Université Lille Nord de France
Pôle de Recherche et d'Enseignement Supérieur

PRES Université Lille Nord de France

Thèse délivrée par

L'Université Lille 2 – Droit et Santé

Université Lille 2
Droit et Santé

N° attribué par la bibliothèque

__|__|__|__|__|__|__|__|__|__|

THÈSE

Pour obtenir le grade de Docteur en droit

Présentée et soutenue publiquement par

Florence Ducroquetz

Le mardi 30 novembre 2010

L'Union européenne et le maintien de la paix

JURY

Directeurs de thèse :

Monsieur Mathias Forteau, Professeur à l'Université de Paris Ouest Nanterre La Défense

Madame Caroline Laly-Chevalier – Maître de conférences à l'Université de Lille II

Membres du jury:

Monsieur Patrick Daillier, Professeur à l'Université de Paris Ouest Nanterre La Défense (Suffragant)

Monsieur Philippe Lagrange, Maître de conférences à l'Université de Poitiers (Rapporteur)

Madame Elefthénia Neframi, Professeur à l'Université de Paris XIII (Rapporteur)

Je tiens à témoigner ma très sincère reconnaissance envers mes directeurs de thèse, Madame Caroline Laly-Chevalier, Maître de conférences à L'Université de Lille II, Monsieur le Professeur Mathias Forteau, Professeur à l'Université de Paris Ouest Nanterre La Défense Je ne saurais trop les remercier pour la confiance qu'ils m'ont accordée.

Je tiens également à adresser mes remerciements au Professeur Vincent Coussirat-Coustère pour m'avoir suivie pendant les premières années de ma thèse.

Diverses aides m'ont également permis de mener à bien ce travail. Aussi, j'adresse mes remerciements les plus sincères à Monsieur Sari Aurel, Maître de conférences à l'Université d'Exeter (Cornwall Campus), à Monsieur Thierry Tardy, Enseignant-chercheur au Centre de politique de sécurité de Genève, et à Monsieur Philippe Bailbe, Docteur en droit, ainsi qu'à ceux qui ont préféré garder l'anonymat.

Enfin, je voudrais remercier chaleureusement mes parents et mes sœurs pour leur précieux soutien tout au long de ma thèse. J'y associe Anne-Charlotte Taillandier, Anne Ducroquetz, Fleur Placé-Rivain, Frédéric Andrzejewski, Pathé Diop, Manuel Núñez, Pablo Sandonato de Leon et Daniéla Quelhas.

« *Les hommes sont si nécessairement fous que ce serait être fou par un autre tour de folie de n'être pas fou* »

Pascal

SOMMAIRE

Introduction générale **7**

PREMIERE PARTIE : L'AUTONOMISATION DE L'UNION EUROPEENNE DANS LA GESTION DES CRISES **29**

TITRE I : L'AUTONOMIE DANS L'ORDRE JURIDIQUE INTERNE **32**

Chapitre I : La mise en place d'une structure européenne de gestion des crises intégrée **37**

Chapitre II : Les conséquences de la délégation du pouvoir d'exécution en terme d'autonomisation de l'UE **74**

TITRE II : L'AUTONOMIE DANS L'ORDRE JURIDIQUE INTERNATIONAL **112**

Chapitre I : Une capacité de conclusion d'accords internationaux étendue **115**

Chapitre II : Un régime européen en matière de privilèges et d'immunités contesté et contestable **128**

Chapitre III : Un régime de la responsabilité internationale des organisations internationales complexe et insatisfaisant **154**

SECONDE PARTIE : L'INTERVENTION EFFECTIVE DE L'UNION EUROPEENNE DANS LA GESTION DES CRISES **200**

TITRE I : L'ANALYSE DU CADRE D'INTERVENTION DE L'UE DANS LE MAINTIEN DE LA PAIX **201**

Chapitre I : La réglementation juridique de l'UE confrontée au cadre de la Charte **205**

Chapitre II : Les conditions de licéité et légitimité internationale **240**

TITRE II : LA CONTRIBUTION AUX EVOLUTIONS DU MAINTIEN DE LA PAIX **300**

Chapitre I : L'enrichissement substantiel des opérations de maintien de la paix **303**

Chapitre II : Le renforcement du système multilatéral **360**

Conclusion générale **399**

TABLE DES ABREVIATIONS

I - Abréviations des revues citées

AIDI	Annuaire de l'Institut de Droit International
AFDI	Annuaire Français de Droit International
AFRI	Annuaire Français de Relations Internationales
AJIL	American Journal of International Law
ASIL	American Society of International Law
BYBIL	British YearBook of International Law
Cah. dr. eur.	Cahiers de droit européen
CMLR	Common Market Law Review
EJIL	European Journal of International Law
Eur. Law Rev.	European Law Review
EFAR	European Foreign Affairs Review
HRLR	Human Rights Law Review
ICLQ	International Comparative Law Quarterly
IRRC	International Review of the Red-Cross
JCMS	Journal of Common Market Studies
JDI	Journal du droit international
LJIL	Leiden Journal of International Law
LPA	Les Petites Affiches
NILR	Netherlands International Law Review
RAE	Revue des affaires européennes
RBDI	Revue belge de droit international
RDIDC	Revue de droit international et de droit comparé
RDP	Revue de droit public
RDUE	Revue de droit de l'Union européenne
Rev. Aff. eur.	Revue des affaires européennes
Rev. sc. crim.	Revue de science criminelle et de droit pénal comparé
RGDIP	Revue générale de droit international public

RIDC	Revue internationale de droit comparé
RICR	Revue internationale de la Croix-Rouge
RMC	Revue du marché commun
RMCUE	Revue du marché commun et de l'Union européenne
RMUE	Revue du marché unique européen
RSCDPC	Revue de science criminelle et de droit pénal comparé
RTD eur.	Revue trimestrielle de droit européen
RTDH	Revue trimestrielle des droits de l'homme
YJIL	Yale Journal of International Law
YBEL	Yearbook of European Law
ZaöRV	Zeitschrift für Ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

II – Abréviations utilisées dans le texte (et dans les notes)

AED	Agence européenne de défense
AFSOUTH	Air Forces Southern
AMIS	African Union Mission in Sudan
AMISEC	Mission africaine pour la sécurisation des élections aux Comores
AMISOM	Mission d'observation militaire de l'Union africaine en Somalie
ARYM	ancienne République yougoslave de Macédoine
ASEAN	Association des nations du Sud-est asiatique
CDAA	Communauté de développement de l'Afrique australe
CE	Communauté européenne
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CEEAC	Communauté économique des États de l'Afrique centrale
CEI	Communauté des États indépendants
CEPOL	Collège européen de Police
CESD	Collège européen de sécurité et de défense
CFSP	Common Foreign and Security Policy
CIVCOM	Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises
CIVMIL	Civil et militaire

CMUE	Comité militaire de l'Union européenne
COPS	Comité politique et de sécurité
COREPER	Comité des représentants permanents
CSDP	Common Security and Defence Policy
CSUE	Centre satellitaire de l'Union européenne
CIJ	Cour internationale de justice
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
Comm. EDH	Commission européenne des droits de l'Homme
CONOPS	Concept of operations
Conv.EDH	Convention européenne des droits de l'Homme
CPI	Cour pénale internationale
DIDH	Droit international des droits de l'Homme
DIH	Droit international humanitaire
DG	Direction générale
DOMP	Département des opérations de maintien de la paix
ECMM	Mission d'observation de la Communauté européenne
ECOMOG	Groupe de contrôle de la CEDEAO
ECOWAS	Economic Community of West-African States
EDC	European Defence Community
EMUE	État-major de l'Union européenne
ESDP	European Security and Defence Policy
EU	European Union
EUMM	European Union Monitoring Mission
EUMS	European Union Military Staff
EUMC	European Union Military Committee
EUPAT	European Union police advisory team
EUPOL	European Union police mission
FOMUC	Force multinationale en Centrafrique
HR	Haut représentant
GAM	Gerakan Aceh Merdeka
GIP	Groupe international de police
KFOR	Force pour le Kosovo de l'OTAN
IES	Institut d'études de sécurité
IFOR	Force de mise en œuvre de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine

IFRI	Institut français des relations internationales
MICOPAX	Mission de consolidation de la Paix en République Centrafricaine
MINUAR	Mission des Nations unies pour l'assistance au Rwanda
MINUK	Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo
MONUC	Mission des Nations unies en République démocratique du Congo
MSA	Mission de surveillance à Aceh
MSU	Multinational Specialised Units
NATO	North Atlantic Treaty Organization
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OEA	Organisation des Etats américains
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMP	Opération de maintien de la paix
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
OPLAN	Operation Plan
OSC	Organisation de la société civile
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
OUA	Organisation de l'Unité africaine
PMG	Groupe politico-militaire
PSC	Political and security Committee
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PESCD	Politique européenne commune de sécurité et de défense
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
RCA	République centrafricaine
RDC	République démocratique du Congo
RFY	République fédérale de Yougoslavie
ROE	Rules of Engagement
RSS	Réforme du secteur de la sécurité
RTNU	Recueil des traités des Nations unies
RUSI	Royal United Services Institute
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
SES	Stratégie européenne de sécurité
SFOR	Force de stabilisation en Bosnie-Herzégovine

SG/HR	Secrétaire général/Haut représentant
SGNU	Secrétaire général des Nations unies
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SRR	Security Sector Reform
TAC	Traité d'Amitié et de Coopération en Asie du Sud-Est
TPIR	Tribunal pénal international pour le Rwanda
TPIY	Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie
TUE	Traité sur l'Union européenne
UA	Union africaine
UE	Union européen
UEO	Union de l'Europe occidentale
UN	United Nations
UNSCR	United Nations Security Council Resolution
WG	Working group

III – Sigles et abréviations à caractère bibliographique

aff.	Affaire
al.	Alinéa
c/	Contre
cf.	Confer
DEA	Diplôme d'études approfondies
dir.	Direction, sous la direction de
doc.	Document
ed.	Editeur
etc	Et cetera
fasc.	Fascicule
gr. ch.	Grande chambre
ibid.	Ibidem
JOCE	Journal officiel des Communautés européennes
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne

jtes.	Jointes
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
n°	Numéro(s)
PUF	Presses universitaires de France
RCADI	Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye
Rec.	Recueil
req.	Requête
SFDI	Société française pour le droit international
sp.	Spécialement
t.	Tome
v.	Versus
vol.	Volume

INTRODUCTION GENERALE

1. Aspects multiples du développement du phénomène de régionalisation et réactivation du rôle du Conseil de sécurité

Le fonctionnement de l'Organisation des Nations unies a été paralysé pendant plusieurs décennies par le jeu des vetos au Conseil de sécurité, par la Guerre froide, par l'absence de mise en œuvre des dispositions du Chapitre VII de la Charte[1]. La fin de la Guerre froide a eu un impact direct sur son fonctionnement, marqué par un rôle central et actif du Conseil de sécurité, et par un rôle croissant et décentralisé des organisations régionales. Ainsi, au moment où le Conseil de sécurité commençait enfin à exercer son rôle principal dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales, les organisations régionales envahissaient également le domaine[2]. Partant, la question de l'articulation des rapports entre les organisations régionales et l'organisation universelle, qui avait été au cœur des débats entourant la rédaction de la Charte, se posait désormais d'un point de vue concret.

Soulignons d'emblée que les rapports entre l'organisation universelle et les organisations régionales ont été historiquement marqués par la défiance[3]. Au cours des travaux préparatoires et des débats de

1 Assemblée générale et Conseil de sécurité, *Agenda pour la paix – Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix,* 47ème séance, A/47/277 et S/24111, 17.6.1992, 26 pages, point 10 de la liste préliminaire, § 14 ; FLORY (M.), « Mesures, actions et recours à la force dans le Chapitre VII de la Charte », in Y. Daudet (dir.), *Actualités des conflits internationaux, Colloque de l'IEP d'Aix-en-Provence, 4-5 décembre 1992*, Pedone, Paris, 1993, 197 pages, pp. 93-107 ; LAGRANGE (Ph.), « Sécurité collective et exercice par le Conseil de sécurité du système d'autorisation de la coercition », in *Les métamorphoses de la sécurité collective - Droit, pratique et enjeux stratégiques*, Colloque de la SFDI, Journée franco-tunisienne, Pedone, Paris, 2005, 280 pages, pp. 55-94 ; SCHRIJVER (N.), « Article 2 – Paragraphe 4 », in J.P. Cot, A. Pellet et M. Forteau (dir.), *La Charte des Nations unies, commentaire article par article,* Economica, Paris, 2005, 3ème édition, t. 1, 1366 pages, pp. 437-466 ; SUR (S.), « Vers la marginalisation de l'ONU dans le domaine du maintien de la paix ? », *Arès*, octobre 1998, n° 41, pp. 11-23, p. 15.

2 CHAMOT (C.), « Vers un partage des responsabilités entre les Nations unies et les organisations régionales dans le maintien de la paix ? », in *L'Observateur des Nations unies*, n° 5, automne-hiver 1998, pp. 29-57, p. 38 ; SAMII (C.) et SIDHU (W.-P.-S.), « Strengthening Regional Approaches to Peace Operations », in M.-C. Pugh et W.-P.-S. Sidhu, *The United Nations & Regional Security : Europe and beyond*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2003, 309 pages, pp. 255-269, p. 255 ; SCHMITZ (M.), « L'ONU et les organismes régionaux : une cohabitation nécessaire mais sous réserve », *Information du GRIP,* n° 24, 1996, www.grip.org

3 BEBR (G.), « Regional organizations : a United Nations Problem », *AJIL,* 1955, n° 2, pp. 166-185 ; BOUTROS-GHALI (B.), *Contribution à l'étude des ententes régionales,* Thèse de droit, Université de Paris, Paris, Imprimerie Hérissey, 1949, 247 pages, p. 119 ; VELLAS (P.), *Le régionalisme international et l'Organisation des Nations unies*, Pedone, Paris, 1948, 166 pages, p. 13 ; YEPES (J.-M.), « Les accords régionaux et le droit international », *RCADI*, La

la Conférence de San Francisco, la revendication d'une reconnaissance des organisations régionales de diverses régions du monde s'éleva. Comme le précise le Professeur Kolb, « *selon l'idée de subsidiarité et de proximité, ils estimèrent utile qu'à côté du Conseil de sécurité, il y ait également des organisations régionales capables de prendre des mesures en matière de paix et de sécurité régionales. Il y aurait donc deux pôles, l'un universel, l'autre régional. Les organisations régionales étaient perçues comme un maillon intermédiaire indispensable de coopération internationale, aptes de par les solidarités et légitimités historiques locales, à assurer une emprise plus capillaire et plus réelle des mesures de maintien de la paix dans un monde divisé* »[4]. Mais, ce mouvement rencontra l'opposition de ceux qui craignaient de voir les organisations régionales prendre une place trop importante alors que la construction se voulait universelle et centrale. D'autres allaient jusqu'à estimer que les organisations régionales représentaient un danger potentiel : l'argument étant qu'elles pourraient se dresser les unes contre les autres ou contre un État donné, faute d'une coordination appropriée[5].

Au croisement de ces différentes positions, la Conférence de San Francisco permit une "entrée remarquable mais bridée" du régionalisme dans la Charte. Les organisations régionales entraient dans le système de la sécurité collective, sous l'autorité générale du Conseil de sécurité[6]. Le maintien de la paix devait être centralisé sans exception aucune au sein de l'Organisation universelle.

Haye, 1947, vol. 71, pp. 227-344, p. 257. On peut faire mention également du caractère fortement centralisé de la Société des Nations et sa fermeture par rapport aux accords ou aux organismes régionaux (article 20 et 21 du Pacte de la SDN), qui se limite à établir la compatibilité avec ses dispositions des ententes prévues par l'article 21, mais pour le reste, ignore ces ententes et ne prévoit aucune forme de coopération avec elles.

4 KOLB (R.), *Ius contra bellum : le droit international relatif au* maintien de la paix, Bruylant, Bruxelles, 2009, XIV-435 pages, p. 145. Voir par exemple : Documents de la Conférence des Nations unies sur l'organisation internationale, San Francisco, Londres/New York, 1945, t. IV, doc. 2, G/14.1, p. 782. Le texte du rapport de l'Inter-American Juridical Committee, contenant la position des pays latino-américains, du 3 décembre 1994, est reproduit dans : *AJIL* 1945, p. 73.

5 Documents de la Conférence des Nations unies sur l'organisation internationale, San Francisco, Londres/New York, 1945, t. IV, doc. 2, G/14.1, p. 461. Peut-être certains avaient-ils également encore en mémoire la tendance des Etats à participer à des ententes régionales pour se soustraire aux obligations de collaboration avec le Conseil de la SDN ...

6 Voir notamment : Documents de la Conférence des Nations unies sur l'organisation internationale, San Francisco, Londres/New York, 1945, t. IV, doc. 1, G/1, p. 1 et s. ; EIDE (A.), « Peace-Keeping and enforcement by regional organizations - Its place in the United Nations System », *Journal of Peace Research*, 1966, n° 3, pp. 125-145 ; HENRIKSON (A.), « The Growth of Regional Organizations and the Role of the United Nations », in L.L. Fawcett et A. Hurrell, *Regionalism in World Politics : Regional Organization and International Order,* Oxford University Press, Oxford, 1995, 342 pages, pp. 122-168, p. 126 ; MOORE (J.-N.), « The Role of Regional Arrangements in the Maintenance of World Order », in C.-E. Black et R.-A. Falk (ed.), *The Future of the International Legal Order – Volume III : Conflict Management*, Princeton University Press, Princeton, 1971, XIV-413 pages, pp. 122-164 ; YAKEMTCHOUK (R.), *L'ONU, la sécurité régionale et le problème du régionalisme*, Pedone, Paris, 1955, 310 pages, p. 62.

Pourtant, face à l'incapacité du Conseil de sécurité à mener des opérations d'envergure pour mettre un terme à des conflits violents, ou pour déployer ses efforts dans l'ensemble des régions touchées par des conflits, le phénomène régional apparut comme une des solutions qu'il fallait encourager et développer[7]. La défiance s'éclipsait pour un temps, en faveur d'une multiplication d'efforts de l'Organisation universelle pour intensifier ses rapports avec les organisations régionales, exprimant par là une reconnaissance tardive de l'intérêt certain qu'il y avait à utiliser ces dernières. Boutros Boutros-Ghali, qui publia quarante-trois années plus tôt une thèse sur les ententes régionales, écrivait : « *il est un instrument qui, bien que l'actualité le mette sur le devant de la scène, ne bénéficie guère d'une réflexion théorique que son rôle croissant rendrait nécessaire : l'entente régionale. Mieux "penser" le cadre régional, et mieux l'utiliser : il y a là quelques voies à explorer qui permettraient de répondre, plus complètement que ne pourra jamais le faire un seul organisme, aux vastes attentes de tous ceux, qui à travers le monde, sentent que le nouveau paysage international est propice à la paix* »[8].

Ceci étant posé, on aurait pu légitimement s'attendre à ce que les organisations régionales insèrent leurs actions dans le cadre du Chapitre VIII de la Charte. La raison en est simple : ce Chapitre leur est entièrement consacré. Il pose un schéma relativement clair d'articulation entre les compétences des organisations régionales et celles du Conseil de sécurité : les organisations peuvent intervenir dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales, à la condition de soumettre leurs actions au contrôle et à la supervision du Conseil de sécurité qui conserve la responsabilité principale dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales. La régionalisation n'est acceptée que sous l'angle d'un lien de subordination au système central de la Charte. Le degré d'autonomie accordé aux organisations régionales n'est pas minime (elles peuvent ainsi intervenir en priorité pour assurer le règlement pacifique des conflits), il est pourtant limité (toute action coercitive exige l'obtention d'une autorisation préalable du Conseil de sécurité ; celui-ci peut intervenir à tout moment en cas d'échec des tentatives de résolution pacifique et régionale

7 Voir par exemple : Assemblée générale et Conseil de sécurité, *op. cit*., note n° 1 ; Assemblée générale et Conseil de sécurité, *Supplément de l'Agenda pour la paix – Rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantenaire de l'Organisation des Nations unies*, 50ème session, A/50/60 et S/1995/1, 25.1.1995, 25 pages ; Conseil de sécurité, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité, sur le maintien de la paix et de la sécurité et consolidation de la paix après les conflits*, S/PRST/1998/38, 29 décembre 1998, 3 pages ; Conseil de sécurité, *Pas de sortie sans stratégie : la prise de décisions au Conseil de sécurité et la clôture ou la transformation d'une opération de maintien de la paix des Nations unies – Rapport du Secrétaire général,* S/2001/394, 20 avril 2001, 14 pages ; Conseil de sécurité, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité sur les aspects civils de la gestion des conflits et de la consolidation de la paix*, S/PRST/2004/33, 22 septembre 2004, 2 pages ; Nations unies, *Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix et de son Groupe de travail, Session de fond de 2005, New York, 31 janvier – 25 février 2005*, A/59/19/Rev.1, 47 pages.

8 BOUTROS-GHALI (B.), « Les ententes régionales et la construction de la paix », *Défense nationale,* octobre 1992, n° 10, pp. 12-22.

d'un conflit ; les organisations régionales sont tenues d'informer le Conseil de sécurité de toute action envisagée dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales[9].

Pourtant, ce n'est que de manière limitée également que ces organisations régionales ont entendu se plier à ces règles. On ne trouve qu'une seule organisation régionale qui a accepté de se soumettre strictement et formellement à l'encadrement prévu par le Chapitre VIII de la Charte des Nations unies : l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Toutes les autres s'en sont détachées, mettant en avant un rapport de coopération avec l'Organisation onusienne, voire une certaine autonomie, davantage que la reconnaissance d'un quelconque rapport de soumission[10]. Ainsi, au moment même où le Conseil de sécurité retrouvait ses "pleins" pouvoirs, un pouvoir régional non négligeable allait nuancer le constat de la centralisation de la gestion des affaires touchant à la paix et à la sécurité, telle que voulu par le système de sécurité collective. Les rapports entre les organisations régionales et l'organisation universelle ont alors été étudiés sous différents angles[11] : s'agissait-il de développements parallèles, croisés, complémentaires, concurrents ? Si les organisations régionales n'interviennent pas dans le cadre précis du Chapitre VIII de la Charte, dans quel cadre interviennent-elles alors ?

2. Système coutumier des interventions régionales pour le maintien de la paix

Lorsque l'on s'avance sur la question des problèmes posés par l'autonomie ou l'émancipation des organisations régionales par rapport au système universel, on a essentiellement en tête leur rapport à l'usage de la force. Celui-ci a été strictement limité par la Charte. Seules trois possibilités ont été

9 Articles 52, 53 et 54 de la Charte des Nations unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945, à la fin de la Conférence des Nations unies pour l'Organisation internationale, entrée en vigueur le 24 octobre 1945 ; EIDE (A.), *op. cit.,* note n° 6 ; GUEUYOU (M.), « Article 54 », in J.P. Cot, A. Pellet et M. Forteau (dir.), *La Charte des Nations unies, commentaire article par article,* Economica, Paris, 2005, 3ème édition, t. 2, 2363 pages, pp. 1439-1449 ; KODJO (E.) et GHERARI (H.), « Article 52 », in J.P. Cot, A. Pellet et M. Forteau (dir.), *La Charte des Nations unies, commentaire article par article,* Economica, Paris, 2005, 3ème édition, t. 2, 2363 pages, pp. 1367-1402 ; KOLB (R.), « Article 53 », in J.P. Cot, A. Pellet et M. Forteau (dir.), *La Charte des Nations unies, commentaire article par article,* Economica, Paris, 2005, 3ème édition, t. 2, 2363 pages, pp. 1403-1437 ; PERRIN DE BRICHAMBAUT (M.), « Les Nations unies et les systèmes régionaux », in *Le Chapitre VII de la Charte des Nations unies*, Colloque de la SFDI, Rennes, Pedone, Paris, 1995, 324 pages, pp. 97-107.

10 GESLIN (A.), « Le pouvoir d'habilitation du Conseil de sécurité : la délégation des pouvoirs du Conseil aux organisations internationales », *RBDI*, 2004, n° 2, pp. 484-497, pp. 484-485 ; SAMII (C.) et SIDHU (W.-P.-S.), *op. cit.* note n° 2.

11 BARNETT (M.), « Partners in peace ? The UN, regional organizations, and Peace-keeping », *Review of International Studies*, 1995, n° 21, pp. 411-433 ; MARTIN (I.), « Is the Regionalization of Peace operations Desirable ? », in M.-C. PUGH et W.-P.-S. SIDHU (ed.), *The United Nations & Regional Security : Europe and beyond*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2003, X-309 pages, pp. 47-54.

envisagées : la légitime défense individuelle ou collective (article 51), l'action coercitive menée par le Conseil de sécurité et exécutée par des forces aériennes, navales ou terrestres de membres des Nations unies (article 42), et le recours aux organisations régionales à la demande ou suite à l'autorisation préalable du Conseil de sécurité (article 53)[12]. Au regard de ces articles, il n'est pas question d'autonomie ou d'émancipation pour l'usage de la force : le Conseil de sécurité doit demeurer le seul orchestrateur de son emploi[13].

Pourtant, une étude des réglementations juridiques des organisations régionales ne permet pas de conclure qu'elles excluent de mener des opérations dotées de pouvoirs coercitifs sans autorisation préalable du Conseil de sécurité[14]. L'étude de leur pratique renforce d'ailleurs ce constat : nombre d'organisations régionales ont déployé des opérations militaires sans consultation préalable du Conseil de sécurité[15]. Elles ont d'ailleurs parfois une conception très large de ce que constitue une

12 AREND (A.-C.) et BECK (R.), *International Law and the Use of Force : beyond the UN Charter Paradigm*, Routledge, New York, London, 1993, 272 pages ; FRANCK (T.), « The Use of Force in International Law », *Tulane Journal Of International and Comparative Law*, 2003, vol. 11, pp. 7-19 ; GRAY (C.), « The Charter Limitations on the Use of Force : Theory and Practice », in V. Lowe, A. Roberts, J. Welsh et D. Zaum (ed.), *The United Nations Security Council and War. The Evolution of Thought and Practice since 1945,* Oxford University Press, Oxford, 2008, 816 pages, pp. 86-98 ; GRAY (C.), « The Use of Force and the International Legal Order », in M.-D. Evans, *International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2003, 841 pages, pp. 589-620 ; HANNAY (D.), « Collective Security and the Use of Force », *International Organizations Law Review*, 2005, n° 2, pp. 367-372 ; O'CONNELL (M.-E.), *International Law and the Use of Force : Cases and Materials*, Foundation Press – Thomson West, New York, 2009, 2ème ed., XXIV-758 pages ; REISMAN (M.), « Criteria for the Lawful Use of Force in International Law », *YJIL*, 1985, n° 10, pp. 279-285 ; VALEK (P.), « Legality versus Legitimacy and the Use of Force », in R.-A. Miller et R.M. Bratspies (ed.), *Progress in International Law*, Nijhoff, Leiden, 2008, XXXII-912 pages, pp. 615-632 ; VERHOEVEN (J.), « Les étirements de la légitime défense », *AFDI,* 2002, vol. 48, pp. 49-80 ; WOOD (M.), « The Law on the Use of Force : Current Chalenges », *Singapore Year Book of International Law*, 2007, vol. 11, pp. 1-14.

13 Même en ce qui concerne le droit reconnu à la légitime défense collective ou individuelle, le fait même que l'article 51 soit inscrit dans le Chapitre VII de la Charte, et non pas dans le Chapitre VIII, est dû à l'idée que la légitime défense reste de toute façon liée à la sphère de compétence du Conseil de sécurité. Du reste, l'article 51 rappelle à plusieurs reprises les pouvoirs du Conseil de sécurité, en établissant, d'une part, que le recours à la légitime défense est possible « *jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales* », et d'autre part, que les mesures prises par les Etats « *n'affectent en rien le pouvoir et le devoir qu'a le Conseil de sécurité, en vertu de la présente Charte, d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales* ». Un lien entre la légitime défense et la responsabilité du Conseil de sécurité pour le maintien ressort aussi de l'obligation, posée par l'article 51, de faire immédiatement connaître au Conseil les mesures prises par les Etats membres dans l'exercice du droit de légitime défense (VILLANI (U.), « Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le maintien de la paix », *RCADI*, La Haye, 2001, vol. 290, pp. 225-436, p. 256). Voir également : SCHACHTER (O.), « The Lawful Resort of Unilateral Use of Force », *YJIL* 1985, vol. 10, pp. 291-307.

14 CEI, Charte de la Communauté des Etats indépendants, adoptée le 22 janvier 1992, à Minsk, § 3, reproduit dans *International Peacekeeping*, 2000, n° 1, p. 54 ; CEI, Concept for Prevention and Settlement of Conflicts in the Territory of States Members of the Commonwealth of Independant States, adopté à Moscou, le 19 janvier 1996, reproduit dans *International Legal Materials*, 1996, p. 792 ; CEDEAO, *Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité,* décembre 1999, Lomé, 25 pages ; UA, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, 9 juillet 2002, 28 pages, p. 25, article 17 § 2, www.africa.union.org.

15 ABASS (A.), « La CEDEAO et le maintien de la paix et de la sécurité internationales », *L'Observateur des Nations unies*, 2003, n° 14, pp. 3-50 ; ADEBAJO (A.), « The Security Council and three Wars in West Africa », in V. Lowe, A. Roberts, J. Welsh et D. Zaum (ed.), *The United Nations Security Council and War. The Evolution of Thought and Practice since 1945,* Oxford University Press, Oxford, 2008, 816 pages, pp. 466-493 *;* BACH (D.-C.), *« The* Dilemmas

autorisation du Conseil de sécurité, celle-ci pouvant être implicite, *a posteriori*, *a priori*, ou tout simplement en bonne et due forme[16].

Un autre aspect du problème réside dans la participation des organisations régionales à des missions très larges, qui sans être forcément dotées de pouvoirs coercitifs, peuvent être pourvues de pouvoirs exécutifs : elles interviennent alors en vue d'exercer des fonctions qui leur donnent un pouvoir direct sur les individus. Elles se voient alors confier des compétences en matière législatives, exécutives et judiciaires à l'instar d'un acteur étatique[17]. Se pose évidemment la question du fondement juridique nécessaire au déploiement de telles missions.

Enfin, l'analyse de la réglementation juridique des organisations régionales et de leur pratique indique qu'elles ont ouvert la voie à une nouvelle catégorie d'opérations de maintien de la paix : celle des opérations humanitaires. Il existerait donc à leurs yeux une règle coutumière internationale émergente autorisant l'usage de la force au service d'interventions humanitaires. Le principe de la responsabilité de protéger trouve là un nouvel écho[18]. Pour autant, les interventions d'humanité sont encore loin d'être acceptées[19] : déployées pour mettre un terme à un conflit ayant dépassé les limites du "tolérable", en termes de violations massives des droits de l'homme, de nettoyages ethniques, de crimes de guerre, ou de génocide, ces interventions ne violeraient certainement pas le principe de

of Regionalization », in Adebajo (A.) et Rashid (I.) (ed.), *West Africa's Security Challenges : Building Peace in a Troubled Region*, Lynne Rienner Publishers, London, 2004, 449 pages, pp. 69-90 ; DEME (M.), *Law, morality, armed intervention : the United Nations and ECOWAS in Liberia,* Routledge, New York, 2005, 166 pages ; JENKINS (P.-A.), « The Economic Community of West African States and the Regional Use of Force, *Denver Journal of International Law and Policy*, 2007, n° 2, pp. 333-351 ; KABIA (J.-M.), *Humanitarian intervention and conflict prevention in West Africa : from ECOMOG to ECOMIL*, Ashgate, Farham, 2009, 219 pages ; MINDUA (A.-D.), « Intervention armée de la CEDEAO au Liberia : illégalité ou avancée juridique », *African Journal of International and Comparative Law,* 1995, vol. 7, n° 2, pp. 257-283 ; PICHLER COLEMAN (K.), *International Organizations and Peace Enforcement : the Politics of International Legitimacy,* Cambrudge University Press, Cambridge, 2007, 360 pages ; VAN AS (F.), « African Peacekeeping : Past Practices, Future Propects and its Contribution of International Law », *Revue de Droit Militaire et de Droit de la Guerre,* 2006, n° 3-4, pp. 329-354 ; WILSON (G.), « Regional arrangements as Agents of the UN Security Council : some African and European Organisations Contrasted », *Liverpool Law Review*, 2008, n° 2, pp. 183-204.

16 VILLANI (U.), *op. cit.*, note n° 13, pp. 403-405 ; WRIGHT (Q.), « The Cuban Quarantine », *AJIL*, 1963, n° 3, pp. 546-565, p. 546.

17 BRAEM (Y.), « Police civile », *Réseau francophone de recherche sur les opérations de la paix*, Université de Montréal, 3 mai 2006, www.operationspaix.net ; VAHLAS (A.), « A la recherche d'un concept européen des missions de police internationales », *AFRI,* 2007, vol. 8, pp. 494-512, p. 8 ; KOLB (R.), PORRETTO (G.) et VITE (S.), *L'application du droit international humanitaire et des droits de l'homme aux organisations internationales – Forces de paix et administrations civiles transitoires*, Bruylant, Bruxelles, 2005, 500 pages, p. 19.

18 YUSUF (A.-A.), « The right of Intervention by the African Union : a New Paradigm in Regional Enforcement Action ? », *African Yearbook of International Law*, 2003, vol. 11, pp. 3-21, p. 3.

19 Voir par exemple : *Ministerial Declaration of the Meeting of Foreign Ministers of the Group of 77*, New York, 24.09.1999, www.group77.org. Au paragraphe 69 de cette déclaration (adoptée en 1999 suite à l'intervention au Kosovo), il est dit : « *the Ministers stressed the need to maintain clear distinctions between humanitarian assistance and other activities of the United Nations. They rejected the so-called right of humanitarian intervention, which has no basis in the UN Charter or in international law* ».

légitimité. Seule la question du fondement de leur légalité reste donc à déterminer[20].

Le Conseil de sécurité n'a pas "rappelé à l'ordre" les organisations régionales lorsqu'elles franchissaient les barrières de la légitimité et de la légalité du système prévu par la Charte. Il a eu, au contraire, une réaction disparate et permissive. Il a pris le pli de déléguer ou d'autoriser les opérations coercitives des organisations régionales, à chercher les moyens de les encadrer, à valider des opérations prises dans un premier mouvement sans son autorisation, créant les autorisations *a posteriori*[21]. En outre, il les a autorisées à agir sur la base de larges mandats. On peut, dès lors, s'interroger sur l'existence d'un développement coutumier d'un système réglementant l'intervention des organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales (nouvelle lecture du Chapitre VIII), ou alors au contraire à l'absence d'un régime de droit commun issu du droit international général, à une pratique fortement marquée par la spécificité de chaque intervention[22].

Les développements sommairement présentés des interventions des organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix ne sont pas sans conséquences sur les évolutions de corps de règles pouvant trouver à s'appliquer aux opérations de maintien de la paix. Nous assistons parallèlement à une multiplication des vocables employés. Cette précision des vocables nous permettra de délimiter le champ de notre étude.

---

20 CORTEN (O.), « Human Rights and Collective Security : is there an Emerging Right of Humanitarian Intervention ? », in P. Alston et E. MacDonald, *Human rights, Intervention and the Use of Force*, Oxford University Press, New York, 2008, XII, 294 pages, pp. 87-137 ; FOCARELLI (C.), « The Responsability to Protect Doctrine and Humanitarian Intervention : Too Many Ambiguities for a Working Doctrine », *Journal of Conflict and Security Law,* 2008, n° 2, pp. 191-213 ; GABOR (M.), « Towards an Internationally Recognized Right of Unilateral Humanitarian Intervention », *Revista Româna de Drept International*, 2008, n° 6, pp. 105-127 ; KUPERMAN (A.), « Humanitarian Intervention », in M. Goodhart, *Human Rights : Politics and Practice*, Oxford University Press, New York, XX-455 pages, pp. 334-367 ; SARKIN (J.), « Humanitarian Intervention and the Responsability to Protect in Africa », in J. Akokpari et D.-S. Zimbler, *Africa's Human Rights Architecture*, Fanele, Auckland Park, XIX-300 pages, pp. 45-67.

21 KAMPA (F.), « Menace contre la paix : pas de recours à la force sans autorisation expresse du Conseil », *Le Débat Stratégique,* n° 66, janvier 2003, www.ehess.fr ; KOHEN (M.), « The Use of Force by the United Nations after the End of the Cold War, and its Impact on International Law », in M. Byers et G. Nolte (ed.), *United States Hegemony and the Foundations of International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, XVII-531 pages, pp. 197-231, p. 217.

22 DAILLIER (P.), « Les opérations multinationales consécutives à des conflits armés en vue du rétablissement de la paix », *RCADI,* La Haye, 2005, vol. 314, pp. 233-431 ; KOLB (R.), *op. cit.,*supra note n° 4, p. 84.

3. Fragmentation des règles applicables

Un autre constat concernant l'intervention d'organisations régionales dans le champ du maintien de la paix concerne la place que peuvent occuper d'autres sujets de droit international dans le cadre de son action. Partant, on assiste alors à une fragmentation des règles applicables.

Tout d'abord, il faut souligner la place qu'y conservent les Etats membres. En effet, les organisations régionales doivent le plus souvent avoir recours aux moyens de leurs membres pour accomplir les objectifs qui leur ont été fixés. Ce n'est pas un problème en soi, mais ce qui est préoccupant a trait aux conséquences que l'on peut en tirer en termes juridiques. L'intervention dans le maintien de la paix d'organisations régionales peut être perçue juridiquement comme l'intervention d'États membres agissant par l'intermédiaire d'organisations régionales. En effet, les Etats membres ne disparaissent pas totalement derrière la personnalité juridique internationale de l'organisation[23]. Le premier point à établir est d'ailleurs l'existence d'une telle personnalité au profit de l'organisation. Une fois établie, on peut s'interroger sur le degré d'autonomie de l'organisation internationale par rapport à ses membres et dans l'ordre juridique international. Ce "degré" d'autonomie n'est pas sans soulever de nombreux problèmes : lorsque l'organisation régionale investit le domaine du maintien de la paix, partant elle investit également un champ réglementé par le droit international : faudra-t-il alors la considérer comme seule destinataire de ces règles ? La solution est-elle plutôt dichotomique : soit les États membres, soit l'organisation régionale ? La solution est-elle au contraire plus complexe, impliquant des fragmentations des corps de règles, certaines s'appliquant à l'une, d'autres à l'autre, d'aucunes aux deux ?

L'applicabilité du droit international humanitaire et des normes internationales des droits de l'homme se posent également. Ces corps de règles ont, en effet, été originellement rédigés pour les États, qui sont seuls parties aux conventions internationales régissant ces matières. Il s'agit donc de s'interroger sur la capacité des organisations internationales d'être destinataires de ces corps de

23 La personnalité juridique internationale des organisations internationales est fonctionnelle. C'est une personnalité juridique non complète, spécifique à un sujet de droit international, composé d'États membres qui conservent leur personnalité juridique internationale. Dans un domaine d'action comme le maintien de la paix, même une organisation internationale comme l'ONU ne possède pas tous les attributs d'un sujet de droit international (ne serait-ce que par rapport au fait qu'elle ne peut pas être partie à certaines juridictions internationales, dont la qualité de membre est réservée aux Etats). Il faut considérer par exemple qu'en matière de responsabilité internationale, il sera parfois impossible de mettre directement en jeu la responsabilité de l'organisation internationale et il faudra alors envisager la responsabilité subsidiaire des Etats membres qui la composent. Cela ne signifie pas que la responsabilité internationale n'est pas envisageable théoriquement, mais que les règles du système international étant encore largement dédiées aux Etats, la seule solution pour éviter de se retrouver face à un vide juridique, sera d'envisager la responsabilité des Etats membres.

règles[24]. L'autonomie emporte-t-elle comme conséquence que des corps de règles doivent s'appliquer à l'organisation, notamment par le jeu de raisonnements analogiques, d'applicabilité *ratione personae* et d'applicabilité *ratione materiae*. Il s'agit en d'autres termes de savoir s'il existe un fondement suffisant pour affirmer que ces régimes juridiques, conçus pour réglementer le comportement des Etats, s'imposent en tant que tels aussi aux organisations régionales. L'intervention de celles-ci dans le domaine du maintien de la paix inaugure-t-elle une nouvelle catégorie nécessitant l'application de règles particulières, ou au contraire trouvent-elles à s'insérer dans les champs *ratione personae* et *ratione materiae* de corps de règles de droit international préexistants, mais établis pour les Etats ?

En outre, l'intervention de différentes catégories de sujets de droit international lors d'une opération de maintien de la paix (OMP) dirigée par une organisation régionale soulève de nombreux problèmes. Il peut notamment résulter de l'intervention de ces différents sujets de droit international une superposition des droits nationaux, régionaux, internationaux et locaux. La question sera alors de savoir quel droit appliquer à une situation donnée. Il peut également résulter une difficulté évidente pour déterminer le degré de responsabilité exercé par chacun de ces sujets.

Lorsqu'une organisation régionale mène une opération de maintien de la paix, elle assure le plus souvent le contrôle et la direction stratégique de l'opération. Le Conseil de sécurité peut assurer le contrôle ultime. Par ailleurs, les États membres conservent un certain contrôle sur l'opération : ce contrôle est évident pour la Nation cadre, mais il peut également s'avérer qu'un État membre conserve un contrôle sur ses nationaux (sur ses agents détachés ou sur ces contingents militaires) et sur leur comportement. Lorsque les forces d'une opération régionale commettent un acte préjudiciable pour des tiers, quel sujet faudra-t-il tenir pour responsable ? On sait que la doctrine a longtemps considéré que la responsabilité serait déterminée dans chaque cas en fonction du degré de contrôle effectif exercé par chaque partie dans la conduite des opérations[25]. Pourtant, les réponses à apporter à ces questions sont loin d'être évidentes, tout comme il est loin d'être évident pour le tiers ayant subi le préjudice ou le dommage de trouver le moyen juridique d'obtenir réparation et de déterminer quel sujet tenir pour responsable[26].

24 DAILLIER (P.), *op. cit*. note n° 22, p. 245 ; ZACKLIN (R.), « Le droit applicable aux forces d'intervention sous les auspices de l'ONU, in *Le Chapitre VII de la Charte des Nations unies*, Colloque de la SFDI, Rennes, Pedone, Paris, 1995, 324 pages, pp. 191-200.

25 PEREZ GONZALEZ (M.), « Les organisations internationales et le droit de la responsabilité », *RGDIP*, 1988, vol. 92, pp. 63-102 ; DI BLASE (A.), « Sulla responsabilita internazionale per attivita de l'ONU », *Rivista di Diritto Internazionale*, 1974, vol. 57, pp. 250-280.

26 DE SENA (P.) et VITUCCI (M.-C.), « The European Courts and the Security Council : Between Dédoublement Fonctionnel and Balancing of Values », *EJIL*, 2009, n° 1, pp. 193-228 ; LAGRANGE (Ph.), « Responsabilité des Etats pour actes accomplis en application du Chapitre VII de la Charte des Nations unies », *RGDIP*, 2008, n° 1, pp. 85-110 ;

L'intervention des organisations régionales, êtres non encore véritablement identifiés par le droit international – comme nous le démontrerons ultérieurement -, entrainerait une fragmentation des corps de règles prévus initialement pour les Etats. L'intervention des organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix entraîne également une fragmentation des vocables.

4. Fragmentation des vocables

Chaque organisation régionale développe son propre champ lexical, et il en résulte une confusion si on essaie de le comparer au champ lexical onusien. Notre étude se focalise sur l'intervention des organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales, en ayant comme objet principal d'étude le cas de l'Union européenne. Le Titre de la thèse pourrait porter à confusion s'il n'était pas expliqué : le maintien de la paix est une notion mal définie, large, floue, qui pourrait englober un spectre très large de domaines différents. En outre, dans le cadre européen, le maintien de la paix s'insère dans la politique européenne de sécurité et de défense commune, et il est fait référence au terme de "gestion des crises" davantage qu'à celui de "maintien de la paix". C'est pourquoi il nous est apparu nécessaire de revenir sur chacune de ces notions – de sécurité, de défense, de maintien de la paix et de gestion des crises -, qui s'entrecroisent dans le champ lexical européen.

Le terme de "sécurité" évoque les questions militaires ou de défense, mais la notion dépasse largement cet aspect des choses. De la sorte, la notion de "défense" apparaît comme subordonnée à la notion de sécurité. Pour bien saisir la différence entre ces deux notions, il faut comprendre que la défense est une action déclenchée pour parer une menace, alors que la sécurité est le sentiment d'un état de paix dans lequel se trouve le sujet. La permanence est donc du côté de la sécurité (état qui vise à être permanent sauf durant les périodes de péril), la défense est ponctuelle (action qui s'effectue à un moment donné en réponse à un péril identifié). La sécurité est donc une notion globale et permanente dont la défense n'est qu'un moyen pour assurer sa pérennité. La Charte des Nations unies institue le "Conseil de sécurité" et fait un large emploi de l'expression de "sécurité

LALY-CHEVALIER (C.), « Les opérations militaires et civiles des Nations unies et la Convention européenne des droits de l'homme (Cour eur. dr. h., gde ch., décision du 31 mai 2007, *Behrami et Saramati*) », *RBDI,* 2007, n° 2, pp. 627-661 ; MESSINEO (F.), « The House of Lords in Al-Jedda and Public International Law : Attribution of Conduct to UN-Authorized Forces and the Power of the Security Council to Displace Human Rights », *NILR*, 2009, n° 2, pp. 35-62 ; VERDIRAME (G.), « Breaches of the European Convention on Human Rights Resulting from the Conduct of International Organisations », *European Human Rights Law Review*, 2008, n° 2, pp. 209-213.

internationale". Le terme de "défense" ne trouve sa place dans la Charte qu'à une seule occasion : l'article 51 qui dispose qu'aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un membre des Nations unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales. La "défense" est entendue comme une réplique ponctuelle à une agression armée, laquelle défense est reconnue comme une exception limitée aux règles plus générales du droit de la sécurité internationale[27]. Le traité sur l'Union européenne du 7 février 1992 se réfère à une terminologie qui place la défense dans la politique étrangère et de sécurité commune. Les objectifs de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) sont notamment la sauvegarde des intérêts fondamentaux et de l'indépendance de l'Union, le renforcement de la sécurité de l'Union et de ses États sous toutes ses formes, le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale (article J.1). Le traité sur l'UE affirme donc bien la prééminence de la notion de sécurité sur tous les autres aspects. Cette primauté s'exerce explicitement sur la notion de "défense" puisqu'aux termes de l'article J.4, la politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une "défense commune". Il y a donc bien dans le Traité de Maastricht l'indication d'une hiérarchie décroissante entre politique de sécurité, politique de défense et outils et actions de défense. Cette hiérarchie décroissante est à nouveau apparente dans la construction du Traité de Lisbonne puisque la Politique européenne de sécurité et de défense (section 2) s'insère dans les dispositions spécifiques concernant la Politique étrangère et de sécurité commune (chapitre 2).

Ceci étant posé, on peut légitimement s'interroger sur la place que tient le terme de défense dans le cadre du maintien de la paix. Il faut comprendre que le sens de ce terme s'est modifié. Dans un premier temps, le terme même de "défense" a évolué d'une acception strictement militaire, pour englober progressivement les aspects non militaires de la défense[28]. Par exemple, l'ordonnance du 7 mai 1959 "portant organisation générale de la défense" donne pour la première fois en France une définition large de la défense : « *la défense a pour objet d'assurer en toutes circonstances et contre toutes les formes d'agression, la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la vie de la*

27 WARUSFEL (B.), « Les notions de défense et de sécurité en droit français », *Revue Droit et défense*, octobre 1994, n° 4, pp. 11-20, p. 9. Voir également : FLAESCH-MOUGIN (C.), *Union européenne et sécurité : aspects internes et externes*, Bruylant, Bruxelles, 2009, XIX-441 pages.

28 SCANDURRA (G.), « Introduction », *Missioni Militari di Peace Keeping e cooperazione in materia penale*, Séminaire réalisé sous l'égide du Consiglio della Magistratura Militare italien, San Remo, 10-12 octobre 2003, 4 pages, p. 2, www.difesa.it

population. Elle pourvoit de même au respect des alliances, traités et accords internationaux »[29]. La défense devenait permanente (et non plus seulement une organisation du temps de guerre) et globale (puisqu'elle prend en compte tous les aspects militaires et non militaires de la protection de la nation contre les agressions). La défense européenne comprend également une définition moderne de la défense qui assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires[30].

Ensuite, la défense européenne dépasse le concept traditionnel de défense entendu comme autodéfense du territoire contre des agressions extérieures. En effet, la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) ne concerne pas, jusqu'à présent, la défense du territoire de l'UE et la garantie de l'inviolabilité des frontières. Elle ne recouvre donc pas les activités traditionnelles d'une alliance défensive[31]. Une agression de grande envergure contre un des Etats membres est jugée improbable. En revanche, l'Europe est confrontée à de nouvelles menaces (le terrorisme qui constitue une menace stratégique croissante pour l'ensemble de l'Europe ; la prolifération des armes de destruction massive qui constitue la menace la plus importante pour la sécurité européenne ; les conflits régionaux ; la déliquescence des États ; la criminalité organisée). La conjugaison de ces éléments est considérée comme pouvant exposer l'Europe à une menace "extrêmement sérieuse". De fait, les menaces lointaines deviennent plus préoccupantes que les plus proches. « *Notre concept traditionnel d'autodéfense (jusqu'à la fin de la guerre froide et pendant toute sa durée) reposait sur la menace de l'invasion. Face aux nouvelles menaces, c'est à l'étranger que se situera souvent la première ligne de défense* »[32]. L'Union a donc notamment recours à ses moyens de défense (civils et militaires) en dehors de l'Union comme les menaces à sa sécurité viennent de l'extérieur. Selon Markus Krajewski, « *the traditional difference between the two policies become increasingly blurred. Modern defense policies often go beyond traditional defense and embrace new concepts of external security, which sometimes involve military interventions or other military activities*

29 Article 1 de l'Ordonnance n° 59-147, du 7 janvier 1959, *portant organisation générale de la défense*.
30 « *Contrairement à la menace massive et visible du temps de la guerre froide, aucune des nouvelles menaces n'est purement militaire et ne peut être contrée par des moyens purement militaires. Il fait parfois combiner le recours au renseignement et à des moyens policiers, judiciaires, militaires et autres* » (*Une Europe sûre dans un monde meilleur – Stratégie européenne de sécurité*, Bruxelles, 12 décembre 2003, 15 pages, p. 7).
31 BLOCKMANS (S.), « An introduction to the Role of the EU in Crisis Management », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 1-13, p. 1 ; NEUHOLD (H.), « Terminological Ambiguity in the Field of International Security », in K. Dicke (ed.), *Weltinnenrecht : Liber Amicorum Jost Delbrück*, Duncker & Humblot, Berlin, 2005, 945 pages, pp. 473-486 ; PECLOW (V.), « Le Conseil et la gestion de crises », in B. Delcourt, M. Martinelli et E. Klimis (ed.), *L'Union européenne et la gestion de crises,* Université de Bruxelles, Bruxelles, 2008, 270 pages, pp. 25-45, p. 26.
32 *Une Europe sûre dans un monde meilleur – Stratégie européenne de sécurité, op. cit,* note n° 30, pp. 3-5.

abroad »[33]. Le maintien de la paix est ainsi un objectif de la défense européenne[34].

Concernant le troisième vocable qu'il nous faut préciser, celui de maintien de la paix, il convient d'en souligner l'absence de définition juridique précise. Pourtant, le maintien de la paix est le but premier et principal de la Charte, il sous-tend chacune de ses dispositions, et apparaît explicitement à de nombreuses reprises, notamment dans la présentation des modalités mises en place pour atteindre ce but[35]. Le concept de "maintien de la paix" n'est cependant à aucun moment défini. Depuis lors, ce terme n'a toujours pas de définition communément admise, et « *baigne dans un flou terminologique (...). La nature changeante de cette activité au fil des années a généré une multiplication des termes : rétablissement de la paix, imposition de la paix, maintien de la paix élargi, stabilisation de la paix, etc* »[36]. La confusion conceptuelle entourant le maintien de la paix provient aussi du fait que l'expression "opération de maintien de la paix" n'est pas mentionnée explicitement dans la Charte des Nations unies. L'explication tient en ce qu'à l'époque de la rédaction de la Charte des Nations unies ce type d'opérations n'était pas prévu. Elles sont nées de la pratique de l'Organisation des Nations unies (ONU), et, pour cette raison, l'ancien secrétaire général Boutros Boutros-Ghali a pu affirmer qu'elles avaient été inventées par l'Organisation des Nations unies[37].

Pour autant, la stratégie établie dans la Charte pour maintenir "la paix et la sécurité internationales" est clairement posée dans les chapitres VI et VII. Ainsi lors de l'éclatement d'un conflit, la Charte

---

33 KRAJEWSKI (M.), « Foreign Policy and the European Constitution », *YBEL*, 2003, vol. 22, pp. 435-462, p. 438.

34 Une analyse de la politique de sécurité et de défense de l'UE se basant sur la notion de "défense" entendue dans son sens traditionnel mènerait évidemment à la conclusion que l'Union européenne ne mène pas une politique de défense mais une politique de maintien de la paix. Ainsi, selon le Professeur Charpentier, « *considérer que l'on assiste à une Europe de la défense est à la fois vrai et faux. C'est vrai car on a décidé de s'orienter vers une Europe politique à travers la défense. Mais c'est faux car la défense signifie les moyens mis à la disposition d'un État pour lutter contre une menace à l'égard de son intégrité territoriale. Or, il n'y a pas de menace à l'égard de l'Union européenne Ce que veulent les Etats c'est tout simplement rendre la PESC mise en place par l'Union européenne réellement efficace en dotant l'Union européenne des moyens de pression suffisants pour imposer une politique extérieure de l'Union européenne. La PESD est une politique de gestion des crises, non une politique de défense* » (CHARPENTIER (J.), « La PESD au service du maintien de la paix », 18 septembre 2001, www.upmf.grenoble/fr/espace-europe/acad2001/tectes/charpentier.htm).

35 DEGNI-SEGHI (R.), « Article 23 – Paragraphes 1 et 2 », in J.P. Cot, A. Pellet et M. Forteau (dir.), *La Charte des Nations unies, commentaire article par article,* Economica, Paris, 2005, 3ème édition, t. 1, 1366 pages, pp. 879-904 ; BEDJAOUI (M.), « Article 1 (commentaire général) », in J.P. Cot, A. Pellet et M. Forteau (dir.), *La Charte des Nations unies, commentaire article par article*, Economica, Paris, 2005, 3ème édition, t. 1, 1366 pages, pp. 313-326 ; LACHS (M.) et GOWLLAND-DEBBAS (V.), « Article 1 - Paragraphe 1 », in J.P. Cot, A. Pellet et M. Forteau (dir.), *La Charte des Nations unies, commentaire article par article*, Economica, Paris, 2005, 3ème édition, t. 1, 1366 pages, pp. 327-336 ;

36 Programme Paix et sécurité internationales à l'Institut québécois des Hautes Études Internationales, *« Définitions et concepts de base »,* www.iqhei.ulaval.ca/maintienpaix/maintienpaix.html

37 Assemblée générale et Conseil de sécurité, *op. cit*. note n° 1, p. 15, § 46. Pour un aperçu de ces opérations, voir : BOTHE (M.) et DORSCHEL (T.), *United Nations Peacekeeping : a Documentary Introduction*, Kluwer Law International, La Haye, 1999, XVIII-319 pages.

prévoit deux étapes distinctes et successives : le règlement pacifique des différends, et le recours à des solutions de pression et de contrainte de la part de la Communauté internationale. Bien que la Charte prévoie le recours à la force en cas de menace grave à la paix et à la sécurité internationales, ses auteurs entendaient privilégier le règlement pacifique des conflits, l'usage de la force par le Conseil de sécurité ne devant intervenir qu'en ultime solution. Dans les cas où un recours à la force devenait inévitable, c'est au Conseil de sécurité qu'il revenait d'entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il jugeait nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales, au moyen d'un Comité d'État-major onusien responsable, sous l'autorité du Conseil de sécurité, de la direction stratégique de toutes forces armées mises à la disposition du Conseil. Cet État-major ne vit jamais le jour, et cette ultime solution ne fut, dès lors, jamais utilisée[38]. A la lumière des carences et des échecs du système de sécurité collective tel que prévu par la Charte, l'ONU décida alors de créer les opérations de maintien de la paix[39]. Les forces déployées étaient alors chargées essentiellement de mission d'interposition et de surveillance du cessez-le-feu. Les opérations étaient menées par des forces armées, mais autorisées à faire usage de leurs armes dans le seul cas de légitime défense[40]. Le Chapitre VI n'évoque pas, et donc ne permet pas, la possibilité d'une intervention militaire ni le recours à la force armée. Or, devant les menaces grandissantes à l'encontre du personnel des opérations de maintien de la paix opérant en milieu hostile, la Communauté internationale dans le cadre notamment de l'Assemblée générale des Nations unies s'inquiéta « *gravement de la sécurité précaire que connaissaient de nombreuses missions sur le terrain* »[41]. Il n'était plus possible d'envoyer des missions dans un milieu violent, dans le cadre d'un mandat basé sur le Chapitre VI, donc sans véritables moyens de se protéger, ni de protéger les populations locales, et ne constituant pas une force (mais une présence) pour les belligérants. C'est pourquoi les missions de maintien de la paix furent à de nombreuses reprises décidées sur la base du Chapitre VII de la Charte.

Progressivement les opérations de maintien de la paix se sont éloignées du modèle classique de

38 Article 42 de la Charte des Nations unies. Voir notamment : CONNAUGHTON (R.), « Military Intervention and UN Peacekeeping », in N. Rodley (ed.), *To Loose the Bands of Wickedness. International Intervention in Defense of Human Rights*, Brassey's, Londres, 1992, 220 pages, pp. 165-197, p. 194 ; KINLOCH PICHAT (S.), « Le maintien de la paix, le désarmement et une force internationale : un paradoxe », *Forum du désarmement - Maintien de la paix : évolution ou extinction ?*, juillet 2000, n° 3, pp. 7-22.

39 PETIT (Y.), *Droit international du maintien de la paix*, LGDJ, Paris, 2000, 216 pages, p. 40.

40 Le Professeur Kolb considère que les principes des opérations de maintien de la paix se sont cristallisés dans la pratique. Il est possible selon l'auteur d'y voir un droit non écrit, issu d'une coutume institutionnelle subséquente. En effet, la pratique de ces opérations a donné lieu à une coutume institutionnelle au sein des Nations unies et dans le droit international général (KOLB (R.), *op. cit.,*supra note n° 4, p. 217).

41 Assemblée générale des Nations unies*, Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix et de son Groupe de travail*, Documents officiels, 59ème session, session de fond de 2005 (New York, 31 janvier-25 février 2005) et Reprise de la session 2005 (New York, 4-8 avril 2005), Supplément n° 19 (A/59/19/Rev.1), 47 pages, p. 11, point 57.

caractère non coercitif. Elles ont glissées de fonctions purement conservatoires et neutres vers des fonctions coercitives, agissant dans un cadre juridique flou, en l'absence d'une définition précise des opérations de maintien de la paix, mais aussi en raison d'une certaine ambiguïté du mandat des opérations, en particulier en ce qui concerne l'admissibilité du recours à la force[42]. Face à l'évolution des opérations de maintien de la paix et devant le constat des problèmes juridiques soulevés, l'Assemblée générale des Nations unies décida très tôt de la création d'un "Comité spécial des opérations de maintien de la paix". Le Comité spécial des opérations de maintien de la paix a été établi par la résolution 2006 (XIX) de l´Assemblée générale le 18 février 1965, et a reçu pour mandat d'entreprendre une étude d'ensemble de toutes les questions des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects[43]. En 2005, le Comité spécial nota « *qu'au cours de ces dernières années, le nombre d'opérations complexes de maintien de la paix a augmenté et que, par voie de conséquence, le Conseil de sécurité a créé des opérations de maintien de la paix chargées d'un certain nombre d'activités qui vont au-delà des tâches traditionnelles (...). Dans certains cas les opérations de maintien de la paix peuvent dépasser le seul contexte militaire ou politique et être multidimensionnelles* »[44]. Le Comité parle alors "des" définitions du terme de maintien de la paix, et reconnaît que les opérations de maintien de la paix ont gagné en complexité et qu'il est donc indispensable de s'entendre sur une terminologie commune pour favoriser la coopération et la communauté des démarches.

Cette complexité est accentuée par le fait que les opérations de maintien de la paix interviennent aujourd'hui avant l'éclatement d'un conflit (prévention des conflits), pendant le conflit (phase de

42 Le Secrétaire général des Nations unies, Dag Hammarskjöld, considéré comme le créateur des opérations de maintien de la paix, usait d'ailleurs de l'expression "Chapitre VI et demi". Caractérisée par un caractère non contraignant et mise en place avec le consentement des parties, principes issus du chapitre VI, elle emprunte au chapitre VII la possibilité d'imposer des mesures coercitives sans l'assentiment des belligérants. Pour Rafâa Ben Achour, « *la notion d'OMP a perdu son unité, son homogénéité et sa cohérence. Catégorie claire reposant sur des principes bien connues, la notion d'OMP est devenue de plus en plus complexe, si bien que chaque opération lancée à partir des années 1990 constitue à elle seule une catégorie à part entière* » (BEN ACHOUR (R.), « Des opérations de maintien de la paix aux opérations d'imposition et de consolidation de la paix », in H. Slim et J.-M. Thouvenin (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective. Droit, pratique et enjeux stratégiques*, Colloque de la SFDI, Journée franco-tunisienne, Pedone, Paris, 2005, 280 pages, pp. 123-130). Voir également : ABI-SAAB (G.), « La deuxième génération des opérations de maintien de la paix », *Trimestre du Monde*, 4ème semestre, 1992, pp. 87-97 ; CARDONA LLORENS (J.), « Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas : hacia una revision de sus principios fundamentales ? », in J.-C. Llorens (dir.), *Cursos euromediterraneos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, vol. 6, 965 pages, pp. 759-891 ; ISSELE (J.-P.), « La métamorphose des opérations de maintien de la paix des Nations unies », in *L'ordre juridique international, un système en quête d'équité et d'universalité. Liber Amicorum Georges Abi-Saab*, Martinus Nijhoff Publishers, Bruxelles, 2001, 1132 pages, pp. 777-796.

43 Assemblée générale des Nations unies, Résolution 2006 (XIX) sur *l'étude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects*, 1330ème séance plénière, 18 février 1965.

44 Assemblée générale des Nations unies, *Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix et de son Groupe de travail, Documents officiels, 59ème session, session de fond de 2005 (New York, 31 janvier-25 février 2005) et Reprise de la session 2005 (New York, 4-8 avril 2005)*, Supplément n° 19 (A/59/19/Rev.1), 47 pages, p. 17, points 25, 26 et 87.

conflit non ouvert), lors de la phase de transition, lors de la phase de consolidation de la paix et sont censées alors disparaître. On passe alors dans la phase de reconstruction du pays, dénommée la phase des activités de développement à long terme. Il découle de ce qui précède qu'il existe nécessairement un certain chevauchement des concepts mis en œuvre. Comme le souligne le Professeur Guilhaudis « *dans la réalité, entre prévention, maintien, rétablissement et consolidation de la paix, il n'y a pas de distinction tranchée, plusieurs opérations recouvrent des tâches qui correspondent à plusieurs de ces fonctions* »[45]. De telles tentatives de classification doctrinale rencontrent toutes la difficulté de réduire à des dénominateurs communs, unitaires un ensemble de cas extrêmement complexes, fragmentés et évolutifs.

Le premier constat concernant l'Union européenne est que le concept de "maintien de la paix" est peu utilisé. Que ce soit dans les documents internes à l'organisation européenne ou dans les documents externes (documents avec d'autres organisations internationales - dont l'ONU - ou avec des États tiers), le terme privilégié est celui de "gestion des crises" et non pas celui de "maintien de la paix"[46]. Schématiquement, l'Union européenne distingue la prévention des conflits, la gestion des crises et la consolidation de la paix et définit la gestion des crises comme l'intervention lors des phases aiguës des conflits, à l'appui des efforts déployés pour mettre fin à la violence[47]. Se pose évidemment alors la question de savoir quel critère permet de distinguer la phase violente de la phase aux violences contenues ou réduites. A nouveau intervient une zone grise, celle des phases de transition entre la prévention des conflits, la gestion des crises et la consolidation de la paix. Le découpage théorique ne s'applique pas facilement à la pratique en raison de la difficulté d'être assuré que la zone de trouble est véritablement "entrée" ou "sortie" de la nébuleuse de violences. Les opérations/missions de gestion des crises peuvent, dès lors, empiéter sur les autres phases lorsqu'il est considéré qu'il y a un risque de recrudescence de la violence.

Finalement, les typologies des organisations internationales, doctrinales ou pratiques des opérations

45 GUILHAUDIS (J.-F.), *Relations internationales contemporaines*, Litec, Paris, 2002, 856 pages, p. 775. Voir également : BALMOND (L.), « La contribution des organisations internationales à la sécurité collective : entre chapitre VIII et néorégionalisme », in *La sécurité internationale entre rupture et continuité, Mélanges en l'honneur du Professeur Jean-François Guilhaudis,* Bruylant, Bruxelles, 2007, 638 pages, pp. 1-18.

46 Position commune 2001/374/PESC du Conseil, 14 mai 2001, *sur la prévention, la gestion et le règlement des conflits en Afrique*, JOUE, n° L 132, 15.5.2001, pp. 3-5 ; DAILLIER (P.), *op. cit.* note n° 22, p. 250.

47 Position commune 2001/374/PESC du Conseil, ibid., p. 3, article 2. Une définition de la violence pourrait être : « *une coercition brutale exercée contre des personnes, des biens ou des institutions portant atteinte à leur intégrité, voire tendant à les détruire* » (SUR (S.), *Relations internationales,* Montchrestien, Paris, 2ème éd., 2000, XV-543 pages, p. 380). Une telle approche présente l'intérêt de ne pas limiter la portée du concept au niveau intra ou interétatique. Dans une acception plus large, elle comprend tout acte ou politique troublant ou susceptible de troubler la paix nationale ou internationale. Ce concept n'existe pas en tant que tel en droit international qui ne reconnaît que les notions de contrainte, de recours à la force, d'agression, d'intervention armée et de représailles armées, de rétorsion, de représailles ou encore de contre-mesures.

de maintien de la paix ne sont pas d'une grande utilité pour isoler la phase "maintien de la paix" ou celle de la "gestion des crises" de celle de "prévention des conflits" et de "consolidation de la paix". Le terme même d'opération de maintien de la paix se situe au centre d'une querelle sémantique sous-tendue par des sensibilités différentes : qualifiées à l'ONU d'opération de maintien de la paix, elles deviennent des "Peace Support Operations" à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et des opérations de gestion des crises pour l'Union européenne. Ces divergences sémantiques, cette absence d'unicité de vue, traduisent avant tout l'absence de stratégie globale et consensuelle pour le maintien de la paix[48].

Il convient cependant de parvenir à délimiter notre champ d'étude. Nous considérons que notre hypothèse de travail concerne les missions/opérations de gestion de crise menées par l'Union européenne : à partir du moment où l'Union européenne décide d'intervenir dans une zone en crise et d'y déployer une mission/opération, à la demande du Conseil de sécurité ou suite à une invitation des parties concernées, en vue de prévenir, de maintenir la paix ou de contenir la reprise d'un conflit [49], nous considérons alors que nous nous situons dans le cadre de la gestion des conflits par l'Union européenne. Dit simplement, lorsqu'il y a intervention (opération militaire/mission civile) dans une zone en conflit, il y a gestion des crises[50]. Notre hypothèse de travail exclut donc l'étude des moyens déployés par l'Union européenne dans sa politique de prévention des conflits, ainsi que ceux qui cherchent à reconstruire le pays ou la région concerné[51].

La gestion des crises peut englober un large éventail de missions/opérations différentes. Elle comprend évidemment les opérations militaires, mais également des missions civiles qui n'excluent pas l'emploi de composantes militaires. Au sens de la Politique européenne de sécurité et de défense

48 RUGGIE (J.-G.), « The UN and the Collective Use of force : Whither or Whether ? », in M. Pugh (ed.), *The UN, Peace and Force*, Cass, London, 1997, IX-209 pages, pp. 1-20 ; MANACORDA (S.), « Peace keeping et coopération pénale : définitions et propos introductifs », *Missioni Militari di Peace Keeping e Cooperazione in Materia Penale*, Séminaire réalisé sous l'égide du Consiglio della Magistratura Militare italien, San Remo, 10-12 octobre 2003, 12 pages, pp. 5-6, www.difesa.it.

49 La définition du Secrétaire général des Nations unies prend alors tout son sens : « le maintien de la paix consiste à établir une présence des Nations unies sur le terrain, ce qui n'a jusqu'à présent été fait qu'avec l'assentiment de toutes les parties concernées, et s'est normalement traduit par un déploiement d'effectifs militaire et/ou de police des Nations unies ainsi, dans bien des cas, que de personnel civil. Cette technique élargit les possibilités de prévention des conflits aussi bien que de rétablissement de la paix » (Assemblée générale et Conseil de sécurité, *op. cit*. note n° 1, § 20).

50 Pour une illustration des tâches pouvant être dévolues à une organisation régionale, voir notamment : DAILLIER (P.), *op. cit.* note n° 22, pp. 359-361.

51 La prévention comprend notamment toutes les actions menées par la Commission. Voir notamment : Commission européenne, *Communication sur la prévention des conflits*, COM (2001) 211, Bruxelles, 11.4.2001, 36 pages. En matière de consolidation de la paix, voir notamment : Conseil de sécurité, *Pas de sortie sans stratégie : la prise de décisions au Conseil de sécurité et la clôture ou la transformation d'une opération de maintien de la paix des Nations unies – Rapport du Secrétaire général,* S/2001/394, 20 avril 2001, 14 pages, pp. 2-3, § 11 ; Position commune 2001/374/PESC du Conseil, *op. cit*., note n° 46, article 2.

est en effet "civile" une mission qui n'a pas une visée proprement militaire, mais dont l'objectif reste de procurer de la sécurité au pays concerné : en se substituant, en assistant, en formant et/ou en restructurant les forces existantes qui constituent pour un État l'essence même de sa souveraineté (police, douane, armée, frontières, justice). Cela ne signifie nullement que les militaires en soient exclus (exemple du Kosovo, ou de la Guinée Bissau), ou que l'usage des armes soit prohibé, ou que leur implantation se fasse dans des territoires pacifiés.

Au regard de ces différents constats et des analyses qui en ont été faites, il convient à présent de poser les problématiques de notre sujet et notre hypothèse de recherche.

5. Problématiques et hypothèse de recherche

L'intervention des organisations régionales dans le champ du maintien de la paix, de manière autonome ou dans le cadre de l'autorisation du Conseil de sécurité, ne se contente pas de susciter des interrogations juridiques quant à leur licéité au regard de la Charte. Ces développements régionaux apparaissent également comme révélateurs de l'échec onusien de sécurité collective, comme révélateurs des maux dont souffre le système de sécurité collective, qui sont la perte de crédibilité de l'organisation, l'impossibilité de mettre en œuvre les aspects coercitifs de sa mission, sa marginalisation[52].

La faiblesse de ses moyens a conduit le Conseil de sécurité à s'éloigner des questions militaires. Il s'est auto mutilé et s'est privé d'une partie de ses propres fonctions qu'il a confiées à d'autres. Cette marge de manœuvre libérée par le Conseil de sécurité s'est traduite par une poursuite de l'érosion de ses pouvoirs, concrétisée par des prétentions accrues des organisations régionales dans la sécurité internationale. Le recours à des organisations régionales devient une pratique en pleine expansion qui s'impose comme le moyen opérationnel privilégié du Conseil de sécurité. Ce recours aux organisations régionales, ainsi que leur développement régulier, dévoilent progressivement le risque d'une substitution progressive de la sécurité collective régionale à la sécurité collective universelle. L'ONU devient un acteur résiduel d'un système de sécurité collective dévoyé. Elle perd peu à peu

52 LAGRANGE (Ph.), *La sous-traitance de la gestion coercitive des crises par le Conseil de sécurité des Nations unies*, Thèse de droit international public, sous la direction du Professeur Patricia Buirette, soutenue le 8 juin 1999, Université de Poitiers, 899 pages, p. 51 ; ANAGNOSTOU (M.), *Le rôle de l'ONU pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Leçons tirées de l'intervention au Kosovo,* Mémoire de DEA de relations internationales, sous la direction du Professeur Jean Klein, Université Paris I Sorbonne, 2002-2003, 159 pages.

ses prérogatives en matière de sécurité internationale et s'éloigne de son rôle de stabilisatrice et d'initiatrice de la paix. On peut dès lors se demander s'il n'y aurait pas là un développement coutumier préjudiciable au système collectif de la Charte. Le système de l'autorisation n'ouvre-t-il pas la voie à un déséquilibre manifeste entre le phénomène de régionalisation du maintien de la paix et la responsabilité principale du Conseil de sécurité ? La réponse se trouve dans la question. N'est-ce pas là le point de défiance envers le régionalisme qui ressurgit des oubliettes de Durnbarton Oaks ? La pratique de l'autorisation apparaît clairement comme le développement le plus inquiétant de la régionalisation du maintien de la paix, et c'est notamment sur cet aspect précis que le cadre juridique doit être corrigé.

L'intervention des organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix porte donc le risque d'une involution du système de sécurité collective, consacrant le retour à une forme dégradée et rudimentaire de sécurité collective et le développement de solutions parallèles. Ces interventions régionales alimentent le risque d'une régression du Conseil de sécurité dans son rôle central et favorisent l'émergence de procédés de contournement ou de substitution.

Or, si la contribution des organisations régionales au maintien de la paix est un phénomène récent, l'idée de la création d'une organisation internationale ayant pour but de soumettre à une autorité commune des Etats demeurés jusque là indépendants et souverains, et par là de mettre en place un système de sécurité collective, est très ancienne[53]. Si cet aspect historique n'entre pas dans le cadre de notre étude, l'apport de l'UE à la consolidation de cette construction est au cœur de notre thèse. Le renforcement des systèmes de sécurité régionaux doit servir le renforcement du système de sécurité collective. Dès lors, la construction du système de sécurité européen doit servir la solidification du système de sécurité onusien. Ce système de sécurité collective doit être fort de ses systèmes de sécurité régionaux et traduire ainsi l'idée sous-jacente inscrite dans le Chapitre VIII de la Charte. Les réflexions et développements des systèmes de sécurité régionale doivent nourrir le système de sécurité collective et inversement les réflexions et développements du système de sécurité collective doivent nourrir les systèmes de sécurité régionale. Ainsi, le système mis en place dans la Charte s'enrichit, au lieu d'être marginalisé et figé dans ses blocages, en même temps qu'évoluent les réflexions menées sur la question de la pacification de la société internationale

53 Voir notamment la pensée de Dubois, de Crucé, de Sully, de l'Abbé de Saint Pierre, de Rousseau, de Kant, de Penn et de Bentham. BOUTHOUL (G.), *La guerr*e, Que sais-je, 6ème édition, PUF, Paris, 1978, 127 pages ; DELBEZ (L.), « La notion étique de guerre – Licéité de la guerre », *RGDIP*, 1953, vol. 67, pp. 16-39 ; DEROCQUE (G.), *Le projet de paix perpétuel de l'abbé de Saint-Pierre comparé au Pacte de la Société des Nations*, Thèse de Droit, présentée le jeudi 6 juin 1929, Université de Paris, 205 pages ; VERDROSS (A.), « Règles générales du droit international de la paix », *RCADI*, La Haye, 1929, vol. 30, pp. 271-517.

depuis des siècles[54].

Face aux problèmes posés par l'intervention des organismes régionaux dans le domaine du maintien de la paix, qui mettent en péril le système de sécurité collective instauré par la Charte, l'action de l'UE s'inscrit dans cette problématique de marginalisation du système de sécurité collective. Et c'est ici que toute la construction européenne en tant que système de sécurité régional et toutes ses interventions effectives prennent une importance fondamentale pour le système de sécurité collective.

Ainsi formulée, l'étude de l'intervention de l'UE dans le champ du maintien de la paix doit permettre de répondre à un ensemble de sous questionnements. En quoi la gestion des crises pour le maintien de la paix participe-t-elle de l'essence même de la construction européenne ? En quoi la construction européenne passe-t-elle nécessairement par la gestion des crises, en lien et au même titre que toutes les démarches internationales pour le maintien de la paix ? Les démarches coutumières pour le maintien de la paix conduisent-elles à un développement spécifique du droit européen dans le domaine de la sécurité civile et militaire ? Ce développement régional coutumier des droits et obligations des sujets secondaires de droit international participe-t-il plus largement à l'enrichissement des notions juridiques de droit international ? La démarche européenne peut-elle contribuer à la résurgence des craintes liées au régionalisme ? Les interventions européennes au nom des droits de l'homme et des autres grands principes internationaux correspondent-elles réellement à leur application ou l'interprétation qui en est donnée contribue-t-elle à leur dégradation/déformation ? Quelles modifications en termes d'enrichissements ou de risques apportent-elles au système de sécurité collective ? Tels sont les éléments qui commandent le plan adopté dans cette étude.

6. Plan

54 A l'instar des démocraties, les sociétés universelles et les regroupements régionaux ont été délibérément créés par des êtres humains à un moment précis de l'histoire, sur la base d'une certaine conception du monde, de la guerre et de la paix, et de la manière appropriée dont leurs relations devaient être organisées. Si ces regroupements de souveraineté ont leurs origines dans les réactions violentes contre les deux guerres mondiales, nous pouvons reconnaître leur filiation intellectuelle. Les principes qui sous-tendent la création onusienne et européenne, retranscrits dans la Charte et dans les Traités européens, sont imprégnés de conceptions plus anciennes d'une limitation de la guerre par le regroupement des Etats au sein d'unions. L'UE et l'ONU sont des constructions historiques et idéologiques. La relation entre l'UE et l'ONU est marquée en substance par cet héritage, héritage qui permet de donner une lecture de la Charte autre que juridique.

Les organisations régionales ont été acceptées dans le système de sécurité collective de la Charte, à la condition qu'elles soumettent leurs actions au contrôle d'un tiers, en l'occurrence le Conseil de sécurité. L'analyse du développement parallèle de systèmes régionaux dans le règlement des conflits et dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales peut aboutir à des conclusions très différentes : sont-elles des sujets participants à la solidité du système collectif ? La régionalisation du maintien de la paix aboutit-elle au contraire à l'émergence de systèmes parallèles de gestion des conflits, difficilement conciliables avec le système centralisé, et partant potentiellement préjudiciable à la solidité du système universel ?

L'Union européenne se positionne comme une organisation régionale différente. Son action serait double : la première aurait pour vocation de renforcer le système de la Charte tel qu'il existe actuellement. En se plaçant au service des Nations unies, ou assumant ses responsabilités régionales, elle lierait la mise en œuvre de ses moyens civils et militaires au respect systématique de la licéité internationale, telle qu'elle découle du système de la Charte. Son action contribuerait également à l'amélioration du système existant en dépassant une vision du maintien de la paix qu'elle trouve réduite à un service minimum (mettre un terme au conflit, vision négative de la paix[55]). Son action servirait au contraire à accompagner alors les innovations onusiennes (sur lesquelles elle peut d'ailleurs avoir eu un impact non négligeable, voire être à l'origine des innovations), ses mutations, en servant de réceptacle et de concrétisation aux innovations en la matière (vision positive de la paix[56]). Nous tenons ici à souligner l'emploi du conditionnel, en ce qu'il s'agit d'un présupposé et non d'une affirmation.

A l'heure où le système de sécurité collective est confronté aux développements de solutions parallèles (solutions régionales, solutions unilatérales au service notamment du principe de la responsabilité de protéger)[57], d'actions en marge de l'autorité du Conseil de sécurité collective, c'est le cadre général qu'il convient de défendre et d'adapter aux modifications profondes qu'il a connues. Le rôle de l'Union européenne est alors de présenter un modèle d'action conforme au cadre général prévu par la Charte, un modèle dont un des axes principaux est le multilatéralisme (moyen idéal

55 WHITE (N.-D.) et TRYBUS (M.), « Conclusions on the Current State of European Security Law », in M. Trybus et N. White (ed.), *European Security Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 381 pages, pp. 353-358, p. 354.
56 BAILBE (Ph.), *Du maintien de la paix à la gestion des crises : la force de police européenne*, Thèse de droit international public, sous la direction du Professeur Louis Balmond, soutenue le 15 décembre 2005, Université de Nice – Sophia Antipolis, 663 pages, p. 5 ; COLARD (D.), « De la paix par la force à la paix par la sécurité coopérative et démocratique », *Ares*, mai 2000, n° 45, pp. 11-21 ; SUR (S.), *Relations internationales*, Montchrestien, Paris, 2ème éd., 2000, XV-543 pages, p. 391.
57 DAILLIER (P.), *op. cit*., note n° 22, p. 263. Voir également : SAMII (C.) et SIDHU (W.-P.-S.), *op. cit.*, note n° 2, p. 256.

pour influencer d'autres sujets de droit international à agir en conformité avec le cadre général), et un modèle d'innovation (moyen de moderniser le cadre général)[58]. Après plusieurs années d'expérimentation, il convient aujourd'hui de s'interroger sur le sens et la portée de la gestion des crises de l'Union européenne, en ce qu'elle transforme l'organisation internationale en tant que sujet de droit international et de système de sécurité régionale, en ce qu'elle affecte le système de sécurité collective, mais aussi celui des États membres, en ce qu'elle participe à la consolidation d'un cadre juridique qui demeure extrêmement lacunaire.

Pour y parvenir, l'Union doit évidemment être sujet de droit international, et disposer d'un degré d'autonomie suffisant pour exercer efficacement ses pouvoirs et ainsi mener à bon terme les tâches et fonctions qui lui ont été attribués par ses États membres. Ce degré d'indépendance doit lui permettre de formuler une politique propre, afin de pouvoir concrètement agir dans le domaine international du maintien de la paix. Nous raisonnerons en termes d'ordre juridique, pour montrer dans un premier temps l'autonomie de l'Union européenne du point de vue de l'ordre juridique interne, c'est-à-dire par rapport aux États membres, pour envisager ensuite l'autonomie du point de vue de l'ordre juridique international, c'est-à-dire dans les relations avec les tiers (**PARTIE I**).

La seconde partie sera consacrée à l'intervention effective de l'Union européenne dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Cette partie analysera la conformité et l'apport du système de sécurité européenne au système de sécurité collective. Il siéra d'analyser l'adéquation du cadre d'intervention de l'UE par rapport au cadre d'intervention des organisations régionales institué par la Charte, et les conditions de licéité et de légitimité internationales des missions et opérations de l'Union européenne, c'est-à-dire la concordance de son action au système de la Charte. Enfin, il s'agira de dégager la contribution de l'Union européenne aux évolutions du droit international du maintien de la paix, c'est-à-dire son apport aux développements du système de la Charte (**PARTIE II**).

58 Pour l'influence réciproque de l'ONU et de l'UE, voir notamment : Conseil de sécurité, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité sur les aspects civils de la gestion des conflits et de la consolidation de la paix*, S/PRST/2004/33, 22 septembre 2004, 2 pages.

PREMIERE PARTIE :

L'AUTONOMISATION DE L'UNION EUROPEENNE DANS LA GESTION DES CRISES

L'Union européenne est aujourd'hui considérée comme un acteur incontournable du maintien de la paix. Il suffit pour s'en convaincre de relever le nombre grandissant de demandes extérieures qui lui sont adressées, pour qu'elle accepte de diriger des opérations de maintien de la paix à la demande de l'ONU, d'une autre organisation internationale, ou d'un État tiers[59]. A travers ces demandes, ce ne sont plus les États membres qui sont sollicités, mais l'organisation régionale en tant que sujet de référence en la matière. Pour autant, l'Union européenne a rarement été étudiée sous l'angle de son autonomie.

L'autonomisation de l'UE par rapport à ses États membres doit être évaluée au travers de sa capacité interne à élaborer, mettre en œuvre et développer sa propre politique en matière de gestion des crises, et de là, à envisager, décider, planifier et mettre en œuvre ses propres opérations de maintien de la paix, sur la base des compétences qui lui ont été attribuées par le Traité. Ses organes intégrés doivent devenir les acteurs principaux de la mise en œuvre des choix politiques retenus, capables de manière autonome de remplir leurs tâches et de mener les opérations de maintien de la paix que l'organisation européenne a décidé d'entreprendre, et à nouveau, une fois cette première étape entamée, ces organes intégrés doivent être en mesure d'entraîner les modulations nécessaires à la croissance continue du phénomène intégratif. Ils doivent permettre de donner corps à la gestion des crises et représenter à chacun de leurs gestes l'expression la plus nette de l'intégration de la gestion des crises dans l'organisation. Ils doivent représenter le centre névralgique et d'impulsion de la gestion des crises.

L'autonomie de l'UE par rapport à l'ordre juridique international doit être évaluée au travers de sa capacité à gérer les rapports avec les tiers. Elle doit être capable de régler les modalités de ses opérations de maintien de la paix en concluant des accords avec les tiers, ainsi que de définir le régime juridique applicable à ses opérations et à leurs membres. Enfin, il est nécessaire qu'en tant que sujet de droit international, le régime de sa responsabilité soit clairement défini.

L'autonomisation progressive de l'UE est le reflet de la formation d'un système de sécurité régionale, qui est un système organisé, un ensemble articulé de normes, d'organes et de mécanismes, une réponse collective apportée à des problèmes communs. Pour mettre en évidence

59 On peut rappeler par exemple l'opération militaire de l'Union européenne au Tchad et en République centrafricaine, qui fait suite à une demande du Secrétaire général de l'ONU (Conseil de sécurité, *Rapport du Secrétaire général sur le Tchad et la République centrafricaine*, S/2007/488, 10 août 2007, 17 pages) ou l'opération militaire de l'UE en République démocratique du Congo (EUFOR RD Congo) qui fait suite à une demande du Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix des Nations unies (Conseil de sécurité, *Lettre datée du 12 avril 2006, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général*, S/2006/219, 13 avril 2006, 5 pages).

l'autonomisation progressive de l'UE, nous raisonnerons en termes d'ordre juridique, pour montrer dans un premier temps l'autonomie de l'Union européenne du point de vue de l'ordre juridique de l'UE, c'est-à-dire par rapport aux États membres (**TITRE I**), pour envisager ensuite l'autonomie du point de vue de l'ordre juridique international, c'est-à-dire dans les relations avec les tiers (**TITRE II**).

TITRE I :
L'AUTONOMIE DANS L'ORDRE JURIDIQUE INTERNE

« *All in all, the character of CFSP and CSDP is certainly not supranational, but it is not intergouvernemental either. In fact, also in this context, the conclusion must be that it is of a mixed sui generis nature* »[60]

La plupart des études sur l'UE partent de l'axiome qu'elle serait une organisation fortement marquée par son caractère intergouvernemental[61]. Son mode de fonctionnement s'apparenterait presque à celui d'une confédération, ne laissant filtrer que quelques traces d'autonomie dans les mains de l'objet mis en place au service des souverainetés nationales. La Politique européenne commune de sécurité et de défense (PESCD) est jugée intergouvernementale - en comparaison de la méthode communautaire -, essentiellement parce que les États membres sont présumés à l'origine de toutes ses impulsions, et que la règle de l'unanimité préside à son fonctionnement[62]. L'unanimité dans le processus décisionnel d'une organisation internationale signifie que chaque État membre contrôle l'organisation, c'est-à-dire qu'elle ne fera que ce qu'il permettra qu'elle fasse. Dans ce contexte, l'Organisation internationale est objet et non sujet. Elle est un outil au service d'intérêts nationaux et ses actions symbolisent cette somme d'intérêts particuliers, et non pas l'expression de l'intérêt général de l'organisation. Dans la perspective d'une domination absolue de son objet, l'État membre souverain ira jusqu'à vouloir contrôler les moindres détails de l'organisation. S'il peut décider en accord avec les autres États membres de doter l'organisation d'un secrétariat, il ne s'agira que d'un simple organe administratif, géré par un Secrétaire qu'il aura lui-même choisi par la voie de l'unanimité. Si l'organisation étend son domaine de compétences, et s'il faut, pour soutenir ses réalisations, créer des organes subsidiaires, là encore, il ne sera pas question de leur laisser la moindre marge de manœuvre, mais l'État membre devra s'assurer un moyen de contrôle

60 DE ZWAAN (J.), « Foreign Policy and Defence Cooperation in the European Union : Legal Foundations », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 17-36, p. 35.
61 CONSTANTINESCO (V.), « Les noms de l'Europe », in *Le droit des organisations internationales - Recueil d'Etudes à la mémoire de Jacques Schwob*, Bruylant, Bruxelles, 1997, 362 pages, pp. 309-330, p. 309 ; CAMMILLERI-SUBRENAT (A.), *Le droit de la politique européenne de sécurité et de défense dans le cadre du traité de Lisbonne*, Lavoisier, Paris, 2010, IX-293 pages ; CREMONA (M.), « The Common Foreign and Security Policy of the European Union and External Relations Powers of the European Community », in D. O'Keeffe et P. Twomey (ed.), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, Wiley Chancery Law, London, 1994, XXIV-374 pages, pp. 247-258, p. 250.
62 Article 31 du TUE.

étendu de leurs actions. Ils ne seront alors que de simples outils de fonctionnement au service des intérêts que l'État défend dans l'organisation, et non pas des outils mis en place pour servir l'intérêt général de l'organisation. Dès lors, l'État membre ne soutiendra le projet de création d'un organe subsidiaire que s'il est assuré préalablement que la composition de l'organe répond à l'exigence d'un représentant par État membre, et que les réalisations de cet organe seront soumises au contrôle d'une instance intergouvernementale. En résumé, l'État membre accepte de coopérer, mais il faut qu'il soit clairement établi qu'il ne souffrira aucune sorte d'empiétement sur la plénitude de sa puissance et sur son autodétermination dans les relations internationales. Dans un domaine aussi sensible que la politique étrangère, les États membres optèrent sans nulle surprise le 7 février 1992 pour la voie de l'unanimité comme processus décisionnel de l'Union européenne[63]. Le Secrétariat fut confiné à une simple mission d'assistance de la Présidence du Conseil et à quelques tâches administratives. Il ne fut pas question de créer d'organes subsidiaires, et plus encore, il ne fut pas question de créer d'organes indépendants. Il n'y avait donc aux premières heures de l'Union européenne aucune trace d'autonomie. Elle était sous le contrôle absolu de ses États membres.

En 2004, le Traité de Rome II prévit la création d'un Ministre des Affaires étrangères. La simple prononciation de ce terme aurait certainement eu un effet dévastateur en 1991. Il suffit de relire les propos tenus par Mme Thatcher, ou de se rappeler le refus en bloc du projet néerlandais du deuxième semestre 1991 de M. Dankert[64], pour réaliser qu'un "Ministre des Affaires étrangères européennes" ne pouvait, non pas ne pas exister, mais n'était tout simplement pas envisageable dans l'organisation décrite ci-dessus, c'est-à-dire celle placée sous le contrôle absolu de chacun des États membres. Ainsi, il faut constater que l'apparition de ce terme en 2001 infère qu'une certaine autonomie a dû prendre place dans les rapports entre l'UE et ses États membres. De même, chaque inclusion de la règle de la majorité qualifiée dans ses procédures a marqué une avancée significative en termes d'intégration, c'est-à-dire une remise en cause de la protection de l'intérêt national au profit de la recherche de l'intérêt général de l'organisation. Dès lors, peut-on encore juger que la PESCD est une simple politique de coopération entre États, stricte, primitive, et pour parvenir à une telle conclusion, se contenter d'adopter un schéma de comparaison catégorique entre la méthode de coopération entre États et la méthode communautaire intégrative ? Nous considérons au contraire que les avancées en matière de politique étrangère sont à ce point significatives[65], qu'elles infèrent

63 Article J 8 du Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, JOCE, n° C 191, 29.07.92, 112 pages.
64 DOUTRIAUX (Y.), *Le Traité sur l'Union européenne*, Armand Colin, Paris, 1992, 243 pages, p. 44 et p. 63.
65 Il faut comprendre, comme le souligne Emmanuel Decaux, que l'UE évolue de manière expérimentale davantage que par le biais de modifications de ses textes fondamentaux : « *on voit aujourd'hui s'esquisser une nouvelle étape de ce grand dessein qu'est l'affirmation de l'Union européenne en tant qu'acteur majeur des relations internationales, avec*

un renouveau des conclusions, et induisent le dépassement d'une comparaison trop rigide entre méthode coopérative et méthode communautaire. Il est nécessaire - et l'étude des évolutions en matière de gestion des crises nous y invite –, de saisir toutes les nuances des phénomènes et dès lors de rendre moins dichotomique les classements des politiques européennes, pour considérer qu'il existe entre la méthode communautaire pure et la méthode de coopération primitive, une méthode intermédiaire intégrative, qui serait l'intégration progressive d'une politique dans les mains de l'organisation et aurait comme moteur principal la recherche de l'intérêt général supérieur de l'organisation[66]. La politique étrangère de l'Union européenne est prise dans un mouvement particulier, fréquemment rencontré dans la construction européenne, désigné sous le nom d'intégration.

La méthode communautaire a été progressivement réinventée et adaptée à la politique étrangère. On ne peut plus aujourd'hui réduire le phénomène et le sens de la communautarisation au droit d'initiative de la Commission européenne, au contrôle exercé par la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) et au rôle dévolu au Parlement européen. D'autres modes ont été recherchés afin de promouvoir et de défendre l'intérêt général de l'UE. Il faut réaliser que ce n'est pas tant le fait que la Commission européenne soit en charge de la promotion et de la défense de l'intérêt général qui caractérise la méthode communautaire, mais le fait que des organes/institutions soient spécifiquement mis en place pour promouvoir et défendre cet intérêt général. Si la Commission n'a pas de place majeure dans l'élaboration de la gestion des crises, il faut essentiellement souligner qu'elle ne détient pas le monopole de cette promotion et de cette défense. D'autres modes ont été élaborés pour contrôler les actions entreprises, afin de veiller à ce que l'intérêt de l'Union européenne soit le dénominateur commun des actions envisagées.

Certes, on doit à l'objectivité de dire que l'UE, telle qu'elle se présente dans le Traité de Maastricht, est conçue comme une organisation de coopération intergouvernementale stricte, régie par la règle de l'unanimité. Les dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune

une série d'initiatives empiriques, préférant démontrer le mouvement en marchant plutôt que d'imposer des sauts par trop brutaux pour certains partenaires (...). Depuis les échecs des modèles "clé en main" que constituaient aussi bien la CED que le plan Fouchet, le progrès de la construction européenne est peut être fait de cet 'empirisme organisateur', les étapes juridiques et les avancées concrètes s'épaulant les unes les autres » (DECAUX (E.), « Le processus de décision de la PESC : vers une politique étrangère européenne ? », in E. Cannizzaro (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, Kluwer Law International, The Hague, 2002, 345 pages, pp. 17-49, p. 17).

66 DE ZWAAN (J.), *op. cit.* note n° 60, p. 35 ; WESSELS (W.), « Theoretical Perspectives : CFSP beyond the Supranational and Intergovernmental Dichotomy », in D. Mahncke, A. Ambos et C. Reynolds (ed.), *European Foreign Policy : From Rhetoric to Reality ?*, Peter Lang, Bruxelles, 2004, 381 pages, pp. 61-96 ; WESSELS (W.), « La voie d'une puissance européenne ou bien cosmétique intergouvernementale ? : les dispositions du Traité constitutionnel sur la PESC, *AFRI*, 2005, vol. 6, pp. 647-662 ; REGELSBERGER (E.) et WESSELS (W.), « The CFSP Institutions and Procedures : a Third Way of the Second Pillar », *EFAR*, 1996, n° 1, pp. 29-37.

contiennent en filigrane la volonté des États membres de préserver leur souveraineté en matière de politique étrangère. Cependant, dès 1992, le constat est à nuancer. Les négociations préparatrices du Traité de Maastricht contiennent davantage : l'idée qu'il était temps pour les européens de dépasser la Coopération politique européenne, accompagnée d'un ensemble de questions, de divergences étatiques et institutionnelles sur la finalité à donner à cette politique étrangère. Les présidences successives qui séparèrent l'initiative franco-allemande de la signature du Traité de Maastricht, les réactions des institutions européennes, et les nombreuses contributions des États membres permettent de considérer que l'Union européenne, dès sa phase originelle, contenait en germes davantage qu'une organisation de coopération intergouvernementale d'inspiration confédérale, et que le processus retenu fut d'emblée celui de la coopération intégrative. La signature du Traité de Maastricht marqua, dès lors, la première étape d'intégration de la politique étrangère dans l'organisation européenne, les balbutiements de la mise en place d'une politique européenne en matière de maintien de la paix, davantage que la mise en place d'une organisation intergouvernementale. L'idée de départ était que l'Union politique prendrait forme graduellement, et que progressivement, il serait déposé en son sein les instruments nécessaires à sa consolidation. Si des commentateurs du Traité de Lisbonne continuent de considérer que la politique étrangère de l'Union européenne reste marquée par le sceau de la coopération intergouvernementale, ils semblent omettre le fait que l'UE s'est considérablement étoffée, et que les aménagements réguliers lui ont permis de gagner en autonomie. Il subsiste dans le texte du Traité de Lisbonne des stigmates du texte de base de l'Union européenne - celui de Maastricht -, mais la coopération primitive que Maastricht incarnait s'est profondément édulcorée au profit d'une méthode intégrative[67].

Il serait illusoire de considérer qu'il suffirait de quelques dispositions placées dans le Traité sur l'Union européenne pour que celle-ci devienne totalement autonome. Le caractère particulièrement sensible de la politique étrangère, marquée par les profondes divergences en termes d'intérêts géopolitiques défendus par chaque État membre - parfois qualifiés de vitaux par ces derniers -, renforcé par une inaction sur le terrain d'une quarantaine d'années, induisaient que pour être aussi solide et crédible que les autres politiques européennes, l'œuvre politique fut progressive, permettant et facilitant une convergence des intérêts, des moyens d'action et des politiques nationales, répondant par là aux voies empruntées par le droit de l'intégration. Il serait tout autant illusoire de croire que les intentions des États membres ne dépassent pas la simple coopération intergouvernementale. Le cadre institutionnel unique, l'instauration d'organes d'élaboration, de

67 NEFRAMI (E.), « La politique étrangère et de sécurité commune et l'identité de l'Union européenne », *AFDI*, 2004, vol. 50, pp. 826-860, p. 839.

mise en œuvre et de conduite de la politique étrangère, la délégation de pouvoirs à des organes intégrés, l'ouverture du droit d'initiative à des organes non gouvernementaux, la concentration des centres d'analyses, d'expertise, de planification, d'évolutions capacitaires, de formation en son sein, ainsi que les facilités de financement, permettent à l'UE de se transformer en un véritable centre d'impulsion de la gestion des crises. Par étapes successives, elle devient de moins en moins tributaire de ses États membres et gagne en autonomie. La politique étrangère s'européanise au cœur même de l'organisation. S'il faut avouer le caractère encore inchoatif de ce processus, il est désormais anachronique de ne pas analyser la politique étrangère de l'Union européenne en dehors du cadre intégratif, et de se cantonner à l'analyse réductrice et dichotomique entre méthode communautaire et méthode intergouvernementale.

Si le droit international général est en grande partie un droit relationnel, au mieux coopératif, le droit international de l'intégration est un droit fusionnel et unitaire. L'organe vital est au cœur de l'organisme et son fonctionnement est de moins en moins tributaire d'impulsions extérieures, d'initiatives personnelles et irrégulières d'États membres. L'organisation devient alors capable d'élaborer et de mener une politique qui lui est propre, et dont le moteur est la recherche de l'intérêt commun

Pour traduire ce phénomène intégratif de la gestion des crises au cœur de l'organisation européenne, il conviendra de s'arrêter sur la structure européenne intégrée en matière de gestion des crises, pour comprendre comment le Haut représentant, s'appuyant sur le Service européen pour l'action extérieur et sur des organes subsidiaires, est à même de dégager les impulsions nécessaires à la formulation, à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique européenne en matière de gestion des crises, et de permettre au Conseil européen et au Conseil de l'UE de prendre les décisions nécessaires (**CHAPITRE I**). Il conviendra également que l'on s'attarde sur la délégation du pouvoir d'exécution, c'est-à-dire que l'on réalise que les organes de l'UE sont en charge de toute la gestion courante des crises, sous le contrôle du Conseil (**CHAPITRE II**).

CHAPITRE I :
La mise en place d'une structure européenne de gestion des crises intégrée

La capacité européenne d'agir dans le domaine de la gestion de crises est intervenue à l'issue d'un long processus[68], qui a vu la mise en place d'organes de coordination et de suivi des situations de crise, l'acquisition de ressources permettant d'envisager la gestion de crises dans ses aspects tant civils que militaires, ainsi que l'élaboration d'un ensemble de procédures et d'instruments juridiques assez complexes relatifs à la mise en œuvre des décisions prises dans ce domaine[69]. Il était

68 Nous n'avons pas trouvé pertinent, dans le cadre de notre travail, de revenir sur ce long processus. En quelques mots, rappelons rapidement que la PESC n'est pas une innovation du Traité sur l'Union européenne. Il s'agit de la codification de la Coopération politique européenne qui, depuis le rapport Davignon de 1970, s'était développée en dehors du cadre juridique communautaire. Fondée sur des techniques de consultation et de concertation dans le domaine de la politique internationale, la Coopération politique européenne a été institutionnalisée, en tant qu'approche diplomatique commune, dans l'Acte unique européen de 1986, sous son titre III relatif à la politique étrangère européenne. Sur l'UEO et la Coopération politique européenne, voir notamment : DUMOULIN (A.), « L'Union de l'Europe Occidentale : Anniversaire du Phénix ou Chant du Cygne ? », *RMC*, 2005, n° 486, pp. 163-171 ; NUTTALL (S.), *European Political Co-operation*, Clarendon Press, Oxford, 1992, 342 pages ; PIJPERS (A.), REGELSBERGER (E.) et EDWARDS (G.) (ed.), *European Political Cooperation in the 1980 : A Common Foreign Policy for Western Europe ?,* Martinus Nijhoof Publishers, Dordrecht, 1988, XVII-381 pages ; VAN EEKELEN (W.-F.) et BLOCKMANS (S.), « European Crisis Management *avant la lettre* », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 37-52 ; WESSEL (R.-A.), « The EU as a Black Widow : Devouring the WEU to Give Birth to a European Security and Defense Policy », in V. Kronenberger (ed.), *The European Union and the International Legal Order : Discord or Harmony ?*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2001, XVI-640 pages, pp. 405-434.

69 Sur les évolutions de la PESC/PESD et de la gestion des crises, voir notamment : BENOIT (L.), « Le lancement des premières opérations militaires de l'Union européenne – Quelques remarques sur l'affermissement de la PESD », *RMC*, n° 477, 2004, pp. 235-240 ; BLOCKMANS (S.) (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages ; BLOCKMANS (S.), « A New Crisis Manager at the Horizon – The Case of the European Union », *LJIL*, 2000, n° 2, pp. 255-263 ; DUKE (S.), *The Elusive Quest for European Security : From EDC to CFSP*, Palgrave Macmillan Press, Basingstoke, 2000, XVII-406 pages, pp. 12-81 ; DUKE (S.), *The EU and Crisis Management : Development and Prospects*, European Institute of Public Administration, The Hague, 2002, XX-230 pages ; DUMOULIN (A.), « Comment se porte la politique européenne de sécurité et de défense ? », *RMCUE*, Juin 2004, n° 479, pp. 367-374 ; FERREIRA-PEREIRA (L.), « The Military Non-Allied States in the CFSP of the 1990's », *European Integration on Line Papers,* 23.3.2004, n° 99, 15 pages, http.eiop.or.at/ ; GNESOTTO (N.) (dir.), *La politique de sécurité et de défense de l'UE : les cinq premières années (1999-2004),* IES, Paris, 2004, 326 pages ; KRONENBERGER (V.), *The European Union and Conflict Prevention : Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2004, XXIX-614 pages ; LINDSTROM (G.), « Les opérations : la défense en action », in N. Gnesotto (ed.), *La politique de sécurité et de défense de l'UE – Les cinq premières années,* IES, Paris, 2004, 326 pages, pp. 121-141 ; REGELSBERGER (E.) et SCHMALZ (U.), « The Common Foreign and Security Policy of the Amsterdam Treaty : Towards an Improved EU Identity on the International Scene ? », in J. Monar et W. Wessels, *The European Union after the Treaty of Amsterdam*, Continuum, London, XIII-338 pages, pp. 249-266 ; REMACLE (E.), « La Politique Commune de Sécurité et de Défense », in E. Bribosia et M. Dony (ed.), *Commentaire de la Constitution de l'Union européenne*, Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 2005, 451 pages, pp. 375-388 ; SCHNEIDER (C.), « L'identité de l'Union européenne élargie dans le domaine de la Politique étrangère de la sécurité et de la défense (PESDCD) », in J. Andriantsimbazovina et C. Geslot (ed.), *Les Communautés et l'Union européenne face aux défis de l'élargissement, Actes du Colloque de Besançon, 17-18 octobre 2002*, Colloque CEDECE, Documentation française, Paris, 2005, XII-620 pages, pp. 249-278 ; SMITH (M.), « The legalization of EU Foreign Policy », *JCMS*, 2001, n° 1, pp. 79-104 ; STEIN (E.), « European Foreign Affairs System and the Single European Act of 1986 », in W.-F. Ebke et J. Norton (ed.), *Festschrift in Honor of Sir Joseph Gold*, Verlag Recht und Wirtschaft, Heidelberg, 1989, 470 pages, pp. 403-422 ; TRYBUS (M.), *European Union Law and Defence Integration*,

nécessaire que les organes représentants l'intérêt général de l'UE acquièrent une plus grande influence dans le processus de prise de décision et de mise en œuvre de la gestion des crises[70]. En effet, la qualité de sujet et non d'objet de l'UE suppose son autonomie juridique, en ce sens qu'elle exprime sa propre volonté et non pas celle de ses membres : elle doit ainsi être porteuse d'un intérêt propre et disposer d'un appareil permanent d'organes chargé de dégager une volonté spécifique à l'UE et d'assurer la représentation de cet intérêt et l'exercice des droits y relatifs. La gestion des crises est une compétence propre de l'UE qui permet d'aller plus loin qu'un simple coopération des États membres, et qui bien qu'elle ne dessaisisse pas ceux-ci, contribue à l'affirmation de l'autonomie de l'Union et de son caractère de personne distincte de ses États membres.

Cet axe privilégié d'intégration commence au niveau du Haut représentant, avec un dispositif de coordination et d'élaboration efficace au niveau du Service européen pour l'action extérieure), et se prolonge au niveau des organes parallèles, techniques et formateurs de l'organisation, pour permettre au Conseil de l'UE et au Conseil européen de prendre les décisions nécessaires. Une distinction doit être faite entre les organes de nature politique et ceux qui ont une nature plus opérationnelle. Le Haut représentant et son Service pour l'action extérieure doivent permettre de défendre cet intérêt supérieur afin d'orienter les décisions du Conseil européen et du Conseil de l'UE en ce sens (**SECTION I**). La création d'organes subsidiaires parachève l'architecture européenne de gestion des crises et permet à l'UE d'agir en tant que sujet autonome par rapport à ses États membres (**SECTION II**).

Hart, Oxford, 2005, LIV-419 pages ; WESSEL (R.-A.), *The European Union's Foreign and Security Policy. A Legal Institutional Perspective*, Kluwer Law International, The Hague, 1999, 400 pages.

70 GESLIN (A.), « Réflexions sur la répartition de la responsabilité entre l'organisation internationale et ses États membres », *RGDIP*, 2005, n° 3, pp. 539-579, p. 564.

SECTION I

Les organes principaux de la gestion des crises

Le Haut représentant et les organes travaillant à son service forment la source de l'intérêt général de l'UE et la clef de voûte de l'élaboration de la politique européenne de gestion des crises. Lieu de coordination générale, ils soumettent aux organes de décision de l'Union européenne des options clairement définies (**PARAGRAPHE I**). Sur la base de ces travaux, le Conseil européen et le Conseil de l'Union européenne prennent alors les décisions juridiques nécessaires à la mise en œuvre de la politique européenne de gestion des crises (**PARAGRAPHE II**).

PARAGRAPHE I : Le rôle prépondérant du Haut représentant dans la gestion des crises

Pour comprendre l'importance d'un Secrétariat dans le cadre d'une organisation, il nous semble important de citer l'opinion suivante : « *l'indépendance et le pouvoir d'initiative attribués au Secrétaire général des Nations unies ont permis de dégager (...), en face d'organes composés exclusivement de délégués d'États, une représentation de l'intérêt global de l'organisation. Le même qualificatif peut-il s'appliquer à d'autres secrétariats internationaux ? Sans vouloir en rien minimiser leur pouvoir d'initiative et leur influence réelle, j'hésite à répondre affirmativement à cette question puisque nous voyons que le pouvoir politique est tenu fermement entre les mains des organes représentatifs des États membres. On voit mal comment de tels secrétariats pourraient poursuivre une politique propre, voire indépendante* »[71]. Cette opinion est celle de Pierre Pescatore en 1972, et il serait intéressant de savoir s'il ne serait pas prêt à considérer que le Haut représentant de l'Union européenne peut désormais, lui aussi, entrer dans ses constatations onusiennes. Le rôle du Haut représentant de l'Union européenne ne consiste pas à assurer des tâches "secrétariales", administratives, touchant aux aspects pratiques comme la configuration des salles, la traduction, l'interprétation ou la production de documents. Ce rôle est dévolu au Secrétaire général adjoint. Il ne s'identifie pas non plus strictement aux seuls intérêts des États membres réunis au sein du Conseil. La mise en place d'une architecture de gestion de crise donne au contraire une place

71 PESCATORE (P.), *Le droit de l'intégration : Emergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés européennes,* Bruylant, Bruxelles, 2005, 100 pages, p. 27.

prépondérante au Haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, pour ne pas dire son Ministre des affaires étrangères. Le Haut représentant promeut l'intérêt général de l'Union européenne (**A**), et dispose d'un support européen, qui travaille à son service dans la poursuite des objectifs fixés à l'Union européenne dans le domaine de la gestion des crises (**B**).

A] La représentation de l'intérêt général supérieur de l'Union

Pour analyser le rôle du Haut représentant en matière de gestion des crises, il conviendra tout d'abord de revenir sur l'évolution de sa fonction (**1**). Il s'agira ensuite de mettre en évidence qu'il est désormais l'élément catalyseur de l'intérêt général supérieur de l'UE (**2**).

1) L'évolution de la fonction de Haut représentant

La nécessité de reconsidérer la fonction et le rôle du Haut représentant de l'Union européenne à la lumière d'une dizaine d'années de développements pratiques fut soulignée par Javier Solana lui-même en 2002. « *We need more flexibility, and innovation ; less theory, and more practice. That is true of the function of High Representative, whose conventional description as "intergovernmental" is, in my view, simplistic, and simply wrong* »[72]. La remarque du Haut représentant sur son propre rôle au sein de l'Union européenne souligne l'anachronisme des considérations qui réduiraient son rôle à la seule assistance de la Présidence du Conseil, ou à quelques tâches bridées par l'organe intergouvernemental[73]. De telles considérations étaient valables en 1997 lors de la création de la

72 Convention européenne, Groupe de travail VII, *Address of the Secretary-General/High Representative Mr Javier Solana at the meeting of the WG VII on 15 October 2002*, WG VII, WD 8, Bruxelles, 15.10.2002, 11 pages, p. 11. Voir également : HENDRICKSON (R.-C.), STRAND (J.) et RANEY (K.), « L'opération Artemis et Javier Solana : perspectives de l'Union européenne sur le renforcement et l'unification de la politique étrangère et de sécurité », *Revue militaire canadienne*, 2007, n°1, www.journal.forces.qc.ca (« *Au cours des dernières années, peu d'études se sont interessées au rôle et à l'influence que pourrait exercer le Haut représentant de l'Union européenne pour la Politique étrangère et de sécurité commune. Cette lacune sur le plan scientifique peut, en partie, s'expliquer par le fait que le rôle institutionnel du Haut représentant demeure ambigu. Par conséquent, son autorité politique et sa fonction de représentant risquent d'être difficiles à définir et à étudier* ») ; SMITH (M.), *Europe's Foreign and Security Policy – The Institutionalization of Cooperation,* Cambridge University press, Cambridge, 2004, 312 pages, p. 230 ; SALMON (T.) et SHEPHERD (A.), *Toward a European Army : a Military Power in the Making ?*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2003, X-239 pages, p. 89).

73 L'article 51 de la plus ancienne version du TUE faisait apparaître que le Conseil était assisté d'un secrétariat général, placé sous la direction d'un secrétaire général, nommé par le Conseil statuant à l'unanimité. Le secrétaire général

fonction de Haut représentant par le Traité d'Amsterdam : le Secrétaire général du Conseil était alors chargé d'assister le Conseil pour les questions relevant de la PESC, en contribuant à la formulation, à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions. A la demande de la Présidence, il agissait ponctuellement au nom du Conseil, en conduisant le dialogue politique avec les tiers. Il ne disposait pas de pouvoir d'initiative. On se situait alors dans la seconde partie du classement de Pierre Pescatore, celle où malgré l'éventualité d'une influence réelle sur la politique menée par l'organisation (participation à la formulation, à l'élaboration et à la mise en œuvre de la PESC), le Secrétaire général se limitait à être au service des intérêts des États membres, réunis au sein du Conseil.

De nombreux éléments ont permis l'évolution de la fonction en dehors d'une révision des textes européens : l'implication personnelle indéniable de Javier Solana, la satisfaction des États membres quant à son travail (non démission de sa part, non volonté des États membres de mettre fin à ses fonctions, ou de mettre un frein au dynamisme dont Javier Solana a fait preuve). Un certain nombre de prouesses diplomatiques ont ainsi été attribuées à Javier Solana, à titre de Haut représentant de l'Union européenne. Comme le soulignent Hendrickson, Strand et Raney : *« de fait, il a été le négociateur principal pour l'Union européenne durant la crise en Macédoine en 2001, au cours de laquelle il a travaillé à concilier les points de vue des rebelles albanais et ceux du gouvernement macédonien sur des questions constitutionnelles (...). Les journalistes reconnaissent également la contribution de monsieur Solana aux négociations ayant mené, en 2002, à la levée du siège de la Basilique de la Nativité, prise d'assaut par 13 activistes palestiniens qui se sont exilés à Chypre. Par ailleurs, des observateurs maintiennent que Javier Solana a aussi aidé à convaincre la Turquie d'appuyer les accords "Berlin Plus" (...). Enfin, monsieur Solana a été le pilier, sinon le principal artisan, de l'Accord d'union entre la Serbie et le Monténégro* »[74]. Au delà des efforts diplomatiques déployés par le Haut représentant, il faut souligner le rôle majeur qu'il a pu tenir dans le lancement de certaines missions/opérations de gestion des crises[75].

s'occupait alors d'une petite administration (près de 2000 fonctionnaires), dont la mission était d'assister la Présidence du Conseil et les délégations, en préparant la documentation et les rapports nécessaires à la prise des décisions du Conseil. Il suggérait à la Présidence la tactique et les compromis favorables à l'aboutissement d'une négociation. Sur le plan logistique, il assurait la disponibilité des salles nécessaires aux travaux du Conseil, du COREPER, des comités et groupes, ainsi que la traduction des documents. Le service juridique du Secrétariat général donnait son avis au Conseil et le représentait devant la Cour de justice. Ce Secrétaire général avait été envisagé pour permettre aux Présidences successives d'assurer une meilleure continuité et cohérence des travaux. Mais, cette conception originelle évolua.

74 HENDRICKSON (R.-C.), STRAND (J.) et RANEY (K.), *op. cit.*, note n° 72.

75 Par exemple la mission en Aceh. Pour trouver une solution rapide et permettre le lancement de la mission, Javier Solana dût s'adresser au COPS le 26 juillet 2005. « *That session marked the turning point in the history of the AMM : basically, Solana stated that the EU had to deploy the mission and that a solution had been found to finance it from the CFSP budget ...This assertive intervention of the High Representative tilted the balance in favour of launching the mission* » (BRAUD (P.-A.) et GREVI (G.), *The EU mission in Aceh : implementing peace,* Occasional Paper, December 2005, n° 61, Institut d'Etudes de Sécurité, Paris, 41 pages, p. 26). Ou encore lors de l'opération Artemis : « *en qualité de*

Cette évolution de la fonction a également été marquée par l'importance croissante des tâches dévolues au Haut représentant[76] ; son travail dans la définition des objectifs de la PESCD, et dans la définition de ses valeurs – notamment au travers de la Stratégie européenne de sécurité[77] ; l'importance de la mise en place d'un réseau extérieur ; le choix du Haut représentant pour présider les réunions mensuelles du COPS ; la décision de soumettre les organes nouvellement créés sous sa responsabilité et son autorité directes[78]. D'ailleurs, comme l'écrit le Professeur Eeckhout, « *whereas the TEU describes his role or her role as that of assisting the Presidency, recent joint actions go further. They do not, as a rule, provide for an important role for the Presidency, but instead confer powers on the High Representative and on the PCS »*[79].

Des éléments extérieurs ont également permis l'évolution de la fonction du Haut représentant, ne serait-ce que dans le choix des tiers dans la personne du Haut représentant comme interlocuteur privilégié plutôt qu'en la personne assurant la Présidence de l'Union européenne[80]. Au moment des

---

haut représentant de la Politique étrangère et de sécurité commune, Javier Solana a été au cœur du processus décisionnel de l'opération Artemis, qui a conduit à l'intervention de l'Union européenne au Congo. Avant même que le Conseil de sécurité de l'ONU ne donne son appui à l'opération de maintien de la paix, monsieur Solana était déjà le 'représentant diplomatique' en titre de Kofi Annan auprès de l'Union européenne. Lors d'une rencontre tenue le 19 mai 2003, il a d'ailleurs présenté aux ministres de la Défense la demande de Kofi Annan. Ainsi, on ne peut nier le rôle que Javier Solana a joué dans ce processus. D'autant plus qu'à cette même réunion, les dirigeants de l'Union européenne lui ont confié le mandat de rédiger, en leur nom, une réponse à la requête de Kofi Annan, une façon clairement affirmée de savoir si l'opération était une réelle option stratégique. Par ailleurs, avant que l'Union européenne n'approuve l'opération, les membres du bureau de Javier Solana avaient entrepris des démarches diplomatiques pour inciter les pays européens à déployer leurs forces militaires. Monsieur Solana a aussi demandé à son assistant, Aldo Ajello, d'entamer des pourparlers diplomatiques avec l'Ouganda, le Rwanda et la République démocratique du Congo. Une fois l'opération amorcée, il est entré en contact avec les dirigeants de ces trois pays et s'est rendu, à la mi-juillet 1999, dans leurs capitales respectives pour discuter directement avec les présidents. Il a également voyagé à Bunia et a visité le Conseil de sécurité pour rendre compte de la mission » (HENDRICKSON (R.-C.), STRAND (J.) et RANEY (K.), *ibid.*).

76 Par exemple, le Haut représentant a été progressivement en charge d'engager des négociations avec des tiers (Conseil de l'Union européenne, *Projet d'accord entre l'UE et la Géorgie : autorisation du Conseil donnée au Secrétaire général/Haut représentant, qui seconde la présidence, d'engager des négociations sur la base du projet d'accord*, doc. 10489/04, Bruxelles, 15.06.2004, 1 page). Il est également responsable de la remise régulière de rapports au Conseil de sécurité lors d'une opération militaire de l'UE (voir par exemple : Conseil de sécurité, *Lettre datée du 17 juillet 2003, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général*, S/2003/732, 21.07.2003, 8 pages).

77 *Une Europe sûre dans un monde meilleur – Stratégie européenne de sécurité*, Bruxelles, 12 décembre 2003, 15 pages.

78 Le Haut représentant préside ainsi le Conseil d'administration du Centre satellitaire et de l'Institut d'études de sécurité, il est le Chef de l'Agence européenne de défense (Article 7 de l'action commune 2001/555/PESC du Conseil, 20 juillet 2001, *relative à la création d'un centre satellitaire de l'Union européenne*, JOCE, n° L 200, 25.7.2001, pp. 5-11 ; Article 7 et article 8.1 de l'action commune 2004/551/PESC du Conseil, 12 juillet 2004, *concernant la création de l'Agence européenne de défense*, JOUE, n° L 245/17, 17.7.2004, pp. 17-28 ; Article 6.3 de l'action commune 2005/575/PESC du Conseil, 18 juillet 2005, *instituant un Collège européen de sécurité et de défense (CESD),* JOUE, n° L 194, 26.7.2005, pp. 15-18 ; Article 5.2 et 5.3 de l'action commune 2001/554/PESC du Conseil, 20 juillet 2001, *relative à la création d'un institut d'études de sécurité de l'Union européenne,* JOUE, n° L 200, 25.7.2001, pp. 1-4).

79 EECKHOUT (P.), « Common Foreign Policy », in P. Eeckhout, *External Relations of the European Union – Legal and Constitutional Foundations,* Oxford University Press, Oxford, 2004, LXII-490 pages, pp. 396-421, p. 414.

80 Voir par exemple : *Lettre du Dr. Rangin Dadfar Spanta, Ministre des affaires étrangères de la République Islamique d'Afghanistan à Javier Solana, Haut représentant de l'Union européenne*, 16 mai 2007, 3 pages ; les contacts entre Javier Solana et le Président Ahtisaari qui aboutiront à la mission Aceh de l'UE en 2005, en dépit du peu d'enthousiasme initial de la part des Etats membres européens et du COPS (BRAUD (P.-A.) et GREVI (G.), *op. cit.*, note n° 75, p. 21).

travaux sur la Convention européenne, toutes les propositions suggérèrent une évolution du rôle dévolu au Haut représentant. Toutes concevaient qu'il était désormais nécessaire de faire évoluer sa fonction. On peut se faire une idée exacte du pas franchi en s'arrêtant un instant sur le choix retenu quant à la dénomination de la fonction : le Haut représentant devenait le Ministre des Affaires étrangères de l'Union européenne. On devine que le choix d'une telle dénomination induit que les termes d'autonomisation, de responsabilité, d'action et d'indépendance se sont introduits dans la fonction, et que la fonction initiale de Secrétaire général du Conseil s'est partiellement libérée des liens de dépendance avec le Conseil. Le traité de Lisbonne rejettera la dénomination de "Ministre des Affaires étrangères" en considération de sa surcharge sémantique, mais il ne touchera pas aux apports substantiels apportés par le texte constitutionnel[81]. L'idée que les États membres doivent désormais pouvoir s'en remettre à un organe doté du droit d'initiative et de capacités d'action, qui propose, se fasse mandater et négocie pour l'ensemble de l'Union s'est enracinée. La source de la défense de l'intérêt général de l'Union européenne est née. Elle réside en son "Ministre des Affaires étrangères". Au regard des évolutions apportées par la pratique et les textes européens, il est possible de considérer que la fonction de Haut représentant de l'Union européenne est certainement la plus symptomatique de l'évolution intégrative de la politique étrangère européenne dans l'organisation européenne. Il est à sa création un pur élément de coopération intergouvernementale primitive, tandis que le traité de Rome II le hisse à la fonction de Ministre des Affaires étrangères de l'Union européenne[82]. La version consolidée du Traité sur l'Union européenne lui donne les

81 BENOIT (L.), « La politique de sécurité et de défense dans le traité instituant une Constitution pour l'Europe », *RMC*, 2005, n° 486, pp. 155-162 ; CHALTIEL (F.), « Le traité de Lisbonne : le processus de décision », *LPA,* 18 janvier 2008, n° 14, pp. 3-8, p. 6 ; DUKE (S.), « A Foreign Minister for the EU : but where's the Ministry ? », *Netherlands Institute of International Relations "Clingendael" - Discussions papers in Diplomacy,* 2003, n° 89, The Hague, 20 pages ; LAURENT (S.), « Quelques considérations interinstitutionnelles - A propos de l'office du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité », *LPA,* 4 février 2008, n° 25, pp. 6-11 ; WOUTERS (J.), « The Union Minister of Foreign Affairs : Europe's Single Voice or Trojan Horse », in J.-W. De Zwaan (ed.), *The European Union, An Ongoing Process of Integration – Liber Amicorum Alfred E. Kellermann*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2004, XIX-371 pages, pp. 77-86 ; WOUTERS (J.), COPPENS (D.) et DE MEESTER (B.), « The European Union's External Relations after the Lisbon Treaty », in S. Griller et J. Ziller, (ed.) *The Lisbon Treaty : EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty ?*, Springer, Wien, 2008, XVIII-383 pages, pp. 143-203.

82 Les débats qui eurent lieu en 2002 quant à l'avenir de l'Union européenne témoignent de cette poussée intégrative de la politique étrangère au cœur de l'organisation européenne en la fonction du Haut représentant. En effet, différentes options furent présentées pendant les débats et témoignent, plus que la simple reconnaissance du rôle et de la valeur du Haut représentant, de la place croissante qui lui est reconnue en tant qu'organe propre et indispensable à l'efficacité et au bon fonctionnement de la PESC. La première option se limitait à un simple renforcement du rôle du Haut représentant. Il lui serait reconnu un droit d'initiative et ses moyens seraient renforcés. Cette première option fut d'emblée un pas certain dans la reconnaissance du rôle et de la place du Haut Représentant. Cependant, le rapport final du Groupe de travail Relations extérieures souligna que cette proposition n'était pas assez "hardie". Une seconde option recommandait la fusion complète des fonctions de Haut Représentant au sein de la Commission. A la suite de cette fusion, l'Union disposerait d'un seul centre pour l'élaboration de la politique dans le domaine de l'action extérieure (y compris la PESC), qui relèverait de la Commission. La prise de décision serait confiée aux États membres, via le Conseil européen et le Conseil des ministres, mais c'est la Commission qui serait responsable des initiatives et de la mise en œuvre des politiques, ainsi que de la représentation extérieure de l'Union. Il y aurait une administration unique et un contrôle parlementaire intégral. La fusion ne concernerait pas les questions relevant de la PESD, qui seraient soumises à un autre régime. Les quelques propositions retenues pour cette seconde option soulignent clairement la

outils nécessaires pour qu'il puisse faire de l'intérêt général l'élément catalyseur des actions européennes.

2) L'intérêt général comme élément catalyseur des actions européennes

Le Traité de Lisbonne fait du Haut représentant le plus haut fonctionnaire de l'Union européenne. Il conduit la politique étrangère de l'Union, contribue par ses propositions à l'élaboration de cette politique, et l'exécute en tant que mandataire du Conseil[83]. Il assure la fonction exécutive : proposition, coordination, pilotage de l'exécution. Pour défendre l'intérêt général de l'Union, il dispose d'un droit d'initiative : il peut saisir le Conseil de toute question relevant de la politique étrangère et soumettre des propositions au Conseil. Son droit d'initiative est renforcé par le fait qu'étant un des vice-présidents de la Commission, il a la possibilité de proposer une initiative conjointe avec la Commission[84]. Il devient une passerelle vivante entre les intérêts communautaires et les intérêts intergouvernementaux, dans la recherche de l'intérêt commun supérieur[85]. Dès lors, lorsque le Conseil adopte une décision qui définit une action ou une position de l'Union sur proposition du Haut représentant, présentée à la suite d'une demande spécifique que le Conseil européen lui a adressée, ou à l'initiative du Haut représentant, le Conseil statue à la majorité qualifiée[86]. Par ce droit d'initiative, le Haut représentant peut permettre à l'Union européenne de poursuivre une politique proprement européenne, s'attachant à poursuivre le seul intérêt général de l'Union et devenir la source "européenne" qui manquait jusqu'alors au processus d'initiative de l'UE[87]. Le caractère bicéphale du futur Ministre des Affaires étrangères doit permettre une mise en cohérence globale de l'initiative politique. Le Haut représentant doit contribuer à la préparation des

volonté de communautarisation de la PESC. Il est précisé dans le rapport que cette option fut considérée par "un nombre considérable de membres" comme la "solution la plus efficace", et qu'elle ne fut pas retenue parce qu'elle n'était pas réalisable "à ce stade" à défaut de consensus entre les États membres pour faire de la politique étrangère une compétence exclusive/ partagée de l'UE. Les tenants de cette option insistèrent sur le fait qu'elle devait rester l'objectif ultime. L'option ultime renforce donc clairement l'idée selon laquelle le Traité de Lisbonne contient clairement la marque d'une période de transition entre la méthode intergouvernementale et la méthode intégrative. La troisième option est un compromis entre les deux premières et fut retenue dans le cadre du Traité de Lisbonne.

83 Article 18.2 du TUE

84 Article 30 § 1 du TUE.

85 Ce regroupement est notamment dicté par les difficultés rencontrées par une gestion bicéphale de l'action extérieure de l'Union : le Commissaire aux relations extérieures gérait le budget de l'action extérieure (plus de 6,5 milliards d'euros par an), mais il n'avait – en principe – pas de rôle diplomatique. C'était la responsabilité du Secrétaire général (encore que celle-ci soit circonscrite aux mandats qui lui sont confiés par le Conseil) qui disposait d'un budget dérisoire (limité à 45 millions d'euros par an).

86 Article 30 § 1 du TUE.

87 Si la Commission européenne détenait un droit d'initiative en matière de politique étrangère, elle n'en a pourtant jamais fait usage

décisions politiques et à la formulation d'options à l'attention du Conseil afin que ce dernier puisse en permanence se concentrer sur les questions politiques majeures requérant des décisions opérationnelles ou des orientations politiques. Il peut plus spécifiquement proposer au Conseil de prendre une décision sur le lancement d'une mission/opération de maintien de la paix, et proposer de recourir aux moyens nationaux, ainsi qu'aux instruments de l'Union, le cas échéant conjointement avec la Commission européenne (article 42 § 4 TUE). Une fois que le Conseil a adopté les décisions portant sur les missions/opérations européennes, et qu'il a défini les objectifs et la portée, ainsi que les modalités générales de mise en œuvre, le Haut représentant contribue à la mise en œuvre des décisions de politique étrangère et de sécurité en étroite coordination avec les autres acteurs européens de gestion des crises. Il est notamment chargé de veiller à la coordination des aspects civils et militaires de ces missions/opérations[88].

Le Haut représentant doit s'assurer de l'unité, de la cohérence et de l'efficacité de l'action de l'Union[89]. Il veille ainsi à ce que les États membres œuvrent de concert au renforcement et au développement de leur solidarité politique mutuelle, et "surveille" leurs actions sur la scène internationale, sous l'angle de la conformité desdites actions avec les intérêts de l'Union européenne[90]. Dans le cas où un État membre déclarerait que pour des raisons de politique nationale qu'il aurait exposées, il aurait l'intention de s'opposer à l'adoption d'une décision devant être prise à la majorité qualifiée, et que, dès lors, il ne serait pas procédé au vote, le Haut représentant devrait chercher les moyens de trouver avec celui-ci une solution acceptable. C'est donc désormais en partie entre ses mains que réside la convergence des intérêts nationaux vers l'intérêt supérieur de l'Union européenne[91]. Il apparaît clairement dans cette disposition qu'il n'est plus au service des États membres réunis au sein du Conseil, mais qu'il œuvre dans chacune de ses actions et de ses interventions dans la poursuite de l'intérêt supérieur de l'Union européenne. La démarche du Haut représentant doit en particulier viser à dégager un intérêt commun, autour duquel peut se construire un accord général, sans se heurter à un veto. Le dialogue intergouvernemental ne saurait suffire, l'intervention du Haut représentant peut s'avérer nécessaire pour parvenir à formuler cette volonté commune. Le Haut représentant a désormais cette fonction particulière dans le dispositif européen. C'est pourquoi, pour garantir que le Conseil des Affaires étrangères est dominé par la recherche de cet intérêt supérieur de l'Union, il est présidé par le Haut représentant[92]. En présidant ce Conseil, le Haut représentant peut amoindrir sa contenance intergouvernementale, et user de sa position pour

88 Article 43 § 2 du TUE.
89 Article 26 § 2 du TUE.
90 Article 24 § 3 du TUE.
91 Article 31 § 2 du TUE.
92 Article 18 § 3 du TUE.

faire en sorte que l'intérêt général préside ce Conseil. Dans le cas où une situation exigerait une réaction rapide européenne, c'est-à-dire dans le cas où une situation porterait atteinte à un intérêt de l'UE, il peut convoquer d'office une réunion extraordinaire du Conseil dans un délai de quarante-huit heures ou, en cas de nécessité absolue, dans un délai plus bref[93]. Un État membre peut également lui demander d'organiser une telle réunion extraordinaire. En dehors de ces situations exceptionnelles, le Haut représentant peut saisir le Conseil, à n'importe quel moment, pour toute question relevant de la politique étrangère[94]. Le Haut représentant est, par là, responsable de la protection des intérêts de l'Union européenne. Il n'est plus au service du Conseil, répondant aux demandes de la Présidence, mais il fait appel au Conseil lorsque la situation exige une réaction européenne. Ce ne sont plus simplement les États membres qui peuvent être à l'origine d'une telle réunion extraordinaire, lorsqu'ils estiment qu'un intérêt (potentiellement un intérêt national) est en cause, mais c'est l'intérêt européen qui, dans cette perspective, est à l'origine d'une réunion (potentiellement extraordinaire) du Conseil. C'est donc bien l'intérêt de l'Union qui guide l'action du Haut représentant dans son rapport avec le Conseil, et c'est au Haut représentant d'en assurer la protection.

Un autre élément en faveur de l'européanisation de la politique étrangère incarnée dans la fonction de Haut représentant réside dans le fait qu'il réduit le rôle de la Présidence, symbole hautement intergouvernemental. Le rôle très important dont dispose initialement la Présidence de l'Union européenne s'affaiblit au profit du Haut représentant, qui acquiert une capacité autonome de proposer des solutions de compromis et d'orienter les travaux de l'UE. Le Haut représentant ne seconde plus la Présidence, mais conduit la PESD. En ce sens, il dispose désormais davantage de possibilités juridiques que par le passé pour influencer la décision finale du Conseil. Le rôle de la Présidence de l'Union est réduit à un rôle secondaire : en effet, si elle peut, à son niveau et en sa qualité, assurer la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, la Présidence du Conseil européen doit agir sans préjudice des attributs du Haut représentant de l'Union[95]. D'ailleurs, la Présidence est confiée à un Président élu pour deux ans, qui apparaît être davantage en charge de la cohérence de l'action du seul Conseil, qu'en charge de la politique européenne dans le domaine du maintien de la paix. C'est désormais le Haut représentant qui assume principalement cette fonction : il représente l'Union pour les matières relevant de la PESCD, il conduit au nom de l'Union le dialogue politique avec les tiers et exprime

93 Article 30 § 2 du TUE.
94 Article 30 § 1 du TUE.
95 Article 15 § 6 du TUE. Voir notamment : HAROCHE (P.), « Le Président du Conseil européen : histoire d'un mythe constitutionnel », *RMCUE*, n° 538, mai 2010, pp. 277-285.

la position de l'Union dans les organisations internationales et au sein des conférences internationales[96]. La coordination des actions des États membres dans ces organisations internationales et lors des conférences internationales est assurée par le Haut représentant. Enfin, lorsque l'Union a défini une position sur un thème à l'ordre du jour du Conseil de sécurité des Nations unies, les États membres qui y siègent doivent demander que le Haut représentant soit invité à présenter la position de l'Union (article 34 § 2 TUE). Dès lors, l'élément étatique de la représentation extérieure de l'Union s'amenuise au profit d'une représentation européenne. Le Haut représentant remplace également la Présidence dans ses fonctions de Présidence du Conseil des Affaires étrangères de l'Union européenne. C'est le Haut représentant qui est en charge de la définition et de la délimitation des priorités de ce Conseil – qu'il peut convoquer exceptionnellement lorsqu'il considère cette réunion nécessaire à la protection des intérêts de l'Union -, faisant, dès lors, prédominer les intérêts communs aux intérêts possiblement particuliers d'une Présidence.

Enfin, le Traité de Lisbonne opte définitivement pour le choix de l'intérêt général de l'Union, dans l'option retenue pour la désignation du Haut représentant. Le choix de la personne qui exerce cette fonction de Haut représentant de l'Union n'est ni un choix confidentiel ni un choix purement intergouvernemental : la méthode retenue doit permettre de choisir la personne servant au mieux les intérêts de l'Union et non pas le seul intérêt commun des États membres, de même que la méthode retenue s'ancre dans un débat démocratique. Le Haut représentant est, en effet, et comme inscrit dans l'article 18 § 1 du TUE, nommé par le Conseil à la majorité qualifiée, avec l'accord du Président de la Commission. Il n'est plus nommé par le seul Conseil à l'unanimité, ce qui signifie que la personne exerçant ce poste doit correspondre à l'intérêt général de l'Union et non pas à celui des seuls États membres. Le choix est communautaire. Sachant que le Parlement nomme le Président de la Commission, cela implique qu'il intervient également – indirectement – dans le choix de la personne désignée. En outre, le Parlement doit auditionner les différents candidats et soumettre ses opinions. Il est donc théoriquement difficile pour les États membres de passer outre l'avis de l'Assemblée des citoyens européens. Et ce mode de désignation permet de doter le Haut représentant d'une triple légitimité. Le choix de la personne assurant cette fonction, ainsi que les objectifs qui lui sont dévolus, sont organisés – dans le Traité de Lisbonne -, de telle manière que tous les États participants et les principales institutions européennes puissent admettre son

96 Article 27 § 2 du TUE. Sur la question de la représentation de l'UE, voir : LE MORZELLEC (J.), « PESC ou PESD : une guerre de sigles ou un espoir de sursaut pour une voix européenne dans les relations internationales ? », in Ch. Philip et P. Soldatos (ed.), *La Convention sur l'avenir de l'Europe*, Bruylant, Bruxelles, 2004, 236 pages, pp. 163-188 ; NEFRAMI (E.), *op. cit.*, note n° 67, p. 851.

objectivité. Est déposé entre les mains du Haut représentant la confiance du système triangulaire du Conseil, de la Commission et du Parlement européen. De même, le Conseil européen peut mettre fin à son mandat selon la même procédure.

Cette source impartiale et permanente dispose d'une expertise technique, au cœur de l'organisation européenne. Il peut, en effet, s'appuyer sur un certain nombre d'acteurs travaillant sous son autorité directe, à la poursuite du seul intérêt général de l'Union européenne. Le Haut représentant est donc responsable du travail d'assemblage des travaux préparatoires menés par différents organes, ce qui souligne le caractère vertical de l'élaboration de la gestion des crises. Toutes les évaluations, analyses ou contributions d'autres organes doivent, en effet, être à la disposition du Haut représentant lors de la réunion préparatoire précédent le Conseil des Affaires étrangères, qui statuera sur ces questions. Notons d'ailleurs que le Comité politique et de sécurité (COPS) jouera un rôle majeur dans la préparation des documents pertinents pour la gestion des crises, qui transiteront par le Haut représentant afin que les différents points abordés dans la gestion des crises soient soumis au Conseil[97].

B] Les acteurs au service du Haut représentant

Le Haut représentant doit disposer d'un personnel suffisant à Bruxelles. La question qui se pose actuellement en termes d'accroissement du personnel mis à sa disposition, s'est longtemps posée en termes de composition et d'origine de ce personnel. La question fondamentale pour les États membres a été originellement de savoir si les organes placés sous la direction du Haut représentant et travaillant à son service, devaient ou pas être composés d'au moins d'un de leurs nationaux. Il s'agissait d'un choix entre une nouvelle structure purement intergouvernementale (un représentant par État membre) ou, au contraire, une structure dont la composition leur échapperait et serait le résultat des seuls choix du Haut représentant. Apparaît en filigrane la question principale concernant les acteurs au service du Haut représentant : ces derniers sont-ils en mesure de travailler au service du seul intérêt général de l'organisation européenne ou constitue-t-il un énième centre du cumul des intérêts propres de chaque État membre et de leurs divergences ? A titre de comparaison, rappelons

97 En règle générale, un seul document englobant toutes les contributions et couvrant tous les aspects du dossier est élaboré à l'attention du Conseil. Les documents produits sont utilisés comme base de négociation au sein du Conseil. Ils doivent être concis et indiquer clairement les questions à trancher, en exposant le cas échéant les options possibles ou des pistes de compromis.

que les membres de la Commission européenne ne sont pas choisis et mis en place par les États membres. Une fois investis, ils sont indépendants et inamovibles pendant la durée de leur mandat. Ce sont ces éléments initiaux qui leur permettent d'agir en toute liberté, et de ne travailler (en principe), qu'au service de l'intérêt général de l'Union européenne. Qu'en est-il des acteurs au service du Haut représentant ? Ce dernier a disposé tout d'abord d'un cabinet à Bruxelles (devenu le Service pour l'action extérieure) et s'appuie également sur un réseau diplomatique, notamment sur les représentants spéciaux de l'Union européenne, qui travaillent sous sa responsabilité directe.

1) Du Cabinet du Haut représentant au Service européen pour l'action extérieure

Pour avancer en termes d'autonomie, ne pas être tributaire des États membres, le Haut représentant avait besoin d'un support à Bruxelles. La Déclaration VI annexée au Traité d'Amsterdam prévit en ce sens la création d'une Unité de planification de la politique et d'alerte rapide (UPPAR), qui se scinda rapidement en deux : le Centre de situation et l'Unité politique. La première était chargée de fournir des renseignements au jour le jour, tandis que la seconde devait en tirer des analyses propres à l'Union et émanant d'elle[98]. La composition de ces deux supports bruxellois au Haut représentant fit l'objet de nombreuses tergiversations : aux premiers jours de l'Unité de planification de la politique et de l'alerte rapide, les États membres ne parvinrent pas d'emblée à un consensus autour de sa composition exacte, les uns plaidant pour la représentation de chaque État membre, les autres pour une équipe très réduite de spécialistes, d'autres enfin pour une rotation des nationalités au sein

98 Fonctionnant de manière permanente, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, le Centre de situation permet à l'Union européenne de disposer d'une capacité de renseignement et d'alerte, et se voit confier le rôle de vigie, en charge de la détection des dangers à la paix et à la sécurité internationale. S'il dispose du matériel offert par le Centre satellitaire, il suit également l'évolution de la situation internationale à l'aide de diverses sources d'information (tous médias confondus, ressources publiques et gouvernementales, y compris les services de renseignements nationaux). Il n'est pas tributaire des seules ressources nationales, qui constituent 'une' de ses sources de renseignements. Il est donc en mesure de soumettre aux organes pour lesquels il travaille des informations et des évaluations approfondies, ainsi qu'une identification de l'intérêt commun. L'Unité politique, quant à elle, assure la planification de la politique en préparant des orientations politiques pour l'Union européenne, à l'aide de documents de travail essentiellement. Le COPS peut faire appel à elle pour ses analyses et ses points de vue. Elle utilise l'ensemble des informations à sa disposition (issu du Centre de situation ou autres) pour élaborer des propositions d'action politique, c'est-à-dire qu'elle propose un ensemble de solutions pouvant servir à l'élaboration de la PESCD. Elle peut ainsi fournir, à la demande du Conseil, de la Présidence, ou de sa propre initiative, des documents présentant des options concernant la politique à suivre et les soumettre, sous la responsabilité de la Présidence, comme contribution à la définition de la politique au sein du Conseil. Ces documents peuvent contenir des analyses, des recommandations ou des stratégies pour la PESD. Il s'agit d'un moyen d'influer sur les choix de la politique européenne du maintien de la paix (Déclarations adoptées par la Conférence des représentants des gouvernements des États membres à Turin, *Déclaration relative à la création d'une unité de planification de la politique et d'alerte rapide*, 22 mars 1996, annexé au Traité sur l'Union européenne). Voir notamment : DUKE (S.), « The Role of Committees and Working Groups in the CFSP Area », in T. Christiansen et T. Larsson, *The Role of Committees in the Policy-Process of the European Union : Legislation, Implementation and Deliberation*, Edward Elgar, Cheltenham, 2007, XV-307 pages, pp. 120-157.

de l'Unité. Le Haut représentant, pour sa part, défendait l'idée d'une sélection en fonction de la qualification individuelle de chaque candidat et non selon des considérations de contingents nationaux, mais en assurant un recrutement sur une base géographique aussi large que possible. Le Conseil Affaires générales des 30 et 31 mars 1998 étudia à nouveau la question : le point névralgique des débats porta sur la composition de l'Unité et sur le fait que de nombreux États membres exigeaient d'y être représentés par l'un de leurs ressortissants. La France défendit au contraire un système de représentation globale, afin de ne pas donner à l'Unité une dimension intergouvernementale, qui n'était pas prévue dans le texte initial. Elle considérait que le principe d'un membre par État membre aurait eu un impact négatif sur le mode de travail et sur la marge de manœuvre du Haut représentant. Le Sénat français considéra, pour sa part, que la participation de cette unité politique à l'élaboration de la PESC devait être sa « *tâche essentielle …, et qu'elle devait être destinée à combler le manque d'analyse propre à l'Union européenne, en rassemblant le matériau utile à l'élaboration de la PESC. Son rôle est technique, mais important, car ses travaux seront la base de l'action du Haut représentant pour la PESC* »[99]. C'est cette seconde option qui fut retenue : l'Unité politique fut composée de différentes "Task forces", des membres du personnel diplomatique des États membres, du Secrétariat général du Conseil et de la Commission. La diversité d'origine de son personnel devait permettre une analyse "européenne". Le Centre de situation (SitCent) quant à lui s'appuyait sur une équipe de diplomates et d'experts militaires, choisis par le Haut représentant selon ses propres critères de choix, éventuellement selon les soumissions de propositions des États membres. Au delà du facteur de la composition de ces supports bruxellois, il convient de souligner que les analyses transmises par l'Unité politique donnaient à l'UE la capacité de soumettre des options politiques et donc d'influer sur les décisions politiques du Conseil. Comme l'écrit Giovanni Grevi, « *in 2000-2003, the Policy Unit (PU) attached to the SG/HR pioneered this proactive style of policy making. The PU was mandated to support the SG/HR in his contribution to the formulation, and not simply the implementation, of foreign policy (…). Today, the Council Secretariat has established itself as an important player in the making of the CFSP. Policy papers and options papers, sometimes written jointly with the Commission, often provide the basis for proceedings of the PSC and other committees* »[100].

99 Sénat de la République française, *Communication de M. Christian de la Malène sur la mise en place de l'unité de planification et d'alerte rapide prévue par le Traité d'Amsterdam dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune*, Réunion du mardi 21 avril 1998, www.senat.fr

100 GREVI (G.), *Pioneering foreign policy : the EU Special Representatives,* IES, Cahier de Chaillot, octobre 2007, n° 106, 165 pages, p. 34 ; DUKE (S.), « Peculiarities in the Institutionalisation of CFSP and ESDP », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 75-105, p. 83.

Le cabinet du Haut représentant peut être considéré comme le stade embryonnaire du Service européen pour l'action extérieure. Au regard de l'accroissement des tâches dévolues au Haut représentant et à la place qui lui est réservée dans le Traité de Lisbonne (responsable de la conduite de la PESC/PESD et chargé des responsabilités qui incombent à la Commission européenne dans le domaine des relations extérieures), il devait se fondre dans le Service européen pour l'action extérieure. Créé par le Traité de Lisbonne, le Service européen pour l'action extérieure est composé de fonctionnaires des services compétents du Secrétariat général du Conseil et de la Commission, ainsi que de personnel détaché des services diplomatiques nationaux[101]. Ce Service doit incarner le lieu de formulation de la volonté commune européenne et a vocation à devenir le centre de gravité de la politique extérieure de l'Union européenne. Il se concentre sur l'analyse et la recherche de l'intérêt commun européen, et permet à l'UE de disposer, au cœur du système, d'une filière de coordination capable d'orienter l'action de l'Union conformément à la volonté de ses responsables politiques et de conduire l'action de l'UE dans le domaine de la gestion des crises. Le Service européen pour l'action extérieure est chargé des questions politiques, stratégiques et horizontales liées à la gestion civile des crises, y compris du cadre et de la planification stratégique des missions civiles menées dans le cadre de la PESD (notamment le concept de gestion des crises). Il amorce le processus d'intégration des nouvelles lignes de conduite dans les opérations, est chargée de tirer les enseignements, d'établir les meilleures pratiques et de procéder à des évaluations et s'occupe des relations avec les États tiers et les organisations internationale, des concepts, de la formation et du processus de développement des capacités. Alors que la politique extérieure a longtemps été conçue d'une manière telle que les formes de coopération établies ressemblaient à des caisses de résonance des politiques nationales (si l'on se réfère par exemple à la Coopération politique européenne ...), le Service européen pour l'action extérieure est appelé à se transformer en un véritable centre d'impulsion de la gestion des crises. Il permet l'intégration de la gestion des crises au sein de l'organisation européenne.

Dans le cadre de l'action internationale de l'Union européenne, le Haut représentant peut également se reposer sur un vaste réseau diplomatique travaillant à son service.

101 Article 27 § 3 du TUE. Voir également : Conseil de l'Union européenne, *Rapport de la présidence au Conseil européen sur le service européen pour l'action extérieure*, doc. 14930/09, Bruxelles, 23.10.2009, 10 pages.

2) Les ressources diplomatiques

Le Haut représentant se repose sur un vaste réseau diplomatique, comprenant notamment les représentants spéciaux de l'Union européenne. Les représentants spéciaux sont des agents de l'Union européenne, au service du Haut représentant et ils peuvent agir à sa place. Ils sont chargés de la mise en œuvre de la politique étrangère de l'Union européenne dans une région déterminée[102], et sont "les yeux et les oreilles" de l'UE dans les régions concernées. Comme le souligne Giovanni Grevi, « *information needs to be collected from the field, in third countries and regions. From this standpoint, the role of EU Special Representatives and their staff is particularly appreciated (...). This information enables necessary policy adjustments (...). Therefore, EU Special Representatives play a significant role in fuelling policy initiatives at EU level, in the interplay with the Council Secretariat, the PSC and relevant working groups* »[103].

Le COPS peut suggérer au Conseil la nomination d'un représentant spécial lorsqu'il envisage la mise en place d'une opération de maintien de la paix. Les représentants spéciaux peuvent en effet être chargés d'assumer la coordination de l'action de l'Union européenne sur le terrain. Le Professeur Duke relève notamment que « *in two cases – in Bosnia-Herzegovina and the Former Yugoslav Republic of Macedonia – the EUSR also heads the Commission delegation. This has been portrayed as a potential model for the future, but dual appointments have certain limitations, stemming from anticipated resistance from the Member States to the role becoming communitarised* »[104]. Ils peuvent servir de relai entre le Chef de mission/Commandant d'opération et le Haut représentant. Ils peuvent également devoir présenter des rapports au Haut représentant et au Conseil, et être amenés à expliquer la politique européenne de gestion des crises devant le Parlement européen (relativement à la région ou au pays dans lequel ils interviennent). Ils fournissent à l'UE une présence active sur le terrain, peuvent mener des négociations avec des tiers,

---

102 Les premiers envoyés spéciaux de l'Union européenne furent envoyés en 1996 dans la région des Grands Lacs et au Moyen Orient. Le Traité d'Amsterdam codifia en 1997 cette pratique émergente. « *Technically, Special advisors are people who are employed to assist one of the Institution of the Communities either on a regular basis or for a specific period of time. More specifically, CFSP Special Advisors are 'entrusted with the implementation of a specific operational action stemming from a Joint Action or from a decision of the Council implementing a Joint Action'. EU Special Representatives are thus a sub-category of CFSP Special Advisors, since they are entrusted with a mandate in relation to a particular issue as provided for by Article 18.5 TEU* » (GREVI (G.), *op. cit.*, note n° 100, pp. 17-18 ; DUKE (S.), « Preparing for European Diplomacy ? », *Diplomacy,* 2004, vol. 3, pp. 312-330).

103 GREVI (G.), *ibid.*, p. 35.

104 DUKE (S.), *op. cit.*, note n° 100, p. 82. Voir également : CHRISTMANN (O.), *La consolidation de la paix en Bosnie-Herzégovine : instruments de paix européens et limites*, Thèse de droit international public, sous la direction du Professeur Yves Daudet, soutenue le 16 juin 2008, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, 682 pages, pp. 249-251.

ou plus simplement fournir des informations au Haut représentant. L'article 33 du traité sur l'UE prévoit la nomination des représentants spéciaux par le Conseil, à la majorité qualifiée, sur proposition du Haut représentant[105]. Le choix de la majorité qualifiée renforce le fait qu'ils sont au service de l'organisation et non pas simplement les agents d'un organe intergouvernemental. Partant, il s'agit d'un nouvel élément en faveur du caractère intégratif de la gestion des crises au cœur de l'organisation. C'est le Conseil qui est chargé de leur conférer un mandat en liaison avec des questions politiques particulières.

Les ressources diplomatiques du Haut représentant ne se limitent pas aux représentants spéciaux, mais elles englobent toutes les ressources diplomatiques disponibles des ministères nationaux, aux ambassades des États membres, jusqu'aux services et délégations de la Commission européenne[106]. Le traité de Lisbonne pose le principe de coopération dans son article 20 : « *Les missions diplomatiques et consulaires des États membres et les délégations de l'Union dans les pays tiers et les conférences internationales, ainsi que leurs représentants auprès des organisations internationales, coopèrent pour assurer le respect et la mise en œuvre des décisions qui définissent des positions et actions de l'Union. (...) Elles intensifient leur coopération en échangeant des informations et en procédant à des évaluations communes* ». Les services diplomatiques des Etats membres doivent collaborer avec le Service européen pour l'action extérieure (article 27 TUE).

L'ensemble de ces acteurs, des services diplomatiques aux représentants spéciaux, du Service européen pour l'action extérieure au Haut représentant lui-même, travaillent à l'élaboration de la politique européenne de gestion des crises. Lorsqu'un développement international appelle une réaction de l'Union européenne ou lorsque l'Union européenne est amenée à développer sa politique

105 « *The candidates presented by Member States undergo a series of interviews with a panel including representatives of the Presidency, the Policy Unit and the Council Secretariat, as well as with the SG/HR. Based on these interviews, the SG/HR makes a recommendation to the Political and Security committee. Following the political endorsement of the candidate by the PSC, the Council appoints the new EU Special Representative* » (GREVI (G.), *op. cit*. note n° 100, p. 20).

106 On peut rappeler que la Commission a des délégations et des bureaux dans 123 pays et auprès de 5 centres des organisations internationales (OCDE, OSCE, ONU (Genève et New York) et l'OMC). Ces délégations ont pour mission de mettre en œuvre la politique de l'Union ; d'analyser et de rapporter sur les politiques et les développements des pays d'accréditation ; et de conduire des négociations spécifiques selon un mandat précis. En 1999, le Haut représentant fut invité à élaborer, à l'intention du Conseil, un rapport sur l'utilisation des réseaux des ambassades des États membres et des délégations de la Commission à travers le monde afin de renforcer la mise en œuvre de l'action de l'Union et de l'aider à accomplir ses tâches (Conseil de l'Union européenne, *Un Conseil efficace pour une Union élargie – Lignes directrices pour une réforme et recommandations opérationnelles*, doc. 13863/99, 8.12.1999, 13 pages, p. 4). En effet, « *the diplomatic services of the Member States and the network of Delegations of the European Commission's External Service along with the High Representative's services are and will be the final executing actors of Common Foreign and Security Policy (…). Pooling of resources of the member states is the basic requirement for making [HR's] external representative strong and efficient. He or she needs to feel the support of the whole European potential that can be used at every convenient moment* » (Convention européenne, Groupe de travail VII, *'External representation of the EU' – paper by Ms Danuta Hübner, member of the Convention*, WG VII, WD 18, Bruxelles, 7.11.2002, 3 pages, p. 2).

européenne de gestion des crises, la filière de coordination recueille alors un ensemble d'éléments provenant des États membres, des organes spécialisés de l'Union européenne, des représentants spéciaux, des ressources diplomatiques, d'experts, de négociateurs, de la Commission européenne, et/ou d'acteurs tiers. Cette coordination et ce travail internes doivent permettre aux acteurs principaux de l'Union européennes de prendre des décisions en matière de maintien de la paix. Cette préparation en amont permet d'empêcher une fragmentation du processus décisionnel en permettant au Conseil européen et au Conseil de l'UE de réagir et de négocier sur des options clairement définies et sur des projets de solutions visant à résoudre des difficultés connues ou des problèmes bien identifiés. Il importe, dès lors, que les participants disposent de documents clairs et bien structurés, transmis par le Haut représentant (et établis par l'ensemble des services et des organes travaillant sous sa direction).

PARAGRAPHE II : Le Conseil européen et le Conseil de l'UE : organes clés en matière de prise de décision

Le Conseil européen et le Conseil de l'Union européenne sont les Institutions clés au niveau de la prise de décision en matière de gestion des crises. Ils se situent au sommet de la hiérarchie institutionnelle de l'Union, le Conseil de l'Union européenne agissant selon les directives du Conseil européen. Comme nous le disions ci-dessus, ces organes inter-étatiques prennent le plus souvent leurs décisions sur la base de projets ou de propositions élaborés par les organes de l'UE (documents remontant jusqu'au Comité politique et de sécurité et au Haut représentant, avant de remonter aux Conseils). Ces décisions sont fréquemment issues d'un processus d'élaboration vertical ascendant (des organes internes de l'UE vers les centres de décision). Il ne s'agit plus d'un processus convergeant de l'extérieur vers l'intérieur (des États membres vers l'organisation), mais qui de l'intérieur s'étend sur l'extérieur (de l'organisation aux États membres). L'organe vital est au cœur de l'organisme et son fonctionnement est de moins en moins tributaire d'impulsions extérieures, d'initiatives personnelles et irrégulières d'États membres (processus d'élaboration vertical descendant).

Il convient de s'arrêter un instant sur le Conseil européen. Les premières déclarations du Conseil européen se contentaient de formuler des positions sur les problèmes internationaux et ses ambitions en matière de politique étrangère. Elles se référaient alors essentiellement aux actions

d'acteurs tiers[107]. Les premières véritables impulsions données par le Conseil européen à la gestion des crises européenne datent des années 1999-2000. Lors du Conseil européen de Cologne, il déclara que son intention était *« de mettre en place un véritable dispositif de gestion des crises conduit par l'Union européenne »*[108]. Pour y parvenir, il décida à Helsinki que de nouveaux organes et de nouvelles structures politiques et militaires devaient être créés au sein du Conseil, pour permettre à l'Union d'assurer l'orientation politique et la direction stratégique nécessaires à ces opérations, dans le respect du cadre institutionnel unique. Il indiqua également qu'un mécanisme pour la gestion non militaire des crises devait être institué pour coordonner et utiliser plus efficacement les divers moyens et ressources civils, parallèlement aux moyens et ressources militaires[109]. Le Conseil européen de Nice décida du mandat et de la fonction exactes des organes politiques et militaires nouvellement créés (le Comité politique et de sécurité, le Comité militaire de l'Union européenne, et l'État-major de l'Union européenne) et incorpora dans l'UE des fonctions appropriées de l'Union de l'Europe occidentale (UEO). En décembre 2001, lors du Conseil européen de Laeken, le Conseil européen adopta la déclaration d'opérationnalité de la politique européenne de sécurité et de défense : l'Union européenne était désormais capable de mener des opérations de gestion des crises[110].

Progressivement, le Conseil européen s'est métamorphosé d'organe informel pour devenir l'organe délibérant de l'Union européenne en matière de PESCD[111]. Il se situe désormais au sommet de l'architecture européenne de gestion des crises : il établit les lignes générales de la politique de l'Organisation, donne les impulsions nécessaires, identifie les intérêts stratégiques, fixe les objectifs

107 Le Conseil européen de Vienne en 1998 encourageait ainsi les organisations internationales à poursuivre leur action au Kosovo, et se déclarait favorable au retour rapide des missions à long terme de l'OSCE (Conseil européen de Vienne, *Conclusions de la Présidence*, 10 et 11 décembre 1999, annexe IV, www.consilium.europa.eu/).

108 Conseil européen de Cologne, *Conclusions de la Présidence, annexe III - Rapport de la présidence sur le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense*, 3 et 4 juin, www.consilium.europa.eu/

109 Il décida également qu'en coopérant volontairement dans le cadre d'opérations dirigées par l'UE, les États membres devront être en mesure, d'ici 2003, de déployer dans un délai de 60 jours et de soutenir pendant au moins une année des forces militaires pouvant atteindre 50 000 à 60 000 personnes, capables d'effectuer l'ensemble des missions de Petersberg. Il décida que devaient être définies les modalités visant à assurer une consultation, une coopération et une transparence pleines et entières entre l'UE et l'OTAN, en tenant compte des besoins de tous les États membres de l'UE. Il décida que des dispositions adéquates devaient être définies pour permettre, sans préjudice de l'autonomie de décision de l'Union, à des États européens membres de l'OTAN qui n'appartiennent pas à l'UE, ainsi qu'à d'autres États concernés, de contribuer à la gestion militaire d'une crise, sous la direction de l'UE (Conseil européen d'Helsinki, *Conclusions de la Présidence, annexe IV - Rapport sur l'état des travaux établi par la présidence pour le conseil européen d'Helsinki concernant le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense*, 11 et 12 décembre 1999, www.consilium.europa.eu).

110 Conseil européen de Laeken, *Conclusions de la Présidence*, 14 et 15 décembre 2001, 35 pages, p. 3.

111 Le Conseil européen réunit les chefs d'États ou de gouvernement des États membres, ainsi que le Président de la Commission. Le Haut représentant participe à ses travaux. Ceux-ci sont assistés par les ministres chargés des Affaires étrangères des États membres et par un membre de la Commission. Le Conseil européen se réunit au moins deux fois par semestre, sous la Présidence du Chef d'État ou de gouvernement de l'État membre qui exerce la Présidence du Conseil.

et oriente l'action de chaque acteur de l'Union européenne (élaboration verticale descendante de la gestion des crises). Comme l'écrit Perrine Orosco : « *la reconnaissance explicite du Conseil européen en tant qu'institution de l'Union européenne au nouvel article 13 du TUE illustre la volonté de conférer au Conseil européen un véritable rôle d'impulsion. Si le rôle du Conseil européen se limitait dans le texte des traités à donner à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et à en définir les orientations politiques générales (...). Le nouvel article 24 § 1 du TUE dispose que la PESC est définie et mise en œuvre par le Conseil européen et le Conseil. En conséquence, il revient au Conseil européen d'identifier les intérêts et les objectifs stratégiques de l'Union* »[112].

Le Président du Conseil européen (anciennement la Présidence tournante) a un rôle déterminant dans la mise en œuvre des décisions et des orientations du Conseil européen. Certains rapports jouent un rôle fondamental dans les progrès réalisés en matière de politique européenne de maintien de la paix. En 1999, en réponse au mandat que le Conseil européen de Cologne lui a confié, la Présidence s'est fixée pour objectif de faire avancer les travaux concernant les aspects militaires et non militaires de la gestion des crises. Les rapports qui furent transmis servirent de base concrète pour la réalisation de l'architecture européenne de maintien de la paix. On imagine ainsi l'influence potentielle du Président sur la préparation des réunions du Conseil européen[113].

Le dispositif de gestion des crises mis en place doit être conduit par le Conseil de l'Union européenne : « *dans le cadre de la poursuite des objectifs de notre politique étrangère et de sécurité commune et de la définition progressive d'une politique de défense commune, nous sommes convaincus que le Conseil devrait être en mesure de prendre des décisions ayant trait à l'ensemble des activités de prévention des conflits et des missions de gestion des crises définies dans le traité sur l'Union européenne, les "missions de Petersberg"* »[114]. Le Conseil de l'UE occupe donc un rôle central : il est chargé d'arrêter la politique concernant la participation de l'Union à toutes les phases et dans tous les aspects de la gestion des crises et d'adopter les décisions normatives et opérationnelles de l'Organisation, qui sont des actes obligatoires. L'autonomie de l'Union dans le domaine de la PESC par rapport à ses États membres est confirmé par le seul effet obligatoire des

112 OROSCO (P.), « Le traité de Lisbonne : un tournant pour l'Europe de la défense – Analyse des impacts du traité de Lisbonne en matière de défense », *RMCUE*, juillet-aout 2008, n° 520, pp. 420-431, p. 424.
113 CHALTIEL (F.) et DUTHEIL DE LA ROCHERE (J.), « Le traité de Lisbonne : quel contenu ? », *RMCUE,* décembre 2007, n° 513, pp. 617-620, p. 618.
114 Conseil européen de Cologne, *Conclusions de la Présidence, annexe III - Rapport de la présidence sur le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense*, 3 et 4 juin 1999, www.consilium.europa.eu/

actes adoptés[115]. Notons en effet que le TUE cède la place à une qualification unique (les "décisions" remplacent les "actions communes" et les "positions communes"), accordant une prééminence au caractère obligatoire de l'acte à l'égard de ses destinataires, et met en évidence la relation verticale des relations entre l'Union et ses États membres dans le cadre de la PESC. Il est important de noter que l'établissement d'une Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne ne dessaisit pas les États membres de leur propre compétence. Aussi longtemps que l'Union sera une organisation internationale, elle ne pourra pas disposer d'une politique étrangère et de sécurité qui soit exclusive de celle des États. Il s'agirait alors davantage d'une fédération et non pas d'une organisation internationale. Le non-dessaisissement des États membres résulte également des dispositions des traités actuels. L'Union définit et met en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune, ce qui implique l'existence d'une concurrence de la part des États membres. Le TUE consacre bien une compétence parallèle à celle des États membres et propre à l'Union. Il en résulte que l'Union dispose bel et bien d'une compétence dans le domaine de la PESC, ce qui découle notamment de l'adoption d'actes obligatoires par ses organes. Cette compétence n'entraine pas l'effet de préemption, de dessaisissement des États membres. Dans le cadre juridique des traités, on aurait pu qualifier la compétence de l'Union de parallèle. Les États membres ne sont pas dessaisis en ce sens qu'ils mènent leur propre politique étrangère aussi longtemps que l'Union n'adopte pas de décision. Et même en cas de prise de position par l'Union, les États membres

115 A l'exception de la concertation entre États membres, les autres instruments de réalisation des objectifs de gestion des crises sont des actes attribuables aux institutions. Les décisions du Conseil (définissant les actions à mener par l'Union ou les positions à prendre par l'Union) – qui ont leur base juridique spécifique dans l'article 25 TUE – sont pourvus d'effets obligatoires (CREMONA (M.), *op. cit*., note n° 61, p. 1356). Plus précisément, conformément à l'article 28 § 2 TUE, les décisions engagent les États membres dans leurs prises de position et dans la conduite de leur action. Autrement dit, les États membres doivent adopter leurs politiques nationales aux décisions européennes, et devront exécuter la décision sur un plan normatif ou administratif. Le caractère obligatoire des décisions est renforcé par un encadrement des exceptions admises. Seul le Conseil a la compétence de réviser une décision en cas de changement de circonstances, à moins qu'il ne s'agisse d'une nécessité impérieuse, qui permet aux États de prendre des mesures nécessaires tout en informant le Conseil et en tenant compte des objectifs généraux de la décision. L'effet obligatoire est confirmé par l'article 34 TUE selon lequel les États membres défendent les positions de l'UE dans les enceintes internationales. Le mécanisme de l'abstention constructive, qui, conformément à l'article 31 § 1 TUE, permet à un État membre d'échapper à l'effet obligatoire d'une décision lorsqu'il assortit d'une déclaration à cet effet son abstention du vote unanime, ne remet pas en cause l'effet juridique des actes adoptés (HOWORTH (J.), « The European Draft Constitutional Treaty and the Future of the European Defense Initiative : A Question of Flexibility », *EFAR*, 2004, vol. 9, pp. 1-26). Ce mécanisme est plutôt un élément de flexibilité, qui ne dispense cependant pas l'État en question de son obligation de solidarité, en ce qu'il ne devra pas entrer en conflit avec l'action de l'Union ou empêcher son application par les États membres (NEFRAMI (E.), *op. cit*., note n° 67, p. 840 ; WESSEL (R.-A.), « Differentiation in EU Foreign, Security, and Defence Policy : Betwenn Coherence and Flexibility », in M. Trybus et N. White (ed.), *European Security Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 381 pages, pp. 224-248, pp. 241-242). Les États membres sont liés par le principe de loyauté, exprimé dans l'article 24 § 3 TUE, selon lequel ils appuient activement et sans réserve la PESC dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle, et s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union. Le Conseil veille au respect de ces principes : il ne s'agit pas d'un contrôle judiciaire. Ainsi, le contrôle de la Cour de justice est-il exclu du domaine de la PESC. Seuls des moyens informels, politiques ou diplomatiques, peuvent être entrepris par le Conseil, en cas de violation d'un acte de la PESC. Il n'en demeure pas moins que l'absence de sanction juridique ne réfute pas le caractère obligatoire des actes PESC, qui affirme l'autonomie de l'Union par rapport à ses États membres dans ce domaine et lui accorde la qualité de personne (NEFRAMI (E.), *op. cit.* note n° 67, pp. 840-841).

peuvent mener leur propre politique, à condition qu'ils respectent les actes de l'Union (exigence de loyauté), et qu'ils se concertent si cela s'avère nécessaire. Ainsi, leur compétence est encadrée et non pas réservée. Le caractère parallèle de la compétence de l'Union dans le domaine de la PESC n'affecte nullement son autonomie par rapport à ses États membres[116].

A l'exception de la concertation entre États membres, les autres instruments de réalisation des objectifs de gestion des crises sont des actes attribuables aux institutions. Les décisions du Conseil (définissant les actions à mener par l'Union ou les positions à prendre par l'Union) – qui ont leur base juridique spécifique dans l'article 25 TUE – sont pourvus d'effets obligatoires. Plus précisément, conformément à l'article 28 § 2 TUE, les décisions engagent les États membres dans leurs prises de position et dans la conduite de leur action. Autrement dit, les États membres doivent adapter leurs politiques nationales aux décisions européennes, et devront exécuter la décision sur un plan normatif ou administratif. Le caractère obligatoire des décisions est renforcé par un encadrement des exceptions admises. Seul le Conseil a la compétence de réviser une décision en cas de changement de circonstances, à moins qu'il ne s'agisse d'une nécessité impérieuse, ce qui permet aux États de prendre des mesures nécessaires tout en informant le Conseil et en tenant compte des objectifs généraux de la décision. L'effet obligatoire est confirmé par l'article 34 TUE selon lequel les États membres défendent les positions de l'Union dans les enceintes internationales. Par ailleurs, les positions de l'UE sont la base juridique de l'adoption d'actes imposant des sanctions dont le caractère obligatoire n'est pas mis en doute. Le mécanisme de l'abstention constructive, qui, conformément à l'article 31 § 1 TUE, permet à un État membre d'échapper à l'effet obligatoire d'une décision lorsqu'il assortit d'une déclaration à cet effet son abstention du vote unanime, ne remet pas en cause l'effet juridique des actes adoptés. Ce mécanisme est plutôt un élément de flexibilité, qui ne dispense cependant pas l'État en question de son obligation de solidarité, en ce qu'il ne devra pas entrer en conflit avec l'action de l'Union ou empêcher son application par les États membres[117].

La question de l'effet obligatoire des actes adoptés dans le cadre de la PESC soulève la question de leur contrôle. Les États membres sont liés par le principe de loyauté, exprimé dans l'article 24 § 3 TUE, selon lequel ils appuient activement et sans réserve la politique étrangère et de sécurité

116 NEFRAMI (E.), *op. cit.*, note n° 67, pp. 841-842. Voir également : CREMONA (M.), *op. cit.*, note n° 61, p. 1356 ; EECKHOUT (P.), *op. cit.* note n° 79, pp. 399-405 ; DEHOUSSE (F.), « La politique étrangère et de sécurité commune – L'identité européenne de sécurité et de défense », in J.-V. Louis et M. Dony (dir.), *Commentaire J. Megret, vol. 12, Relations extérieures*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2005, 648 pages, pp. 439-588, pp. 475-476 ; THYM (D.), « Reforming Europe's Common Foreign and Security Policy », *European Law Journal*, 2004, n° 1, pp. 5-22 ; TSAGOURIAS (N.), « EU Peacekeeping Operations : Legal and Theretical Issues », in M. Trybus et N. White (ed.), *European Security Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 381 pages, pp. 102-133, p. 112.
117 HOWORTH (J.), *op. cit.*, note n° 115 ; WESSEL (R.-A.), *op. cit.*, note n° 115, pp. 241-242.

commune de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle, et s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union. Le Conseil veille au respect de ces principes : il ne s'agit pas d'un contrôle judiciaire. Ainsi, le contrôle de la Cour de justice est-il exclu du domaine de la PESC. Seuls des moyens informels, politiques ou diplomatiques, peuvent être entrepris par le Conseil, en cas de violation d'un acte de la PESC. Il n'en demeure pas moins que l'absence de sanction juridique ne réfute pas le caractère obligatoire des actes PESC, qui affirme l'autonomie de l'Union par rapport à ses États membres dans ce domaine et lui accorde la qualité de personne[118].

L'action du Conseil est notamment conditionnée par les textes européens et par les affinages issus des Conseils européens[119] : si le Conseil est une institution qui se maintient dans le cadre traditionnel des rapports inter-étatiques[120], sa liberté d'action est enserrée dans un ensemble de dispositions de compétences et de forme. L'on songe par exemple au rôle qu'y tenait la Présidence, aux règles de vote, et aux rôles des propositions des organes subsidiaires[121]. En effet, au sein du Conseil de l'Union européenne, la Présidence tournante y tint une place essentielle (le mécanisme décidé en 1977 instaurait une rotation entre les États membres, qui devaient assurer à tour de rôle la Présidence de l'Union européenne). On peut considérer qu'elle était l'occasion pour chaque État membre d'introduire ses propres préoccupations nationales au sein de l'Institution (cf : le

118 NEFRAMI (E.), *op. cit.*, note n° 67, pp. 840-841 ; KRONENBERGER (V.), « Coherence and Consistency of the EU's Action in International Crisis Management : the Role of the European Court of Justice », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 199-211.

119 Depuis juin 2002, le Conseil 'Affaires générales et relations extérieures' consacre des réunions distinctes aux affaires générales et aux relations extérieures. Il se réunit une fois par mois. Lors de ses sessions consacrées aux relations extérieures, le Conseil traite notamment de la politique européenne de gestion des crises. Le Traité de Lisbonne prévoit qu'un Conseil des affaires étrangères élabore l'action extérieure de l'Union selon les lignes stratégiques fixées par le Conseil européen et assure la cohérence de l'action de l'Union (article 16.6 dut TUE). Sa Présidence est assurée par le Haut représentant, et non pas par un représentant des États membres, comme cela est le cas pour les autres formations du Conseil (article 18.3 du TUE).

120 Le Conseil statue en principe à l'unanimité, notamment pour les décisions ayant des implications militaires ou de défense. Le Traité de Lisbonne insère les modalités de prise de décision dans un chapitre consacré à la politique de sécurité et de défense commune, qui pourrait également être intitulé 'dispositions concernant la politique européenne en matière de gestion des crises'. L'article 42.4 indique que les décisions relatives à la politique de sécurité et de défense commune, y compris celles portant sur le lancement d'une mission visée au présent article, sont adoptées par le Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition du Haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité ou sur initiative d'un État membre. Le Conseil adopte des décisions portant sur les missions de gestion des crises en définissant leur objectif et leur portée, ainsi que les modalités générales de leur mise en œuvre (article 43.2 du TUE).

121 En outre, les travaux et les réunions du Conseil sont préparés par le COREPER (composé par les ambassadeurs des États membres) qui préparent conjointement les documents pertinents et l'agenda des réunions du Conseil. En ce qui nous concerne plus particulièrement, c'est-à-dire la mise en œuvre concrète des décisions en matière d'opération/mission de gestion des crises, le Conseil s'appuie sur le COPS et sur le Haut représentant. Dans la perspective du lancement d'une opération/mission, le COPS adresse au Conseil les options stratégiques retenus et le concept de gestion des crises (fondée sur les avis du Comité militaire, de l'État-major de l'UE, du CIVCOM). Sur cette base, le Conseil décide le lancement de l'opération dans le cadre d'une décision. L'élaboration de la décision est élaborée au sein de l'UE par les organes compétents en matière de gestion des crises. Par son accord, le Conseil donne son aval au lancement d'une opération/mission sur la base d'un projet de document (contenant le concept de gestion des crises) transmis par le COPS.

programme envisagé par chaque Présidence). Pourtant, on peut relativiser les pouvoirs des représentants des États membres par le processus collectif qui entourait chaque nouvelle Présidence. En effet, d'une Présidence à l'autre, un programme collectif conditionnait l'action de la Présidence qui recevait un mandat et était chargée de poursuivre le programme collectif. Ainsi, s'il était donné à chaque Présidence l'opportunité d'introduire des propositions et de décider des ordres du jour, elle était avant tout chargée de mener à bien des projets communs qui se transmettaient d'une Présidence à l'autre. Les rapports rendus par chaque Présidence révélaient davantage la continuité de l'action européenne, qu'un changement introduit par chaque Présidence : ils contenaient essentiellement des informations sur le suivi de chaque mission/opération déployée par l'UE. Ils se terminaient par le mandat donné à la Présidence suivante[122]. On peut conclure que la Présidence avait principalement pour fonction d'assurer le suivi et le développement des activités de l'UE dans le domaine de la gestion des crises, et éventuellement et dans une moindre mesure (avec l'accord des autres membres de l'UE) la possibilité d'influer sur le programme collectif.

Il est donc important de souligner que les rencontres régulières des décideurs politiques des différents États membres et la concertation politique européenne ne suffisent pas. Elles ne permettent pas à elles seules l'élaboration d'une véritable politique européenne en matière de gestion des crises internationale, et n'assurent nullement une base suffisante pour permettre au Conseil européen et au Conseil de l'Union européenne de prendre les mesures nécessaires pour assurer l'effectivité et l'efficacité de la gestion des crises. Ces réunions au sommet ne sont en vérité, le plus souvent, que l'achèvement d'un long processus de négociations et de préparations[123]. Lorsque les délégations des États membres se retrouvent lors de rencontres pluriannuelles pour prendre des décisions sur la politique européenne dans le domaine du maintien de la paix ou des décisions engageant l'Union européenne dans des opérations/missions de maintien de la paix, elles réagissent et négocient sur des options clairement définies et sur des projets de solutions visant à

122 Conseil de l'Union européenne, *Rapport de la Présidence sur la PESD*, doc. 10748/09, Bruxelles, 15.06.2009, 42 pages, p. 38, § 131 ; Conseil de l'Union européenne, *Rapport de la Présidence sur la PESD*, doc. 16686/08, Bruxelles, 9.12.2008, 41 pages, p. 38 ; Conseil de l'Union européenne, *Rapport de la Présidence concernant la PESD*, doc. 10415/08, Bruxelles, 16.06.2008, 46 pages, p. 43, § 152.

123 Il existe deux façons de considérer l'élaboration de la politique européenne en matière de gestion des crises. La première est de la percevoir sous l'angle stricte des responsabilités et des compétences respectives de chaque organe/institution intervenant, reliés entre eux par des liens de coopération ou de hiérarchie, qui sont précisés par les textes européens ; l'ensemble se traduisant par des rapports d'analyses et de suggestions soumis au Conseil européen, au Conseil de l'Union européenne, et au Comité politique et de sécurité, pour d'éventuelles décisions. Cette perception englobe des organes soumettant des analyses et des propositions, des organes centralisateurs de l'ensemble des informations transmises, et des organes décideurs. Il existe une seconde façon de considérer l'élaboration de la politique européenne dans le domaine du maintien de la paix, qui est celle d'un dialogue permanent entre les différents acteurs. Dans cette seconde perspective, la politique européenne de gestion des crises est le résultat d'un travail de concertation, de débats, de suggestions, d'analyses à tous les niveaux, permettant à une filière de coordination de procéder à un polissage constant des idées, duquel découle l'écriture de la politique européenne en matière de maintien de la paix.

résoudre des difficultés connues ou des problèmes bien identifiés. Les participants prennent leurs décisions sur la base de documents clairs et structurés. L'efficacité de la procédure de prise de décision au sein du Conseil exige que les travaux préparatoires soient menés d'une manière aussi rationnelle et rentable que possible. Cela implique une planification de toutes les activités programmables. C'est ici que le fait que le Haut représentant préside désormais le Conseil Affaires extérieures prend toute son importance : il est en effet à même d'influer sur les décisions prises, non seulement du fait qu'il préside le Conseil, mais également parce que son Service européen pour l'action extérieure est à l'origine des documents présentés, et enfin parce qu'il peut soumettre des propositions (art. 18 § 3 TUE). Il est, de fait, au mieux pour défendre les intérêts de l'organisation européenne au sein même de l'organe intergouvernemental que représente le Conseil.

Dans le cadre de l'élaboration de la politique européenne dans le domaine du maintien de la paix, les organes politiques sont soutenus par un ensemble d'organes plus opérationnels et techniques. Ces organes travaillent au service et sous le contrôle des organes principaux et permettent d'asseoir l'autonomie de l'Union européenne en participant au processus européen d'intégration de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique européenne dans le domaine de la gestion des crises.

SECTION II

Les organes subsidiaires de la gestion des crises

Les organes principaux d'une organisation ont la possibilité d'établir de nouveaux organes et de leur transférer des compétences. Ces organes sont parfois qualifiés de "subsidiaires"[124], ce qui ne signifie pas que le nouvel organe est un organe totalement subalterne ou secondaire par rapport à celui qui le crée[125]. Si ces organes doivent exercer leurs fonctions sous l'autorité et le contrôle de l'organe principal, bien souvent, ils acquièrent pourtant une autonomie réelle, en exerçant des fonctions très importantes (gestion courante d'une crise, gestion des rapports avec les tiers, analyse, développement de l'armement …), et parviennent quelquefois à imposer leurs vues à l'organe à l'origine de leur création. L'apport des organes subsidiaires à l'autonomisation d'une organisation internationale peut donc s'avérer fondamental.

Si l'action de ces organes peut être influencée par la présence des États membres en leur sein, ils ont la capacité d'exprimer une volonté autonome dans le domaine dans lequel ils disposent de compétences[126]. L'autonomie apportée à l'organisation est renforcée par le fait que ces organes créés

124 Dambaba définit l'organe subsidiaire comme une entité créée par délibération d'un organe d'une organisation internationale en vue d'aider celui-ci dans l'exercice de ses fonctions. Cette entité pourrait être soit l'appareil administratif de l'organe, soit un groupe d'individus organisé, soit même un individu. Ainsi, le mot organe ne désigne aucun type d'organisme précis, mais s'étend à l'ensemble des organes subsidiaires qu'un organe principal peut établir pour les besoins de ses fonctions. Le terme 'organe subsidiaire' est donc une notion large qui se définit essentiellement par son élément originel : le fait d'être créé par un organe principal d'une organisation internationale (DAMBABA (M.-D.), *La notion d'organe subsidiaire dans la constitution des organisations internationales*, Thèse de droit international, sous la direction du Professeur Georges Abi Saab, 2004, Institut universitaire de Hautes Etudes Internationales de Genève, 2004, 310 pages, p. 29).

125 CAPITANT (H.) (dir.), *Vocabulaire juridique,* PUF, Paris, 1930, 564 pages., p. 147 ; DAMBABA (M.-D.), *Ibid.*, 310 pages ; DUTHEIL DE LA ROCHERE (J.), « Étude de la composition de certains organes subsidiaires récemment créés par l'Assemblée générale des Nations unies dans le domaine économique », *AFDI*, 1967, vol. 13, pp. 307-325 ; KELSEN (H.), *The law of the United Nations : A Critical Analysis of its Fundamental Problems*, Stevens & Sons, London, 1950, XVII-994 pages, p. 137 ; KLEPACKI (Z.-M.), *The Organs of International Organizations*, Sijhoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn, 1978, XI-137 pages ; RAMCHARAN, « Lacunae in the law of international organizations : the relations between subsidiary and parent organs with particular reference to the Commission and sub-Commission on human rights », in M. Nowak et F. Ermacora (ed.), *Fortschritt im Bewusstsein der Grund und Menschenrechte : Progress in the Spirit of Human Rights : Festschrift für Felix Ermacora*, Engel, Kehl am Rhein, 1988, XX-699 pages, pp. 37-49 ; REUTER (P.), « Les organes subsidiaires des organisations internationales », in Chaumont (C.) (ed.), *Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant*, Pédone, Paris, 1960, XX-561 pages, pp. 415-440 ; TORRES BERNARDEZ (S.), « Subsidiary organs », in Dupuy (R.-J.) (ed.), *Manuel sur les organisations internationales*, Kluwer law International, The Hague, 1998, 2èmé éd., 963 pages, pp. 109-153 ; « Les organes subsidiaires dans la Communauté économique européenne », *AFDI,* 1962, vol. 8, pp. 772-780.

126 « *Car si l'organe est un corps ou un collège, ce ne sont point les déclarations des membres qui le composent qui sont juridiquement pertinentes, mais la délibération dûment prise, du collège comme tel* » (ANZILOTTI (D.), *Cours de droit international*, Diffuseur, Paris, 1999, XII-534 pages, p. 284). Carré de Marlberg voit dans l'organe le moyen de ramener à un tout unitaire les volontés divergentes et incertaines de la collectivité. L'organe est ainsi le créateur de la

sont souvent très spécialisés et possèdent des compétences techniques, et par le fait qu'il s'agit d'organes propres à l'Organisation, permanents et disposant d'une certaine indépendance. Ces organes incarnent par leurs structures institutionnelles la continuité et la stabilité de l'organisation, en même temps qu'ils reflètent son indépendance à l'égard des États membres. Au sein de cette structure institutionnelle et à travers des procédures complexes, l'Organisation se forge une volonté juridique propre, différente, et indépendante de celle des États membres. Cette volonté s'exprime dans l'adoption de décisions par ses organes, lesquelles sont directement imputables à l'Organisation [127]. La volonté de l'Organisation se forge dans cette structure qui reflète le degré d'indépendance atteint par rapport aux États membres, notamment au travers de sa liberté de s'autoorganiser.

Depuis la mise en place d'une politique européenne en matière de gestion des crises, la structure organique de l'Union européenne s'est profondément étoffée. Elle est devenue plus complexe par suite des organes subsidiaires créés par les organes principaux, à titre permanent. Au moment où l'Union européenne décida de mettre en place un véritable dispositif de gestion des crises conduit par l'Union européenne, la création de tels organes devint en effet indispensable. À Helsinki, le Conseil européen décida de mettre en place, au sein du Conseil, de nouveaux organes politiques et militaires permanents, afin que l'Union européenne puisse assumer ses responsabilités pour l'ensemble des activités des missions de gestion des crises définies dans le Traité sur l'Union européenne.

Le cadre principal de la gestion des crises est composé du Comité politique et de sécurité, assisté pour les aspects militaires par le Comité militaire de l'Union européenne et par l'État-major de l'Union européenne, et par le Comité chargé des aspects civils pour la gestion des crises pour les aspects civils comme l'indique clairement son intitulé. Tous ces comités remontent au COPS, puis au Haut représentant et au Conseil. Il conviendra dans un premier temps de notre analyse de se focaliser sur les organes chargés du déroulement de la gestion des crises (**PARAGRAPHE I**). La solidité de l'intervention de l'Union européenne dans le domaine du maintien de la paix ne repose

volonté du groupe (CARRE DE MALBERG (R.), *Contribution à la théorie générale de l'État*, Tome II, Librairie de la Société du Recueil Sirey, Paris, 1922, p. 286).

127 « *The International Court in the Administrative Tribunal case expressly rejected the argument that a principal organ establishing a subordinate or subsidiary organ is inherently incapable of giving this organ the competence to make decisions that bind its creator. The Court found that this question cannot be determined on the basis of the nature of the relationship between the General Assembly and the Tribunal, that is 'by considering whether the Tribunal is to be regarded as a subsidiary, a subordinate, or a secondary organ, or the basis of the fact that it was established by the General Assembly. The answer depends on the intention of the General Assembly in establishing the Tribunal. Thus the relevant question is : did the principal organ intend the subsidiary to have the power to make such binding decisions ?* » (SAROOSHI (D.), « The legal framework governing United Nations subsidiary organs », *BYBIL*, 1996, vol. 67, pp. 413-478, p. 452) (ICJ reports, 1954, p. 61).

pas sur la seule création d'organes politiques, militaires ou civils, en charge du cadre principal de la gestion d'une opération européenne. Sa solidité implique également la mise en place d'organes techniques pour soutenir son action et d'organes de formation et de réflexion pour la développer. Le second temps de l'analyse sera consacré aux organes en support à la politique européenne en matière de gestion des crises (**PARAGRAPHE II**).

PARAGRAPHE I : Les organes chargés du déroulement de la gestion des crises

Créés successivement par le Conseil européen, les différents organes mis en place permettent de soutenir l'action du Conseil et du Haut représentant dans l'élaboration, la formation et la mise en œuvre de la gestion des crises. Comme l'écrit Giovanni Grevi : « *information and expertise matter because they shape perceptions. The definition of the states' interests and positions is (also) a function of the way in which policy-makers "frame" reality. The pooling of expertise to plan and conduct crisis management operations has been accumulating in the EUMS and in DG E IX as well as in the committees advising the PSC – the EUMC, CIVCOM and PMG. Members of these structures and committees underpin policy decisions with technical advice and have acquired common patterns of thinking. While larger structures exist in some Member States, the unique selling point of Brussels-based bodies is that they apply expertise directly at the European level, to support joint policy-making upstream* »[128]. L'organe principal de cette architecture européenne de sécurité est le Comité politique et de sécurité, soutenu au niveau militaire par le Comité militaire et l'État-major de l'UE, et par le Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises en matière civile.

A] Le COPS : l'organe de fonctionnement de la gestion des crises

Le Comité politique et de sécurité est une pièce maîtresse, totalement indispensable au bon fonctionnement de la politique de maintien de la paix de l'Union européenne[129]. Il a un rôle central à

128 GREVI (G.), *op. cit*., note n° 100, p. 35. Voir également : DUKE (S.), *op. cit*., note n° 98, pp. 120-157.
129 Lors du Conseil européen de Cologne, le Conseil européen considéra qu'en ce qui concerne la prise de décisions par l'Union européenne dans le domaine de la politique en matière de sécurité et de défense, l'Union européenne devait prendre les dispositions nécessaires pour assurer le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de Petersberg conduites par l'Union européenne, de sorte que l'Union européenne puisse décider et conduire ces opérations

jouer dans la définition et le suivi de la réponse de l'Union européenne à une crise[130]. Qualifié de "cheville ouvrière de la gestion des crises", il est l'organe essentiel autour duquel s'organise l'action des autres acteurs, et sert d'intermédiaire entre les organes de la gestion des crises et le Conseil, en étroite collaboration avec le Haut représentant et les représentants spéciaux. Le Haut représentant peut le présider, notamment en cas de crise[131]. Il est important de souligner que le COPS mélange des fonctions politiques (compétences de présenter des propositions en vue de l'adoption de décisions par les organes compétents et de présider les réunions des organes délibérants) et des fonctions d'exécution (organe administratif chargé de l'exécution des décisions adoptées par l'organisation). C'est donc le même organe qui participe à l'adoption de la décision et qui l'exécute. Il lui appartient de suivre la situation internationale dans les domaines relevant des affaires étrangères. Il examine, pour ce qui le concerne, les projets de conclusions du Conseil 'affaires générales', et contribue à la définition des politiques en émettant des avis à l'intention du Conseil, à la demande de celui-ci, du Haut représentant ou de sa propre initiative[132]. Une fois que le Conseil a pris une décision, et qu'il a donné des instructions claires aux organes de la gestion des crises, il appartient alors au COPS de surveiller la mise en œuvre des politiques convenues et de gérer le déroulement des opérations de maintien de la paix[133]. Il exercera, sous l'autorité du Conseil, le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération[134]. A cette fin, il donne alors les orientations et directives aux autres comités de l'Union européenne dans la gestion des crises, notamment au Comité militaire, à l'État-major et au Comité pour les aspects civils de la gestion des crises. Il coordonne, supervise et contrôle leur travaux, ainsi que ceux des différents groupes de travail, auxquels il pourra adresser des directives et dont il devra examiner les rapports. Enfin, le COPS peut prendre des décisions qui engagent l'Union européenne[135]. Dès lors, sa place dans la structure institutionnelle de l'UE est de promouvoir les intérêts de l'UE plutôt que les intérêts nationaux. Ainsi, Giovanni Grevi considére que le Comité politique et de sécurité « *is supposed to*

---

de manière efficace. Il décida à cet effet de mettre en place un organe chargé d'assurer le fonctionnement de la gestion des crises : le Comité politique et de sécurité. Le Comité politique et de sécurité (COPS) est une structure permanente créée par une décision du Conseil de janvier 2001. Il siège à Bruxelles, et est composé de représentants nationaux au niveau de représentants de haut niveau/ambassadeurs (Décision 2001/78/PESC du Conseil, *instituant le Comité politique et de sécurité*, 22 janvier 2001, JOUE, n° L 27, 30.01.2001, pp. 1-3).

130 Voir notamment : DECAUX (E.), *op. cit.*, note n° 65, pp. 28-31 ; DUKE (S.), *op. cit.*, note n° 100 ; DUKE (S.), « The Linchpin COPS : Assessing the Workings and Institutional Relations of the Political and Security Committee », *European Institute of Public Administration - Working Paper,* 2005, n° 5, 35 pages, www.eipa.eu ; TSAGOURIAS (N.), *op. cit.* note n° 116, pp. 102-133.

131 Décision 2001/78/PESC du Conseil, *op. cit.*, note n° 129, p. 2.

132 *Ibid.* ; article 38 TUE.

133 *Ibid., p. 2.*

134 *Ibid.*

135 « *Le Conseil peut autoriser le comité, aux fins d'une opération de gestion de crise et pour la durée de celle-ci, telles que déterminées par le Conseil, à prendre les décisions appropriées concernant le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération* » (article 38 du TUE).

define and oversee the EU's response to a crisis and to 'propose to the Council the political objectives to be pursued (...) and to recommand a cohesive set of options. Given its additional prerogative of political control and strategic direction of crisis management operations, the PSC is entrusted with a considerable range of responsabilities, including policy recommandation, direction, monitoring and evaluation. As such, the PSC performs a hightly political task in striking deals and submitting policy initiatives, or options, to the GAERC for final agreement »[136]. Le COPS a donc la capacité d'exprimer une volonté autonome, et de participer au processus d'autonomisation de l'UE.

B] Le Comité militaire de l'Union européenne : un simple rôle de conseiller militaire

Le Comité militaire de l'Union européenne (CMUE) est l'organe militaire le plus élevé mis en place au sein du Conseil[137]. Sa composition est intergouvernementale puisqu'il est composé des Chefs d'État-major des États membres, représentés par leurs délégués militaires. Il assume le suivi militaire de toutes les activités militaires dans le cadre de l'Union européenne. C'est de lui qu'émanent les avis militaires : il est chargé de fournir au COPS des recommandations et des avis militaires sur toutes les questions militaires au sein de l'Union européenne, à la demande du COPS ou de sa propre initiative[138]. Il peut donc par là exercer une influence certaine sur les décisions qui seront prises au niveau du COPS et au niveau des Conseils de l'UE. Pourtant, il est important de

136 GREVI (G.), *op. cit*., note n° 100, p. 35.

137 Dans le cadre du renforcement de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et en particulier de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense prévue à l'article 17 du traité sur l'Union européenne, le Conseil européen réuni à Nice du 7 au 11 décembre 2000 est parvenu à un accord sur la mise en place du Comité militaire de l'Union européenne, définissant sa mission et ses fonctions, y compris celles de son président. Le Comité militaire de l'Union européenne (CMUE) est institué par une décision du Conseil, le 22 janvier 2001 (Décision 2001/79/PESC du Conseil, 22 janvier 2001, *portant création du Comité militaire de l'Union européenne*, JOUE, n° L 27, 30.1.2001, pp. 4-6). Il est composé des Chefs d'État-major des Etats membres, représentés par leurs délégués militaires. Le Président du Comité est désigné par le Conseil sur recommandation du Comité réuni au niveau des chefs d'État-major. Le mandat du Président est de trois ans, sauf décision contraire du Conseil. Le Président du CMUE assiste aux sessions du Conseil lorsque doivent y être prises des décisions ayant des implications dans le domaine de la défense.

138 Ses avis portent en particulier sur le développement du concept général de gestion des crises, dans ses aspects militaires ; les aspects militaires liés au contrôle politique et à la direction stratégique des opérations et situations de gestion de crises ; l'évaluation des risques que pourraient présenter des crises potentielles ; la dimension militaire d'une situation de crise et ses incidences, en particulier pour la gestion qui en découle. A cet effet, le Comité militaire reçoit les documents produits par le Centre de situation. Il est en charge de l'élaboration, de l'évaluation et du réexamen des objectifs en termes de capacités conformément aux procédures convenues. Enfin, il assure les relations militaires de l'Union européenne avec les membres européens de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) n'appartenant pas à l'Union européenne, les autres candidats à l'adhésion, d'autres États et organisations, y compris l'OTAN ; l'estimation financière des opérations et exercices. Il collabore et donne des directives à l'État-major de l'Union européenne.

bien noter que le Comité militaire est un conseiller militaire[139], et non pas un organe responsable de la conduite des opérations militaires.

C] L'État-major de l'Union européenne : au stade embryonnaire d'organe consultatif

Pour mener à bien des opérations militaires, l'Union européenne avait besoin d'un organisme chargé de la conseiller et de l'assister dans le domaine militaire, c'est-à-dire d'un État-major. Au sein du secrétariat du Conseil existe depuis Nice un État-major de l'Union européenne (EMUE). Au contraire du Comité Militaire, l'État-major de l'Union européenne est constitué de personnel détaché par les États membres agissant dans le cadre d'un statut international - conformément au "régime applicable aux experts et aux militaires nationaux détachés auprès du secrétariat général du Conseil" -, ainsi que de fonctionnaires du secrétariat général du Conseil et de fonctionnaires détachés par la Commission[140]. Pendant toute la période de leur détachement, le personnel de l'EMUE doit s'acquitter de ses tâches et de sa conduite en ne veillant plus qu'aux seuls intérêts de l'UE[141]. Il est tenu d'assister ou de conseiller la hiérarchie auprès de laquelle il est détaché et il est responsable devant cette hiérarchie de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. L'article 5 1. h) de la décision 2003/479/CE du Conseil enlève toute ambiguïté qui resterait quant à l'indépendance du personnel de l'État-major : il « *n'accepte, dans l'exercice de ses fonctions, aucune instruction de son employeur ou gouvernement national. Il n'effectue aucune prestation ni pour son employeur, ni pour des gouvernements, ni pour aucune autre personne, société privée ou administration publique* ». De même, pendant et après le détachement, le personnel de l'EMUE est tenu d'observer « *la plus grande discrétion sur les faits et informations qui viendraient à sa connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses tâches. Il ne communique, sous quelque forme que ce*

139 Comme le soulignait déjà Emmanuel Decaux en 2002, « *alors que le mandat du Comité militaire est longuement détaillé, rien ne vient préciser le statut juridique des 'avis militaires' donnés au COPS et par son intermédiaire au Conseil, ou des 'directives militaires' données à l'État-major de l'Union européenne. Le mandat se borne à indiquer que les avis militaires sont adoptés 'sur la base du consensus'* ». Le mandat distingue soigneusement les 'recommandations' et 'avis militaires', sans préciser le mode d'adoption de ces recommandations. Il en va de même de ses 'directives et orientations'. « *S'agit-il d'un fonctionnement collégial, fondé sur une évaluation technique et une gamme d'options présentée aux décideurs politiques, ou d'une sorte de 'double clé' pour toute décision, l'unanimité des Chefs d'État-major nationaux étant un préalable à celle des ministres au sein du Conseil ?* » (DECAUX (E.), *op. cit.,* note n° 65, p. 31).

140 Il s'agit actuellement de cent vingt cinq militaires et d'une dizaine de personnes comme personnel de soutien (secrétaires et autres). L'État major de l'UE, comme tout État-major, est composé pour l'essentiel d'officiers, ainsi que de personnel de soutien (Cf : Décision 2003/479/CE du Conseil, 16 juin 2003, *relative au régime applicable aux experts et militaires nationaux détachés auprès du secrétariat général du Conseil et abrogeant les décisions du 25 juin 1997 et du 22 mars 1999, la décision 2001/41/CE et la décision 2001/496/PESC*, JOUE, n° L 160, 28.06.2003, pp. 72-80 ; Décision 2008/298/PESC du Conseil, 7 avril 2008, *modifiant la décision 2001/80/PESC instituant l'État-major de l'Union européenne*, JOUE, n° L 102, 12.4.2008, pp. 25-33, p. 1, article 4).

141 Décision 2003/479/CE du Conseil, *ibid.*, p. 72, (4) et article 5 1. a).

soit, à aucune personne non habilitée pour en avoir connaissance, aucun document ni aucune informations qui n'auraient pas été licitement rendus publics et n'utilise pas lesdits documents pour son bénéfice personnel »[142]. C'est le Secrétariat général du Conseil qui décide, en fonction des besoins et des possibilités budgétaires, de l'engagement de personnel pour l'EMUE. Il peut, en cas de non respect par un membre employé des obligations qui lui incombent, mettre fin à son détachement. En effet, l'EMUE est un service du Secrétariat général du Conseil, auquel il est directement rattaché. Il met ses compétences militaires à la disposition des organes de l'UE et travaille sous la tutelle du Comité politique et de sécurité et du Comité militaire de l'Union européenne[143].

Il faut bien relever ici que l'EMUE n'intervient pas lors du déroulement de l'opération a proprement dit, si ce n'est pour donner des avis au Comité militaire de l'UE, car il n'a pas la capacité opérationnelle nécessaire pour mener des opérations militaires. Il est davantage un organe consultatif, qui peut influer sur les décisions prises au niveau du COPS ou du Conseil, qu'un véritable organe opérationnel.

D] Le Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises : organe en développement

Le Conseil européen, réuni à Lisbonne les 23 et 24 mars 2000, a invité le Conseil à mettre en place, d'ici sa réunion de Feira, un Comité pour la gestion civile des crises. Le Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises (CIVCOM) a été créé par le Conseil par la décision 2000/354/PESC

142 *Ibid.,* p. 3, article 5.2.

143 « *Les militaires ou le personnel civil détachés auprès des institutions de l'UE jouissent de l'immunité de juridiction pour toutes les paroles prononcées ou écrites et pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions officielles (…). L'autorité compétente de l'État d'origine et les institutions de l'UE concernées sont tenues de lever l'immunité dont bénéficient les militaires ou le personnel civil détachés auprès des institutions de l'UE au cas où cette immunité entraverait l'action de la justice et où l'autorité compétente et l'institution de l'UE concernée peuvent le faire sans nuire aux intérêts de l'Union européenne (…). Les institutions de l'UE sont tenues de coopérer à tout moment avec les autorités compétentes des États membres pour faciliter la bonne administration de la justice et doivent veiller à empêcher tout abus des immunités accordées (…). Si une autorité compétente ou une entité judiciaire d'un État membre estime qu'il y a eu abus d'une immunité accordée (…), les autorités compétentes de l'État d'origine et l'institution concernée de l'UE consultent, sur demande, les autorités compétentes de l'État membre en question pour déterminer si cet abus a bien eu lieu. Si les consultations n'aboutissent pas à un résultat satisfaisant pour les deux parties, l'institution compétente de l'UE examine le différend en vue de parvenir à son règlement. Lorsqu'un tel différend n' pu être réglé, les modalités de son règlement sont arrêtées par l'institution compétente de l'UE. En ce qui concerne le Conseil, il adopte ces modalités en statuant à l'unanimité* » (Conseil de l'Union européenne, *Accord entre les États membres de l'Union européenne concernant le statut des militaires et du personnel civil détachés auprès de l'État-major de l'Union européenne, des quartiers généraux et des forces pouvant être mis à la disposition de l'Union européenne dans le cadre de la préparation et de l'exécution des missions visées à l'article 17, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, y compris lors d'exercices, et des militaires et du personnel civil des États membres mis à la disposition de l'Union européenne pour agir dans le cadre (SOFA UE),* doc. 11417/1/03, Bruxelles, 22.07.2003, 23 pages, p 3, article 8).

du 22 mai 2000[144]. Composé de diplomates et spécialistes, il fonctionne comme un groupe de travail du Conseil et fait rapport au comité des représentants permanents (COREPER). Il a pour mission de fournir des informations, de formuler des recommandations et de donner son avis au COPS (et aux autres instances appropriées du Conseil, conformément à leurs compétences respectives) sur les aspects civils de la gestion des crises. Il élabore des concepts de la gestion civile de crise et des opérations civiles, y compris les capacités. Il planifie, suit le déroulement des opérations civiles et évalue les options stratégiques définies par le Secrétariat général du Conseil (et notamment l'Unité de police). Il prépare la sortie de crise en coordination avec la Commission, qui en est membre de plein droit. Le CIVCOM joue un rôle déterminant dans le développement de stratégies et de concepts dans les quatre principaux domaines de la gestion civile des crises, ainsi que lors de la supervision du déroulement de l'opération. Sa fonction principale est de fournir des conseils et une expertise au COPS sous la forme de recommandations. Ainsi, c'est en planifiant et en suivant le déroulement des opérations civiles, ainsi qu'en évaluant les options stratégiques définies par le SG/HR, que le CIVCOM participe pleinement à l'homogénéisation des actions européennes[145]. De par les documents qu'il élabore et les options qu'il propose, il est ainsi à même d'influer sur les décisions prises par l'Union européenne.

En complément du CIVCOM et des organes militaires, le CIVMIL gère la coordination des aspects civils et militaires de la gestion des crises. A ce sujet, le Professeur Duke écrit que « *perhaps the most important role of the CIVMIL is the provision of the capacity to plan and manage independent EU military operations in those cases where a joint military-civilian response is required »*[146]. Cet aspect sera développé dans le second Chapitre.

Enfin, l'Unité de police, créée par le Conseil européen de Nice, fournit au Conseil l'expertise nécessaire en matière de police, et s'assure du bon déroulement des missions de police menées par l'UE.

Cette architecture européenne de sécurité, brièvement présentée, est complétée par un ensemble

144 Décision 2000/354/PESC du Conseil, 22 mai 2000, *instituant un comité chargé des aspects civils de la gestion des crises*, JOUE, n° L 127, 27.5.2000, p. 1. Le CIVCOM peut s'appuyer sur près de 12000 hommes (5761 policiers, 631 juges, experts en matière pénitentiaire, 562 experts en matière d'administration civile, et 4988 professionnels de la protection civile).

145 BOUIFFROR (S.), « L'approche européenne en matière de conduite des opérations de paix », in *Droit international et diversité des cultures juridiques*, Colloque de la SFDI, Journée Franco-allemande, Pedone, Paris, 2008, 473 pages, pp. 333-353, p. 345 ; DUKE (S.), *op. cit.*, note n° 100, p. 89.

146 DUKE (S.), *op. cit.*, note n° 100, p. 89 ; PULLINGER (S.) *Developing EU Civil Military Co-ordination : the role of the new Civilian Military Cell* , Joint Report by ISIS Europe and CeMiSS, Bruxelles, June 2006, 31 pages, pp. 11-18.

d'organes plus techniques, de formation et de réflexion, qui viennent soutenir et solidifier l'ensemble mis en place.

<u>PARAGRAPHE II</u> : Les organes en support à la politique européenne en matière de gestion des crises

Ce dernier pan de l'architecture européenne de sécurité est un composite qui touche aux aspects techniques de la défense européenne, à la formation et la réflexion, jusqu'à la recherche de l'information. Nous présenterons rapidement chacun de ces organes spécialisés, avant d'analyse leur apport à l'autonomisation de l'UE.

Pour parvenir à ne plus être tributaire de ses États membres, et à développer un support européen crédible pour l'action qu'elle entend mener de manière autonome dans le domaine de la gestion des crises, l'Union européenne avait besoin de disposer d'organes techniques. En outre, les opérations de maintien de la paix exigent que ses membres puissent bénéficier de formations similaires, pour avoir une approche commune des missions/opérations et des règles d'intervention de l'UE. C'est ainsi qu'elle a développé en son sein des organes de formation et de réflexion sur les enjeux du maintien de la paix européen. Chacun de ces organes créés participe à l'autonomie de l'organisation. L'Union européenne a ainsi mis en place deux organes techniques (le Centre satellitaire et l'Agence européenne de défense), et deux organes de formation et de réflexion (le Collège européen de sécurité et de défense, et l'Institut d'études de sécurité). Tout d'abord, pour être en mesure de mener des opérations/missions de maintien de la paix, ou de ne pas les mener, l'Union européenne devait disposer d'un des éléments les plus élémentaires, l'information, et surtout, ne pas être tributaire de sources extérieures pour se la procurer. Seule une source d'accès propre pouvait permettre à l'UE de conforter son autonomie d'analyse et sa capacité d'appréciation des situations[147], et de renforcer les fonctions d'alerte rapide et de suivi des crises. C'est pourquoi le 10 novembre 2000, le Conseil marqua son accord à la création d'un Centre satellitaire de l'UE, incorporant les caractéristiques pertinentes des structures existant au sein de l'Union de l'UEO[148]. Ce Centre satellitaire fonctionne à

147 Dans le cadre de l'Alliance Atlantique par exemple, le problème se pose au regard de la conception plus ou moins restrictive du partage de l'information entre les membres de cette même organisation. Un État membre ou la Commission peut adresser des demandes au Haut-représentant qui, si les capacités du centre le permettent, donne à celui-ci des instructions en conséquence (article 2 § 2 de l'Action commune 2001/555/PESC du Conseil, *op. cit.,* note n° 78). Il collabore également avec des acteurs extérieurs, notamment avec les Nations unies, l'OSCE et l'OTAN (article 2 §4). Les États tiers, après acceptation de certaines modalités, peuvent également adresser des demandes au Haut représentant (article 2 § 3).

148 Action commune 2001/555/PESC du Conseil, *ibid.,* p. 1. Le Centre satellitaire - dont le siège est fixé à Torrejón de Ardoz, en Espagne –, est opérationnel depuis le 1er janvier 2002.

l'appui des instances de décision et de gestion de l'Union européenne, au niveau opérationnel et au niveau politique. Sa capacité d'exploitation d'images satellitaires et aériennes de nature civilo-militaire contribue au soutien des opérations et missions de l'UE, notamment à l'élaboration de plans de circonstance et à la réalisation périodique de tâches de surveillance. Ensuite, il convenait que l'UE développe une politique commune en matière de défense : faisant suite aux conclusions du Conseil européen de Thessalonique, le Conseil décida la création d'une Agence européenne de défense (AED), qui fut mise en place en 2004[149]. Celle-ci a notamment pour mission principale de veiller au développement des capacités de défense dans la gestion des crises[150]. Il s'agit d'un organe technique basé sur l'expertise (canalisateur d'information, analyste, assistant dans l'énonciation de la politique de défense, coordinateur des programmes nationaux)[151]. En matière de formation, les réunions du Conseil européen à Feira en juin 2000, et à Göteborg en juin 2001, ont mis en évidence l'importance que revêt l'avènement d'une culture européenne de la sécurité dans le cadre de la PESD. Le Collège européen de sécurité et de défense (CESD), créé en 2005, fournit une formation dans le domaine de la politique européenne en matière de sécurité et de défense au niveau stratégique, afin de mettre en place et de promouvoir une compréhension commune du maintien de la paix parmi le personnel civil et militaire, et de permettre aux administrations et aux États-majors

149 Action commune 2004/551/PESC du Conseil, *op. cit.,* note n° 78.

150 Sur les développements de l'AED, voir notamment : BOULAY (Y.), *L'Agence Européenne de Défense : avancée décisive ou désillusion pour une Europe de la défense en quête d'efficacité ?*, College of Europe - EU Diplomacy Papers, 2008, n° 1, 29 pages ; GIOVACHINI (L.), « L'Agence européenne de défense : un progrès décisif pour l'Union », *Politique étrangère*, 2004, n° 69, pp. 177-189 ; GONZALEZ ALONSO (L.-N.), « Unidos en la diversidad hacia una configuracion flexible de la politica de seguridad y defensa de la Union Europea », *Revista General de Derecho Europeo*, mai 2005, n° 7, pp. 24-37 ; KOUTRAKOS (P.), « Inter-Pillar Approaches to the European Security and Defense Policy : the Economic Aspects of Security », in V. Kronenberger (ed.), *The European Union and the International Order : Discord or Harmony ?*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2001, XVI-640 pages, pp. 435-453 ; MARTIN-LALANDE (N.), « L'Europe de la défense en 2007 », *Institut de relations internationales et stratégiques,* www.iris-france.org ; MASSON (H.), « Quel marché de défense européen ? Ou l'heure des choix pour les Etats membres de l'UE producteurs d'armement », *Fondation Robert Schuman - Questions d'Europe*, n° 28, 15 mai 2006, www.robert-schuman.org ; PFIMLIN (E.), « Le développement des capacités militaires de l'UE : vers l'autonomie ? », *Cahiers du Centre d'Études d'Histoire de la Défense*, 2006, n° 29, pp. 167-210 ; ROTH (A.), « L'Agence européenne de Défense : virage vers l'avenir ou de Venus à Mars », *AFRI*, 2005, pp. 615-631 ; TRYBUS (M.), « The new European Defense Agency : a contribution to a Common European Security and Defense Policy and a Challenge to the Community Acquis ? », *CMLR,* 2006, vol. 43, pp. 667-703 ; TRYBUS (M.), « With or without the EU Constitutional Treaty : towards a Common Security and Defense Policy ? », *Eur. Law Rev.,* 2006, n° 4, pp. 145-166 ; VERRET (D.), « De l'Agence européenne de défense », *Défense Nationale*, 2004, n° 60, pp. 67-82.

151 « *L'AED remplit sans doute le rôle canalisateur de l'information depuis les sphères nationales vers le Conseil. On peut mentionner à cet égard que l'AED a développé une base de données sur les plans et programmes nationaux en matière de défense, échelon préalable à la détermination d'une politique européenne des capacités militaires pour la gestion des crises. De même, dans le but difficile de mettre en oeuvre une logistique européenne (pour éviter les problèmes découlant du fractionnement et de la multiplication des logistiques nationales, qui ont été la proie de toutes les missions militaires européennes dans le passé) il paraît qu'on a cédé à l'AED le rôle de canalisateur de la connaissance et de l'expérience nationale, de façon à partager les meilleurs pratiques nationales … En deuxième lieu, l'AED est aussi un analyste, producteur de documents stratégiques qui facilitent la prise de décisions au sein du Conseil … En troisième lieu, l'AED joue le rôle d'assistant aux institutions européennes, notamment au Conseil, dans l'énonciation de la politique de défense … Finalement, l'AED se voit attribuer une fonction de coordination des programmes de coopération en matière d'armements et des programmes de coopération en recherche et développement technologique de la défense* » (SANCHEZ BARRUECO (M.-L.), « L'Agence européenne de défense, un organe intergouvernemental au service d'une institution communautaire ? », *RDUE*, 2008, n° 3, pp. 507-542, pp. 520-521).

des États membres de disposer d'un personnel qualifié, au fait des politiques, des institutions et des procédures de l'Union européenne. Enfin, le 10 novembre 2000, le Conseil a marqué son accord de principe sur la création d'un Institut d'études de sécurité (IES), incorporant les caractéristiques pertinentes des structures existant au sein de l'UEO. L'institut fut créé le 20 juillet 2001[152]. Il participe à l'avènement d'une culture européenne de sécurité, par le biais d'une compréhension commune de la PESC/PESD. Le groupe de réflexion qui travaille en son sein fournit des analyses, des conseils et des propositions aux décideurs européens[153].

En dépit des natures ou fonctions différentes de ces organes, ils possèdent des caractéristiques communes[154]. Ils sont tout d'abord créés par le biais d'une action commune[155]. Ils ont une composition intergouvernementale (un représentant par État membre), même si le Haut représentant et un membre de la Commission peuvent compléter la structure de ces organes[156]. Ces organes subsidiaires sont placés sous le contrôle du Haut représentant, du COPS et du Conseil[157]. Ils disposent cependant d'une certaine autonomie, notamment juridique (certains disposent de la

152 Action commune 2001/554/PESC du Conseil, *op. cit.,* note n° 78, article 5.4.

153 Conseil de l'Union européenne, *op. cit.,* note n° 122, p. 25.

154 Les éléments saillants d'une agence dans l'Union européenne sont les suivants : création par le biais législatif, personnalité juridique, décentralisation des fonctions, autonomie financière. Elles ont été instituées en vue d'exécuter des tâches bien déterminées dans leur acte de création, possèdent la personnalité juridique et bénéficient d'une certaine autonomie organisationnelle et financière (Commission européenne, *Communication sur l'encadrement des agences européennes de régulation*, COM (2002)718, Bruxelles, 11.12.2002, 15 pages).

155 Action commune 2001/555/PESC du Conseil, *op. cit.,* note n° 78 ; Action commune 2004/551/PESC du Conseil, *op. cit.*, note n° 78 ; Action commune 2005/575/PESC du Conseil, *op. cit.,* note n° 78 ; Action commune 2001/554/PESC du Conseil, *op. cit*., note n° 78.

156 Le Haut représentant préside ainsi le Conseil d'administration du Centre satellitaire et de l'Institut d'études de sécurité, il est le Chef de l'Agence européenne de défense (Article 7 de l'action commune 2001/555/PESC du Conseil, *op. cit.*, note n° 78 ; Article 7 et article 8.1 de l'action commune 2004/551/PESC du Conseil, *op. cit*., note n° 78 ; Article 6.3 de l'action commune 2005/575/PESC du Conseil, *ibid.* ; Article 5.2 et 5.3 de l'action commune 2001/554/PESC du Conseil, *op. cit.,* note n° 78). Le directeur général de l'État-major et le président du Comité militaire, ou leurs représentants, peuvent également assister aux réunions du conseil d'administration de ces organes.

157 L'Agence européenne de défense remplit le rôle d'assistant au Conseil et agit sous son autorité (Article 1 § 2 et article 4 de l'action commune 2004/551/PESC du Conseil, *op. cit.*, note n° 78). Il y a une obligation d'information de l'AED au Conseil, non seulement sous forme de rapports de progrès présentés par le Chef, mais aussi dans l'obligation de communiquer préalablement toute affaire importante inscrite sur l'ordre du jour des réunions du Comité directeur (Article 4 § 2 de l'action commune 2004/551/PESC), et de plus, dans le renvoie de toute dissension au Conseil en dernière instance (Article 9 § 3 de l'action commune 2004/551/PESC). Finalement, il existe une possibilité de révision *a posteriori* des décisions de l'agence par le Conseil, qui s'applique notamment dans le cas des accords interinstitutionnels (Article 25 de l'action commune 2004/551/PESC), appelés à être confirmés par le Conseil. En ce qui concerne le centre satellitaire, le Comité politique et de sécurité exerce la surveillance politique de ses activités et formule à l'intention du Haut représentant des orientations sur les priorités du Centre. Le Haut représentant transmet des rapports au Conseil sur les activités du Centre (article 3 et article 4.2 de l'action commune 2001/555/PESC du Conseil, *op. cit.*, note n° 78). Le Comité directeur du Collège européen de sécurité et de défense transmet des rapports annuels sur ces activités aux instances compétentes du Conseil (article 6.4 d) de l'action commune 2005/575/PESC du Conseil, *op. cit.,* note n° 78). Enfin, le directeur de l'Institut d'études de sécurité établit un rapport annuel sur les activités de l'Institut, transmis au conseil d'administration et au Conseil qui l'adresse au Parlement européen, à la Commission et aux États membres (article 6.5 de l'action commune 2001/554/PESC du Conseil, *op. cit.,* note n° 78). Le Comité politique et de sécurité exerce la surveillance politique des activités de l'Institut, sans porter atteinte à l'indépendance intellectuelle de celui-ci dans l'exercice de ses activités de recherche et dans les travaux de ses séminaires (article 3 de l'action commune).

personnalité juridique[158]) et organisationnelle. En outre, leurs décisions sont prises à la majorité qualifiée[159]. Par ailleurs, l'Agence européenne de défense est autorisée à entretenir des rapports extérieurs : elle peut ainsi signer des accords avec des États membres (article 20 et 21 de l'action commune), avec la Commission (article 24 AC) ou avec des tiers (article 24 AC), qui sont confirmés *a posteriori* par le Conseil. Le caractère spécialisé de ces organes participent à la formation, l'élaboration et la mise en œuvre de la gestion des crises, en apportant les supports techniques nécessaires. Par le biais des informations qu'ils transmettent, des formations communes qu'ils délivrent, des réflexions qu'ils mènent, ils participent directement aux développements de l'UE, à son détachement des États membres, et au dégagement d'une volonté autonome de l'Organisation.

Au sein de cette architecture européenne de gestion des crises, l'Organisation se forge une volonté juridique propre, différente, et indépendante de celle des États membres. Cette volonté s'exprime dans l'adoption de décisions par ses organes, lesquelles sont directement imputables à l'Organisation [160]. La volonté de l'Organisation se forge dans cette structure qui reflète le degré d'indépendance atteint par rapport aux États membres, notamment au travers de sa liberté de s'autoorganiser. Cette structure va, dès lors, être à même d'assurer l'exécution de la gestion des crises, et permettre son bon déroulement.

158 La personnalité juridique organique serait celle inhérente à la création d'une agence qui lui confère la capacité juridique pour assurer un fonctionnement courant indépendamment de l'institution de création (engager son personnel, louer ou acheter des bâtiments, se mettre en rapport avec les fournisseurs, etc). L'article 6 de l'action commune 2004/551/PESC confère à l'Agence la personnalité juridique : l'agence est dotée de la personnalité juridique nécessaire pour s'acquitter de ses fonctions et atteindre ses objectifs. Les États membres veillent à ce que l'Agence jouisse de la capacité juridique la plus étendue possible accordée aux personnes morales en vertu de leur législation. L'Agence peut notamment acquérir et aliéner des biens mobiliers et immobiliers et ester en justice. L'Agence est dotée de la capacité de conclure des contrats avec des entités ou organisations privées ou publiques. L'article 6 de l'action commune 2001/555/PESC accorde la personnalité juridique au Centre satellitaire de l'UE, de même que l'article 4 de l'action commune 2001/554/PESC à l'Institut d'études de sécurité.

159 Article 7.5 de l'action commune 2001/555/PESC du Conseil, *op. cit.*, note n° 78 ; Article 9.2 de l'action commune 2004/551/PESC du Conseil, *op. cit.*, note n° 78 ; Article 6.6 de l'action commune 2005/575/PESC du Conseil, *op. cit.,* note n° 78 ; Article 5.5 de l'action commune 2001/554/PESC du Conseil, *op. cit.,* note n° 78.

160 « *The International Court in the Administrative Tribunal case expressly rejected the argument that a principal organ establishing a subordinate or subsidiary organ is inherently incapable of giving this organ the competence to make decisions that bind its creator. The Court found that this question cannot be determined on the basis of the nature of the relationship between the General Assembly and the Tribunal, that is 'by considering whether the Tribunal is to be regarded as a subsidiary, a subordinate, or a secondary organ, or the basis of the fact that it was established by the General Assembly. The answer depends on the intention of the General Assembly in establishing the Tribunal. Thus the relevant question is : did the principal organ intend the subsidiary to have the power to make such binding decisions ?* » (SAROOSHI (D.), *op. cit.*, note n° 127, p. 452) (ICJ reports, 1954, p. 61).

CHAPITRE II :

Les conséquences de la délégation du pouvoir d'exécution en termes d'autonomisation de l'UE

Comme le considérait Léo Tindemans, « *il est un principe qui me parait essentiel à la réalisation de l'Union européenne : celui de la délégation du pouvoir d'exécution* »[161]. Ce principe, tiré d'un rapport de décembre 1975 sur l'Union européenne, se concrétise aujourd'hui dans la construction politique de l'UE : toute action définie en commun en termes de gestion des crises est mise en œuvre par un organe de l'Union européenne. En conséquence, toute décision s'accompagne de la désignation des organes d'exécution. La pratique de la délégation vise particulièrement le Conseil. La Commission européenne est, par délégation du Conseil de l'Union européenne, l'organe d'exécution des politiques et des actes adoptés par le Conseil en matière communautaire. Son rôle restant mineur en matière de politique étrangère, - ayant été écartée dès l'origine pour éviter qu'elle ne s'approprie progressivement l'un des domaines les plus sensibles de la construction européenne -, le Conseil réalisa la mise en œuvre du principe de délégation du pouvoir d'exécution au travers d'organes créés par lui, progressivement, en fonction de l'évolution intégrative de la politique étrangère et de sécurité commune, et de la politique européenne de sécurité et de défense. Il ne s'est pas agi d'un transfert unique, mais de transferts répétés à travers toute l'étendue de ce qu'est devenue la gestion des crises.

En effet, à partir des évolutions des Traités européens et des décisions des différents Conseils européens, l'Union a acquis des pouvoirs d'intervention directe pour l'accomplissement des missions civiles et militaires dans des pays tiers. Devant l'accroissement des tâches communes, l'efficacité exigeait, en effet, que le Conseil se concentrât sur son rôle de décision, et adoptât les dispositions accordant à des organes spécialisés une délégation de pouvoir véritable, dépassant le rôle de simple exécutant, pour l'application quotidienne des actions menées en commun. Ces organes d'exécution devaient disposer dans le cadre de la gestion des crises de la latitude d'action nécessaire à l'exercice efficace de leur mandat. Il s'agit précisément de ce que nous tenons à mettre en évidence dans le cadre de ce Chapitre : montrer que les organes d'exécution dans la gestion des crises disposent de la latitude d'action nécessaire à l'exercice efficace de leur mandat et que cette latitude a des

161 *Rapport sur l'Union européenne*, 29 décembre 1975, Bull. CE, n° suppl. 1/76, pp. 11-36.

conséquences majeures en terme d'autonomisation de l'organisation. Tous ces organes subsidiaires se caractérisent par ces deux traits qui s'équilibrent : dépendance par rapport à l'organisation (leur action est placée sous la responsabilité du Conseil), individualité au sein de celle-ci (ils disposent d'une marge d'action nécessaire pour mener à bien leur action)[162]. Ils créent les impulsions nécessaires au fonctionnement de l'organisation européenne. Munie d'organes permanents, investis de pouvoirs et de finalités spécifiques, l'Union européenne est poussée par la dynamique de leur fonctionnement à s'affranchir de la tutelle de ses Etats membres constitutifs. On observe ainsi un phénomène que Pierre-Marie Dupuy qualifie de "phénomène de rétroaction", selon lequel, constitués par les États pour réaliser les buts que ces derniers poursuivent, les organes par le fait même de leur existence et de leur fonctionnement conditionnent à leur tour le comportement de leur créateur[163].

Nous analyserons ce phénomène en deux temps, représentant deux angles différents de la gestion des crises. Tout d'abord, il convient d'analyser le "phénomène de rétroaction" dans le cadre de la gestion courante de la crise (**Section I**), puis dans le cadre de la gestion des rapports avec les tiers (**Section II**).

SECTION I
La gestion courante de la crise par les organes de l'UE

Pour mener à bien ses opérations/missions de gestion des crises, le Conseil de l'Union européenne ne pouvait faire autrement que de procéder à la délégation du pouvoir d'exécution. Au regard de l'ampleur prise par sa politique de gestion des crises et par l'accroissement des demandes directes extérieures lui demandant d'accepter de mettre sur pied une opération de maintien de la paix, le Conseil ne pouvait gérer au jour le jour le bon déroulement de l'ensemble de ses opérations/missions de maintien de la paix. Il délégua alors aux organes qu'il avait mis en place la gestion courante de la crise. L'opération Artemis en République Démocratique du Congo fut la

162 REUTER (P.), « Les organes subsidiaires des organisations internationales », in Chaumont (C.) (ed.), *Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant*, Pédone, Paris, 1960, XX-561 pages, pp. 415-440, p. 437.
163 DUPUY (P.-M.), *Droit international public*, 9ème édition, Dalloz, Paris, 2008, 879 pages, p. 156.

première opération militaire autonome de l'Union européenne conduite avec ses seules capacités de commandement. Elle était placée sous le contrôle politique et la direction stratégique des organes politiques et militaires permanents créés pour la mise en œuvre de la PESD (l'opération Concordia, conduite entre mars et décembre 2003, en ex-République yougoslave de Macédoine, marquait les débuts de l'Union comme acteur militaire. Elle s'appuyait cependant sur les moyens de l'OTAN). Le Conseil de l'Union européenne, le Haut représentant, le Comité politique et de sécurité, le Comité militaire de l'Union européenne, l'État-major de l'Union européenne et le Secrétariat général du Conseil étaient tous impliqués dans la préparation, le suivi et le contrôle de l'opération Artemis. La chaîne de commandement était, elle, constituée de structures non permanentes, créées pour l'opération. Le Commandant de l'opération disposait à Paris d'un État-major de niveau stratégique, appelé "Operation Heardquarters", et le Commandant de force d'un État-major à Entebbe, le "Force Headquarters".

Pour mener à bien l'analyse, il convient de se concentrer sur deux aspects qui nous apparaissent fondamentaux et suffisamment démonstratifs de notre démarche. En effet, parmi ces organes, deux ont un rôle majeur en matière de gestion des crises : le Haut représentant et le Comité politique et de sécurité. Le COPS (sous la responsabilité du Conseil et du Haut représentant) joue un rôle déterminant dans toutes les phases procédurales de la gestion des crises (**PARAGRAPHE I**). Parallèlement, l'unification progressive des structures de commandement des opérations/missions accentue davantage le degré de gestion courante d'une crise par l'organisation européenne et son autonomisation par rapport à ses États membres (**PARAGRAPHE II**).

PARAGRAPHE I : Le rôle déterminant du COPS dans toutes les phases procédurales de la gestion des crises

Il est possible de distinguer six phases procédurales dans la gestion de la crise : la phase de routine, la détection de la crise, l'approbation du concept de gestion de la crise, la décision formelle d'agir, la mise en œuvre, et enfin le recentrage de l'action[164]. Dans chacune de ces phases, le Comité

164 Les règles procédurales de gestion des crises définissent un cadre à l'intérieur duquel la compétence des différents institutions et organes sont mises en œuvre. Les nombreux documents européens relatifs aux procédures de gestion des crises sont des documents de suggestions. Il s'agit de documents évolutifs, révisés régulièrement (Conseil de l'Union européenne, *Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management*, doc. 7116/03, Bruxelles, 6.3.2003, 54 pages).

politique et de sécurité joue un rôle central, déterminant[165]. En effet, soulignons d'emblée qu'il n'est pas seulement en charge de la direction politique et du contrôle stratégique d'une opération/mission, mais qu'il est également *de facto* le stade préparatoire le plus important pour la prise de décision dans le cadre de la gestion des crises. La présentation successive de ces phases aura dès lors un double objectif : comprendre comment l'UE réagit face à une crise et sur quels fondements l'organisation décide de lancer une opération/mission de gestion des crises. Il s'agit là en vérité de la manière dont les organes créés remplissent les objectifs qui leur ont été assignés. Mais, il s'agira également de souligner le mouvement d'impulsion qu'ils donnent à l'UE, conditionnant par là le comportement de l'organisation ; c'est-à-dire d'analyser le "phénomène de rétroaction" défendu par Pierre-Marie Dupuy.

En phase de routine, de nombreux organes européens sont chargés d'assurer la surveillance de la situation internationale[166]. Lorsque les centres d'analyse et d'information mettent l'accent sur une situation susceptible d'appeler une réaction de la part de l'UE, le COPS apparaît alors clairement comme l'organe principal, un organe de propulsion autonome vis-à-vis des États membres. A partir du moment où son attention est attirée sur la montée d'une crise (par le Haut représentant, le Conseil, le Comité militaire, un État-membre ou la Commission européenne), la recherche d'informations est intensifiée à tous les niveaux européens compétents[167]. L'État-major de l'Union

165 DUKE (S.), « Peculiarities in the Institutionalisation of CFSP and ESDP », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 75-105 ; DUKE (S.), « The Linchpin COPS : Assessing the Workings and Institutional Relations of the Political and Security Committee », *European Institute of Public Administration - Working Paper,* 2005, n° 5, 35 pages, www.eipa.eu ; KIESSLER (K.-K.), *The Political and Security Committee : Insight into EU Decision-Making : Role, Strenghts and Weaknesses of the 'Linchpin' of CFSP and ESDP*, Collège d'Europe, 2002-2003 (unpublished) ; TRYBUS (M.) et WHITE (N.), *European Security Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, XVIII-381 pages.

166 Le Centre de situation conjoint de l'Union européenne (SITCEN) a été créé par une décision du Haut représentant en vue de suivre les évolutions de la situation internationale. Fonctionnant de manière permanente, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, il permet à l'Union européenne de disposer d'une capacité de renseignement et d'alerte, et se voit confier le rôle de vigie, en charge de la détection des dangers à la paix Il diffuse ces informations et évaluations aux instances et organes compétents de l'UE (notamment au Service européen pour l'action extérieure, au Haut représentant, au Cops, aux organes européens civils et militaires et au Conseil, au Haut représentant, aux représentant spéciaux de l'Union européenne). Il entretient enfin des relations étroites avec les Centres de situation d'autres organisations internationales (ONU, OTAN, OSCE, UA, …). Il n'est pas tributaire des seules ressources nationales – sources gouvernementales, y compris les sources de renseignements nationaux -, qui ne constituent que l'une de ses sources de renseignements. Il dispose, en effet, du matériel offert par le Centre satellitaire de l'Union européenne. Il suit également l'évolution de la situation internationale à l'aide de diverses autres sources d'information, tels que les médias et les ressources publiques, le Centre de situation de la Commission européenne et les informations issues des Centres de situation d'autres Organisations internationales (Conseil de l'Union européenne, *Suggestions de procédures pour une gestion globale et cohérente des crises par l'UE*, doc. 14614/01, Bruxelles, 9.1.02, 59 pages, pp. 9-13 ; Conseil de l'Union européenne, *Revised Manual on EU emergency and crisis coordination*, doc. 10579/7/08, Bruxelles, 24.9.2008, 75 pages, p. 44 ; Conseil de l'Union européenne, *EU SitCen work programme*, Partial declassification, doc. 5244/05, Bruxelles, 20.12.2005, 6 pages).

167 Le SEAE présente un rapport de situation au Haut représentant et aux instances compétentes en matière de gestion des crises (en particulier le COPS et le Comité militaire) et propose des options à suivre en vue d'une action. Les travaux sont réalisés conjointement par la Commission et le Secrétariat du Conseil. Ainsi, un document de travail commun du Secrétariat du Conseil et de la Commission européenne (Conseil de l'Union européenne, *Rapport de la*

européenne va alors donner des avis militaires et formuler des recommandations à l'intention du COPS, eu égard à la dimension militaire d'une crise et à ses implications. Le CIVCOM va faire de même eu égard à la dimension civile de la crise. Le COPS peut alors décider d'envoyer des missions d'enquête jointe du Secrétariat du Conseil et de la Commission pour vérifier des faits et évaluer les besoins en vue d'une action de l'UE. Ces missions jouent un rôle important dans la définition du mandat de l'opération/mission en fournissant des conseils et des recommandations. Partant, elles contribuent au processus de prise de décision de la gestion des crises[168]. Il peut également envisager la nomination d'un représentant spécial de l'Union européenne.

Le COPS va alors analyser la situation et juger de la nécessité d'une action de l'UE (éventuellement à la demande d'une organisation internationale, telle que l'ONU ou l'OSCE), ce qui enclenche l'élaboration d'un concept de gestion de la crise[169]. L'État-major de l'Union européenne va contribuer à l'élaboration du concept de gestion de la crise et indiquer au COPS le quartier général envisagé pour planifier et commander l'opération de l'éventuelle opération militaire, après consultation des États membres. Le Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises aide le COPS et les autres instances du Conseil concernées à avoir une vue d'ensemble des moyens non militaires dont disposent l'UE et ses États membres. L'Unité de police va déterminer de quelle manière la police peut contribuer à la résolution de la crise et recenser les moyens et capacités de police disponibles. Il est important de noter que la Commission est pleinement associée : elle devra présenter les éléments du projet de concept de gestion de la crise qui relèvent de sa compétence[170].

Présidence concernant la PESD, doc. 10415/08, Bruxelles, 16.06.2008, 46 pages, p. 17, point 62 ; Conseil de l'Union européenne, *op. cit.,* note n° 164, p. 15).

168 Considérant que le Haut Représentant doit disposer d'un certain degré d'autonomie dans le financement d'activités jugées nécessaires pour remplir son mandat, il a été jugé nécessaire de mettre en place un mécanisme efficace au sein du budget permettant au Haut Représentant de financer d'urgence les phases préparatoires des opérations de gestion civile des crises. L'utilisation de ces ressources doit reposer sur des orientations claires du Conseil et nécessite l'autorisation du COPS, et doit enfin respecter les plafonds budgétaires fixés par les autorités budgétaires. Le Traité de Lisbonne dans son article 28.3, indique que le Conseil peut adopter une décision établissant des procédures particulières pour garantir l'accès rapide aux crédits du budget de l'Union destinés au financement d'urgence d'initiatives dans le cadre des activités préparatoires d'une mission européenne. Il statue alors, après consultation du Parlement européen. Le Haut représentant a donc reçu un certain degré d'autonomie financière.

169 Une équipe *ad hoc*, composée de fonctionnaires du Secrétariat du Conseil et de la Commission, doit élaborer le projet de concept de gestion de la crise. L'équipe *ad hoc* constitue un moyen pratique d'assurer, au niveau des groupes de travail, que le Conseil et la Commission soient en mesure de garantir la cohérence de l'ensemble de l'action extérieure de l'Union, conformément à l'article 3, deuxième alinéa, du TUE. L'équipe n'est pas un groupe du Conseil. *A fortiori*, elle ne prend pas de décisions. Le SG peut s'appuyer sur ses travaux de manière à présenter au COPS un projet de concept de gestion de la crise qui soit à la fois cohérent et complet et qui prenne en considération tous les instruments civils et militaires pertinents. Le COPS examine le projet de concept de gestion de la crise en vue de soumettre un avis au Conseil définissant les objectifs politiques et suggérant un ensemble d'options cohérent (Conseil de l'Union européenne, *op. cit.,* note n° 164, p. 53).

170 Sur le rôle particulier joué par la Commission européenne, voir notamment : HOFFMEISTER (F.), « Inter-Pillar Coherence in the European Union's civilian crisis management », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 157-180. Voir également : Conseil de l'Union européenne, *op. cit.,* note n° 164, pp. 17-18.

Le COPS, qui agit sous la responsabilité du Haut représentant, parachève le projet de concept de gestion de la crise, qui est présenté au Conseil pour approbation[171]. Il est donc *de facto* le stade préparatoire le plus important pour la prise de décision dans le cadre de la gestion des crises. Le Conseil (sur la base des recommandation du COPS) adopte alors une décision formelle d'agir. Dans cette décision, le Conseil fixe d'une manière précise les conditions d'engagement de l'Union européenne[172] : il décide de l'option stratégique militaire (notamment de la chaîne de commandement) et/ou de l'option stratégique en matière de police (et des autres options stratégiques civiles), il peut autoriser le COPS à prendre les décisions nécessaires pour assurer le contrôle et la direction stratégique de l'opération, il détermine le rôle du Haut représentant dans la mise en œuvre des mesures relevant du contrôle politique et de la direction stratégique exercées par le COPS[173]. Enfin, le Conseil peut décider de nommer un représentant spécial.

La mise en œuvre de la décision est placée sous la responsabilité du COPS (placé sous l'autorité du Haut représentant et du Conseil), qui donne aux autres acteurs les indications nécessaires et contrôle leurs actions. Le Traité sur l'Union européenne mentionne cette délégation de pouvoir spécifique au

171 Le COREPER vérifie si les avis du COPS sont juridiquement conformes et si les procédures budgétaires ont été respectées (CHRISTMANN (O.), *La consolidation de la paix en Bosnie-Herzégovine : instruments de paix européens et limites,* Thèse de droit international public, sous la direction du Professeur Yves Daudet, soutenue le 16 juin 2008, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, 682 pages, p. 45).

172 Le Secrétariat du Conseil prépare un projet d'accord sur le statut des forces (SOFA). Ce projet est soumis au Conseil par le COPS, après avoir pris en considération les recommandations du CMUE pour les aspects militaires, et celles du CIVCOM pour les aspects civils de la mission. À la suite des conférences de génération de force, le Conseil approuve l'OPLAN, les lignes directrices concernant l'emploi des forces, les règles d'engagement, l'accord sur le statut des forces, sur la base des documents préparés par les organes compétents de l'UE (Conseil de l'Union européenne, *op. cit.,* note n° 166, p. 26).

173 Il convient ici de préciser certains éléments. En effet, le Traité de Lisbonne a introduit deux nouvelles options : la mise en place de la coopération structurée permanente et la possibilité pour le Conseil de déléguer l'exécution d'une opération/mission à certains États membres. « *As we have seen, any form of enhanced cooperation would be open to all Member States and non-participating States will remain involved in the subsequent decision-making (...). In contrast the access of new Member states to an already established form of permanent structured cooperation is in the hands of the participating states only (...). There is no automatic right to join in and newcomers will have to fulfil higher* » (WESSEL (R.-A.), « Differentiation in EU Foreign, Security, and Defence Policy : Betwenn Coherence and Flexibility », in M. Trybus et N. White (ed.), *European Security Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 381 pages, pp. 224-248, p. 236). Cette coopération structurée permanente doit être distinguée de la possibilité offerte au Conseil de confier la gestion d'une mission à un groupe d'États qui le souhaitent et qui disposent des capacités nécessaires. Les États, dans ce cas, gèrent la mission en association avec le Haut représentant. On aurait pu comparer cette forme de flexibilité à une coopération renforcée, d'autant plus que, une fois l'opération lancée, seuls les États membres du groupe participent aux délibérations sur les mesures à prendre en vue de conduire l'opération. Les autres États membres en étant uniquement informés. Toutefois, la différence consiste en ce que les États qui participent à l'exécution d'une décision n'exercent aucun pouvoir normatif, celui-ci étant exercé au niveau de l'Union. Il ne s'agit pas de l'exercice de la compétence dans le domaine de la sécurité et de défense par l'Union réduite, mais de l'exécution de la décision adoptée au nom de l'Union plénière par l'Union réduite des États participants. Alors que la coopération renforcée est l'avancement de certains dans un cadre institutionnel réduit, les groupes d'États ne remplissent qu'une mission opérationnelle dont les effets juridiques concernent l'ensemble de l'Union. Cela n'empêche pas que le Conseil confie une mission à une coopération structurée déjà établie, mais dans ce cas la mission sera exécutée au nom de l'Union plénière (NEFRAMI (E.), « La politique étrangère et de sécurité commune et l'identité de l'Union européenne », *AFDI,* 2004, vol. 50, pp. 826-860, p. 854).

Comité politique et de sécurité : aux termes de l'article 38 paragraphe 3, le Comité exerce, sous la responsabilité du Conseil, le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion des crises. En attribuant cette compétence directe d'exécution en matière de gestion des crises, le texte du Traité sur l'Union européenne fait du Comité politique l'organe principal de sa gestion des crises. Le Conseil fixe les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées au COPS. L'article 38 alinéa 2 précise en ce sens que le Conseil peut autoriser le Comité, aux fins d'une opération de gestion de crise, et pour la durée de celle-ci, telles que déterminées par le Conseil, à prendre les décisions appropriées concernant le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération[174]. L'acte d'autorisation préalable est nécessaire et permet au COPS, lorsque le Conseil l'y autorise, à prendre des décisions juridiquement nécessaires afin d'être en mesure de remplir les objectifs d'une mission donnée. Cette délégation de pouvoirs figure dans les décisions du Conseil relatives aux opérations de l'Union européenne[175]. L'autorisation du Conseil valide les options stratégiques militaires et civiles retenues par le Comité politique et de sécurité. Le COPS n'est pas simple exécutant d'ordres précis, mais jouit d'une marge de manœuvre relativement importante dans l'exécution. Or, plus un organe dispose de marge de manœuvre, plus il gagne en autonomie[176]. Cette autonomie dans la mise en œuvre de la décision du Conseil est renforcée par le fait que le COPS a à sa disposition différents groupes de travail, d'analystes, d'experts militaires, et autres personnels spécialisés, qui travaillent à son service et selon ses directives. Cette capacité organisationnelle lui permet d'assurer la gestion courante de la crise. Il n'est pas tributaire de moyens extérieurs, en attente d'informations analysées et disséquées par quelques États membres, mais façonne au moyen de cette nébuleuse européenne l'autonomie du regard et d'action, et peut s'appuyer sur la capacité interne à l'Union européenne[177].

174 Souligné par nous-même.

175 Dans toutes les opérations de gestion des crises menées par l'Union européenne, un article précise que : « *sous la responsabilité du Conseil, le Comité politique et de sécurité (COPS) exerce le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération militaire de l'UE. Le Conseil autorise le COPS à prendre les décisions appropriées, conformément à l'article 25 du TUE. Cette autorisation porte notamment sur les compétences nécessaires pour modifier les documents de planification, y compris le plan d'opération, la chaîne de commandement et les règles d'engagement. Elle porte également sur les compétences nécessaires pour prendre des décisions ultérieures concernant la nomination du commandement de l'opération et/ou du commandement de la force de l'UE* » (par exemple : Article 8 de l'action commune 2004/847/PESC du Conseil, 9 décembre 2004, *relative à la mission de police de l'Union européenne à Kinshasa (RDC) en ce qui concerne l'unité de police intégrée (EUPOL "Kinshasa"),* JOUE, n° L 367, 14.12.2004, pp. 30-34).

176 « *In essence, in these particular circumstances, COPS assumes a function normally reserved for the Council. Althought it would be an exaggeration to claim that it gives the COPS the same level of influence that the North Atlantic Council plays, it nevertheless serves as recognition that crisis scenarios may well demand some form of circumvented decision making* » (DUKE (S.), *op. cit.,* note n° 165, p. 20).

177 Le Haut représentant prend les mesures de suivi nécessaires, comme il en a été chargé par le Conseil selon les termes définis dans l'action commune, et rend des rapports au COPS. Il donne des orientations au Chef/Commissaire de police de la mission, et aux autres responsables civils de l'opération, par l'intermédiaire du représentant spécial de l'Union européenne. La Commission et les États membres informent le COPS des mesures qu'ils ont prises ou envisagent d'entreprendre. Le Comité militaire de l'Union européenne, appuyé par l'État-major, contrôle la bonne exécution des opérations militaires ; faisant rapport régulièrement au COPS au sujet de la mise en œuvre de l'opération

C'est au sein de l'UE que s'effectue la gestion courante de la crise, Bruxelles devenant le centre névralgique de la gestion des crises. Quelle que soit la Nation cadre, et quelle que soit l'importance des effectifs fournis par celle-ci, la force européenne reste tout au long de l'opération sous le contrôle politique et stratégique du COPS, et doit lui rendre des comptes. Le COPS peut ainsi modifier le mandat et la taille de la mission. L'UE dispose par son intermédiaire d'une autonomie de contrôle sur l'opération : le Commandant d'opération est placé sous son contrôle politique et sa direction stratégique, et doit veiller à la mise en œuvre adéquate et effective des décisions du Conseil et de celles du COPS[178].

Le Chef de la mission, épaulé par le Haut Représentant, remet régulièrement au COPS un rapport sur le déroulement de l'opération européenne. Sur la base de ces rapports, le concept de gestion des crises peut être révisé[179]. Les différents organes compétents de l'Union européenne interviennent alors pour permettre au COPS de déterminer les modifications à apporter (en particulier l'interruption de certaines des mesures mises en œuvre ou le recentrage de l'action de l'Union européenne, notamment en mettant un terme aux mesures devenues inutiles). Toutes les décisions concernant les ajustements éventuels à apporter au déroulement de l'opération/mission sont donc du ressort du COPS s'appuyant sur l'architecture européenne de sécurité. Il élabore alors un avis destiné au Conseil sur le recentrage de l'action de l'UE, présentant un ensemble cohérent d'options. Le Conseil pourra alors décider des mesures à prendre, notamment décider de la fin de l'opération. La compétence du COPS se cantonne à la gestion courante de la crise. Comme l'écrit le Professeur

---

sur le plan militaire. Le Chef du CMUE sert de point de contact principal avec le Commandant d'opération. L'EMUE fournit, par l'intermédiaire d'un 'dispositif de veille' une capacité de veille 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, destinée à contrôler toutes les missions et opérations PESD aux fins de la transmission systématique des informations spécifiques aux opérations. Il suit en permanence tous les aspects militaires des opérations. Ainsi, il effectue des analyses stratégiques en liaison avec le Commandant d'opération désigné, afin d'aider le CMUE dans son rôle de conseil auprès du COPS. Le CIVCOM fournit des informations, formule des recommandations et donne des conseils au COPS sur les aspects civils de l'opération de gestion des crises. Le Commandant d'opération est responsable de la conduite de l'opération militaire et fait des rapports au COPS sur ses progrès ; le Haut représentant fait des rapports au Haut représentant et au COPS et fournit des conseils au Haut représentant, à la Présidence, et à la Commission si nécessaire ; le Chef/Commissaire de police de la mission de police de l'Union européenne, et le Chef de mission pour les aspects civils, sont responsables devant le COPS, via le représentant spécial, et le Haut représentant (Conseil de l'Union européenne, *op. cit.,* note n° 166, p. 33).

178 Voir par exemple : articles 4.2 et 4.3 de l'action commune 2008/112/PESC du Conseil, 12 février 2008, *relative à la mission de l'Union européenne visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en République de Guinée-Bissau (UE RSS GUINEE-BISSAU)*, JOUE, n° L 40, 14.2.2008, pp. 11-15 ; articles 7.2 et 7.3 de l'action commune 2008/124/PESC du Conseil, 4 février 2008, *relative à la mission "État de droit" menée par l'Union européenne au Kosovo*, EULEX KOSOVO, JOUE, n° L 42, pp. 92-98.

179 Le Conseil peut prévoir la fréquence du rendu de tels rapports : lors de la mission de l'UE en Bosnie et Herzégovine, dans le cadre du processus de contrôle de la mission de l'UE, un examen semestriel devait être effectué pour permettre au COPS de déterminer - compte tenu de la situation en matière de sécurité ainsi que des avis émis par le HR et le commandement de la force de l'UE par l'intermédiaire de la chaîne de commandement, et suivant l'avis militaire du CMUE - les modifications qu'il convenait d'apporter à la taille, au mandat et à la mission de l'opération militaire de l'UE (article 16.1 de l'action commune 2004/570/PESC du Conseil, 12 juillet 2004, *concernant l'opération militaire de l'Union européenne en Bosnie et Herzégovine*, JOUE, n° L 252/10, 28.7.2004, pp. 10-14).

Ademola Abass, « *the PSC has powers not only to take relevant decisions that fundamentally affect the operation, but also exercises authority over the command and control of the operation. The main limit of the PSC's powers is that it cannot, on its own, authorize the alteration or termination of a mission* »[180]. Le pouvoir de décision concernant les objectifs et la fin de l'opération militaire de l'UE demeure du ressort du Conseil, assisté par le Secrétaire général/Haut représentant (SG/HR)[181].

Toutes les phases de la gestion des crises sont donc placées sous le contrôle et la direction du COPS. Pour se faire une véritable idée du degré de contrôle et de direction exercé par Bruxelles sur une opération/mission de l'UE, il convient de se pencher à présent sur l'unification progressive des structures de commandement.

PARAGRAPHE II : La signification juridique de l'unification progressive des structures de commandement

La chaîne de commandement des opérations/missions de l'Union européenne établit une hiérarchie au sein de laquelle la surveillance des opérations/missions, la prise de décision et la circulation des informations sont des activités assignées avec précision à des organes de l'organisation. Chaque maillon de la chaîne de commandement se voit attribuer des fonctions précises et des responsabilités associées. La chaîne de commandement est donc également une chaîne de responsabilité. En effet, comme l'écrit Louis Gautier, « *les niveaux de commandement sont les échelons à partir desquels sont exercées les responsabilités décisionnelles relatives à la conduite des opérations de la paix* »[182]. L'attribution de la responsabilité de certains crimes requiert que l'on remonte la chaîne de commandement, pour déterminer le pouvoir et le contrôle effectif du maillon supérieur sur le maillon subalterne. Unifier la chaîne de commandement des opérations/missions de l'UE signifie donc que chaque maillon de la chaîne est intégré au cœur d'une structure unique, qui part des membres subalternes de la mission/opération pour remonter jusqu'aux aux organes de

180 ABASS (A.), « Extraterritorial Collective Security : the European Union and Operation Artemis », in M. Trybus et N. White (ed.), *European Security Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 381 pages, pp. 134-156, p. 140

181 Voir par exemple : Article 9 de l'action commune 2004/523/PESC du Conseil, 28 juin 2004, *relative à la mission "Etat de droit" menée par l'Union européenne en Géorgie, EUJUST THEMIS*, JOUE, n° L 228, 29.6.2004, pp. 21- 24 ; Article 6 de l'action commune 2004/570/PESC du Conseil, *op. cit.,* note n° 179.

182 GAUTIER (L.), *Face à la guerre*, La Table Ronde, Paris, 2006, 439 pages, p. 381. « *The chain of command is the succession of commanding officials from a superior to a subordinate through which command is exercised* » (Conseil de l'Union européenne, *Draft Guidelines for Command and Control Structure for the EU Civilian Operations in Crisis Management*, Partial declassification of Document 9919/07 RESTREINT UE, 23 May 2007, doc. 9919/07, Bruxelles, 1.02.2008, 15 pages, p. 12, § 22).

contrôle politique et de direction stratégique de l'organisation et aux organes de décision. Lorsque cette chaîne est parfaitement unifiée au sein de l'organisation, cela signifie donc que les organes politiques de l'organisation sont seuls responsables de la direction décisionnelle et opérationnelle de l'opération/mission. Cela a évidemment des conséquences en terme d'automatisation de l'organisation, et son indépendance par rapport aux Etats membres, comme nous le verrons par la suite sur la question de la responsabilité internationale de l'UE. Il est donc particulièrement important de marquer ici les différences qui existent entre la chaîne de commandement civile et la chaîne de commandement militaire. L'Union européenne dispose d'une chaîne de commandement préétablie et unifiée pour les missions civiles de gestion des crises (**A**). Les choix à sa disposition en matière militaire sont plus complexes (**B**).

A] La chaîne de commandement préétablie et unifiée des missions civiles

Toutes les missions civiles de l'Union européenne ont été dotées d'une structure hiérarchique précise. Pour les premières missions européennes, on peut relever que la chaîne de commandement allait du Conseil au COPS et au Haut représentant (ou son Représentant spécial), en passant par le Chef de la mission jusqu'au personnel de la mission. Chaque maillon de la chaîne devait rendre des comptes au maillon supérieur direct. La mission *EUPOL Proxima* dans l'Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) possédait ainsi une chaîne de commandement unifiée : le représentant spécial de l'UE rendait compte au Conseil par l'intermédiaire du Haut représentant ; le Comité politique et de sécurité, qui assurait le contrôle politique et la direction stratégique, rendait compte directement au Conseil ; le Chef de la mission, qui dirigeait la mission sur le terrain, rendait compte au Haut représentant par l'intermédiaire du RSUE[183].

En 2007, le Conseil de l'Union européenne décida de renforcer la chaîne de commandement, notamment par la création d'un Commandant des missions civiles des crises. Le 18 juin 2007, il approuva les "lignes directrices relatives à une structure de commandement et de contrôle pour les opérations civiles menées par l'Union européenne dans le domaine de la gestion des crises". Ce document apporte des précisions sur les structures de commandement et de contrôle des opérations

183 Article 7 de l'action commune 2003/681/PESC du Conseil, 29 septembre 2003, *relative à la mission de police de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (EUPOL 'Proxima')*, JOUE, n° L 249, 1.10.2003, pp. 66-69, p. 68. Voir également : article 6 de l'action commune 2005/826/PESC du Conseil, 24 novembre 2005, *relative à la mise en place d'une équipe consultative de l'UE chargée des questions de police (EUPAT) dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM)*, JOUE, n° L 307, 25.11.2005, pp. 61-64, p. 63.

de gestion civile des crises menées dans le cadre de la PESD[184]. Il définit les fonctions, les rôles et les responsabilités respectifs du COPS, du Commandant de l'opération et du Chef de la mission. Ces lignes directrices prévoient que le Comité politique et de sécurité exerce, sous la responsabilité du Conseil, le contrôle politique et la direction stratégique de la mission. Le Commandant de l'opération civile agit sous le contrôle et la direction stratégique du COPS et sous l'autorité générale du Haut représentant. Il est le Commandant au niveau stratégique de la mission, et en cette qualité, il donne les instructions au Chef de la mission, et doit rendre compte au Conseil par l'intermédiaire du Haut représentant. Le Chef de la mission exerce le commandement et le contrôle de la mission au niveau du théâtre de la mission et relève directement du Commandant d'opération civile. La chaîne de commandement est précise et relève les liens de subordination des membres de la mission au Chef de la mission, du Chef de la mission au Commandant, de celui-ci au COPS et au Haut représentant, et de ces derniers au Conseil. Elle est préétablie et unifiée pour toutes les futures missions.

Le COPS est donc responsable du contrôle politique et de la direction stratégique de la mission, sous la responsabilité du Conseil. Il est autorisé par ce dernier à prendre les décisions appropriées : il peut notamment modifier l'OPLAN (plan d'opération) et la chaîne de commandement, prendre les décisions nécessaires concernant la nomination du Chef de la mission. Il rend compte de ses agissements au Conseil à intervalles réguliers. Les décisions politiques et stratégiques lors du déroulement de la mission sont donc prises par le COPS.

Le Commandant d'opération civile, créé par la décision précitée de 2007, est le directeur de la capacité civile de planification et de conduite. Il agit sous le contrôle politique et la direction stratégique du Comité politique et de sécurité, et sous l'autorité générale du Haut représentant. Il exerce le commandement et le contrôle de la mission au niveau stratégique. Il est responsable de la mise en œuvre adéquate et effective des décisions du Conseil et de celles du Comité politique et de sécurité. Il donne ainsi des instructions au niveau stratégique, s'il y a lieu, au Chef de la mission, à qui il fournit des conseils et un soutien technique. Les autorités nationales lui transfèrent le contrôle opérationnel de leurs effectifs, équipes et unités. Ainsi, l'ensemble du personnel détaché reste sous

184 « *A single and identifiable chain of command is imperative for the safe and efficient conduct of any ESDP crisis management operation. It is the structure through which command instructions flow down from the political to the strategic and tactical levels, and through which control is exercised by specified procedures and feedback* » (Conseil de l'Union européenne, *ibid.*, p. 3, § 1). Dans une lettre datée du 13 juin 2006, adressée au Président du Conseil européen, le Haut représentant avait soumis l'idée de la création d'un Commandant pour les opérations civiles de la gestion des crises, afin d'améliorer la chaîne de commandement des opérations civiles.

le commandement intégral des autorités nationales de l'État d'origine ou de l'institution de l'UE concernée. Il agit cependant selon les directives opérationnelles du Commandant d'opération civile. Comme l'écrit Marten Zwanenburg, « *even for military contingents from the Member States (or third states), the transfer of authority to the EU Operation means that the forces are put at the disposal of the EU so that the EU (particularly through the Council, PSC and Operation and Force Commanders) exercises effective control over them* »[185]. D'ailleurs, le Commandant d'opération civil a pour responsabilité générale de veiller à ce que le devoir de vigilance de l'UE soit rempli correctement[186]. Cette responsabilité infère que si un problème éclate, dû à un manque de vigilance du Commandant, ce dernier pourrait être tenu directement responsable.

On ne saurait enfin ne pas présenter le rôle majeur du Chef de la mission dans la chaîne de commandement – maillon essentiel entre le Commandant de l'opération civile et les effectifs de la mission. Le Chef de la mission agit conformément aux instructions données par le Commandant d'opération civile. C'est lui qui est responsable de la mission sur le terrain : il est en effet chargé d'exercer le commandement et le contrôle de la mission. Il exerce ainsi le commandement et le contrôle des effectifs, des équipes et des unités fournis par les États contributeurs et affectés par le commandement d'opération civile, ainsi que la responsabilité administrative et logistique, y compris en ce qui concerne les moyens, les ressources et les informations mis à la disposition de la mission. Il donne des instructions à l'ensemble du personnel de la mission, y compris, à l'élément de soutien à Bruxelles. Les membres des effectifs de la mission reçoivent donc leurs instructions directement du Chef de la mission. Il est d'ailleurs responsable des questions de discipline touchant le personnel. Pour le personnel détaché, les actions disciplinaires sont du ressort de l'autorité nationale ou de l'autorité de l'Union européenne concernée[187]. De surcroît, c'est lui qui rédige l'OPLAN de la mission, afin de le soumettre à l'approbation du COPS, puis du Conseil (il est assisté par le Secrétariat général du Conseil). Notons également que l'exercice de ce commandement et ce contrôle n'affecte en rien le principe d'indépendance des juges et d'autonomie des procureurs, lorsqu'il s'agit de l'exercice des pouvoirs judiciaires des juges et des procureurs de la mission. Enfin, il est responsable de l'exécution du budget de la mission (et signe à cette fin un contrat avec la Commission).

185 ZWANENBURG (M.), « Toward a More Mature ESDP : Responsability for Violations of International Humanitarian Law by EU Crisis Management Operations », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 395-417, p. 404.
186 Conseil de l'Union européenne, *op. cit.,* note n° 182, p. 8, § 13 ; Conseil de l'Union européenne, *Rapport de la Présidence concernant la PESD*, doc. 10910/07, Bruxelles, 18.06.2007, 38 pages, § 34.
187 Conseil de l'Union européenne, *ibid*., pp. 10-11, § 17 et § 18.

La chaîne de commandement intégrée présentée ci dessus n'est ni plus ni moins qu'un quartier général européen gérant toutes les missions "civiles" de l'Union européenne. Son Directeur est un "réel chef d'État-major, composé d'une soixantaine de personnes"[188]. Son Commandant a autorité directe sur toutes les opérations civiles en cours, en liaison avec le COPS, et tous les Chefs de mission doivent en référer à lui directement. Le Quartier général des missions civiles est composé du bureau du Chef de la mission et du personnel du quartier général. Il assure toutes les fonctions nécessaires de commandement et de contrôle sur le terrain, ainsi que le soutien à la mission. Des bureaux sur le terrain assurant des tâches d'observation, assurent les fonctions nécessaires de soutien. Un élément de soutien est également situé au Secrétariat général à Bruxelles[189].

Au regard de ce qui précède, il est possible de conclure que la chaîne de commandement des missions civiles de gestion des crises est parfaitement unifiée. Elle permet de conclure à la responsabilité principale de l'organisation : une hiérarchie claire a été établie au sein de laquelle la surveillance des missions, la prise de décision et la circulation des informations sont des activités assignées avec précision à des organes de l'organisation. Par contre, nous allons voir que nous ne pouvons pas parvenir à de telles conclusions en matière de chaîne de commandement des opérations militaires menées par l'UE.

B] Les lacunes de la chaîne de commandement des opérations militaires

En cas d'opération militaire de gestion de crise conduite par l'Union européenne, la chaîne de commandement est plus complexe et moins unifiée que la chaîne de commandement des missions civiles : elle allie, en effet, différents niveaux de contrôle et de responsabilité. Entre le maillon du contrôle politique et de la direction stratégique[190] et le maillon de la direction de l'opération sur le

188 GROS-VERHEYDE (N.), « Le premier chef de la chaîne de commandement civil au rapport », Jeudi 15 mai 2008, http://bruxelles2.over-blog.com ; DUKE (S.), *op. cit.,* note n° 165, p. 91.

189 Action commune 2008/736/PESC du Conseil, 15 septembre 2008, *concernant la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie, EUMM Georgia*, JOUE, n° L 248, 17.9.2008, pp. 26-31, p. 28, article 5 et 6. Voir également : Action commune 2007/369/PESC du Conseil, 30 mai 2007, *relative à l'établissement de la mission de police de l'Union européenne en Afghanistan (EUPOL Afghanistan)*, JOUE, n° L 139, 31.5.2007, pp. 33-38 ; Action commune 2008/112/PESC du Conseil, *op. cit.,* note n° 178 ; Action commune 2008/124/PESC du Conseil, *op. cit.,* note n° 178.

190 Dans le cas d'une opération militaire de gestion des crises, le Comité politique et de sécurité agissant sous la responsabilité du Conseil, assure le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération. Il est en effet autorisé à prendre toutes les décisions appropriées, conformément à l'article 25 du Traité, et des actions communes du Conseil. Cette autorisation porte notamment sur les compétences nécessaires pour modifier les documents de planification, y compris le plan d'opération, la chaîne de commandement et les règles d'engagement. C'est le Comité politique et de sécurité qui nomme le Commandement de l'opération, et le Commandant de la force de l'Union européenne. Sous l'autorité du Comité politique et de sécurité, le Comité militaire de l'UE assure la direction militaire de l'opération. Il donne ses instructions au Commandant de l'opération, et reçoit de ce dernier des rapports sur le déroulement de l'opération.

terrain, un maillon fait défaut pour prétendre à une chaîne de commandement claire et unifiée. Le problème de la chaîne de commandement militaire réside, en effet, dans l'absence d'un maillon essentiel : l'UE ne possède pas d'État-major de niveau stratégique intégré capable de planifier et de conduire une opération militaire. Elle doit donc avoir recours à des solutions palliatives, qui obscurcissent la chaîne de commandement. Certes, le Conseil a bien créé un État-major en 2001, mais il faut bien comprendre que ce dernier n'intervient pas lors du déroulement de l'opération à proprement parler, si ce n'est pour donner des avis au Comité militaire de l'UE, car il n'a pas la capacité opérationnelle nécessaire pour mener des opérations militaires. Comme nous l'avons vu auparavant, il est essentiellement source d'expertise militaire[191]. L'État-major au niveau pré-décisionnel est l'État-major de l'Union européenne ; au niveau militaire stratégique, le Commandant de l'opération dispose de l'État-major d'opérations ; au niveau du théâtre d'opérations, le Commandant de la force dispose de l'État-major de force. Pour prétendre à une chaîne de commandement claire et unifiée, il faudrait que l'État-major de l'UE soit responsable de la planification et de la conduite d'une opération, et que l'État-major de la force conduise l'opération militaire sous les instructions directes de l'EMUE.

Donc, l'Union européenne a retenu deux options : la première consiste à avoir recours aux moyens de l'OTAN en vertu des accords "Berlin plus", la seconde réside dans le choix d'une "nation cadre". Le niveau de commandement de l'opération se situe alors au niveau de ces États-majors "non Bruxellois". La question qui se pose alors est celle de savoir comment s'articulent les rapports d'autorité et de contrôle entre ces deux chaînons de la chaîne de commandement militaire (le niveau politique bruxellois et le niveau militaire décentralisé).

Le recours aux moyens de l'OTAN en application des accords "Berlin plus" revient à confier le commandement de l'opération à l'adjoint européen du commandement suprême des forces alliées en Europe (SACEUR)[192]. L'UE s'en remet alors à la chaîne de commandement de l'OTAN. L'État-

191 DUKE (S.), *op. cit.,* note n° 165, p. 84.

192 Lorsqu'une crise donne lieu à une opération conduite par l'UE en ayant recours à des moyens et capacités de l'OTAN, l'UE et l'OTAN s'appuient sur les accords 'Berlin plus'. Ces accords concernent trois aspects essentiels : l'accès de l'UE à la planification de l'OTAN, les options de commandement européen de l'OTAN et le recours aux moyens et capacités collectifs de cette dernière. L'OTAN garantie l'accès de l'UE à ses capacités de planification. Dès les prémices, avant même que l'UE sache si une opération aura finalement lieu, l'OTAN peut, si elle est sollicitée, apporter une contribution (par le biais du SHAPE à Mons) aux travaux de l'État-major de l'UE, en matière de définition des options ('les options militaires stratégiques'). Par la suite, si l'opération a lieu avec le recours aux moyens et capacités de l'OTAN, cette dernière fournira l'assistance requise pour la planification opérationnelle. Deuxièmement, l'UE peut demander à l'OTAN de la faire bénéficier d'une option de commandement européen pour une opération militaire qu'elle conduira. Dans ce cas, l'adjoint au Commandement suprême des forces alliées en Europe (DSACEUR), officier général européen, est le mieux placé pour commander l'opération de l'UE. S'il est désigné, il exerce alors cette fonction de commandant de l'opération en plus de ses activités au SHAPE, et dispose d'un État-major européen. Troisièmement, l'UE peut demander à utiliser les moyens et capacités de l'OTAN. L'OTAN a dressé à ces fins une première liste de ses

major atlantiste installé au SHAPE ("Supreme Headquarters Allied Powers Europe") est alors chargé de la planification stratégique, opérationnelle et tactique de l'opération. Ainsi, lors de l'opération Concordia, si le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération incombaient au Comité politique et de sécurité de l'UE, le commandement stratégique était assuré par l'entremise de l'OTAN. Établi au sein du SHAPE, le quartier général européen conduisant Concordia était placé sous l'autorité du Commandant en chef adjoint des forces alliées en Europe. Le commandement de la force en Macédoine était installé à Skopje. Entre le Commandant en chef et le Commandant de la force sur le théâtre s'intercalait un commandeur régional de l'OTAN, celui d'AFSOUTH ("Air Forces Southern"), qui était un point de passage obligé pour les directives et les comptes rendus. Il fallut donc insérer dans cet État-major situé à Naples un élément de liaison européen pour contrôler la conformité des directives envoyées à ce niveau au Commandant de la force située à Skopje. Autrement dit, l'essentiel du commandement de l'opération passait entre les mains d'AFSOUTH. Cela revenait à déposséder, dans la réalité, l'Union européenne du commandement réel de l'opération au profit des structures de l'OTAN. « *Globalement, le succès de l'opération a démontré l'efficacité de la coopération entre l'UE et l'OTAN. Mais des divergences sont apparues concernant le rôle joué par l'AFSOUTH. Pour les Britanniques, l'AFSOUTH, qui a commandé toutes les opérations de l'OTAN dans les Balkans, a joué un rôle essentiel dans la conduite de l'opération. En revanche, du point de vue français, l'AFSOUTH n'a été qu'un maillon ajouté à la chaîne de commandement qui a privé l'UE d'une partie de son contrôle politique sur l'opération »*[193]. Comme cette exemple le relève à suffisance le recours à cette solution atlantiste ne permet pas à l'UE d'exercer le plein exercice du contrôle politique et de la direction stratégique lors des opérations. Dès lors, la portée potentiellement conflictuelle des accords Berlin plus ne doit pas être sous-estimée, en ce qu'ils touchent au plein exercice du contrôle politique de l'UE lors des opérations.

---

moyens et capacités qu'elle décidera de mettre à la disposition de l'UE si celle-ci en a besoin, et si ces moyens sont disponibles. En outre, elle a défini un nombre de principes, ainsi que des considérations financières et juridiques applicables à la mise à disposition de ses moyens et capacités au profit de l'UE. Sur cette base, un accord spécifique UE-OTAN, fixant les conditions d'utilisation des moyens et capacités de cette dernière, est élaboré pour une opération donnée (Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, Assemblée européenne de sécurité et de défense, *Les chaînes de commandement des opérations de l'Union européenne – Réponse au rapport annuel du Conseil*, cinquante-cinquième session, 3 décembre 2008, doc. A/2020, 34 pages, p. 11).

193 *« Le Bilan tiré au lendemain de l'opération Concordia a permis de rendre "Berlin plus" plus efficace dans l'optique d'une relève de la SFOR par l'UE en Bosnie-Herzégovine. Ainsi, l'opération Althée qui a commencé en décembre 2004, profite, elle aussi des arrangements "Berlin plus". Si l'opération reste confiée au commandement D-SACEUR, le Britannique John Reith, l'AFSOUTH, rebaptisée Joint Force Command, a pour sa part vu son rôle clarifié. Les missions respectives de l'OTAN et de l'UE ont donc été définie très précisément* » (BOYER (Y.), « Les opérations en coalition – Modes d'organisation et dangers cachés », *AFRI,* 2005, vol. 6, pp. 747-755, p. 751 ; « Que renferment les Accords Berlin Plus ? », Centre d'Études et de recherche de l'enseignement militaire supérieur, février 2005, 2 pages, p. 2, www.ihedn.fr/portail/cerems.php).

Le Conseil peut également faire jouer le concept de "nation cadre" en choisissant l'un des États-majors non permanents dont le cadre a été préparé par l'un des cinq États membres de l'UE qui se sont portés volontaires[194]. Le concept de "nation cadre" est tiré du concept de l'OTAN sur le rôle des nations ayant des domaines particuliers de compétences et ayant les moyens d'être "nation pilote". Par analogie, l'Union européenne adopte le concept de "nation cadre"[195]. La nation cadre désigne « *un État membre qui, après s'être porté volontaire et avoir été approuvé par le Conseil, doit avoir des responsabilités précises dans une opération sur laquelle l'UE exerce le contrôle politique* »[196]. C'est ce double élément de définition qui caractérise le concept de nation cadre retenu par l'Union européenne : l'État membre qui se désignera en tant que nation cadre accepte une charge de responsabilité particulière et supplémentaire par rapport aux autres États membres participant à l'opération[197] ; et elle sera placée sous le contrôle politique et la direction stratégique de l'Union européenne. Le concept de "nation cadre" n'est pas davantage détaillé par les instances de l'UE et de nombreuses questions restent en suspens : comment traduire juridiquement cette "charge de responsabilité particulière et supplémentaire" sous le contrôle politique de l'UE ? Quelle est la marge de contrôle réel de l'UE sur le déroulement de l'opération menée par une nation cadre ?

194 Un quartier général national est désigné parmi l'un des cinq mis à la disposition de l'UE (français, italien, allemand, britannique, grec), qui est alors multinationalisé pour planifier et conduire une opération de maintien de la paix. Ces quartiers généraux sont situés respectivement à Paris, Rome, Postdam, Northwood et Larissa.

195 Elle s'écarte du terme de "nation pilote" (Lead Nation Operation), utilisé pour décrire une opération entreprise par un État membre, qui invite d'autres États à prendre part à l'opération, mais selon **ses termes** et **sous son autorité**. Ses opérations ne sont pas conduites sous la direction politique et le contrôle stratégique du COPS, et ne sont donc pas considérées comme des opérations européennes (Conseil de l'Union européenne, *EU Framework Nation Concept*, doc. 11278/1/02, Declassification of document ST 11782/02 Restreint, 25.7.02, Bruxelles, 6.11.2007, 13 pages, p. 7).

196 Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, *op. cit.,* note n° 192, p. 11.

197 D'une part, la nation cadre doit être prête, avec les moyens dont elle dispose, à assurer le support de commandement d'une opération à un niveau de responsabilité donné. Elle reçoit ainsi la mission de structurer un espace stratégique, opératif ou tactique par construction multinationale, tout en participant de manière significative (20 à 30%) à la réalisation de l'opération. Il est prévu également que la nation cadre fournisse le commandant de l'opération, ainsi que les éléments essentiels de la structure militaire en matière de commandement et conduite, y compris le noyau de l'État-major d'opérations, le soutien au système de communication et d'information, et une grande partie des moyens et capacités destinés à l'opération. Ce principe ne se limite pas au niveau stratégique ; il peut aussi s'appliquer au niveau opérationnel (État-major de force) et/ou tactique (État-major du commandement de composante), aux forces ou autres domaines spécifiques tels que le renseignement, les arrangements logistiques ou les zones de responsabilité géographique. La responsabilité de la mise en place d'une structure efficace en matière de commandement et de contrôle appartient à la nation cadre, qui doit être à même de fournir les fonctions opérationnelles clés pour la durée de l'opération. Elle fournit aussi l'État-major d'opérations (EMOPS/OHQ) et en principe le commandant de l'opération qui est désigné par le Conseil. La nation cadre fournit l'infrastructure du système de communications et d'information à l'État-major d'opérations, afin de soutenir le commandement de l'opération jusqu'au niveau de l'État-major de force et des autres autorités et/ou organisations concernées. L'UE est chargée d'assurer les communications militaires nécessaires des organes concernés de l'UE vers l'État-major d'opérations mis à disposition (Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, *op. cit.,* note n° 192, p. 12).

La nation cadre dispose d'une certaine autonomie par rapport à Bruxelles dans le déroulement de l'opération à deux niveaux : tout d'abord en matière de planification stratégique de l'opération, et dans la direction de l'opération. Le rôle et les responsabilités attribués aux organes de l'UE, en matière de planification stratégique militaire d'une opération de gestion de crise conduite par l'Union, sont censés être les mêmes que pour une opération menée par la nation cadre sous la conduite de l'UE. Mais la répartition précise des activités de planification entre les organes de l'UE et la nation cadre dépend fortement des circonstances propres à chaque crise (dans les cas de délais très courts, la nation cadre assurera la tâche de planification). L'État-major de l'Union européenne doit essayer de déployer dès que possible un élément d'État-major dédié, afin d'assurer une étroite coordination entre l'EMUE/CMUE et la nation cadre. Cette coordination est censée permettre de garantir la prise en compte des besoins précis de l'UE dans la planification nationale. Les instances d'information et de planification de l'UE doivent faciliter le processus de planification, et travailler en étroite coopération avec la nation cadre[198]. Pourtant, le fait que soit mis en place au niveau stratégique, un PC d'opération multinational (OHQ) situé dans la nation cadre, physiquement distinct à la fois des structures bruxelloises et de l'État major de même niveau de la nation cadre (le CPCO) obscurcit la chaîne de commandement bruxelloise et c'est donc principalement sur la base de rapports que les organes européens assurent le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération : le Commandant de l'opération est tenu d'envoyer des rapports réguliers au Comité militaire de l'Union européenne, qui a son tour, est chargé de transmettre des rapports au Comité politique et de sécurité. Le Président du Comité militaire fait office de pont de contact principal avec le Commandant de l'opération. Ce dernier peut être invité aux réunions du COPS et du Comité militaire. Alors que dans le concept retenu par l'OTAN, la "nation pilote" assure la direction politique et la direction militaire, dans le cas de l'Union européenne, la "nation cadre" assure la direction militaire suivant les directives du COPS, la direction politique étant assurée par le COPS. Il peut donc en résulter une absence de contrôle "effectif" des organes de l'UE sur le déroulement de l'opération, et un partage de responsabilité entre la "nation cadre" et l'UE. En effet, une fois la nation retenue, la coopération avec Bruxelles se limite essentiellement à la remise de rapports (et non pas d'instructions directes de Bruxelles), renforcé par l'éloignement entre les centres de décisions (COPS et EMUE notamment) et l'État-major d'opérations situé dans la nation-cadre. Il apparaît donc que la "nation cadre" s'immisce dans la direction de l'opération militaire "dirigée" par l'Union européenne. Il y a donc un risque de duplication d'autorité, d'imputabilité et de confusion évident[199].

198 Conseil de l'Union européenne, *op. cit.,* note n° 195, p. 9.

199 Le principe de nation-cadre pose d'autres difficultés : le poids financier sur la nation-cadre, le poids de la responsabilité supplémentaire par rapport aux autres États membres, les délais pour le choix de la nation-cadre (voire

En matière de chaîne de commandement militaire, la faiblesse majeure de l'UE est la structure militaire de Commandement et Contrôle (C2), c'est-à-dire l'autorité qui donne les ordres et en contrôle l'exécution, les activités qui se déroulent dans le cadre de la fonction, les structures qui permettent l'exercice desdites fonctions. Au plan européen cette fonction n'existe simplement pas sous une forme propre à l'UE. C'est ainsi que la défense européenne ne prendra une forme plus achevée que celle qu'elle présente aujourd'hui que lorsqu'elle aura mis en place le chaînon manquant dans les structures de prise de décision et d'action militaire de l'Union européenne, c'est-à-dire un quartier général de niveau stratégique pendant du SHAPE[200].

La mise en œuvre de ces deux options a une incidence sur le dernier maillon de la chaîne de commandement militaire : l'État-major de la force. Cet État-major, déployé sur le théâtre d'opérations, travaille au profit du Commandant de la force qui est subordonné au Commandant de l'opération. Il a les responsabilités suivantes : il fournit une planification parallèle de détail pour assister le Commandant de l'opération ; il recommande la structure d'États-majors de force et de composantes (Terre-air-mer) ; il développe le plan d'opération (OPLAN) à son niveau et il commande l'opération sur le théâtre. Or, en l'état actuel, ce maillon agit selon les directives de l'État-major atlantiste ou de celui de la nation-cadre. Il y a donc une lacune évidente dans la chaîne de commandement militaire qui ne pourrait être résolue que par la mise en place d'un État-major européen capable de planifier et de diriger une opération de maintien de la paix, sous la direction politique et le contrôle stratégique du COPS.

Pour tenter de pallier ces lacunes dans la chaîne de commandement, l'UE a décidé de créer un Centre d'opération à Bruxelles[201]. Ainsi, une Cellule civilo-militaire a été mise en place au sein de

l'absence de nation cadre). Il convient également de ne pas mésestimer l'inexistence de continuité liée au changement d'État-major à chaque opération et l'absence de compétence de celui-ci en matière de gestion civile de la crise.

200 Voir notamment : Conseil de l'Union européenne, *EU Military C2 Concept*, Partial Declassification of document 11096/03 RESTREINT UE, doc. 11096, Bruxelles, 26.07.2006, 27 pages ; BATTISS (S.), « Les forces à la disposition des Européens en matière de gestion de crise », *Bulletin du maintien de la paix*, n° 81, 11 octobre 2006, www.ieim.uqam.ca ; BOYER (Y.), *op. cit.,* note n° 193, p. 748.

201 Conseil européen de Bruxelles, *Défense européenne : consultation OTAN/UE, planification et opérations – Annexe,* Bruxelles, 12 décembre 2003, 2 pages, p. 2 : « *Dans certains circonstances, le Conseil peut décider, sur avis du comité militaire, de s'appuyer sur la capacité collective de l'EMUE, en particulier lorsqu'une réponse à la fois civile et militaire est requise et lorsque aucun QG national n'est identifié. Une fois cette décision prise, la cellule civile/militaire au sein de l'EMUE aura la responsabilité de générer la capacité à planifier et à conduire l'opération. Il ne s'agirait pas d'un Etat-major permanent. Il s'agirait plutôt d'une capacité à mettre en place rapidement un centre d'opérations pour une opération particulière. Ce Centre opérerait séparément du rôle stratégique de l'EMUE, sous l'autorité d'un commandant d'opération désigné. Cela requerrait les ressources nécessaires, notamment du personnel additionnel, qui devrait être rendu disponible sous faible préavis par l'EMUE et les États membres. Un noyau de personnels, pour l'essentiel sous double casquette avec l'EMUE, serait nécessaire pour maintenir le niveau nécessaire de disponibilité. A cette fin, les effectifs de l'EMUE pourraient être renforcés, si nécessaire* ». Dans les situations de gestion de crises, cette cellule permet déjà à l'EMUE de planifier simultanément les aspects civils et militaires au niveau stratégique.

l'État-major de l'UE depuis mai 2005. Elle pourrait être activée sur demande et fournir le noyau clé d'un centre d'opération capable de planifier et de mener une opération autonome de l'UE au niveau stratégique, en particulier lorsqu'une réponse conjointe civilo-militaire serait requise et qu'aucun centre de commandement national n'aurait été recensé[202]. Elle conduirait alors la planification d'une opération sous le commandement du Chef de l'opération, qui serait désigné par le Conseil. Le Centre d'opération resterait sous le contrôle du secrétariat général du Conseil (DG relations extérieures). Si ce Centre d'opération est encore au stade "de mise au point"[203], ses atouts sont évidents : tout d'abord le personnel civil et militaire sera situé dans un même lieu, et la chaîne de commandement de l'UE sera clarifiée et unifiée au sein même de l'organisation. Comme l'écrit Sofiène Bouiffror, « *l'Union était encore, en l'espèce, jusqu'à très récemment dépendante de l'OTAN ou de certains Etats-membres. Cet Etat-major peut constituer dorénavant un élément majeur de l'autonomie opérationnelle européenne et la source d'une véritable identité au regard des actions menées sur le terrain* »[204]. Toutefois, des efforts sont encore nécessaires pour mettre en œuvre une chaîne de commandement militaire européenne disposant de l'ensemble des moyens permettant l'acquisition et la maîtrise de l'information et du renseignement, afin de mesurer et d'apprécier librement et indépendamment, toutes les situation de sécurité et de défense. Il manque encore cet élément pour que l'on puisse admettre que « *EU-led military CMOs are operations decided upon by the Council of the EU, which also exercices the overall responsability for their*

Regroupant une vingtaine de personnes, civils et militaires, elle est placée sous la direction d'un officier général.

202 Ce centre d'opération doit être capable de procéder à l'élaboration de plans de circonstance stratégiques, participer à la planification stratégique militaire de la réponse aux crises, contribuer à la planification de la logistique, du renseignement et des systèmes de communications et d'information en s'appuyant sur les compétences spécialisées et les capacités disponibles, et contribuer à l'élaboration d'un ensemble de théories/concepts en tirant les enseignements des opérations et exercices civilo-militaires Comme les autres quartiers généraux de l'Union européenne, le Centre d'opération est organisé en divisions : personnel, intelligence, logistique, planification, communication, entraînement, financement, CIVMIL, et support médical. Ce centre d'opération est situé aux côtés des principales institutions de l'Union à Bruxelles. Dans le cas d'une opération, le centre disposerait d'environ 90 personnes, capables de planifier une opération dans les cinq jours suivant la décision du Conseil (c'est-à-dire de produire un concept opérationnel (CONOPS)), et de mettre en place l'opération en une vingtaine de jours. Le Centre d'opération appuierait, sur la demande du haut représentant ou COPS, des missions temporaires auprès de pays tiers ou des organisations internationales. Le personnel de ce centre d'opération est constitué du personnel de la Direction générale extérieure du Secrétariat du Conseil, et du personnel civil de la Commission et du personnel militaire de l'État-major de l'Union européenne, et de personnel détaché des États membres (Conseil de l'Union européenne, *Cellule de planification civilo-militaire – Mandat*, Déclassification du document 10580 du 15 juin 2004 doc. 10580/1/04 REV 1, Bruxelles, 8.09.2005, 4 pages, p. 3).

203 Le Centre d'opération est pleinement opérationnel depuis le 1er janvier 2007. Pourtant, il ne rencontre par encore la pleine adhésion de tous les États membres : « c*ontrairement aux souhaits de Paris, Londres s'est opposé à ce que le Centre d'opérations de l'UE, qui est une ébauche de quartier général installé à Bruxelles, prenne en charge l'opération au Tchad. Ce refus, explicable par le traditionnel souci britannique de ne pas faire concurrence au Shape, le quartier général de l'OTAN, augure mal de la volonté de la Grande Bretagne de soutenir une relance de la défense européenne souhaitée par la France* » (ZECCHINI (L.), « Paris peine à obtenir des soldats d'autres pays de l'Union », *Le Monde*, mardi 25 septembre 2007, p. 4).

204 BOUIFFROR (S.), « L'approche européenne en matière de conduite des opérations de paix », in *Droit international et diversité des cultures juridiques*, Colloque de la SFDI, Journée Franco-allemande, Pedone, Paris, 2008, 473 pages, pp. 333-353, p. 340 ; KHOL (R.), « Civil-Military Co-ordination in EU crisis management », in A. Nowak (ed.), *Civilian Crisis Management : the EU Way*, IES, Chaillot Paper, n° 90, June 2006, 150 pages, pp. 123-138, p. 131.

conduct »[205].

Si les organes de l'Union européenne sont chargés de la gestion courante d'une opération/mission menée par l'UE, des dispositions ont également été prises pour qu'ils assurent la gestion courante des rapports avec les tiers intervenant dans la gestion des crises.

SECTION II
La gestion des rapports avec les tiers par les organes de l'UE

Dans l'exécution de la gestion des crises, les organes européens sont chargés de gérer les rapports avec les tiers, qu'il s'agisse d'organisations internationales ou d'États tiers. Ce ne sont pas les États membres qui mettent en place ces partenariats et en règlent les modalités internes et externes, mais ce sont les organes européens qui en sont responsables. Cette délégation du pouvoir d'exécution pour l'instauration de relations avec les tiers dans la gestion des crises participe à l'automatisation croissante de l'organisation européenne, qui n'est pas tributaire de ses États membres, et qui au contraire gère ces rapports avec une indépendance manifeste. Des rapports directs sont entretenus par les organes des structures européennes : ils sont chargés d'assurer les modalités externes à la gestion des crises, c'est-à-dire, qu'ils s'occupent de développer des partenariats directs et permanents avec des acteurs extérieurs engagés dans le maintien de la paix. Dans le cadre d'une opération/mission de gestion des crises donnée, ils sont en charge des modalités internes à l'opération, et gèrent la participation des tiers. Les compétences reconnues à ces organes incluent le pouvoir normatif nécessaire à la gestion d'une intervention, en particulier la capacité de conclure des accords internationaux avec des États tiers, en vue d'accepter par exemple une contribution à une opération militaire[206], ce qui confère au dispositif un caractère relativement décentralisé comme

205 Conseil de l'Union européenne, *op. cit.,* note n° 200, § 10. « *For the conduct of an EU-led military crisis management operation, the Operation Commander will be vested with the appropriate Command authority, allowing him with sufficient flexibility (operational control or possibly operational command) over forces by transfer of authority (TOA) from the contributing member states et non-EU troop contributing nations* » (§15 a)). « *For the conduct of the operation in theater, the Force Commander will be vested with the appropriate Command authority giving him sufficient flexibility (in principle operational control over the required forces by the operation commander* » (§ 24 b)).
206 Voir, par exemple, la décision 2003/497/PESC du COPS, du 10 mars 2003, relative à l'acceptation des contributions

l'atteste la description de la procédure suivie en l'espèce[207]. Pour faciliter l'analyse de la gestion de ces rapports, nous procéderons par catégorisation, l'Union européenne gérant aussi bien les rapports avec les organisations internationales (**Paragraphe I**) que les rapports avec les pays tiers (**Paragraphe II**).

<u>PARAGRAPHE I</u> : La gestion des rapports permanents et opérationnels avec les organisations internationales

L'organisation européenne est dotée d'organes à forte délégation de pouvoirs : ces derniers doivent être en mesure de ne pas passer par l'intermédiaire des États membres réunis au sein du Conseil à chaque fois qu'un échange doit avoir lieu avec une organisation internationale intervenant dans le domaine du maintien de la paix. Ils doivent au contraire pouvoir entretenir un rapport étroit, direct et régulier avec les membres compétents de l'organisation, et développer une communication d'organes à organes. Chargé de la mise en œuvre des opérations de maintien de la paix, il leur faut assurer dans des délais brefs les contacts nécessaires avec les tiers. Sur la base de ces considérations, le Conseil de l'Union européenne a indiqué les organes européens chargés d'entretenir de tels rapports.

Des rapports directs et permanents ont été développés avec de nombreuses organisations internationales intervenant dans le domaine du maintien de la paix. Trois organisations sont particulièrement concernées : l'Organisation des Nations unies **(A)**, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord **(B)** et l'Union africaine **(C)**. Il convient de préciser d'emblée qu'il s'agit ici de

---

des États tiers à l'opération militaire menée par l'Union européenne dans l'ancienne République de Macédoine. A la suite des conférences sur la constitution de la force et sur les effectifs, les contributions des États tiers visés ci après, sont acceptées pour l'opération menée par l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine : Bulgarie, Canada, Estonie, Islande, Lettonie, Lituanie, Norvège, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, République tchèque, Turquie (Décision ARYM/2/2003 du Comité politique et de sécurité, 10 mars 2003, *relative à l'acceptation des contributions des États tiers à l'opération militaire menée par l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (2003/497/PESC)*, JOUE, n° L 170, 9.7.2003, pp. 15-16).

207 Par exemple, lors de l'opération de l'UE dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, vu l'action commune 2003/92/PESC du Conseil du 27 janvier 2003, conformément à son article 8, paragraphe 2 et 3, le Conseil a autorisé le COPS à prendre, sur recommandation du Commandant de l'opération et du CMUE les décisions pertinentes relatives à l'acceptation des contributions proposées. A la demande du COPS et conformément aux instructions données par le CMUE, le Commandant de l'opération de l'Union européenne et le Commandant de la force de l'Union européenne ont tenu les conférences sur la constitution de la force et sur les effectifs. Le CMUE a approuvé, le 6 mars 2003, la recommandation du Commandant de l'opération relative aux contributions des États tiers et a recommandé au COPS, le 6 mars, que ces contributions soient acceptées (Décision ARYM/2/2003 du Comité politique et de sécurité, *ibid.,* p. 15).

présenter le développement des rapports entre les organes de l'UE et ceux des organisations internationales/régionales concernées. Il ne s'agit donc pas d'analyser la substance de ces accords, point qui fera l'objet de développements ultérieurs.

A] Les rapports avec l'ONU dans le cadre de l'autonomie décisionnelle et opérationnelle de l'UE

L'Organisation des Nations unies étant la principale organisation responsable du maintien de la paix, - que ce soit en termes d'opération, de centralisation, de contrôle, de décision, et d'élaboration de règles et de concepts -, l'Union européenne ne pouvait pas intervenir dans le champ du maintien de la paix sans entretenir de relations directes avec l'organisation onusienne[208]. Les développements de la PESCD, au point de vue tant qualitatif que quantitatif, ont entrainé une accentuation des relations entre l'organisation internationale et l'organisation européenne. L'ensemble de ces relations ne pouvant pas être prises en charge par les seuls États membres dans le cadre du Conseil - ne serait-ce que pour des raisons pratiques -, elles ont été déléguées aux organes compétents de l'Union européenne. Il convient ici de distinguer les rapports réguliers entretenus avec les organes onusiens, des rapports induits par la mise en œuvre d'une opération/mission de gestion des crises menées par l'UE.

208 Sur les rapports entre l'UE et l'ONU, voir notamment : BARON CRESPO (E.), « L'Union européenne et l'action des Nations unies pour la paix et la sécurité internationales », in D. Dormoy (dir.), *L'Union européenne et les organisations internationales*, Bruylant, Bruxelles, 1997, 460 pages, pp. 393-400, p. 400 ; BISCOP (S.) et DRIESKENS (E.), « Effective Multilateralism and Collective Security : Empowering the UN », *Institute for International and European Policy - Working Paper,* n° 16, mars 2005, 22 pages, http://aei.pitt.edu/3075/01/IIEBWP016-DRIESKENS-BISCOP.pdf ; CLOOS (J.), « UN-EU Cooperation on crisis management : putting effective multilateralism into practice », in J. Wouters et Hoffmeister (F.), *The United Nations and the European Union : an ever stronger partnership,* T.M.C. Asser Press, The Hague, 2006, XVII, 434 pages, pp. 259-265 ; SAMII (C.) et SIDHU (W.-P.-S.), « Strengthening Regional Approaches to Peace Operations », in M.-C. Pugh et W.-P.-S. Sidhu, *The United Nations & Regional Security : Europe and beyond*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2003, 309 pages, pp. 255-269, p. 256 ; TARDY (T.), *Limits and opportunities of UN-EU Relations in Peace Operations : Implications for DPKO*, Peacekeeping Best Practices Unit, Department for Peacekeeping Operations of the United Nations, External Study, New York, September 2003, 16 pages ; WOUTERS (J.), *The United Nations and the European Union : Partners in Multilateralism,* Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper, mai 2007, n° 1, 17 pages ; WOUTERS (J.), « The United Nations, the EU and Conflict Prevention : Interconnecting the Global and Regional Levels », *European Journal of Comparative Law*, 2009, n° 1, pp. 59-98 ; WOUTERS (J.) et RUYS (T.), « UN-EU Cooperation in Crisis Management : Partnership or Rhetoric ? », in S. Blockmans, *The European Union and Crisis Management : policy and legal aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, XXVII-429 pages, pp. 215-232 ; WOUTERS (J.) et RUYS (T.), « UN-EU Cooperation in Crisis Management », in J. Wouters, F. Hoffmeister et T. Ruys (ed.), *The United Nations and the European Union : An Ever Stronger Partnership*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2006, XVII-434 pages, pp. 229-258.

La mise en place d'un cadre permanent entre les organes de l'UE et ceux de l'ONU a été progressive, cadre qui tend à se formaliser au fil des ans. Le 23 juin 2000, le Haut représentant s'exprimait pour la première fois devant le Conseil de sécurité des Nations unies (sur les Balkans), alors présidé par la France. Peu après, le 13 septembre 2000, une première rencontre réunit à New York, en marge de l'Assemblée générale, la troïka ministérielle de l'Union européenne (Présidence en cours, Présidence suivante, Commission européenne, et le Haut représentant) et le Secrétaire général des Nations unies, rencontre au cours de laquelle la coopération ONU-UE dans le domaine du maintien de la paix fut au centre des discussions. Au même moment, Hubert Védrine, qui présidait alors l'Union européenne, invita Kofi Annan à se rendre à Bruxelles pour une séance de travail avec les instances de l'UE. Selon le communiqué de Presse établi par le Secrétariat de l'ONU, « *les entretiens du Secrétaire général avec les hauts fonctionnaires européens porteront sur le souhait exprimé par l'Union européenne de développer une relation de travail plus étroite avec les Nations unies. Cela nécessitera la création d'un mécanisme de coordination entre les deux entités, notamment dans les domaines de la gestion de crise (...). Le Sous-secrétaire général aux Affaires politiques (ONU), et le directeur de l'Unité politique du Conseil, sont désignés à cette occasion comme points de contact des deux institutions* »[209]. Lors du Conseil européen de Göteborg, quatre niveaux de relations sont définis : réunions entre les ministres de l'Union européenne et le Secrétaire général des Nations unies ; réunions et contacts entre le Haut représentant et le Secrétaire général des Nations unies ; réunions du COPS avec la Vice générale des Nations unies et les Secrétaires adjoints concernés ; contacts entre le Secrétariat du Conseil et le Secrétariat des Nations unies[210].

Par la suite, les Nations unies et l'UE ont formalisé leurs relations dans deux déclarations conjointes, du 24 septembre 2003 et du 7 juin 2007[211]. La déclaration de 2003 créa un mécanisme

209 Pour plus de détails, voir : TARDY (T.), *L'Union européenne et l'ONU dans la gestion de crise. Opportunités et limites d'une relation déséquilibrée,* Fondation pour la Recherche Stratégique, Recherches & Documents n° 32, Paris, Mai 2004, 94 pages, p. 34. Les prises de contact se poursuivent au cours du premier semestre de l'année 2001, sous présidence Suédoise de l'UE. D'abord au niveau des représentants des deux institutions : une délégation de la troïka visite New York en février 2001 pour y rencontrer M. Turk (DAP) et M. Annabi (DOMP), puis en avril 2001, pour des discussions avec le Secrétaire général de l'ONU. Une rencontre a également lieu entre la Vice secrétaire générale de l'ONU et le COPS en mars 2001. De points de contact sont alors mis en place : à la direction "Politique de sécurité et de Défense" de la DG Relations extérieures, à l'Unité politique, à l'EMUE et à la Commission du côté de l'Union ; au Département des Affaires Politiques, au DOMP et au Bureau de coordination des Affaires humanitaires du côté de l'ONU.

210 Conseil de l'Union européenne, *Conclusions Affaires Générales,* 2356ème session du Conseil, doc. 9298/01 (Presse 226), Luxembourg, 11 et 12 juin 2001, 2 pages.

211 *Déclaration commune sur la coopération entre l'ONU et l'UE dans la gestion des crises*, 19 septembre 2003, www.consilium.europa.eu/ ; *Déclaration commune sur la coopération Nations unies-UE pour la gestion de crise*, 7 juin 2007, wwwconsilium.europa.eu/. La Déclaration ONU-UE de juin 2007 proposait notamment de partager les informations entre les centres de situation de l'UE et de l'ONU ; de mettre le Centre satellitaire de l'UE au service de l'ONU si nécessaire ; l'ouverture des programmes de formation de l'Union aux fonctionnaires de l'ONU ; des efforts d'harmonisation des standards de formation ; une communication sur le recrutement et la formation des experts civils, sur la planification des opérations et sur les leçons apprises.

consultatif conjoint dénommé "comité directeur" qui, sur la base de réunions régulières entre fonctionnaires des deux organisations (conduites par le Secrétariat général du Conseil et le Département des opérations de maintien de la paix du Secrétariat des Nations unies), est en charge des questions opérationnelles. Cette coopération prend également la forme d'un détachement d'un officier de liaison de l'Union auprès des Nations unies et la nomination d'un représentant de l'ONU auprès de l'Union européenne avec un mandat stratégique global[212]. Les relations ONU-UE sont également ponctuées par un dialogue régulier entre le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) de l'ONU, le Comité politique et de sécurité et l'État-major de l'UE.

Il s'agit, succinctement présenté, des rapports entretenus par les deux organisations en période "normale". Au cours d'une opération/mission donnée, les organes de l'Union européenne peuvent être appelés à intensifier les liaisons nécessaires avec les Nations unies. Le degré de ces relations dépendra évidemment de la nature de l'opération/mission. Comme nous le verrons par la suite, lors d'une opération militaire menée par l'UE, les rapports entretenus par les organes des deux organisations s'intensifieront du fait de l'application du Chapitre VII de la Charte des Nations unies. Le Haut représentant est alors désigné comme le point de contact principal entre les deux organisations : il est chargé de remettre des rapports réguliers au Conseil de sécurité, de la communication des informations nécessaires, notamment des documents classifiés. Il pourra enfin être désigné pour conclure avec les Nations unies des arrangements portant notamment sur "des modalités d'assistance mutuelle et de coopération"[213]. Le Commandant de l'opération de l'UE - en étroite coordination avec le Haut représentant - collaborera avec le Département des opérations de maintien de la paix des Nations unies en ce qui concerne les questions liées à l'opération[214] ; le Commandant de la force, pour sa part, entretiendra des contacts étroits avec la Mission de l'ONU présente sur le terrain.

212 Assemblée générale des Nations unies, *Communiqué de presse*, AG/10271, du 07.10.2004, 21ème et 22ème séances plénières, www.un.org/ ; *Déclaration commune sur la coopération Nations unies-UE pour la gestion de crise*, 7 juin 2007, www.consilium.europa.eu/ ; Assemblée européenne de sécurité et de défense, Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, *Une stratégie de sécurité et de défense commune pour l'Europe – Réponse au rapport annuel du Conseil*, doc. A/2028, 2 décembre 2008, cinquante-cinquième session, 38 pages, p. 16 ; Conseil de l'Union européenne, *op. cit.,* note n° 166, p. 15, point 24.

213 Voir par exemple : Conseil de l'Union européenne, *Suggestions de procédures pour une gestion globale et cohérente des crises par l'UE,* doc. 5633/01, Bruxelles, 24.01.2001, 65 pages, p. 15, point 24 ; Article 9 de l'action commune 2007/677/PESC du Conseil, 15 octobre 2007, *relative à l'opération militaire de l'Union européenne en République du Tchad et en République centrafricaine*, JOUE, n° L 279, 23.10.2007, pp. 21-24, p. 23.

214 Par exemple : Article 9 de l'action commune 2006/319/PESC du Conseil, 27 avril 2006, *relative à l'opération militaire de l'Union européenne d'appui à la mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo (MONUC) pendant le processus électoral*, JOUE, n° L 116, 29.4.2006, pp. 98-101, p. 100.

L'autonomisation de l'Union européenne se manifeste également par le fait que l'ONU s'adresse directement à l'organisation européenne et non pas à ses États membres. Par exemple, lorsque l'ONU sollicite l'UE pour mener une opération de maintien de la paix, elle s'adresse directement à l'État membre qui préside l'Union européenne ou au Haut représentant. Ainsi, en 2005, Jean-Marie Guéhenno - Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix des Nations unies -, adressa une lettre à Jack Straw - Secrétaire d'État aux affaires étrangères et au Commonwealth du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, en sa qualité de Président de l'Union européenne -, dans laquelle il demandait que l'Union européenne examine la possibilité de fournir une force de réserve qui pourrait, le cas échéant, être déployée en République démocratique du Congo pour appuyer la MONUC pendant le processus électoral[215].

Il convient pourtant de noter qu'en raison de l'autonomie décisionnelle et opérationnelle de l'UE, les rapports entre les deux organisations lors d'une opération/mission menée par l'UE se limitent à des discussions, des échanges d'informations ou la remise de rapports réguliers. Un élément fondamental à la compréhension de ce que peut recouvrir la relation ONU-UE dans le domaine de la gestion militaire de crise est le fait que ce qui caractérise au premier chef une opération de l'Union est l'implication de la structure politico-militaire composée du Comité politique et de sécurité, du Comité militaire et de l'État-major (voir ci dessus en ce qui concerne la chaîne de commandement en matière civile). C'est le fait d'être placée sous le contrôle politique et la direction stratégique du COPS qui fait d'une opération une opération de l'Union. Il est extrêmement difficile de concevoir une situation où une opération européenne se trouverait intégrée à une chaîne de commandement onusienne. Une telle construction serait contraire à l'exigence d'assurer au COPS son rôle de contrôle politique et de direction stratégique de toute opération européenne. Ainsi, un document du Conseil établi en novembre 2001 en préparation de la rencontre entre le Secrétaire général adjoint en charge des opérations de maintien de la paix, Jean-Marie Guéhenno, énonce-t-il que « *le travail actuel dans la sphère militaire est clairement destiné à des opérations conduites par l'Union européenne (EU-led operations)* », avant de conclure qu'il n'y a pas de plan pour une configuration autre que celle d'opérations conduites par l'Union européenne dans la sphère militaire [216]. En pratique, il est donc difficile d'imaginer par exemple que l'Union participe à une opération onusienne par le biais d'une composante européenne militaire, ou d'un bataillon européen, intégré à

215 Conseil de sécurité, *Lettre datée du 27 décembre 2005, adressée au Secrétaire d'État aux Affaires étrangères et au Commonwealth du Royaume Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord par le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix – Annexe I*, 13 avril 2006, 5 pages., p. 2 ; Conseil de sécurité, *Lettre datée du 12 avril 2006, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général*, S/2006/219, 13 avril 2006, 5 pages.
216 Conseil de l'Union européenne, *Relations between the European Union and the United Nations in crisis management and conflict prevention,* doc. 12969/01, Bruxelles, 7.11.2001, 13 pages, p. 4.

d'autres bataillons. Les discussions menées sur ce point en 2003 entre Jean-Marie Ghéhenno, Secrétaire adjoint, Chef du DOMP, et Pieter Feith, directeur général adjoint (PESC) au Secrétariat du Conseil, font apparemment état de deux types d'options pour une intervention de l'Union dans le domaine militaire et en relation avec l'ONU : (1) le déploiement d'une force d'entrée ("entry force") avant un déploiement onusien (sur le modèle de l'opération Artémis ; (2) la contribution à des opérations onusiennes par le biais de moyens spécialisés, coordonnés par l'Union européenne. L'UE pourrait agir en tant que "clearing house" pour des contributions nationales à des opérations onusiennes (avec un plan de rotation géré par l'UE), mais il ne s'agirait pas d'une contribution européenne sous la forme de bataillon UE[217]. En guise de conclusion, il convient donc de retenir que dans ses rapports opérationnels avec l'ONU, l'UE assure le contrôle effectif sur son opération et les membres de ses forces, tandis que le Conseil de sécurité assure un contrôle ultime par le biais de ses résolutions, des rapports remis par le Haut représentant, et dans une moindre mesure par le biais des contacts plus ou moins étroits qui peuvent être instaurés avec le Secrétaire général des Nations unies ou avec une opération onusienne déployée en même temps que l'opération européenne. Des rapports plus étroits entre les deux organisations peuvent en effet résulter du fait que l'Union européenne mène une opération/mission dans un État dans lequel l'ONU intervient déjà. De fait, l'Union européenne devra insérer sa mission/opération dans un cadre plus large de coordination avec les différents acteurs sur place[218]. L'ensemble de ces questions faisant l'objet de développements ultérieurs, nous ne nous y attarderons pas davantage, et nous envisagerons à présent la relation entre l'UE et l'OTAN.

217 TARDY (T.), *L'U*nion européenne et l'ONU dans la gestion de crise. Opportuni*tés et limites d'une relation déséquilibrée,* Fondation pour la Recherche Stratégique, Recherches & Documents n° 32, Paris, Mai 2004, 94 pages, p. 71.

218 Des rapports plus étroits pourront également avoir lieu lorsque l'UE déploie une opération dans l'attente du déploiement d'une opération onusienne, ou inversement, lorsque l'UE prend la relève d'une opération des Nations unies.

B] Les relations permanentes entre l'UE et l'OTAN dans le cadre des accords Berlin Plus

Dans un premier temps, la complémentarité entre l'Union européenne et l'OTAN a pris la forme d'un partenariat étroit entre les deux organisations[219]. Cette collaboration s'est tout d'abord traduite par la déclaration conjointe UE-OTAN du 24 janvier 2001[220]. Ce premier échange a donné naissance aux accords dits de Berlin plus du 16 décembre 2002[221]. Ces accords de partenariat stratégique en matière de gestion des crises scellent la complémentarité entre les deux organisations en permettant à l'Union européenne de disposer, dans la conduite de ses opérations au titre de la PESD, des moyens logistiques et de planification ainsi que des structures de commandement de l'OTAN. En contrepartie, le D-Saceur de l'OTAN commande l'opération de l'Union et met en œuvre les

219 Sur les rapports entre l'UE et l'OTAN, voir : DUKE (S.), « The European Security Strategy in a Comparative Framework : Does it Make for Secure Alliances in a Better World ? », *EFAR,* 2004, n° 9, pp. 459-481 ; DUKE (S.), « The Future of EU-NATO Relations : a Case of Mutual Irrelevance Through Competition », *Revue d'intégration européenne*, 2008, n° 1, pp. 27-44 ; HAINE (J.-Y.), « La PESD et l'OTAN », in N. Gnesotto (N.) (ed.), *La politique de sécurité et de défense de l'UE : les cinq premières années (1999-2004),* IES, Paris, 2004, 326 pages, pp. 143-158 ; OSTERDAHL (I.), « The EU and Its Member States, Other States, and International Organizations – The Common European Security and Defense Policy after Nice, *Nordic Journal of International Law*, 2001, n° 3, pp. 341-372, p. 358 ; REICHARD (M.), *The EU-NATO Relationship : a Legal and Political Perspective,* Ashgate, Aldershot, 2006, XV-412 pages ; REICHARD (M.), « THE EU-NATO 'Berlin Plus' Agreement : the Silent Eye of the Storm », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 233-253 ; SCHNEIDER (C.), « L'identité de l'Union européenne élargie dans le domaine de la PESCD », in J. Andriantsimbazovina et C. Geslot (ed.), *Les Communautés et l'Union européenne face aux défis de l'élargissement*, Actes du Colloque de Besançon, 17-18 octobre 2002, la Document française, Paris, , pp. 249-278 ; TERPAN (F.), « EU-NATO Relations : Consistency as a Strategic Consideration and a Legal Requirement », in M. Triybus et N. White (ed.), *European Security Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, XVIII-381 pages, pp. 270-294.

220 À la suite du rapport et des conclusions de Nice, un échange de lettres confirmant les accords permanents sur la consultation et la coopération entre l'UE et l'OTAN eut lieu entre la Présidence suédoise et le Secrétaire général de l'OTAN. La première réunion ministérielle formelle UE-OTAN se tint à Budapest le 30 mai 2001. Les ministres des affaires étrangères et de la défense de l'UE rencontrèrent leurs homologues des États membres de l'OTAN n'appartenant pas à l'UE pour discuter de la mise en œuvre des arrangements. Plusieurs réunions eurent lien entre le COPS de l'UE et celui du Conseil de l'ATAN. Une réunion au niveau des comités militaires eut également lieu. Le Conseil donna alors mandat au Haut représentant pour prendre les dispositions nécessaires pour parvenir, dans les meilleurs délais, à un accord entre l'UE et l'OTAN (Conseil de l'Union européenne, *Rapport de la Présidence au Conseil européen de Göteborg sur la politique européenne en matière de sécurité et de défense*, doc. 9526/1/01, Bruxelles, 11.7.2001, 51 pages, p. 13).

221 Cette initiative remonte au Conseil ministériel de l'OTAN de 1996 à Berlin, au cours duquel les ministres des affaires étrangères ont convenu de mettre les ressources de l'OTAN à la disposition des opérations menées par l'UEO. Lors du sommet de Washington de 1999, cette disposition a été étendue aux opérations de gestion de crise menées par l'UE dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense. L'accord de Berlin plus comprend également une série d'arrangements institutionnels entre l'UE et l'OTAN qui leur permettent d'échanger des informations en toute sécurité et d'établir la manière dont l'OTAN doit mettre ses moyens à disposition. L'accord institutionnel final nécessaire pour officialiser cette relation a été conclu le 12 mars 2003 : il s'agit de l'accord UE-OTAN sur la sécurité des informations. Ensuite, l'ensemble du paquet «Berlin Plus» a pu être fusionné avec l'«accord-cadre», qui était constitué d'un échange de correspondance entre le Haut-représentant de l'UE et le Secrétaire général de l'OTAN en date du 17 mars 2003, c'est-à-dire juste avant le lancement, le 31 mars 2003, de l'opération communautaire Concordia, laquelle nécessitait les moyens et les ressources de planification de l'OTAN (Conseil de l'Union européenne, *Décision du Conseil concernant la communication d'informations en vertu de l'accord de sécurité UE-OTAN*, doc. 7588/03, Bruxelles, 24.03.2003, 3 pages).

dispositions de Berlin plus[222].

Au second semestre de l'année 2005, donnant suite au document de décembre 2003 intitulé *Défense européenne : consultation OTAN/UE, planification et opérations*, l'UE et l'OTAN arrêtèrent le mandat de la cellule permanente de l'UE au SHAPE et celui de l'équipe de liaison permanente de l'OTAN auprès de l'État-major de l'UE[223]. Ces décisions établirent des relations permanentes entre l'Union européenne et l'OTAN. Des consultations associent le COPS de l'UE et le Conseil de l'Atlantique nord de l'OTAN, ainsi que les Comité militaire de l'UE et de l'OTAN, et le Haut représentant de l'UE et le Secrétaire général de l'OTAN. Des responsables de l'OTAN et de l'UE se rencontrent régulièrement à différents niveaux : au niveau des Ministres des affaires étrangères, deux fois par an ; au niveau des Ambassadeurs (Conseil de l'Atlantique Nord et Comité politique et de sécurité de l'UE), au moins trois fois par semestre ; au niveau du Comité militaire, deux fois par semestre ; au niveau des comités, de façon régulière ; au niveau exécutif, de façon routinière[224].

La complexité que la mise en œuvre concrète de ces accords entraine (notamment au niveau de la chaîne de commandement), ayant été abordée précédemment, nous n'y reviendrons pas. Il s'agit à présent de présenter les rapports entretenus entre l'UE et l'Union africaine (UA).

C] Les rapports entretenus avec l'Union africaine

Les relations entre l'Union européenne et l'Union africaine sont moins développées. La stratégie de Lisbonne mise en place en 2007 prévoit la mise en place de rencontres régulières : un sommet UE-UA tous les trois ans ; complété par des rencontres périodiques au niveau ministériel[225], au niveau du COPS des deux organisations, entre les présidents du Conseil de l'UE et de l'UA, du Parlement européen et du Parlement panafricain, ainsi que de la Commission européenne et de la Commission

222 Le D-Saceur est l'adjoint du Commandant suprême des forces alliées en Europe. Ressortissant d'un État membre européen, il est le deuxième militaire de l'OTAN.
223 Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la Présidence, Annexe - Défense européenne : consultation OTAN/UE, planification et opérations – annexe*, Bruxelles, 12 décembre 2003, www.europa.eu ; Conseil européen de Bruxelles, *Défense européenne : consultation OTAN/UE, planification et opérations – Annexe,* Bruxelles, 12 décembre 2003, 2 pages, p. 1 ; Décision 2005/395/PESC du Conseil, 10 mai 2005, *modifiant la décision 2001/80/PESC instituant l'État-major de l'Union européenne*, JOUE, n° L 132, 26.5.2005, pp. 17-23, p. 19.
224 Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, *op. cit.,* note n° 192, p. 11.
225 Le plus souvent, ils comprennent : du côté de l'UA, les ministres des Affaires étrangères du pays tenant la Présidence de l'UA et du pays l'ayant tenue précédemment, et la Commission de l'UA ; du côté de l'UE, les ministres des Affaires étrangères du pays tenant la Présidence, et du pays responsable de la prochaine Présidence, la Commission européenne, et le Secrétariat général du Conseil.

de l'UA. Cette stratégie est complétée par la nomination d'un représentant spécial auprès de l'Union africaine[226]. La délégation de l'UE auprès de l'Union africaine à Addis-Abeba, a été mise en place en janvier 2008. Cette délégation est dotée d'experts politiques, militaires et civils. Le Représentant spécial de l'Union européenne/Chef de la délégation à Addis-Abeba, M. Koen Vervaeke, fournit entres autres conseils et soutien pour le renforcement des capacités de l'UA en matière de gestion de crises[227].

Comparativement aux rapports développés avec l'ONU et l'OTAN, on constate donc que les rapports avec l'UA restent encore au stade primaire. Il convient cependant de retenir ici que des liens sont établis entre les organes des deux organisations. Resterait cependant, comme nous le verrons par la suite, à leur donner une dynamique plus opérationnelle et concrète. En dehors de la mise en place de rapports permanents avec les organisations internationales/régionales, les organes de l'UE ont également été chargés de gérer les rapports avec les États tiers lors du déroulement d'une opération/mission menée par l'UE.

PARAGRAPHE II : La gestion des rapports permanents et opérationnels avec les États tiers

Lors d'une opération/mission menée par l'UE, les organes européens de la gestion des crises sont chargés de la gestion des relations avec les Etats tiers. Il s'agit dans un premier temps de prendre contact avec des États tiers et de gérer les modalités de leur participation éventuelle à une opération/mission. Un comité des contributeurs peut alors être mis en place par le Comité politique et de sécurité (**A**). Des mandats de négociation permanents sont également accordés aux organes de l'UE afin de conclure des accords avec les États hôtes sur le statut des forces/ missions de l'UE (**B**). Si la présentation de ces accords comprend un intérêt certain pour saisir le fonctionnement de l'UE,

226 Action commune 2007/805/PESC du Conseil, 6 décembre 2007, *portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne auprès de l'Union africaine,* JOUE, n° L 323, 8.12.2007, pp. 45-49. Il est notamment chargé de renforcer le partenariat UE-UA ; faciliter les relations et la coopération entre l'UA et les organisations sous-régionales africaines ; fournir sur demande des avis et de l'aide dans les domaines indiqués dans la stratégie de l'UE à l'égard de l'Afrique ; fournir des avis et de l'aide en vue de la constitution de capacités de gestion de crises de l'UA ; entretenir des relations étroites avec les principaux partenaires internationaux (en particulier les Nations unies) et les acteurs non étatiques (article 3). L'UE a également nommé des représentants spéciaux qui se concentrent sur des crises importantes dans lesquelles l'UE est particulièrement impliquée : Action commune 2005/556/PESC du Conseil, 18 juillet 2005, *portant nomination du Représentant spécial de l'Union européenne pour le Soudan*, JOUE, n° L 188, 20.7.2005, pp. 43-45 ; Action commune 2007/112/PESC du Conseil, 15 février 2007, *portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour la région des Grands lacs africains,* JOUE, n° L 46, 16.2.2007, pp. 79-82. Dans le cadre d'une opération/mission de l'UE en Afrique, des rapports plus étroits peuvent être développés avec l'UE. Ces aspects feront l'objet de développements ultérieurs.

227 Conseil de l'Union européenne, *op. cit.,* note n° 167, pp. 38-39.

il s'agit également par là de souligner la liberté d'action dont disposent les organes de l'UE, insufflant un degré d'autonomisation supplémentaire dans le fonctionnement de l'organisation européenne.

A] La gestion des contributions des États tiers aux opérations/missions de l'UE

La gestion des contributions des États tiers aux opérations/missions de l'UE par les organes compétents de l'organisation représente l'une des délégations de pouvoir les plus manifestes du Conseil aux organes de l'Union européenne. Le Haut représentant est chargé d'assurer les négociations avec les tiers afin de parvenir à un accord réglant les modalités de leur participation (**1**). Le COPS est chargé quant à lui d'accepter la participation des États tiers et de régler les modalités de leur participation au déroulement de l'opération/mission par le biais de la création d'un comité des contributeurs (**2**).

1) Le rôle majeur du Haut représentant dans la négociation des accords sur la participation d'États tiers aux opérations/missions de l'UE

Il est de pratique courante pour l'Union européenne d'inviter des États tiers à des missions ou à des opérations de gestion des crises menées par l'UE. Les modalités de leur participation sont normalement réglées dans des accords *ad hoc* conclus au titre de l'article 37 entre l'UE et l'État tiers en question au cas par cas[228]. Pour accélérer les négociations de tels accords, le Conseil a adopté deux modèles d'accord pour la participation d'États tiers aux missions/opérations menées par l'UE le 13 septembre 2004[229], et a autorisé la Présidence, assistée du Haut représentant, à ouvrir les

228 Voir par exemple : Décision 2008/666/PESC du Conseil, 24 juillet 2008, *concernant la conclusion d'un accord entre l'Union européenne et la Confédération suisse relatif à la participation de la Confédération suisse à la mission État de droit menée par l'Union européenne au Kosovo, EULEX KOSOVO*, JOUE, n° L 217, 13.8.2008, p. 23 – *Accord entre l'Union européenne et la Confédération suisse relatif à la participation de la Confédération suisse à la mission 'État de droit' menée par l'Union européenne au Kosovo,* EULEX KOSOVO, JOUE, n° L 217, 13.8.2008, pp. 24-27 ; *Accord entre l'Union européenne et la République d'Albanie, sur la participation de la République d'Albanie à l'opération militaire de l'Union européenne en République du Tchad et en république centrafricaine (opération EUFOR Tchad/RCA)*, JOUE, n° L 217, 13.8.2008, pp. 19-22 ; *Accord entre l'Union européenne et la République du Chili sur la participation de la République du Chili à l'opération militaire de gestion de crise menée par l'Union européenne en Bosnie-et-Herzégovine (opération ALTHEA)*, JOUE, n° L 202, 3.8.2005, pp. 40-43.

229 Conseil de l'Union européenne, *Projet d'accord type entre l'Union européenne et un État tiers sur la participation d'un État tiers à une opération militaire de gestion de crise menée par l'Union européenne*, doc. 12047/04, Bruxelles, 3

négociations avec des États tiers sur la base de ces modèles d'accord. Ce point est particulièrement intéressant puisque désormais ces modèles d'accord sont conçus comme des mandats de négociation permanents permettant au Haut représentant, d'ouvrir les négociations avec des États tiers, sans que soit nécessaire à chaque fois un mandat du Conseil de l'Union européenne. Dès lors, une seule décision du Conseil de l'UE est nécessaire : celle approuvant l'accord négocié. Il s'agit donc d'un élément supplémentaire en faveur de l'autonomisation de l'UE en donnant au Haut représentant une liberté d'action suffisante pour donner un dynamisme aux opérations/missions de gestion des crises menées par l'UE, comme la participation d'États tiers à l'organisation leur donnent évidemment une autre dimension.

En outre, du fait que certains États tiers sont fréquemment invités à participer à des opérations/missions de gestion des crises menées par l'Union européenne, le Conseil décida de négocier et de conclure des accords-cadre de participation avec ces États au titre de l'article 24 du traité sur l'Union européenne[230]. Le 23 février 2004, le Conseil autorisa la Présidence, assistée du Haut représentant, à ouvrir les négociations avec certains États tiers, afin d'établir un cadre juridique permanent pour leur participation à des opérations/missions futures menées par l'UE. De tels accords furent conclus entre autre avec le Canada, la Turquie, la Bulgarie, l'Islande, la Norvège, la Roumanie, et l'Ukraine[231]. Ces accords-cadre déterminent les modalités générales de la participation

septembre 2004, non accessible au public ; Conseil de l'Union européenne, *Projet d'accord type entre l'Union européenne et un État tiers concernant la participation de celui-ci à une opération civile de gestion de crise menée par l'Union européenne*, Bruxelles, 3 septembre 2004, non accessible au public ; Conseil de l'Union européenne, *Consultation and modalities for the Contribution of the non-EU States to EU Civilian Crisis Management*, doc. 15072/02, Bruxelles, 2.12.2002, 5 pages ; Conseil de l'Union européenne, *Communiqué de presse de la 2603ème session du Conseil Affaires générales et relations extérieures,* doc. 12067/04 (Presse 250), Bruxelles, 13 septembre 2004, 15 pages, p. 10.

230 « *1. In the context of the EU crisis management operations conducted to date, the legal agreements between the EU and the third states that have participated in the operations, have been concluded in accordance with the provisions of Article 24 of the TEU. For each operation the agreements have been negotiated with each third state on a case-by-case basis. 2. The lessons that have been identified in the context of three EU crisis management operations, have indicated that the negotiations with all third states each time separately are very time consuming and difficult to finalize in time, in particular during operations of short duration. The need to improve the efficiency of the process has been identified in the documents assessing EUPM, Operation Concordia and Operation Artemis. 3. On 31 October 2003, on the basis of the Council Secretariat document (...), the Political and Security Committee (...) invited the Council Secretariat to prepare a draft framework participation agreement ..., recommended that negotiations on the framework participation agreements should be first opened with Bulgaria, Canada, Iceland, Norway, Romania, Russia, Turkey and Ukraine* » (Conseil de l'Union européenne, *Draft Agreement between the European Union and some third states establishing a framework for the participation of some third states in the European Union crisis management operations (framework participation agreement) – Repor*t, doc. 6040/04, Bruxelles, 6.02.2004, 3 pages, pp. 1-2).

231 Voir par exemple : Décision 2005/851/PESC du Conseil, 21 novembre 2005, *concernant la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et le Canada établissant un cadre pour la participation du Canada aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne,* JOUE, n° L 315, 1.12.2005, p. 20 ; *Accord entre l'Union européenne et le Canada établissant un cadre pour la participation du Canada aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne,* JOUE, n° L 315, 1.12.2005, pp. 21-26 ; *Accord entre l'Union européenne et la République de Turquie établissant un cadre pour la participation de la République de Turquie aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne*, JOUE, n° L 189, 12.07.2006, pp. 17-22 ; *Accord entre l'Union européenne et la République de Bulgarie établissant un cadre pour la participation de la République de Bulgarie aux opérations de gestion de crises*

des États tiers concernés à de futures opérations de gestion des crises de l'UE[232]. Lors de la préparation d'une opération (et même au cours de celle-ci), le Haut représentant peut donc rapidement se tourner vers ces Etats tiers et régler les questions relatives à leur participation. Le rôle majeur du Haut représentant dans la gestion de ces participations est renforcé par le fait que les modalités concrètes de leur participation à une opération particulière sont réglées au moyen d'arrangements de mise en œuvre, négociés et conclus de manière *ad hoc* entre le Haut représentant et les autorités compétentes de l'État tiers (de tels arrangements ne constituent pas des accords au sens de l'article 37 du traité sur l'Union européenne)[233].

Il convient de souligner un autre aspect important de ces accords de participation. Par ces accords, en effet, les États tiers concernés souscrivent aux dispositions de la décision établissant l'opération/mission à laquelle ils décident de participer[234]. Ainsi, la participation des Etats tiers aux opérations/missions menées par l'UE renforcent le caractère autonome de l'organisation, en posant

---

menées par l'Union européenne, JOUE, n° L 46, 17.2.2005, pp. 50-56 ; *Accord entre l'Union européenne et la République d'Islande établissant un cadre pour la participation de la République d'Islande aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne,* JOUE, n° L 67/2, 14.3.2005, pp. 2-7.

232 La conclusion d'accord cadre permanent de participation permet d'éviter d'avoir à négocier de nouveaux accords à chaque nouvelle mission/opération de l'UE avec les Etats tiers qui sont parties à de tels accords, et constitue un gain de temps non négligeable. En ce qui concerne les autres Etats tiers participant aux opérations/missions de l'UE, qui n'ont pas conclu de tels accords, les accords sont conclus sur la base des deux modèles d'accord type (cf : ci-dessus).

233 De KERCHOVE (G.) et MARQUARDT (S.), « Les accords internationaux conclus par l'Union européenne », *AFDI*, 2004, vol. 50, pp. 803-825, p. 815.

234 Ces accords sont fondés sur un ensemble de principes : la contribution des États non membres de l'UE aux opérations de gestion de crise de l'UE doit être examinées dans le plein respect de l'autonomie décisionnelle de l'UE et du cadre institutionnel unique de l'Union (Conseil européen de Nice, *Conclusions de la Présidence, annexe VI - Rapport de la Présidence sur la politique européenne de sécurité et de défense*, Nice, 6,7 et 8 décembre 2000, www.europa.eu/ ; Conseil de l'Union européenne, *Rapport de la présidence au Conseil européen de Göteborg sur la politique européenne en matière de sécurité et de défense*, doc. 9526/3/01, Bruxelles, 23.07.2001, 51 pages (annexe II : Contribution des États non membres de l'UE aux missions de police de l'Union européenne s'inscrivant dans le cadre de la gestion civile des crises). Le personnel détaché par le pays tiers doit s'acquitter de ses fonctions et régler sa conduite en ayant uniquement en vue les intérêts de l'opération civile/militaire de gestion des crises menées par l'Union européenne. Les États tiers doivent notamment veiller à ce que leur personnel exécutent leur mission conformément aux décisions du Conseil de l'UE (et ses éventuelles modifications ultérieures), au plan d'opération et aux mesures de mise en œuvre. Si tous les membres des forces et du personnel restent entièrement sous le commandement de leurs autorités nationales, les autorités nationales transfèrent le contrôle opérationnel au chef de mission /commandant de l'opération menée par l'Union européenne, qui exerce le commandement via une structure hiérarchique de commandement et de contrôle. Le chef de mission/commandant de l'opération dirige l'opération/mission menée par l'Union européenne et en assure la gestion quotidienne. Lorsque l'opération de l'Union européenne est une opération militaire, l'État tiers doit désigner un Haut représentant militaire pour représenter son contingent national au sein de l'opération de l'UE. Le Haut représentant consulte le commandant de l'opération pour toute question liée à l'opération. De surcroît, les accords étendent l'application des accords sur le statut des forces au personnel des États tiers participants à l'opération/mission, contiennent des dispositions sur la chaîne de commandement, les informations classifiées et les questions financières, et une renonciation mutuelle à des demandes d'indemnité. Un accord sur les modalités pratiques de paiement est signé entre le chef de la mission de l'opération civile de gestion de crises menées par l'Union européenne et les services administratifs compétents du pays tiers au budget opérationnel de l'opération civile de gestion des crise menée par l'Union européenne. Cet accord comporte notamment des dispositions concernant le montant à verser, les modalités de paiement de la contribution financière et la procédure de vérification. Les États tiers participant aux opérations/missions menées par l'UE sont ainsi soumis aux mêmes conditions de participation que les États membres de l'Union européenne.

comme condition de leur participation l'acceptation du cadre juridique établi par l'UE, le respect de sa chaîne de commandement, de son autonomie décisionnelle et opérationnelle. Les Etats tiers participent clairement et juridiquement à une opération/mission menée et dirigée par l'UE, et dont toute la gestion courante est assurée par son architecture de sécurité, sa structure intégrée. Les Etats membres n'interviennent que dans le cadre du Conseil.

Comme les différents éléments développés ci-dessus le relèvent à suffisance, l'UE est poussée par le dynamisme de fonctionnement de ses organes à s'affranchir de la tutelle de ses Etats membres. Notre étude qui vise avant tout à démontrer l'importance du "phénomène de rétroaction" dans le fonctionnement de l'UE dans la gestion des crises, va désormais se pencher sur les choix décisionnels du COPS en matière de contributions d'États tiers.

2) Les choix décisionnels du COPS en matière de contributions d'États tiers

Si une opération/mission de gestion de crise est envisagée par les organes de l'UE, le Secrétariat général du Conseil est alors chargé d'informer les pays susceptibles de contribuer des intentions de l'UE[235]. Une fois que le Conseil a choisi l'option ou les options de gestion des crises, le travail de planification opérationnelle est présenté aux États non membres de l'UE qui ont donné leur accord de principe pour participer à l'opération/mission, afin qu'ils puissent déterminer la nature et le volume de la contribution qu'ils envisagent d'apporter[236].

Lors de la Conférence de génération des forces, à l'issue de laquelle l'opération/mission est formellement lancée, le COPS va devoir prendre plusieurs décisions : accepter les contributions d'États tiers et décider de la mise en place éventuelle d'un Comité des contributeurs. Dans le cadre de ses décisions (ex actions communes), le Conseil autorise en effet le Comité politique et de sécurité à inviter des États tiers à proposer une contribution à une opération/mission, et à prendre les décisions appropriées concernant l'acceptation des contributions proposées[237]. Le COPS agit alors

235 Conseil de l'Union européenne, *op. cit.,* note n° 229, p. 3.
236 Un échange d'informations a lieu entre les États non membres de l'UE invités à participer à des opérations/missions dirigées par l'UE, d'une part, et le Secrétariat, d'autre part, sur la planification opérationnelle et les contributions envisagées. Les représentants désignés par les États non membres de l'UE pour suivre la PESD et servir d' interlocuteurs au COPS jouent le rôle de points de contact à cet égard. La décision quant au choix des personnes proposées par les États non membres de l'UE pour participer à l'opération/mission est prise par le Commandant/Chef désigné de l'équipe de planification (Conseil de l'Union européenne, *op. cit.,* note n° 229, p. 3).
237 Conseil de l'Union européenne, *op. cit.,* note n° 164, p. 25 ; Article 11.2 de l'action commune 2004/570/PESC du Conseil, *op. cit.,* note n° 179.

sur recommandations du Commandant de l'opération/Chef de police de l'UE et du Comité militaire/Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises[238].

En fonction de l'ampleur et de la nature de la mission/opération préparée, un Comité des contributeurs peut donc être mis en place, à moins que le COPS n'en décide autrement[239]. C'est donc au COPS, en tant qu'organe investi de pouvoirs, qu'il revient de juger de l'opportunité de mettre en place un tel Comité. S'il le décide, le Comité des contributeurs est alors convoqué pour discuter de la mise au point des premiers plans opérationnels et des préparatifs civils et/ou militaires en vue de l'opération.

Le Comité des contributeurs doit jouer un rôle essentiel dans la gestion courante d'une opération/mission donnée. Il est le principal forum où tous les problèmes se rapportant à la gestion de la mission/opération sont étudiés, eu égard aux mesures prises par le COPS dans ce domaine, et où les nations contributrices traitent collectivement des questions touchant à l'emploi de leurs forces civiles et/ou militaires dans le cadre d'une opération/mission[240]. Il peut se réunir

238 A titre illustratif, dans le cadre de l'opération militaire de l'UE en Bosnie-Herzégovine, sur la base de l'action commune 2004/570/PESC, le COPS donna son approbation à la participation des forces armées marocaines. Le préambule de l'accord entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc, sur la participation de celui-ci à l'opération militaire de gestion des crise, menée par l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine, indique que le 12 juillet 2004, le Conseil de l'Union européenne a adopté l'action commune 2004/570/PESC concernant l'opération militaire de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine. Le Royaume du Maroc a alors été invité à participer à l'opération menée par l'Union européenne par le Haut représentant. Le processus de constitution de la force a été mené à bien et le Commandant de l'opération de l'Union européenne, ainsi que le Comité militaire de l'Union européenne, ont recommandé d'approuver la participation des forces du Royaume du Maroc, à l'opération menée par l'Union européenne. Le 21 septembre, le Comité politique et de sécurité a adopté la décision BiH/1/2004 relative à l'acceptation de la contribution du Royaume du Maroc à l'opération militaire menée par l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine ; et le 29 septembre 2004, le Comité politique et de sécurité a adopté la décision BiH//3/2004 établissant le Comité des contributeurs pour l'opération militaire de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine (*Accord entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc sur la participation du Royaume du Maroc à l'opération militaire de gestion de crise menée par l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine (opération Althea)*, JOUE, n° L 34, 8.2.2005, pp. 47-50 ; Décision BiH/5/2004 du Comité politique et de sécurité, 3 novembre 2004, *modifiant la décision BiH/1/2004 relative à l'acceptation de contributions d'États tiers à l'opération militaire de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine et la décision BiH/3/2004 établissant le comité des contributeurs pour l'opération militaire de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine (2004/822/PESC)*, JOUE, n° L 357, 2.12.2004, pp. 39-40).

239 Si le COPS décide de ne pas créer de Comité des contributeurs, une décision sera prise sur la manière de faire participer les États contributeurs non membres de l'UE à la gestion courante sur le terrain pendant le cours normal de la mission/opération, y compris au quartier général de la mission/opération. Des réunions sont mises en place entre le COPS et les États contributeurs non membres de l'UE afin que ces derniers soient consultés sur les questions politiques touchant à la conduite de la mission et sur les questions ayant trait à la planification de la fin de la mission (Conseil de l'Union européenne, *op. cit.,* note n° 229, p. 5).

240 Le Comité des contributeurs est en contact étroit avec les responsables européens de l'opération/mission de gestion des crises pendant toute la durée de l'opération/mission. Des informations détaillées lui sont fournies concernant le théâtre des opérations via les instances du Conseil chargées du suivi. Il doit recevoir régulièrement des informations du Chef de la mission/Commandant de l'opération, et reçoit des rapports établis par le Chef de la mission/Commandant de l'opération (Conseil de l'Union européenne, *Consultations sur la contribution des États non membres de l'UE aux opérations de gestion civile des crises dirigées par l'UE et modalités de cette contribution*, doc. 15203/02, Bruxelles, 3.12.2002, 5 pages, p. 4 ; Article 3.2 de la Décision EULEX/2/2008 du Comité politique et de sécurité, 22 avril 2008, *établissant le comité des contributeurs pour la mission « État de droit » menée par l'Union européenne au Kosovo*

régulièrement au cours de l'opération ou d'urgence à la demande d'un membre ou à l'initiative du Haut représentant[241]. Il est donc important de noter que les décisions sur la gestion courante de l'opération sont prises à l'unanimité des représentants des États contribuant à l'opération, ce qui signifie que les représentants des États tiers participant à l'opération prennent part aux votes, tandis que les représentants des États membres ne participant pas à l'opération mais présents, n'y participent pas. Les États tiers ont alors les mêmes droits et obligations s'agissant de la gestion courante de l'opération que les États membres participant à l'opération[242]. Le COPS doit tenir compte des vues exprimées par le Comité[243].

Au regard de ce qui précède, le COPS dispose de la latitude nécessaire et d'un pouvoir décisionnel pour gérer les contributions de tiers aux opérations/missions de l'UE, élément participant à l'autonomisation de cet organe et de l'UE. Ses décisions sont publiées au Journal officiel de l'Union européenne[244], et font partie des bases juridiques des opérations/missions de l'UE.

B] Les mandats de négociation permanents accordés aux organes de l'UE en matière d'accords avec les États hôtes quant au statut des forces

Dernier point qu'il nous faut aborder dans l'analyse de la gestion courante d'une crise par les organes compétents de l'UE, la négociation des accords avec les Etats hôtes sur le statut des forces/missions

(EULEX KOSOVO) (2008/356/PESC), JOUE, n° L 118, 6.5.2008, pp. 33-34, p. 1).

241 Ont le droit de participer aux réunions du Comité des contributeurs : les États membres de l'UE qu'ils participent ou pas à la mission/opération de l'UE, les États tiers contributeurs, un représentant de la Commission, le Directeur de l'État major, le Commandant/Chef de l'opération/mission, le Haut représentant, le Président du Comité militaire et/ou le Président du CIVCOM (Conseil de l'Union européenne, *ibid.*, p. 4 ; Conseil européen de Nice, *Conclusions de la Présidence, annexe VI - Rapport de la Présidence sur la politique européenne de sécurité et de défense*, Nice, 6,7 et 8 décembre 2000, www.europa.eu/).

242 Lorsque le Comité des contributeurs formule des recommandations sur d'éventuelles adaptations de la planification opérationnelle, y compris une éventuelle adaptation des objectifs, le vote se fait à l'unanimité des membres du comité. Dans tous les cas de figure, l'abstention d'un membre ne fait pas obstacle à l'unanimité. Toutes les questions de procédure sont quant à elles réglées à la majorité simple des membres présents à la réunion (Conseil européen de Nice, *ibid.*).

243 Le Comité des contributeurs rend des avis et formule des recommandations sur d'éventuels ajustements à apporter à la planification opérationnelle, y compris sur d'éventuelles adaptations des objectifs pouvant affecter la situation des forces/personnel déployés, se trouvant sur le théâtre des opérations de maintien de la paix (Conseil de l'Union européenne, *op. cit.,* note n° 164, p. 34 ; Article 2 de la Décision EULEX/2/2008 du Comité politique et de sécurité, *op. cit*. note n° 240, p. 1).

244 Voir par exemple : Décision CHAD/4/2008 du Comité politique et de sécurité, 2 septembre 2008, *modifiant la décision CHAD/1/2008 du Comité politique et de sécurité relative à l'acceptation de contributions d'États tiers à l'opération militaire de l'Union européenne en République du Tchad et en République centrafricaine et la décision CHAD/2/2008 du Comité politique et de sécurité établissant le comité des contributeurs pour l'opération militaire de l'Union européenne en République du Tchad et en République centrafricaine (2008/731/PESC)*, JOUE, n° L 247, 16.9.2008, p. 54.

joue également un rôle déterminant dans le processus d'autonomisation de l'UE. Ces accords ont essentiellement pour objet de garantir le cadre juridique des missions/opérations (et de leurs membres) tout au long de leur présence sur le territoire de l'État hôte et traitent des questions relatives à l'entrée et au départ des membres, au port d'armes, aux taxes, au règlement des différends, aux privilèges et aux immunités nécessaires pour l'accomplissement des missions/opérations de maintien de la paix menées par l'Union européenne.

Dans un premier temps, les mandats de négociations étaient négociés séparément avec les États hôtes au cas par cas pour chacune des opérations. Selon l'article 24 TUE, deux décisions du Conseil de l'Union européenne étaient nécessaires pour conclure un accord international : tout d'abord, une première décision autorisait la Présidence à ouvrir les négociations avec un État tiers, et ensuite, une seconde décision approuvait le résultat obtenu lors des négociations. Afin d'accélérer la conclusion de tels accords, le Conseil de l'UE a adopté deux modèles d'accord, qui doivent servir de base de négociation et accélérer ainsi la conclusion d'un accord sur le statut des forces de l'UE déployées sur le territoire d'un État hôte (ou le statut d'une mission)[245]. Ces modèles d'accord sont conçus comme des mandats de négociation permanents permettant au Haut représentant, d'ouvrir les négociations avec des États tiers, sans que soit nécessaire à chaque fois un mandat du Conseil de l'Union européenne. Dès lors, une seule décision du Conseil de l'UE est nécessaire : celle approuvant l'accord négocié[246]. Les organes bruxellois peuvent ainsi régler rapidement cette question.

245 Conseil de l'Union européenne, *Lessons from the planning of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM), Autumn 2001 – December 2002*, doc. 11206/03, Bruxelles, 14.07.2003, 30 pages, pp. 8-9 ; Conseil de l'Union européenne, *Communiqué de presse de la 2659ème session du Conseil Affaires générales et relations extérieures,* doc. 8816/05 (Presse 111), Bruxelles, 23.05.2005, 15 pages, p. 10 ; Conseil de l'Union européenne, *Communiqué de presse de la 2674ème session du Conseil Affaires générales et relations extérieures,* doc. 10813/05 (Presse 177), Bruxelles, 18 juillet 2005, 31 pages, p. 21.

246 Conseil de l'Union européenne, *Projet de modèle d'accord entre l'Union européenne et un État hôte relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne – Autorisation visant à engager des négociations conformément à l'article 24 du TUE lors de futures opérations militaires de gestion de crises menées par l'UE*, doc. 8886/05, Bruxelles, 18.05.2005, 2 pages, p. 1 ; Conseil de l'Union européenne, P*rojet de modèle d'accord entre l'Union européenne et un État hôte relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne*, doc. 8720/05, Bruxelles, 18.05.2005, non accessible au public ; Conseil de l'Union européenne, *Projet de modèle d'accord relatif au statut de la mission civile de gestion de crise menée par l'Union européenne dans un État hôte*, doc. 10564/05, Bruxelles, 18.07.2005, non accessible au public. Depuis, ce modèle d'accord a été révisé, compte tenu notamment de l'expérience acquise dans le cadre de la négociation et de l'application concrète de l'accord dans le contexte de l'opération EUFOR RD Congo : Conseil de l'Union européenne, P*rojet de modèle d'accord entre l'Union européenne et un État hôte relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne*, doc. 11894/07, Bruxelles, 05.09.2007, non accessible au public. Un accord fut négocié par le Haut représentant, secondant la Présidence, sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et le gouvernement indonésien en octobre 2005. L'accord en question engagea l'Union européenne sous l'effet de la signature du Haut représentant (Décision 2005/765/PESC du Conseil, 3 octobre 2005, *concernant la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et le gouvernement indonésien relatif aux taches, au statut et aux privilèges et immunités de la mission de surveillance de l'Union européenne à Aceh (Indonésie) (mission de surveillance à Aceh – MSA) et de son personnel*, JOUE, n° L 288, 29.10.2005, p. 59).

Conclusion du Titre I

L'objet de nos développements a été de mettre en évidence le phénomène d'autonomisation de l'Union européenne par rapport à ses États membres. Ceux-ci s'effacent progressivement à mesure que la structure européenne de gestion des crises prend forme et que les organes mis en place sont dotés de la latitude nécessaire à l'accomplissement de leur mission. Un aspect marquant de ce mouvement intégratif réside dans l'évolution de la fonction du Haut représentant, chargé désormais de défendre et de promouvoir l'intérêt général supérieur de l'organisation européenne face aux organes interétatiques de l'UE. Par ailleurs, toute la gestion courante des opérations et missions lancées par l'UE a été déléguée aux organes créés à cette fin. La latitude dont disposent les organes d'exécution de l'UE leur permet d'assurer le bon déroulement des missions/opérations de l'UE. Dans le même temps, cette latitude a forcément un second effet, à savoir celui de participer à l'autonomisation croissante de l'UE dans la gestion des crises. Nous assistons donc bien à un "phénomène de rétroaction" : le dynamisme propre à la gestion courante d'une crise entraine un affranchissement des organes, donc de l'organisation, par rapport aux États membres. De fait, les organes mis en place par les États membres pour assurer la gestion des crises peuvent conditionner l'action de l'organisation et donner les impulsions nécessaires à son fonctionnement. Lors de cette phase, le rôle des organes intergouvernementaux est limité et pourrait être succinctement résumé par l'aval qu'ils donnent aux travaux, aux propositions et aux options dégagés par la structure bruxelloise. Ces organes intergouvernementaux deviennent progressivement des organes de contrôle, et de moins en moins des organes d'impulsion.

Ceci étant posé, nous pouvons dresser quelques éléments dont la prise en compte permettrait d'accentuer le phénomène intégratif. Tout d'abord, il conviendrait que les dépenses militaires – au même titre que les dépenses liées aux missions civiles – soient incluses dans les lignes du budget communautaire. En dehors de raisons politiques, on ne voit pas comment justifier la distinction opérée entre les opérations et les missions en termes de modalités de financement (mécanisme Athena en matière militaire et budget communautaire en matière civile). Ensuite, il serait également nécessaire d'unifier la chaîne de commandement militaire – par la création d'un État-major bruxellois capable de planifier et de mener de vastes opérations militaires -, de mettre en place des forces de réserve à la disposition du Haut représentant, et de permettre la prise de décision à la majorité qualifiée au sein du Conseil (pour les décisions prises en matière de PESD).

Il faut alors bien réaliser que les changements qui auront lieu sur ces questions auront une influence majeure sur l'évolution de l'organisation européenne, non pas seulement par rapport à la qualité de sa gestion des crises, mais également quant à sa nature. S'il est possible de considérer qu'elle se situe actuellement entre le stade de la confédération et celui de la fédération, toutes les prochaines étapes intégratives accentueront la mutation de l'Union vers la voie du fédéralisme, comme le suggère notamment la dénomination de "Ministre des Affaires étrangères" de l'UE.

Cette autonomisation interne doit être complétée par une autonomisation externe pour permettre à l'Union européenne de remplir ses objectifs sur la scène internationale.

TITRE II :
L'AUTONOMIE DANS L'ORDRE JURIDIQUE INTERNATIONAL

L'article 47 du Traité sur l'Union européenne attribue explicitement la personnalité juridique à l'Union européenne. Ce qui pourrait être perçu comme la fin d'un débat[247], soulève au contraire énormément de questions juridiques. Le point central du problème réside dans le constat que la théorie générale des sujets secondaires de droit international public est inaboutie. Elle se concentre le plus souvent sur son sujet fondamental, l'État, qui tire de sa souveraineté le bénéfice de la plénitude de la personnalité juridique dans l'ordre juridique international. Or, depuis l'avis de la Cour internationale de justice de 1949, les organisations internationales peuvent être considérées comme des titulaires de cette personnalité juridique internationale[248]. Soixante ans plus tard, on constate la faiblesse des études relatives aux autres sujets de droit international, ce qui amène le Professeur Pierre-Marie Dupuy au constat de « *l'absence d'effort doctrinal approfondi pour définir les termes exacts de la théorie générale des sujets de droit international* »[249].

247 Sur le débat en question, lire : CREMONA (M.), « The European Union as an international actor : the issues of flexibility and linkage », *EFAR*, 1998, n° 1, pp. 67-94 ; CURTIN (D.), « The Constitutional Structure of the Union : a Europe of Bits and Pieces », *CMLR,* 1993, n° 1, pp. 17-69 ; FINK-HOOIJER (F.), « The Common Foreign and Security Policy of the European Union », *EJIL,* 1994, n° 2, pp. 173-198 ; GINSBERG (R.-H.), « Conceptualizing the European Union as an International Actor : Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap », *JCMS*, 1999, n° 3, pp. 429-454 ; HANF (D.), « Le jugement de la Cour constitutionnelle fédérale allemande sur la constitutionnalité du traité de Maastricht », *RTDE*, 1994, n° 3, pp. 391-423 ; KIRSCHNER (H.), « The Framework of the European Union under the Treaty of Maastricht », *Journal of Law and Commerce*, 1994, n° 3, pp. 233-249 ; KLABBERS (J.), « Presumptive Personality : the European Union in International Law », in M. Koskenniemi (ed.), *International Law Aspects of the European Union*, Kluwer Law International, The Hague, 1998, 324 pages, pp. 231-254 ; MONAGHAN (S.-C.), « European Union Legal Personality Disorder : the Union's Legal Nature through the Prism of the German Federal Constitutional Court's Maastricht Decision », *Emory International Law Review*, 1998, n° 3, pp. 1443-1503 ; NEUWAHL (N.), « Legal Personality of the European Union : International and Institutional Aspects », in V. Kronenberger (ed.), *The European Union and the International Legal Order : Discord or Harmony ?*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2001, XVI-640 pages, pp. 3-22 ; PAASIVIRTA (E.), « The European Union : From an Aggregate of States to a Legal Person », *Hofstra Law and Policy Symposium*, 1997, n° 2, 16 pages ; PECHSTEIN (M.), « Une personnalité internationale pour l'Union européenne », *RAE*, 1996, n° 3, pp. 229-233 ; ROYER (P.-A.), « Les accords externes européens : les limites de l'engagement conventionnel de l'Union européenne », *RDUE*, 2007, n° 4, pp. 869-897 ; TIZZANO (A.), « La personnalité internationale de l'Union européenne », *RMUE,* 1998, n° 4, pp. 11-40 ; WESSEL (R.-A.), « The International Legal Status of the European Union », *EFAR,* 1997, n° 2, pp. 109-129.

248 CIJ, A*vis consultatif relatif aux réparations des dommages subis au service des Nations unies*, 11 avril 1949, www.icj.cij.org/

249 DUPUY (P.-M), « L'unité de l'ordre juridique international », *RCADI,* La Haye, 2002, vol. 297, 489 pages, p. 106.

Les règles relatives à ces sujets secondaires de droit international sont encore largement indéterminées, voire en cours d'élaboration. L'intervention des organisations internationales dans le domaine du maintien de la paix a notamment évolué plus rapidement que les règles de droit international applicables en raison de cette intervention dans la sphère du droit international. De nombreux problèmes sont apparus suite à l'intervention grandissante de ces sujets dans le domaine du maintien de la paix. Si les avancées les plus récentes en matière de recherche des règles applicables à ces sujets secondaires du droit international ne peuvent être niées, elles n'ont pas encore permis de s'assurer des règles applicables et à l'étendue de ces règles pour ces sujets. Ces lacunes sont au centre des questions qui ont été posées devant de nombreuses juridictions internationales, régionales et nationales, et les réponses de ces juridictions appellent ces organisations, et notamment l'Organisation des Nations unies, à une clarification des règles applicables aux organisations internationales intervenant dans le domaine du maintien de la paix. Les organisations régionales peuvent notamment s'engager dans l'ordre juridique international sans que leur nature juridique ait été préalablement déterminée.

Le droit international n'est pas particulièrement minutieux quant à la détermination de ses sujets de droit international. Il n'établit pas préalablement et précisément les sujets capables de s'engager internationalement. Ainsi, il est des entités indéterminées qui évoluent dans la sphère internationale, s'engageant notamment avec d'autres sujets de droit, alors qu'il n'est pas antérieurement établi qu'elles étaient sujets de droit international et quelle était, à ce titre, l'étendue de leurs droits et de leurs obligations. Des organisations régionales engagent des opérations/missions de maintien de la paix, s'engagent avec des tiers, mènent des actions potentiellement coercitives, alors que leur nature juridique reste indéterminée. S'il existe quelques règles traitant de la question, éparpillées ou en cours d'élaboration, il serait préférable de considérer qu'il existe aujourd'hui un flou juridique du droit international sur cette question. C'est dire que ces entités indéterminées s'engagent dans l'ordre juridique international, alors que leur nature exacte reste imprécise. Ses membres eux-mêmes engagent leur créature dans l'ordre juridique international sans en avoir clairement et distinctement établi la nature.

Ensuite, l'étendue des droits et des obligations des organisations internationales dans l'ordre juridique international n'est pas précisément définie ; le contenu de leur personnalité reste flou[250] ; ces sujets de droit international ne possèdent pas d'emblée certains droits et la nature de leurs obligations reste ambiguë[251] ; la place qu'y conserve les États membres est problématique ; le contrôle exercé sur l'action de ces sujets reste limité (les contrôles externes aussi bien que les contrôles internes) ; les moyens de régler les contentieux sont quasi inexistants et il faut alors le plus souvent avoir recours à des solutions palliatives.

Dès lors, un flou juridique entoure les sujets secondaires de droit international (moins aujourd'hui en ce qui concerne la détermination de l'Union européenne comme sujet de droit international, qu'en ce qui a trait aux conséquences à tirer de cette reconnaissance). Ainsi, des organisations régionales interviennent dans la gestion des crises sans que des règles juridiques satisfaisantes aient été établies de manière certaine pour régler l'action de ces sujets. A défaut, ces organisations régionales établissent des règles propres, aménageant des régimes juridiques particuliers et disparates, amenant une fragmentation des règles, voire une incertitude juridique. C'est notamment le cas en ce qui concerne l'étendue des immunités et des privilèges octroyés aux membres des opérations/missions de l'UE (**CHAPITRE II**). C'est également le cas en matière de responsabilité, régime particulièrement fragmenté du fait de l'intervention de nombreux sujets lors d'opérations/missions menées par l'Union européenne (**CHAPITRE III**). Préalablement, il convient de revenir rapidement sur la pratique bien établie des accords conclus par l'Union européenne. Cet aspect de la personnalité juridique internationale de l'UE ne présente plus aujourd'hui énormément d'intérêt juridique, c'est pourquoi nous ne nous y attarderons pas davantage (**CHAPITRE I**).

250 Si la signification et l'étendue réelles des droits et des obligations d'une organisation internationale ne sont pas particulièrement bien déterminées par le droit international public, le droit constitutif de l'organisation internationale peut lui-même être dépourvu de clarté. Ainsi, lorsqu'une clause se contente de signaler que l'organisation peut conclure des traités avec des États tiers, faut-il considérer que l'organisation ne fait qu'engager les États qui la composent, ou est-ce elle seule qui est liée par l'accord en question ? Lorsqu'une organisation internationale manque à une de ses obligations, quelle responsabilité la partie lésée doit-elle alors engager ? La responsabilité est-elle partagée ou exclusive ? L'acte constitutif prévoit-il toujours une clause limpide à ce sujet ? Le droit international apporte-t-il des éléments de réponse ? Lorsqu'un agent ou un haut responsable de l'organisation est victime d'une atteinte grave à sa personne par un État tiers, faut-il considérer que seul l'État d'origine pourra engager une action internationale ou est-ce à l'organisation de le faire ? L'un a-t-il la priorité sur l'autre ? Trouve-t-on des éléments de réponse dans le droit des organisations internationales ? Dans le droit international général ?

251 Il convient de souligner que l'état actuel du droit international – un droit encore profondément dévolu aux États – n'offre pas d'emblée certains droits (et donc certaines obligations) aux organisations internationales. Il est des droits non accessibles, ou restreints, et ce même dans le cas où la charte constitutive prévoit que l'organisation internationale pourra signer des traités, aller et être appelée en justice, adhérer à des organisations internationales (…). L'accès aux organisations, aux juridictions (l'article 34 § 1 du Statut de la Cour internationale de justice par exemple réserve son accès aux États) et aux conventions internationales peut, en effet, ne pas être ouvert aux organisations internationales, ce qui aura en pratique un impact non négligeable sur le contenu réel des droits et des obligations du sujet secondaire. Voir par exemple : MARCHISIO (S.), « EU's Membership in International Organizations », in E. Cannizzaro (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, Kluwer Law International, The Hague, 2002, 345 pages, pp. 231-260.

CHAPITRE I :

Une capacité de conclusion d'accords internationaux étendue

Pour mener à bien ses opérations de maintien de la paix, l'UE doit être capable de conclure des accords avec des tiers. Cette capacité lui est reconnue dans le Traité sur l'UE dans son article 37. Étant donné que nous considérons qu'il ne s'agit plus d'une question posant de problèmes juridiques, nous ne nous attarderons pas sur cet aspect. Nous nous contenterons de présenter la pratique établie par l'UE avec des tiers (**SECTION I**).

Dans un second temps, nous nous pencherons sur la pratique parallèle qui s'est développée ces dernières années, et qui consiste à développer la conclusion d'arrangements informels. La valeur juridique de ces arrangements sera au cœur de nos développements (**SECTION II**).

SECTION I

L'étude de la pratique bien établie des accords internationaux

La capacité européenne de conclure des accords en son nom a longtemps été contestée. Les dispositions du TUE sur la question ne permettaient pas de répondre à cette question, tant leur écriture était ambiguë. Ce sont essentiellement les développements de la pratique qui ont amené progressivement une importante partie de la doctrine à admettre que ces accords étaient conclus par l'UE. L'analyse de ces auteurs aboutissait d'ailleurs à reconnaître la personnalité juridique internationale implicite de l'UE. La reconnaissance par le Traité de Lisbonne de la personnalité juridique de l'Union, ainsi qu'une formulation claire de sa capacité à conclure des accords avec des tiers ont mis fin au débat (**PARAGRAPHE I**). Désormais, la pratique européenne en matière d'accords internationaux est bien établie, comme en témoignent les différentes catégories d'accords conclus par l'UE (**PARAGRAPHE II**).

<u>PARAGRAPHE I</u> : La fin du débat sur la personnalité juridique internationale de l'UE

Dans le cadre de la gestion des crises, les accords internationaux conclus au titre de l'article 37 du Traité sur l'Union européenne (ex article 24) se sont progressivement établis comme instruments indispensables à la conduite des missions et des opérations de l'Union européenne[252]. Depuis mars 2002, la Conseil de l'UE a conclu plus de 80 accords internationaux avec des tiers sur la base de cet article, notamment afin de régler les questions pratiques et juridiques des opérations/missions de gestion de crise avec des États tiers ou des organisations internationales. Cette capacité de conclure des accords constitue aujourd'hui pour l'UE un instrument juridique privilégié. La question majeure en matière d'accords internationaux conclus par l'Union européenne fut longtemps celle de savoir si ces accords étaient conclus au nom de l'UE ou au nom des États membres agissant collectivement par l'intermédiaire de l'UE ; la réponse à cette question permettant de déterminer si l'UE agissait en tant que sujet de droit international autonome[253]. La reconnaissance de la personnalité juridique internationale de l'UE et la nouvelle rédaction de l'article 37 ont mis un terme au débat. Une chose est certaine : la reconnaissance explicite de la capacité conventionnelle de l'UE n'a pas changé énormément de choses. Comme l'écrivent le Professeur Wessel et le Professeur Fernandez Arribas : « *even before that, it was clear that it would hardly be persuasive to content that such treaties are in reality treaties concluded by individual Member States. Indeed, the entire decision-making process as well as the conclusion of the agreements does not involve a separate role for the Member States (...). This is confirmed by the central role of the Union's institutions and bodies (including the Presidency, the Council's working parties and the Council Secretariat) and by the*

252 Par opposition aux accords externes communautaires conclus sur la base du traité de Rome au nom de la Communauté, les accords externes européens avaient pour fondement juridique, depuis la signature du traité d'Amsterdam, les articles 24 et 38 TUE relatifs respectivement à la politique étrangère et de sécurité commune et à la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Désormais, ils sont basés sur l'article 37 TUE qui précise que « *l'Union peut conclure des accords avec un ou plusieurs États ou organisations internationales dans les domaines relevant du présent chapitre* ».

253 Sur ce débat, voir notamment : EECKHOUT (P.), *External Relations of the European Union : Legal and Constitutional Foundations*, Oxford University Press, Oxford, 2005, LXII-490 pages, p. 159 ; DE KERCHOVE (G.) et MARQUARDT (S.), « Les accords internationaux conclus par l'Union européenne », *AFDI*, 2004, vol. 50, pp. 803-825, p. 805 ; GRARD (L.), « L'Union européenne, sujet de droit international », *RGDIP,* n° 2, 2006, pp. 337-371 ; LOUIS (J.-V.), « Les accords internationaux conclus au titre des deuxièmes et troisièmes piliers », in J.-V. Louis et M. Dony (dir.), *Commentaire J. Mégret, vol. 12 – Relations Extérieures*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2005, 648 pages, pp. 329-330 ; MARQUARDT (S.), « The Conclusion of International Agreements under Article 24 of the Treaty of European Union », in V. Kronenberger (ed.), *The European Union and the International Order : Discord or Harmony ?*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2001, XVI-640 pages, pp. 333-349 ; THYM (D.), « Die völkerrechtlichen Verträge der Europäischen Union », *ZaöRV*, 2006, n° 4, pp. 863-925, p. 863 ; WESSEL (R.-A.), « The EU as a Party to International Agreements : Shared Competences, Mixed Responsabilities ? », in A. Dashwood et M. Maresceau (ed.), *The Law and Practice of EU external relations – Salient features of a changing landscape*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, XIX-484 pages, pp. 152-187.

final publication in the L series of the Official Journal (decisions on inter se agreements of the Member States are published in the C series »[254].

Les premiers accords conclus entre l'UE et des tiers pour la conduite des opérations/missions de gestion de crise étaient des accords conclus entre l'Union européenne, les États membres et les tiers. Il y avait donc, en réalité, trois parties à l'accord qui était signé au nom des États membres agissant dans le cadre de l'Union européenne. Ainsi, dans le "Mémorandum d'entente sur l'administration de la ville de Mostar par l'Union européenne", il était précisé que l'accord était signé au nom « *des Gouvernements des États membres de l'Union européenne agissant dans le cadre de l'Union, en pleine association avec la Commission européenne* »[255].

Le premier accord pouvant être considéré comme engageant l'Union européenne date de 2001. La décision du Conseil du 9 avril 2001 autorisa la conclusion d'un accord entre l'Union européenne et la République fédérale de Yougoslavie (RFY) relatif à la mission de surveillance de l'Union en République fédérale de Yougoslavie[256]. Il s'agissait d'un accord signé entre l'Union européenne et un pays tiers, "au nom de l'Union européenne", et non plus "au nom des États membres de l'Union européenne agissant dans le cadre de l'Union". Cet accord marque la première utilisation de l'ex article 24 TUE et la désignation expresse de l'Union comme cocontractant dans un traité international, et la disparition des États membres comme partie au traité. L'article 2 dudit accord indique que « *le Président du Conseil est autorisé à désigner la personne habilitée à signer l'accord à l'effet d'engager l'Union européenne* »[257]. Depuis, tous les accords conclus sur la base de

254 WESSEL (R.-A.) et FERNANDEZ ARRIBAS (G.), « EU Agreements with third countries : constitutional reservations by member states », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 291-308, p. 292.

255 Conseil de l'Union européenne, *Mémorandum d'entente sur l'administration de Mostar par l'Union européenne, signé à Genève, le 5 juillet 1994,* doc. 8105/94, Bruxelles, 1.07.1994, 18 pages, p. 18 (Voir également : Décision 94/790/PESC du Conseil, 12 décembre 1994, *relative à l'action commune, adoptée par le Conseil sur la base de l'article J3 du traité sur l'Union européenne, concernant la contribution du soutien à la ville de Mostar par l'Union européenne*, JOCE, n° L 326, 17.12.94, pp. 2-3 ; Décision 94/308/PESC du Conseil, 16 mai 1994, *adoptant et prorogeant l'application de la décision 93/603/PESC, relative à l'action commune, adoptée par le Conseil sur la base de l'article J3 du Traité sur l'Union européenne, concernant le soutien à l'acheminement de l'aide humanitaire en Bosnie-Herzégovine*, JOCE, n° L 134, 30.5.94, p. 1). Le Professeur Grard considéra que ces accords engageaient les seuls États membres et non pas l'Union européenne (GRARD (L.), « L'Union européenne, sujet de droit international », *RGDIP,* n° 2, 2006, pp. 337-371, p. 350). Le Professeur Van Raepenbusch estima au contraire que la signature de ces accords impliquait que le Conseil avait considéré « *que l'Union pouvait être liée par le droit international et se charger de l'administration d'une ville extérieure à l'Union* » (VAN RAEPENBUSCH (S.), « L'émergence de l'Union européenne dans l'ordre juridique international », *in Mélanges en hommage à Michel Walbroeck,* Bruylant, Bruxelles, 1999, vol. 1, 717 pages, pp. 261-299, p. 294).

256 Décision 2001/352/PESC du Conseil, 9 avril 2001, *concernant la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République fédérale de Yougoslavie relatif aux activités de la mission de surveillance de l'Union européenne (EUMM) en République fédérale de Yougoslavie*, JOCE, n° L 125, 5.5.2001, p. 1.

257 *Ibid*.

l'article 24 (désormais article 37 TUE) ont été approuvés au nom de l'Union européenne[258].

PARAGRAPHE II : Les différentes catégories d'accords conclus dans le cadre de la gestion des crises

Il existe quatre catégories d'accords conclus entre l'Union européenne et les pays tiers ou les organisations internationales, sur la base de l'article 37 du TUE en matière de gestion de crise : les accords concernant le statut des forces ou le statut des missions dans un État tiers (**A**), les accords concernant la participation d'États tiers à des missions/opérations de gestion des crises (**B**), les accords sur l'échange d'informations classifiées avec des tiers (**C**), et les autres accords, tel l'accord de coopération entre l'Union européenne et la Cour pénale internationale (**D**).

A] Les accords concernant le statut des forces

Le Conseil a conclu une série d'accords avec des États tiers concernant le statut des forces et le statut des missions de l'Union européenne[259], et du personnel déployé à cette occasion, sur le sol d'États tiers. De tels accords ont été conclus, notamment dans le cadre de l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtés de Somalie (opération Atalanta), ainsi que dans le cadre de l'opération militaire de l'Union européenne en République du Tchad et en République centrafricaine (EUFOR Tchad/RCA)[260]. Ces accords ont essentiellement pour objet de

258 Voir par exemple : Décision 2006/475/PESC du Conseil, 12 juin 2006, *concernant la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République gabonaise relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne dans la République gabonaise,* JOUE, n° L 187, 8.7.2006, pp. 42-43, p. 42.

259 « *Status of forces agreements (SOFAs) and Status of mission agreements (SOMAs) are bilateral or multilateral treaties that define the legal status of military forces and civilian personnel deployed abroad with the consent of the host State* » (BOWETT (D.-W.), « Military Forces Abroad », Encyclopaedia of Public International Law, Vol. 3, p. 388).Voir par exemple : *Accord entre l'Union européenne et la Géorgie relatif au statut et aux activités de la mission 'Etat de droit' de l'Union européenne en Géorgie, EUJUST THEMIS*, JOUE, n° L 389, 30.12.2004, pp. 42-46. Aucun nouvel accord ne fut conclu pour les missions EUSEC RD Congo et EUPAT, comme l'UE et l'État hôte décidèrent d'étendre l'application des accords antérieurs (EUPOL Kinshasa et Proxima, respectivement) aux nouvelles missions.

260 Cf : *Accord entre l'Union européenne et la République de Somalie relatif au statut de la force navale placée sous la direction de l'Union européenne en République de Somalie, dans le cadre de l'opération militaire de l'Union européenne Atalanta*, JOUE, n° L 10, 15.01.2009, pp. 29-34 ; *Accord entre l'Union européenne et la République du Cameroun relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne en transit sur le territoire de la République du Cameroun*, JOUE, n° L 57, 1.3.2008, pp. 31-36.

garantir le cadre juridique des missions/opérations (et de leurs membres) tout au long de leur présence sur le territoire de l'État hôte et traitent des questions relatives à l'entrée et au départ des membres, au port d'armes, aux taxes, au règlement des différends, aux privilèges et des immunités nécessaires pour l'accomplissement des missions/opérations de maintien de la paix menées par l'Union européenne.

Le Conseil de l'UE a établi deux modèles d'accord afin d'accélérer la conclusion de tels accords[261]. Le 23 mai 2005, il a tout d'abord adopté un modèle d'accord relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne sur le territoire d'un État hôte ; un modèle d'accord a également été adopté par le Conseil en ce qui concerne les missions civiles menées par l'UE[262]. Les termes de ces accords révèlent qu'ils sont conclus entre l'UE et une tierce partie. Les dispositions s'appliquent aux forces placées sous la direction de l'UE et à leur personnel, et non pas "aux forces placées sous la direction des États membres et à leur personnel" et les privilèges et immunités sont accordés directement aux opérations européennes et à leur personnel et non pas aux contingents nationaux de ces opérations.

261 Selon l'article 24 TUE, deux décisions du Conseil de l'Union européenne étaient nécessaires pour conclure un accord international : tout d'abord, une première décision autorisait la Présidence à ouvrir les négociations avec un État tiers ou avec une organisation internationale, et ensuite, une seconde décision approuvait le résultat obtenu lors des négociations. Afin d'accélérer la conclusion de tels accords, le Conseil de l'Union européenne a adopté de nombreux modèles d'accord, qui doivent servir de base de négociation et accélérer ainsi la conclusion d'un accord sur le statut des forces de l'UE déployées sur le territoire d'un État hôte (ou le statut d'une mission) ou encore la participation d'États tiers aux opérations/missions de l'UE. Ces modèles d'accord sont conçus comme des mandats de négociation permanents permettant à la Présidence, assistée du Haut représentant, d'ouvrir les négociations avec des États tiers, sans que soit nécessaire à chaque fois un mandat du Conseil de l'Union européenne. Dès lors, une seule décision du Conseil de l'UE est nécessaire : celle approuvant l'accord négocié (Conseil de l'Union européenne, *Lessons from the planning of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM), Autumn 2001 – December 2002*, doc. 11206/03, Bruxelles, 14.07.2003, 30 pages, pp. 8-9).

262 Conseil de l'Union européenne, *Projet de modèle d'accord entre l'Union européenne et un État hôte relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne*, doc. 8720/05, Bruxelles, 18.05.2005, non accessible au public ; Conseil de l'Union européenne, *Projet de modèle d'accord relatif au statut de la mission civile de gestion de crise menée par l'Union européenne dans un État hôte*, doc. 10564/05, Bruxelles, 18.05.2005, non accessible au public. Dans les deux cas, le Conseil autorisait la Présidence, assistée par le Haut représentant, à ouvrir les négociations avec un État hôte sur la base du modèle d'accord pertinent en vue de conclure un accord relatif au statut des missions/opérations de gestion de crise menée par l'Union européenne (Conseil de l'Union européenne, *Communiqué de presse de la 2659ème session du Conseil Affaires générales et relations extérieures,* doc. 8816/05 (Presse 111), Bruxelles, 23.05.2005, 15 pages, p. 10 ; Conseil de l'Union européenne, *Communiqué de presse de la 2674ème session du Conseil Affaires générales et relations extérieures,* doc. 10813/05 (Presse 177), Bruxelles, 18.05.2005, 31 pages, p. 21).

B] Les accords concernant la participation d'États tiers à la gestion des crises

Il est de pratique courante pour l'Union européenne d'inviter des États tiers à des missions ou à des opérations de gestion des crises menées par l'UE. Par ces accords, les États tiers concernés souscrivent aux dispositions de l'action commune établissant l'opération/mission à laquelle ils décident de participer, veillent à ce que leur personnel exécutent leur mission conformément à l'action commune (et ses éventuelles modifications ultérieures), au plan d'opération et aux mesures de mise en œuvre. De surcroît, les accords étendent l'application des accords sur le statut des forces au personnel des États tiers participants à l'opération/mission, et ils contiennent des dispositions sur la chaîne de commandement, les informations classifiées et les questions financières, et une renonciation mutuelle à des demandes d'indemnité. Les États tiers participant aux opérations/missions menées par l'UE sont ainsi soumis aux mêmes conditions de participation que les États membres de l'Union européenne.

Les modalités de la participation d'États tiers à de telles actions de l'Union européenne sont normalement réglées dans des accords *ad hoc* conclus au titre de l'article 37 entre l'UE et l'État tiers en question au cas par cas[263]. Pour accélérer les négociations de tels accords, le Conseil a adopté deux modèles d'accord pour la participation d'États tiers aux missions/opérations menées par l'UE le 13 septembre 2004, et a autorisé la Présidence, assistée du Haut représentant, à ouvrir les négociations avec des États tiers sur la base de ces modèles d'accord[264].

En outre, du fait que certains États tiers sont fréquemment invités à participer à des opérations/missions de gestion des crises menées par l'Union européenne, le Conseil décida de négocier et de conclure des accords-cadre de participation avec ces États au titre de l'article 24 du traité sur l'Union européenne[265]. Le 23 février 2004, le Conseil autorisa la Présidence, assistée du

263 Voir par exemple : *Accord entre l'Union européenne et la Confédération suisse relatif à la participation de la Confédération suisse à la mission 'État de droit' menée par l'Union européenne au Kosovo,* EULEX KOSOVO, JOUE, n° L 217, 13.8.2008, pp. 24-27.

264 Conseil de l'Union européenne, *Communiqué de presse de la 2603ème session du Conseil Affaires générales et relations extérieures,* doc. 12067/04 (Presse 250), Bruxelles, 13.09.2004, 15 pages, p. 10 ; Conseil de l'Union européenne, *op. cit.,* note n° 229 ; Conseil de l'Union européenne, *Projet d'accord type entre l'Union européenne et un Etat tiers concernant la participation de celui-ci à une opération civile de gestion de crise menée par l'Union européenne*, Bruxelles, 3.09.2004, non accessible au public.

265 « *1. In the context of the EU crisis management operations conducted to date, the legal agreements between the EU and the third states that have participated in the operations, have been concluded in accordance with the provisions of Article 24 of the TEU. For each operation the agreements have been negotiated with each third state on a case-by-case basis. 2. The lessons that have been identified in the context of three EU crisis management operations, have indicated that the negotiations with all third states each time separately are very time consuming and difficult to finalize in time, in particular during operations of short duration. The need to improve the efficiency of the process has been identified*

Haut représentant, à ouvrir les négociations avec certains États tiers, afin d'établir un cadre juridique permanent pour leur participation à des opérations/missions futures menées par l'UE. De tels accords furent conclus avec le Canada, la Turquie, la Bulgarie, l'Islande, la Norvège, la Roumanie, et l'Ukraine[266]. Ces accords-cadre déterminent les modalités générales de la participation des États tiers concernés à de futures opérations de gestion des crises de l'UE. La conclusion d'accord cadre permanent de participation permet d'éviter d'avoir à négocier de nouveaux accords à chaque nouvelle mission/opération de l'UE avec les Etats tiers qui sont parties à de tels accords, et constitue un gain de temps non négligeable. En ce qui concerne les autres Etats tiers participant aux opérations/missions de l'UE, qui n'ont pas conclu de tels accords, les accords sont conclus sur la base des deux modèles d'accord type (cf : ci-dessus). Les modalités concrètes de leur participation à une opération particulière sont réglées au moyen d'arrangements de mise en œuvre, négociés et conclus de manière *ad hoc* entre le Haut représentant et les autorités compétentes de l'État tiers : de tels arrangements ne constituent pas des accords au sens de l'article 37 du traité sur l'Union européenne[267].

---

in the documents assessing EUPM, Operation Concordia and Operation Artemis. 3. On 31 October 2003, on the basis of the Council Secretariat document (...), the Political and Security Committee (...) invited the Council Secretariat to prepare a draft framework participation agreement ..., recommended that negotiations on the framework participation agreements should be first opened with Bulgaria, Canada, Iceland, Norway, Romania, Russia, Turkey and Ukraine » (Conseil de l'Union européenne, *Draft Agreement between the European Union and some third states establishing a framework for the participation of some third states in the European Union crisis management operations (framework participation agreement) – Repor*t, doc. 6040/04, Bruxelles, 6.02.2004, 3 pages, pp. 1-2).

266 *Accord entre l'Union européenne et le Canada établissant un cadre pour la participation du Canada aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne,* JOUE, n° L 315, 1.12.2005, pp. 21-26 ; *Accord entre l'Union européenne et la République de Turquie établissant un cadre pour la participation de la République de Turquie aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne*, JOUE, n° L 189, 12.07.2006, pp. 17-22 ; *Accord entre l'Union européenne et la République de Bulgarie établissant un cadre pour la participation de la République de Bulgarie aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne,* JOUE, n° L 46, 17.2.2005, pp. 50-56 ; *Accord entre l'Union européenne et la République d'Islande établissant un cadre pour la participation de la République d'Islande aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne,* JOUE, n° L 67/2, 14.3.2005, pp. 2-7 ; *Accord entre l'Union européenne et le Royaume de Norvège établissant un cadre pour la participation du Royaume de Norvège aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne,* JOUE, n° L 67, 14.3.2005, pp. 8-13 - *Accord entre l'Union européenne et la Roumanie établissant un cadre pour la participation de la Roumanie aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne,* JOUE, n° L 67, 14.3.2005, pp. 14-19 ; *Accord entre l'Union européenne et l'Ukraine établissant un cadre pour la participation de l'Ukraine aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne,* JOUE, n° L 182, 13.7.2005, pp. 29-34.

267 De KERCHOVE (G.) et MARQUARDT (S.), « Les accords internationaux conclus par l'Union européenne », *AFDI*, 2004, vol. 50, pp. 803-825, p. 815.

C] Les accords sur l'échange d'informations classifiées

Une autre catégorie d'accords conclus par l'Union européenne au titre de l'article 37 TUE est celle des accords de sécurité en matière d'échange d'informations et de documents, conclus avec des États tiers ou des organisations internationales, participant aux missions/opérations de gestion de crise menées par l'UE. Ces activités requérant un certain degré de confidentialité, il convenait de mettre en place un système de sécurité globale concernant l'échange d'informations[268]. Lorsque le Conseil décide qu'il y a un besoin permanent ou durable d'échanges d'informations classifiées entre l'UE et des États tiers ou d'autres organisations internationales, il élabore avec eux des "accords sur les procédures de sécurité pour l'échange d'informations classifiées", définissant l'objet de la coopération et les règles de protection réciproque des informations échangées[269]. Le premier accord de cette catégorie fut conclu avec l'OTAN[270], puis d'autres furent conclus avec un certain nombre

268 Le Conseil a établi un système de sécurité global concernant le Conseil, son Secrétariat général, les États membres et les organismes décentralisés de l'UE, afin de protéger l'échange d'informations classifiées contre l'espionnage, la compromission ou la divulgation non autorisée (Décision 2001/264/PESC du Conseil, 19 mars 2001, *adoptant le règlement de sécurité du Conseil*, JOUE, n° L 101, 11.4.2001, pp. 1-66).

269 Concernant la conclusion d'accords sur la sécurité des informations, la section XII du règlement de sécurité du Conseil de l'Union européenne – intitulée 'Communication d'informations classifiées de l'UE à des États tiers ou à des organisations internationales' - apporte quelques précisions. La communication d'informations classifiées de l'UE à des États tiers ou à des organisations internationales est décidée par le Conseil, sur la base de la nature et du contenu de ces informations et du besoin d'en connaître des destinataires. Ces décisions sont prises au cas par cas, en fonction du degré de coopération souhaitée avec les États tiers ou les organisations internationales concernées, ainsi que de la compatibilité entre les règles de sécurité qui y sont en vigueur et celles appliquées dans l'UE. Le comité de sécurité du Conseil fournit au Conseil un avis technique sur ce point : le comité de sécurité de Conseil fut créé par la décision étudiée : il est composé de représentants de l'autorité nationale de sécurité de chaque État membre et présidé par le Haut représentant. L'acceptation par des États tiers ou des organisations internationales d'informations classifiées de l'UE implique l'assurance que ces informations ne seront pas utilisées à d'autres fins que celles qui ont motivé leur communication ou les échanges d'informations. On distingue trois niveaux de coopération : le premier niveau concerne la coopération avec des États tiers ou avec des organisations internationales dont la politique et la réglementation de sécurité sont très proches de celles de l'UE. Le niveau second concerne la coopération avec des États tiers ou avec des organisations internationales dont la politique et la réglementation de sécurité sont sensiblement différentes de celles de l'UE. Enfin, le niveau trois concerne la coopération occasionnelle avec des États tiers ou avec des organisations internationales dont la politique et la réglementation de sécurité ne peuvent être appréciées. Dans le cas des coopérations occasionnelles du niveau 3, qui sont par définition limitées dans le temps et dans leur objet, un simple mémorandum d'entente, définissant la nature des informations classifiées à échanger et les obligations réciproques à leur égard, peut se substituer à l'accord sur les procédures pour l'échange d'informations classifiées, à condition que le niveau de classification de ces informations ne dépasse pas RESTREINT UE. Les projets d'accords sur les procédures de sécurité ou demémorandums d'entente sont approuvés par le Comité de sécurité, avant présentation pour décision au Conseil (Décision 2001/264/PESC du Conseil*, ibid.,* pp. 48-49).

270 Un arrangement intérimaire de sécurité entre le Secrétariat général du Conseil et l'OTAN avait été conclu sous la forme d'un échange de lettres entre leurs secrétaires généraux respectifs, en date du 26 juillet 2000. Le Conseil européen de Barcelone demanda à la Présidence, en concertation avec le Haut représentant, d'établir un accord sur la sécurité des informations avec l'OTAN, qui fut conclu entre l'UE et l'OTAN en 2003, au titre de l'article 24 du TUE (Décision 2003/211/PESC du Conseil, 24 février 2003, *relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord sur la sécurité des informations*, JOUE, n° L 80, 27.3.2003, p. 35). Cet accord a pour objet de prévoir les modalités d'échanges d'informations classifiées entre les Institutions de l'UE et l'OTAN, notamment en cas d'opérations de gestion de crise nécessitant une coopération accrue entre l'UE et l'OTAN *(Accord entre l'Union européenne et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord sur la sécurité des informations,* JOUE, n° L 80, 27.3.2003, pp. 36-38).

d'États tiers appelés à participer à des opérations/missions de gestion des crises de l'Union européenne, ou également avec des États tiers et des organisations internationales ayant des relations particulières avec l'UE[271].

D] L'accord conclu avec la CPI

Dans le cadre d'autres types d'accord, on peut citer celui entre l'Union européenne et la Cour pénale internationale. Lors de sa session du 25 avril 2005, le Conseil a décidé d'autoriser la Présidence, assistée par le Haut représentant et, le cas échéant, par la Commission, à ouvrir des négociations, conformément à l'article 24 du traité, afin que l'Union européenne conclue un accord de coopération et d'assistance avec la Cour pénale internationale. À la suite de cette autorisation, un accord a été signé entre la Cour pénale internationale et l'Union européenne[272]. Cet accord a notamment pour objet d'établir les modalités et les conditions dans lesquelles l'Union européenne et ses institutions peuvent être appelées à coopérer avec la CPI, et lui transmettre des informations dans le cadre de procédures en cours.

Il est important de relever que les auteurs de l'accord sont allés jusqu'à souligner, de manière totalement explicite, dans le texte même de l'accord, le fait que les États membres n'étaient pas engagés, mais que seule l'Union européenne l'était. Ainsi, l'accord de coopération et d'assistance entre la CPI et l'UE précise « *qu'aux fins du présent accord, l'UE désigne le Conseil de l'Union européenne (...), le secrétaire général/haut représentant et le secrétaire général du Conseil, ainsi que la Commission des Communautés européennes (...). L'UE ne désigne pas les États membres en tant que tels* »[273]. Le préambule de l'accord pose déjà cette distinction en considérant que l'accord fixe « *les modalités de la coopération et l'assistance entre la Cour pénale internationale et l'Union européenne, et non entre la Cour pénale internationale et les États membres de l'Union européenne* ». L'article 3 de l'accord va consacrer d'ailleurs une disposition particulières aux accords conclus par les États membres : « *Le présent accord, y compris tout accord ou arrangement*

271 Voir par exemple : *Accord entre la République de Croatie et l'Union européenne sur les procédures de sécurité pour l'échange d'informations classifiées*, JOUE, n° L 116, 29.4.2006, pp. 74-76 ; *Accord entre l'ancienne République yougoslave de Macédoine et l'Union européenne sur les procédures de sécurité pour l'échange d'informations classifiées,* JOUE, n° L 94, 13.4.2005, pp. 39-44 ; Article 9 de l'*Accord de coopération et d'assistance entre la Cour Pénale Internationale et l'Union européenne*, JOUE, n° L 115/50, du 28.4.2006, pp. 50-56, p. 52.
272 *Accord de coopération et d'assistance entre la Cour Pénale Internationale et l'Union européenne*, *Ibid.*
273 *Ibid.,* p. 51.

conclu au titre de son article 11, ne s'applique pas aux demandes de renseignements qui émanent de la Cour et qui concernent des informations classifiées de l'UE, provenant d'un État membre particulier. Dans de tels cas, toute demande est à adresser directement à l'État membre concerné ». Cet accord instaure une obligation de coopération et d'assistance entre les deux parties, l'Union européenne et la Cour pénale internationale, et rappelle, que les accords conclus par l'Union européenne au titre de l'article 24 du TUE, étaient la manifestation de la capacité internationale de l'Union européenne de conclure des accords internationaux, avec des pays tiers ou avec des organisations internationales.

Parallèlement à la conclusion de ces accords, conclus sur la base de l'article 37 TUE, les organes compétents de l'UE sont amenés à régler certains aspects de l'opération/mission par le biais d'arrangements informels. Après les avoir présentés, nous nous interrogerons sur leur valeur juridique.

SECTION II
L'étude de la pratique des arrangements informels

En plus des accords conclus au titre de l'article 37 TUE, il existe également de nombreux arrangements informels, techniques ou administratifs. Certains arrangements sont nécessaires pour mettre en œuvre ou compléter au cas par cas les accords conclus sur la base de l'article 37 TUE[274] : il s'agit de régler certaines questions financières, sur les communications, les services médicaux, le support de la nation hôte, et les procédures relatives au règlement des différents[275]. Ils peuvent également concerner des arrangements opérationnels, techniques ou administratifs réglés par le Commandant de l'opération ou le Chef de la mission avec l'État hôte[276], ou des arrangements avec

274 « *Such mandatory-supplementary arrangements could be classified as pacta de contrahendo, assuming that their parties are the same as those of the orginal agreement* » (SARI (A.), « The conclusion of international agreements by the European Union in the context of the ESDP », *ICLQ,* 2008, n° 1, pp. 53-86, p. 62, note 78).
275 Voir par exemple : article 15 § 6 de l'*accord entre l'Union européenne et la République gabonaise relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne dans la République gabonaise*, JOUE, n° L 187, 8.7.2006, pp. 43-48, p. 47.
276 Voir par exemple : article 18 de l'*accord entre l'Union européenne et la République du Tchad relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne dans la République du Tchad*, JOUE, n° L 83, 26.03.2008, pp. 40-45, p. 44.

les États tiers participant à la mission réglés par le Haut représentant[277].

Le second groupe d'arrangement sont des instruments indépendants, dans le sens où il ne s'agit plus de mettre en œuvre ou de compléter les accords basés sur l'article 37 TUE. Ils comprennent les échanges de lettres entre le Haut représentant et un État tiers ou une organisation internationale. Ainsi, le 17 mars 2003, le Haut représentant et le Secrétaire général de l'OTAN ont échangé une série de lettres aboutissant aux arrangements Berlin plus[278]. Ils peuvent également concerner le lancement d'une opération[279], des arrangements avec l'État hôte[280], les arrangements au cas par cas avec l'OTAN[281], la participation d'États tiers aux missions/opérations de l'UE[282], le transfert d'informations classifiées aux organisations internationales et aux États tiers contribuant à l'opération/mission[283], et le support de l'UE à l'Union africaine[284].

On réalise donc que parallèlement à la conclusion d'accords internationaux sur la base de l'article 37 TUE, les organes compétents de l'UE (Haut représentant, Représentants spéciaux, Présidence, Chef de mission, Commandant de l'opération) sont amenés à négocier et à conclure de nombreux arrangements pour régler les modalités et assurer le fonctionnement de la gestion des crises. L'avantage de ce procédé est évident : en effet, ces arrangements administratifs permettent de passer par une procédure plus souple, et plus rapide, notamment lorsque les circonstances appellent une action immédiate. Sari Aurel relève ainsi que « *for instance, considering the impeding accession of Cyprus, the Czech Republic, Hungary, Lithunia, Poland and Slovenia to the EU, the Political and Security Committee decided in December 2003 that the participation of these countries in the EU*

277 Voir par exemple : article 6 de l'*accord entre l'Union européenne et la république du Chili sur la participation de la République du Chili à l'opération militaire de gestion de crise menée par l'Union européenne en Bosnie-et-Herzégovine (opération ALTHEA)*, JOUE, n° L 202, 3.8.2005, pp. 40-43, p. 42.

278 REICHARD (M.), « Some Legal Issues Concerning the EU-NATO Berlin Plus Agreement », *Nordic Journal of International Law*, 2004, n° 1, pp. 37-67, p. 37 ; REICHARD (M.), *The EU-NATO Relationship : A Legal and Political Perspective*, Ashgate, Aldershot, 2006, XV-412 pages, pp. 273-310.

279 Voir par exemple : Décision 2003/202/PESC du Conseil, 18 mars 2003, *concernant le lancement de l'opération militaire de l'UE dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine*, JOUE, n° L 76, 22.3.2003, pp. 43-44, p. 43, point (1)).

280 Voir par exemple : Action commune 2005/797/PESC du Conseil, 14 novembre 2005, *concernant la mission de police de l'Union européenne pour les territoires palestiniens*, JOUE, n° L 300, 17.11.2005, pp. 65-69, p. 65, point (3)). Notons que le statut juridique des missions EUJUST Lex, EU COPPS et EU BAM Rafah fut défini dans des arrangements informels, prenant la forme d'un échange de lettres entre le Haut représentant et les autorités compétentes de l'État tiers.

281 Voir par exemple : Action commune 2004/570/PESC du Conseil, 12 juillet 2004, *concernant l'opération militaire de l'Union européenne en Bosnie-et-Herzégovine*, JOUE, n° L 252, 28.7.2004, pp. 10-14, p. 11, point (13).

282 Conseil de l'Union européenne, *EUPOL KINSHASA : exchange of letters between the EU and the Republic of Mali,* doc. 14578/06, Bruxelles, 27.10.2006, 6 pages.

283 Conseil de l'Union européenne, *Release of Operation EUFOR RD Congo related EUCI – Exchanges of letters between the EU and the Republic of Turkey*, doc. 11247/06, Bruxelles, 4.07.2006, 10 pages.

284 Voir par exemple : Action commune 2005/557/PESC du Conseil, 18 juillet 2005, *concernant l'action de soutien civilo-militaire de l'Union européenne à la mission de l'Union africaine dans la région soudanaise du Darfour, JOUE*, n° L 188, 20.7.2005, pp. 46-51, p. 47, point (15).

police mission in FYROM (Proxima) should be regulated informally by exchange of letters, rather through the conclusion of formal third country participation agreements pursuant to Article 24 TEU »[285].

Se pose naturellement la question de savoir si ces arrangements informels peuvent être considérés comme juridiquement contraignants, si les parties ont entendu être juridiquement liées par ces arrangements. Tout d'abord, il s'agit de savoir si les parties ayant signé ces arrangements avaient la capacité juridique d'engager l'Union européenne. Étant donné que la plupart des arrangements ont été signés par le Haut représentant, et que ce dernier agit sous l'autorité du Conseil, et que le Conseil possède la capacité de conclure des accords internationaux en vertu de l'article 37 TUE, il pourrait être estimé que ces arrangements constituent des accords en forme simplifiée engageant l'UE[286]. Ensuite, il convient également d'analyser les intentions des parties, au travers de la forme, des termes employés, et des circonstances de chaque arrangement[287]. Par exemple, si l'on compare les deux échanges de lettres successifs entre le Haut représentant et le Ministre des Affaires étrangères indonésiens en vue de mettre en place la mission européenne en Aceh : la lettre du Haut représentant du 22 juillet 2005 au Ministre des Affaires étrangères indonésien s'attache à régler les détails de la mission. Les termes employés sont ceux de la proposition et de la recherche du règlements des détails de la mission : "it would be", "I suggest that", "it could be"[288]. Les termes employés révèlent qu'il ne peut s'agir d'un accord en forme simplifié. Par contre, dans un échange de lettres ultérieur en date respectivement du 5 mai et du 14 juin 2006, le représentant indonésien et Javier Solana précisèrent que le statut, les privilèges et les immunités de la mission de surveillance de l'Union européenne à Aceh seront identiques à ceux stipulés dans l'accord susmentionné, « *qui constitue un instrument juridiquement contraignant liant le gouvernement de la République d'Indonésie et l'Union européenne* »[289]. Il s'agit comme son intitulé l'indique d'un accord sous forme

285 SARI (A.), *op. cit.,* note n° 274, p. 64. Voir également : LIPSON (C.), « Why are Some International Agreements Informal ? », in B.-A. Simmons et R.-H. Steinberg (ed.), *International Law and International Relations,* Cambridge University Press, Cambridge, 2006, XXXVII-737 pages, pp. 293-330 ; Conseil de l'Union européenne, *EUPOL Proxima : legal basis for the contribution of the Acceding States*, doc. 15944/03, Bruxelles, 10.12.2003, 4 pages).

286 SARI (A.), *op. cit.,* note n° 274, p. 65.

287 Sur ce aspect, voir notamment : AUST (A.), « The Theory and Practice of Informal International Instruments », *ICLQ,* 1986, vol. 35, pp. 787-812, pp. 800-804 ; CHAYET (C.), « Les accords en forme simplifiée », *AFDI,* 1957, vol. 3, pp. 3-13 ; CHINKIN (C.), « A Mirage in the Sand ? Distinguishing Binding and Non-Binding Relations between States », *LJIL*, 1997, n° 2, pp. 223-247, p. 223 ; KLABBERS (J.), *The concept of Treaty in International Law,* Kluwer Law International, The Hague, 1996, XV-307 pages, pp. 65-95 ; SCHACHTER (O.), « The Twiligh Existence of Nonbinding International Agreements, *AJIL*, 1977, vol. 71, pp. 296-304, p. 296 ; VIRALLY (M.), « La distinction entre textes internationaux de portée juridique et textes internationaux dépourvus de portée juridique », *AIDI*, 1983, vol. 60, pp. 328-374.

288 Conseil de l'Union européenne, *Lettre du Haut représentant au Ministre des Affaires étrangères indonésien*, Brussels, 22 juillet 2005, SGS5/09292, 2 pages.

289 *Échange de lettres relatif à la prorogation de l'accord sous formes de lettres entre l'Union européenne et le gouvernement indonésien relatif aux tâches et aux privilèges et immunités de la mission de surveillance de l'Union*

simplifiée engageant juridiquement les deux parties.

D'autre part, les arrangements qui ne pourraient pas être considérés comme des accords en forme simplifiée juridiquement contraignants, ne sont pas nécessairement dépourvus d'effets juridiques. Ainsi, les lettres qui invitent l'Union européen à déployer une opération/mission de gestion de crise marquent l'assentiment de l'État tiers à la présence des forces/personnel de l'UE sur son territoire : dès lors, une telle présence ne pourrait être considérée comme illégale en vertu du droit international. De même, les arrangements ultérieurs établis entre l'Union européenne et l'État hôte relatif aux dispositions administratives nécessaires pour définir le mandat de la commission d'indemnisation et de l'instance d'arbitrage, les procédures applicables au sein de ces organes et les conditions régissant le dépôt des demandes d'indemnisation ont évidemment des effets juridiques. On arrive aux mêmes conclusions concernant les lettres d'États tiers relatives à leur participation à des opérations/missions de l'UE, ou concernant les échanges de lettres entre l'OTAN et l'UE relativement aux arrangements de Berlin plus.

Après avoir présenté les accords conclus par l'UE en tant que sujet de droit international, il convient de se pencher sur un aspect particulier contenu dans certains de ces accords : les dispositions relatives aux privilèges et aux immunités reconnus aux forces/missions de l'UE. Conclus par l'UE en tant que sujet de droit international, ils témoignent de la liberté des organisations régionales de définir l'étendue de ces immunités, à défaut de l'existence d'un régime juridique international coutumier régissant le domaine.

---

européenne à Aceh (Indonésie) (mission de surveillance à Aceh – MSA) et de son personnel, du 5 mai 2006 et du 14 juin 2006, JOUE, n° L 176/1008, du 30.6.2006, pp. 108-109.

CHAPITRE II :
Un régime européen en matière de privilèges et d'immunités contesté et contestable

Les opérations/missions de maintien de la paix de l'UE se déroulent en dehors du territoire européen. Les Forces de l'Union européenne interviennent dans des États tiers, dans des zones de conflit, et doivent remplir le mandat fixé par l'Union européenne, en accord avec les objectifs fixés par une résolution des Nation unies, ou selon les objectifs fixés dans l'accord conclu avec l'État hôte ayant demandé à l'UE d'intervenir. Pour atteindre ces objectifs, les Forces de l'Union européenne peuvent être amenées à "user de la force", à se déplacer sur le territoire d'États tiers, à échanger des documents entre le territoire sur lequel se déroule l'opération, l'État-major de l'opération, et Bruxelles. Ces quelques raisons rendent nécessaires la conclusion d'accords sur le statut des forces entre l'Union européenne et les États tiers - des États hôtes, de transit ou de stationnement -. Le bon déroulement d'une opération sur un théâtre extérieur implique, en effet, la conclusion de dispositions destinées à faciliter le séjour des membres des forces sur le territoire étranger (facilités en matière d'entrée et de sortie du territoire, d'exonérations de taxes et de droits de douanes), et à garantir la protection des membres des forces (dispositions en matière juridictionnelle et relatives au règlement des dommages)[290]. Face à cet objectif légitime, il convient de garder à l'esprit que « *the presence of armed forces deployed by one State in the territory of another State creates a potential conflict between the State sending its troops abroad and the State receiving them within its territory. Both the sending State and the receiving State may claim to be competent under international law to regulate the conduct of visiting forces and their members in certain matters. This may lead to a conflict of jurisdiction in cases where both States enjoy the right to exercise their authority over visiting forces* »[291]. C'est pourquoi, en principe, les accords sur les statuts des forces incluent des dispositions spécifiques sur le partage de la compétence

290 Voir par exemple : Assemblée Nationale de la République française, Rapport fait par Bernard Schreiner au nom de la Commission des affaires étrangères sur le projet de loi n° 1781*, autorisant l'approbation de l'accord entre les États membres de l'Union européenne relatif au statut des militaires et du personnel civil détachés auprès de l'État-major de l'Union européenne, des quartiers généraux et des forces pouvant être mis à la disposition de l'Union européenne dans le cadre de la préparation et de l'exécution des missions visées à l'article 17, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, y compris lors de l'exercice, et des militaires et du personnel civil des États membres mis à la disposition de l'Union européenne pour agir dans le cadre (SOFA UE)*, enregistré par la Présidence de l'Assemblée Nationale, le 23 novembre 2004, doc. 1933, p. 15, www.assemblée-nationale.fr

291 SARI (A.), *The Jurisdictional Immunities of Visiting Armed Forces under International Law : A Case Study of the European Security and Defence Policy*, Thèse de droit international, sous la direction du Professeur Eileen Denza et du Professeur Catherine Redgwell, soutenue le 15 décembre 2005, University College London, 343 pages, p. 70.

juridictionnelle entre l'État hôte et l'État de séjour, afin de parvenir à un équilibre entre la nécessité d'assurer une protection juridique adéquate des missions/opérations et de leurs membres et celle de respecter la souveraineté juridictionnelle de l'État hôte.

Ces accords accordent le plus souvent un ensemble de privilèges et d'immunités aux missions/opérations et à leurs membres. La personnalité internationale d'une organisation internationale n'implique pourtant pas nécessairement que l'organisation doive se voir conférer des immunités, en vertu du droit international général, par les États qui n'en sont pas membres[292]. C'est que reconnaître l'immunité à un sujet de droit, consiste à interdire à un organe d'appliquer le droit normalement applicable par lui à une situation en raison de la qualité particulière du sujet considéré [293]. Cette interdiction comporte, de manière classique, deux figures souvent intimement liées : l'immunité de juridiction et l'immunité d'exécution. L'immunité de juridiction a pour effet de soustraire le bénéficiaire de l'immunité à la compétence des tribunaux nationaux, et l'immunité d'exécution permet à son bénéficiaire d'échapper à toute contrainte administrative ou juridictionnelle résultant de l'application d'un jugement. Ainsi, lorsqu'un État tiers reconnait des immunités au personnel des Forces de l'Union européenne, cela signifie qu'il interdit à ses autorités internes de statuer ou de procéder à des actes d'exécution[294].

Lors de ses opérations/missions de maintien de la paix, l'Union européenne a conclu des accords avec les États hôtes afin de fixer le statut juridique des opérations/missions européennes. Dans d'autres cas, des accords existants (conclus par l'ONU, une autre organisation internationale ou par un État membre) ont été étendus aux opérations/missions de l'UE. Ces accords permettent de régler, entre autre, la question des privilèges et des immunités des missions/opérations européennes et des membres de celles-ci. A défaut d'existence d'un régime juridique de droit international (coutumier

292 Commission du Droit International, *Premier rapport sur la responsabilité des organisations internationales*, présenté par M. Giorgio Gaja, rapporteur spécial, Document de l'Assemblée générale des Nations unies, A/CN.4/532, du 26 mars 2003, 22 pages, p. 12. La compétence que possède une organisation de réglementer le fonctionnement et l'action des forces de paix, notamment par la conclusion d'un accord sur le statut des forces et donc par la détermination des privilèges et immunités dont jouit le personnel des forces de paix, est une conséquence directe de sa compétence fonctionnelle (ZASOVA (S.), « Cohérence des normes guidant l'action des forces de paix internationales », *A quoi sert le droit international ?*, Conférence Biennale de la Société Européenne de Droit International, Paris, 18 – 20 mai 2006, Agora 9 : Droit international de la sécurité, 13 pages, pp. 2-3, www.sedi-edil.org).

293 Reconnaître de telles immunités est une reconnaissance souveraine d'une limitation de la souveraineté de l'État : « *the exercise of independent and effective governmental authority, including the exercise of jurisdiction, over a defined territory thus forms an essential element of Statehood. The concept of State territory can in turn be defined as the geographical sphere of validity of the State's legal and political order, that is the physical space in which the State's governmental authority is applicable to the exclusion, in principle, of the authority of all other States* » (SARI (A.), *op. cit.,* note n° 291, p. 71).

294 MILANO (L.), « Les immunités issues du droit international dans la jurisprudence européenne », *RTDH*, 2008, n° 76, pp. 1059-1093, p. 1059. Voir également : VERHOEVEN (J.) (dir.), *Le droit international des immunités : contestation ou consolidation ?*, Larcier, Bruxelles, 2004, 283 pages, p. 14.

ou conventionnel) déterminant les principes généraux des immunités et des privilèges à accorder aux forces d'une opération/aux membres d'une mission de maintien de la paix, il convient de se pencher sur le régime particulier établi par l'Union européenne au fil de sa pratique dans le maintien de la paix. Une comparaison pourra être établie entre les principes onusiens guidant l'octroi de privilèges et d'immunités et ceux de l'UE (**SECTION I**). Dans un second temps, il s'agira de se pencher sur le contenu des dispositions des accords sur le statut des forces/missions de l'UE en matière de privilèges et d'immunités, notamment sur les limites du régime établi (**SECTION II**).

SECTION I

Un régime européen en totale contradiction avec le régime onusien

Il importe de noter qu'il n'existe pas de régime uniforme ("un modèle international") en matière de statut des forces ou des missions, notamment sur les questions relatives aux immunités et aux privilèges. Comme le relève Sari Aurel, « *instead, several distinct regimes governing the status of different types of visiting forces have developed in international practice, in particular the rules applied in peace support operations and those applied in the context of structured military cooperation between politically equal partners* »[295]. Dès lors, chaque organisation internationale qui décide de mener une opération de maintien de la paix est libre du degré de protection qu'elle entend accorder à ses membres et à son opération, à partir du moment où les conditions qu'elle pose sont acceptées par l'État hôte. On mesure d'emblée les divergences énormes qui peuvent apparaître d'une opération à une autre, d'une organisation à une autre, et la multitude de régimes particuliers que l'on peut rencontrer dans ce domaine. On peut ainsi se référer au modèle onusien qui recourt au principe de l'immunité fonctionnelle (**PARAGRAPHE I**). Or, on ne pourra alors que remarquer que le régime défini par l'UE n'est pas sans soulever de nombreuses questions, si on le compare au modèle onusien en la matière (**PARAGRAPHE II**).

295 SARI (A.), *op. cit.,* note n° 291, p. 4.

<u>PARAGRAPHE I</u> : Un régime onusien fondé sur le degré de responsabilité supporté par les membres des OMP et sur le mandat de l'opération

Dans le cadre de l'analyse du régime de l'Organisation des Nations unies en matière de privilèges et d'immunités, il conviendra de souligner l'importance donnée au principe de l'immunité fonctionnelle (**A**). Dans un second temps de l'analyse, il siéra de s'interroger sur la valeur coutumière du régime de l'ONU (**B**).

A] L'importance du principe de l'immunité fonctionnelle

Les premiers accords sur le statut des forces de maintien de la paix furent rédigés par l'Organisation des Nations unies. Dans la pratique onusienne, la teneur des dispositions relatives aux privilèges et immunités est fonction du rang et des responsabilités des membres de l'opération. Les immunités et les privilèges, accordés aux membres d'une opération de maintien de la paix par les accords conclus entre l'ONU et les Etats hôtes, visent à assurer le bon déroulement et la réalisation des objectifs de l'opération. Ils ne sont pas accordés aux membres de l'opération à leur avantage personnel, mais dans le but d'assurer en toute indépendance l'exercice de leurs fonctions en rapport avec les objectifs de l'Organisation[296]. L'immunité est fonctionnelle, et les membres ne bénéficieront de dispositions supplémentaires qu'à raison des responsabilités qu'ils portent lors du déroulement d'une opération.

On peut relever deux textes fondamentaux sur cette question : tout d'abord la Convention sur les privilèges et les immunités des Nations unies de 1946, ensuite le modèle d'accord sur le statut des forces pour les opérations de maintien de la paix de 1990[297]. Leur analyse nous amène à noter que les accords conclus par l'ONU avec les États hôtes distinguent différentes catégories de personnel, dont le statut est fonction de leur appartenance ou non à l'Organisation des Nations unies, et du niveau de responsabilités dans la chaîne de commandement de l'opération. Ainsi, les fonctionnaires

296 Sur cette question, voir notamment : BOWETT (D.-W.), BARTON (G.-T.), CARNEGIE (H.-C.) et McNAIR (A.-D.), *United Nations Forces : a legal study of United Nations practice*, Stevens & Sons, London, 1964, XXIV-580 pages ; MC COUBREY (H.) et WHITE (N.-D.), *The Blue Helmets : Legal Regulation of United Nations Military Operation*, Aldershot, Darmouth, 1996, 218 pages ; ZASOVA (S.), *op. cit.,* note n° 292, p. 3.

297 *Convention sur les privilèges et les immunités des Nations unies, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies, à sa trente et unième session, 13 février 1946, 9 pages ;* Assemblée Générale, *Modèle d'accord sur le statut des forces pour les opérations de maintien de la paix - Rapport du Secrétaire général*, quarante-cinquième session, point 76 de l'ordre du jour, doc. A/45/594, 9 octobre 1990, 15 pages.

onusiens situés au sommet de la chaîne de commandement se voient appliquer les dispositions de la Conventions sur les privilèges et immunités des Nations unies de 1946. Selon le modèle d'accord, « *le Représentant spécial, le commandant de l'élément militaire de l'opération de maintien de la paix des Nations unies, le Chef de le police civile des Nations unies et ceux des collaborateurs de haut rang du Représentant spécial/commandant dont il peut être convenu avec le Gouvernement jouissent du statut spécifié dans les sections 19 et 27 de la Convention, dans la mesure où les privilèges et immunités visés sont ceux que le droit reconnaît aux envoyés diplomatiques* »[298]. Les dispositions en question complètent l'immunité fonctionnelle dont jouissent les fonctionnaires onusiens en vertu de la section 18 de la Convention de 1946 par une immunité personnelle, s'appliquant aux actes accomplis en dehors de l'exercice des fonctions (au même titre que les envoyés diplomatiques)[299]. Deux catégories intermédiaires existent : les membres du Secrétariat de l'ONU affectés à l'élément civil mis au service de l'opération en premier lieu jouissent des privilèges et immunités énoncés aux articles V et VII de la Convention ; tandis que les observateurs militaires, les membres de la police civile des Nations unies et les agents civils non fonctionnaires des Nations unies sont considérés comme des experts au sens de l'article VI de la Convention (immunité fonctionnelle).

Ce n'est qu'à titre exceptionnel que tout le personnel d'une mission de maintien de la paix bénéficia du régime exorbitant des privilèges et immunités diplomatiques de la Convention de Vienne de 1961. Ainsi, le personnel de l'opération d'observation des Nations unies au Yémen s'est-il vu appliquer, en plus du statut prévu dans la Convention sur les privilèges et immunités des Nations unies, « *les privilèges, immunités, exonérations et facilités dont jouissent les missions diplomatiques, conformément au droit international* »[300]. Le Secrétaire général des Nations unies justifia une telle application des dispositions de la Convention de Vienne à tous les membres de la mission en raison "de l'importance et de la difficulté de l'opération". La difficulté de la mission fut à nouveau invoquée dans le cas du GONUL (Groupe d'observation des Nations unies au Liban), groupe qui s'est également vu appliquer les privilèges et immunités dont jouissent les envoyés diplomatiques[301].

298 Assemblée Générale, *ibid.*, § 24.
299 ZASOVA (S.), *op. cit.,* note n° 292, p. 3.
300 *Échange de lettres constituant un accord entre l'Organisation des Nations unies et l'Arabie saoudite relatif aux privilèges, immunités et facilités accordés pour l'opération d'observation entreprise le long de la frontière Arabie Saoudite-Yémen, conformément à la résolution du 11 juin 1963 du Conseil de sécurité*, New York, 23 août 1963, RTNU 1963, vol. 474, p. 157.
301 *Échange de lettres constituant un accord entre l'Organisation des Nations unies et le Liban concernant le statut du Groupe d'observation des Nations unies au Liban*, New York, 13 juin 1958, RTNU, 1958, vol. 303, p. 273.

En dehors de ces cas exceptionnels, le principe posé par les accords conclus par l'ONU avec des États hôtes est celui de l'immunité fonctionnelle[302]. L'octroi de dispositions supplémentaires résulte des responsabilités particulières des personnes concernées. Ainsi, le Comité spécial des Nations unies souligna que lorsque la police civile (y compris les unités de police constituées et le personnel pénitentiaire), se voit confier des tâches impliquant directement des fonctions de maintien de l'ordre, lors desquelles elle peut être amenée à prendre des mesures coercitives conformément à son mandat et aux règles d'engagement, il devrait être accordé à ce personnel des immunités équivalentes à celles dont bénéficie le personnel militaire armé, eu égard à la nécessité qu'il a de répondre de ses actes[303].

B] La pratique et les principes onusiens comme reflet du droit international coutumier ?

Arrivé à ce stade de notre analyse, il convient de nous questionner sur un point crucial : la pratique et le principe retenu par l'ONU peuvent-ils être considérés comme reflétant le droit international coutumier en la matière ; c'est-à-dire servir de référence pour d'autres sujets de droit international ? Pour y répondre, nous citerons Sari Aurel, auteur d'une thèse sur le sujet, et qui parvient à la conclusion suivante que nous partageons : « *the UN Model SOFA represents a deliberate codification effort. In preparing the text of the UN Model SOFA, the Secretariat based its work upon "established practice" and drew "extensively upon earlier and current agreements". This does not mean, however, that the UN Model SOFA actually codified existing rules of customary international law (...). The relatively limited number of these agreements, coupled with what seems to be a total lack of opinio juris outside of the UN, suggests that the jurisdictional arrangements codified by the UN Model Sofa in 1991 did not constitute established rules of customary international law of general application, but at most represented "established practice" within the context of UN peacekeeping operations (...). This leaves the question whether the jurisdictional provisions of the UN Model SOFA have passed into customary law since its adoption in 1991, either by crystallizing emerging customary rules or as a result of subsequent practice. There is no doubt that the UN Model SOFA has exerted a strong influence on international practice, though perhaps not quite to the same extent as the NATO SOFA did. It appears to be the case that the UN Model*

302 BOWETT (D.-W.), BARTON (G.-T.), CARNEGIE (H.-C.) et McNAIR (A.-D.), *op. cit.,* note n° 296 ; MC COUBREY (H.) et WHITE (N.-D.), *op. cit.,* note n° 296.

303 Assemblée générale des Nations unies, *Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix et de son Groupe de travail*, Session de fond de 2005 (New York, 31 janvier-25 février 2005 - Reprise de la session de 2005, 4-8 avril 2005)), Supplément n° 19, A/59/19/Rev.1, 47 pages, p. 22.

SOFA has been followed in all UN peacekeeping operations since 1991. In addition, jurisdictional arrangements similar to those found in the UN Model SOFA have been adopted in many international and multinational peace support operations not falling under the command and the control of the UN »[304].

De nombreux accords sur le statut des forces, conclus entre des organisations régionales et des États hôtes, ont donc retenu les principes fixés par les Nations unies, dont celui de l'immunité fonctionnelle. Il doit exister un lien entre l'ampleur des principes et des immunités accordés et les responsabilités supportées. Pourtant, les accords conclus par l'UE avec des États hôtes s'écartent de ceux-ci.

PARAGRAPHE II : Un régime européen d'application générale à l'ensemble du personnel sans considération des responsabilités et du mandat de l'opération

Dans le cadre de l'analyse du régime européen en matière de privilèges et d'immunités, il conviendra dans un premier temps d'étudier les premiers développements issus de la pratique (**A**), avant de nous pencher sur les différents modèles d'accord (**B**). Enfin, il conviendra de souligner que l'État hôte reste libre de décider d'accepter les conditions posées par l'Union européenne (**C**).

A] Une pratique octroyant des privilèges et des immunités équivalents à ceux des agents diplomatiques de la Convention de Vienne

Lors des premières opérations de maintien de la paix européennes, il n'existait pas encore de modèle européen sur le statut des forces. L'accord sur le statut de la mission, conclu entre l'Union européenne et la Bosnie-Herzégovine en octobre 2002, s'inspira largement du statut juridique qui avait été adopté pour la EUMM, lequel prévoyait que serait octroyé au personnel de la mission les privilèges et immunités des agents diplomatiques, tels que définis dans la Convention de Vienne de 1961[305]. Ce précédent fut suivi à nouveau lors de l'opération Concordia, Proxima, EUPAT, Eujust

304 SARI (A.), *op. cit.,* note n° 291, p. 261.
305 Lorsque la ECMM fut restructurée et transformée en EUMM en 2000, un nouvel accord sur le statut de la mission fut signé avec la République fédérale de Yougoslavie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine et l'Albanie.

Themis, EUPOL Kinshasa et EUSEC RD Congo[306].

L'UE se référa à chaque fois aux dispositions de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961 (sur la protection accordée aux agents diplomatiques), c'est-à-dire qu'elle accorda à l'ensemble des membres déployés pour sa mission une catégorie de privilèges et d'immunités très large, qui dépasse largement la seule nécessité d'une protection fonctionnelle de ses membres[307]. Un SOFA spécifique fut ainsi négocié avec la République Yougoslave de Macédoine. Il est intéressant de noter que lors de cette opération de maintien de la paix, l'Union européenne devait succéder à l'Otan : elle fit donc référence aux accords qui avaient été conclus entre l'OTAN et la République yougoslave de Macédoine[308]. Mais, elle considéra que certaines dispositions applicables à l'OTAN pouvaient être renforcées. En effet, lors de la négociation de cet accord, il fut considéré qu'afin *« d'assurer une protection juridique efficace des forces UE, et notamment des personnels qui les constituent, il apparaît essentiel que ces forces bénéficient notamment, à l'instar de la force OTAN qui les a précédées : de l'inviolabilité de leurs locaux et correspondances, d'immunités sur leurs biens, ainsi que d'exemptions en matière d'impôts et de taxes, sauf pour ce qui concerne les impôts indirects sur les achats de marchandises effectués pour les besoins personnels des membres de la force ; et d'un statut pour leurs personnels équivalent à celui prévu pour les "agents diplomatiques" dans la Convention de Vienne sur les relations et immunités diplomatiques* »[309].

Ces accords reprenaient les arrangements juridiques de la ECMM, c'est-à-dire l'application des dispositions de la Convention de Vienne sur les agents diplomatiques au personnel de la mission (Conseil de l'Union européenne, *Framework for drafting a document on the Status of Forces Agreement (SOFA) to be used in the event of the EU led Police operation,* doc. 12132/02, Bruxelles, 3.10.2002, 10 pages ; *Memorandum of Understanding of the Monitor Mission to Yugoslavia, 13 July 1991 ; Accord entre l'Union européenne et la République fédérale de Yougoslavie relatif aux activités de la Mission de surveillance de l'Union européenne (EUMM) en République fédérale de Yougoslavie*, JOCE, n° L 125, 5.5.2001, pp. 2-4 ; *Accord entre l'Union européenne et l'ancienne République yougoslave de Macédoine relatif aux activités de la Mission de surveillance de l'Union européenne (EUMM) dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine*, JOCE, n° L 241, 11.9.2001, pp. 2-4 ; *Accord entre l'Union européenne et la République d'Albanie relatif aux activités de la Mission de surveillance de l'Union européenne (EUMM) en République d'Albanie*, JOUE, n° L 93, 10.4.2003, pp. 50-52).

306 Voir par exemple : *Accord entre l'Union européenne et la République démocratique du Congo relatif au statut et aux activités de la Mission de police de l'Union européenne en République démocratique du Congo (EUPOL 'Kinshasa')*, JOUE, n° L 256, 1.10.2005, pp. 58-62, article 6. 1. Voir également : LOPANDIC (D.), « Les Memorandums d'entente : des instruments juridiques spécifiques de la Politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne – Le cas de l'ex-Yougoslavie », *RMCUE*, 1995, n° 392, pp. 557-562 ; PAGANI (F.), « L'Administration de Mostar par l'Union européenne », *AFDI*, 1996, vol. 42, pp. 234-254.

307 *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques*, Vienne, 18 avril 1961, entrée en vigueur le 24 avril 1964, Nations unies, Recueil des Traités, vol. 500, pp. 95-113.

308 *Article 6, paragraphe 1 de l'accord entre l'Union européenne et l'ancienne République yougoslave de Macédoine*, JOUE, n° L 82, du 29.03.2003, pp. 46-49. Le statut de l'opération de l'OTAN 'Allied Harmony' à laquelle l'opération de l'Union européenne devait succéder reposait sur une série de textes comprenant un accord général sous forme d'échange de lettres en date des 22-23 décembre 1998, une série d'arrangements techniques datant de mai 1999 et, enfin, un accord particulier, du mois de septembre 2001, applicable à l'opération 'Allied Harmony'.

309 Conseil de l'Union européenne, *Statut des forces placées sous la direction de l'UE dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine*, doc. 6560/03, Bruxelles, 19.2.2003, 16 pages, pp. 1-2.

Ainsi, dès le premier accord sur le statut des Forces de l'UE, l'Union européenne considéra qu'il convenait de renforcer la protection juridique de ses Forces. L'UE accorda à l'ensemble du personnel de ses forces (y compris aux contractants privés) le cadre prévu pour les agents diplomatiques de la Convention de Vienne de 1961. L'UE ne fit aucune distinction entre les membres de ses forces relativement aux degrés de responsabilité respectifs des catégories de personnel, et ne formula aucun considération basée sur les besoins spécifiques de l'opération de maintien de la paix pour justifier une telle application générale des dispositions exorbitantes des privilèges et immunités des agents diplomatiques de la Convention de Vienne [310]. Ce comportement fut critiqué par certains auteurs de la doctrine, notamment la chercheuse Svetlana Zasova, qui considéra que « *l'application des dispositions de la Convention de Vienne de 1961 relatives au personnel diplomatique à tout le personnel de l'Union européenne est certainement injustifiable du point de vue de la mission générale de l'Union européenne dans l'État-hôte ; l'unicité d'application des privilèges et immunités diplomatiques à l'ensemble du personnel surprend également eu égard aux missions et degrés de responsabilité divers des catégories de personnel* »[311].

B] L'étude des modèles d'accord sur le statut des forces/missions

S'il est intéressant de noter que des réflexions internes ont remis en cause la pratique de l'UE (**1**), il faut toutefois constater que les modèles adoptés ne modifient pas substantiellement le contenu et l'ampleur du régime européen (**2**).

310 D'ailleurs, ce texte contredit l'accord-cadre de statut des forces de l'Union européenne, dont l'article 18 dispose que le personnel de l'Union européenne faisant partie de la Force bénéficie de privilèges et immunités fonctionnels (*Accord entre les États membres de l'Union européenne relatif au statut du personnel militaire et civil détaché auprès des institutions de l'Union européenne dans le cadre de la préparation et de l'exécution des missions visées à l'article 17, §2, du traité sur l'Union européenne, y compris lors d'exercices, et du personnel militaire et civil des États membres mis à la disposition de l'Union européenne pour agir dans ce cadre*, JOUE, n° C 321, 31.12.2003, pp. 6-16).

311 ZASOVA (S.), *op. cit.,* note n° 292, p. 13. Voir également : SARI (A.), « Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP : the EU's Evolving Practice », *EJIL*, 2008, n° 1, pp. 67-100, pp. 77-78 : « *while the conferment of full diplomatic status may be appropriate on an exceptional basis and in the case of smaller missions, such as EUJUST Themis, EUPOL Kinshasa, or EUSEC RD Congo, it is more difficult to justify why members of ESDP operations should benefit from the privileges and immunities enjoyed by diplomatic agents as a general rule, especially in the case of operations involving large, self-sufficient bodies of military and civilian personnel* ».

1) Les réflexions internes remettant en question la pratique européenne

Par la suite, les États membres engagèrent une réflexion commune visant à aboutir à un SOFA et à un SOMA externes[312], qui seraient un accord-type de statut des forces pour les opérations/mission se déroulant en dehors de l'Union. Lors de cette période de réflexion commune, des doutes s'élevèrent au sujet de la pratique antérieure de l'UE. Dans une étude relative au modèle d'accord pour les missions de police de l'UE d'octobre 2002, le Secrétariat général du Conseil nota bien que le but des SOFAs et SOMAs était de conférer "a protective legal status" aux membres d'une opération/mission de gestion des crises. Cependant, et c'est ce point qui nous intéresse, il considéra qu'un équilibre devait être recherché entre cet objectif et la nécessité de respecter la souveraineté territoriale de l'État hôte, c'est-à-dire que « *they should therefore only represent the protection needed to ensure the legal security of the Mission personnel* »[313].

Des points de vues similaires furent développés dans un papier soumis par la Présidence danoise en décembre 2002. Non seulement ce papier insiste sur le fait que les privilèges sont moins importants que les immunités afin d'assurer l'indépendance et la protection juridique de la mission de gestion de crise de l'UE, mais il critique également le recours général au régime de la Convention de Vienne ou à celui de la Convention des Nations unies sur les privilèges et immunités de 1946 : « *when deciding on the extend to which immunities and privileges should be accorded to the EU mission personnel it should be borne in mind that immunities as a point of departure primarily are accorded in order to give EU mission personnel the necessary protection and independence in the carrying out of their functions as mission members. This is less the case as far as privileges are concerned. A distinction should therefore, as appropriate, be made, between immunities and privileges, and immunities should not necessarily automatically be accompanied by privileges and vice versa* »[314]. Au contraire, ce papier propose l'adoption d'une approche plus flexible, "a building-block", où les privilèges et immunités des missions européennes seraient définis au cas par cas, afin de refléter leurs fonctions spécifiques et les circonstances opérationnelles. Le papier de la Présidence rappelle également la nécessité de rechercher l'équilibre entre les privilèges et immunités accordés au personnel européen et la souveraineté de l'État hôte, et la règle de droit.

312 Voir notamment : SARI (A.), *op. cit.,* note n° 291, p. 236.
313 Conseil de l'Union européenne, *op. cit.,* note n° 305, p. 2 ; Conseil de l'Union européenne, *Politique de l'Union européenne concernant la sécurité du personnel déployé à l'extérieur de l'Union européenne dans le cadre d'une capacité opérationnelle relevant du titre V du traité sur l'Union européenne,* doc. 9490/06, Bruxelles, 29.05.2006, 21 pages, p. 9.
314 Conseil de l'Union européenne, *Generic Status of Force Agreement for police missions – Immunities and privileges for EU Mission personnel*, doc. 15711/02, Bruxelles, 17.12.2002, 5 pages, p. 2.

Les questionnements internes relatifs à l'ampleur des privilèges et immunités à accorder aux opérations/missions de l'UE entrainèrent une modification des modèles en préparation au Secrétariat général du Conseil. Si on s'intéresse un moment au document 14612/3/02, on note qu'il offre un choix entre trois solutions juridiques différentes, prenant en considération la situation politique, juridique et sécuritaire de l'État hôte, et incluant également une prise en compte de la situation des droits de l'Homme et du système juridique national[315]. Comme il y est précisé, il faut garder à l'esprit « *that privileges and immunities are not to benefit individuals but to ensure the efficient performance of the EU Mission,the EU will act responsibly when deciding the appropriate degree of privileges and immunities for each mission* ». Cette précision laisse à penser que l'UE devrait rechercher systématiquement la solution la moins intrusive au regard des circonstances. Cependant, comme le souligne Sari Aurel, « *this emphasis on the strict functionality of the privileges and immunities to be negotiated with receiving States is clearly at odds with the EU's repeated requests for treatments equivalent to full diplomatic status* »[316].

2) **L'unicité d'application des privilèges et des immunités à l'ensemble du personnel pour tous les mandats**

En effet, le Conseil de l'Union européenne approuva le 23 mai 2005, un modèle d'accord sur le statut des forces des opérations de gestion des crises militaires placées sous la direction de l'Union européenne (SOFA), tandis que le 18 juillet 2005, il approuvait le modèle d'accord entre l'Union européenne et un État hôte sur le statut de la mission de gestion des crises civiles placées sous la direction de l'Union européenne (SOMA)[317]. Si ces documents ne sont pas accessibles au public, la

315 « *With regard to the legal and political as well as security situation in the territory of the Host Party, taking into consideration, in particular, the human rights situation and the state of the judicial system in the Host Party, the EU Mission personnel will be granted one of the following status. Based on the analysis of each mission's context, this choice between situations 1, 2 or 3 will reflect an appropriate balance between the requirement to allow EU mission personnel to fulfil their mandate safely and independently, and the necessity to respect the Rule of Law in the territory of the Host Party.*» (Conseil de l'Union européenne, *Model agreement on the status of an EU led Police mission,* doc. 14612/3/02, Bruxelles, 24.04.2003, 16 pages, p. 7).

316 SARI (A.), *op. cit.,* note n° 291, pp. 235-236.

317 Cf : Conseil de l'Union européenne, *Draft model agreement on the status of the European Union Civilian Crisis Management Mission in a Host State (SOMA)*, doc. 10607/05, Bruxelles, 27.6.2005, 2 pages ; Conseil de l'Union européenne, *Projet de modèle d'accord entre l'Union européenne et un État hôte relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne*, doc. 8720/05, Bruxelles, 18.05.2005, non accessible au public ; Conseil de l'Union européenne, *Projet de modèle d'accord entre l'Union européenne et un État hôte relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne*, doc. 11894/07, Bruxelles, 20.7.2007, non accessible au public ; Conseil de l'Union européenne, *Draft Model Agreement on the status of the European Union Civilian Management Mission in a Host State (SOMA)*, doc. 10564/05, Bruxelles, 27.5.2005, non accessible au public ; Conseil de l'Union européenne, *Draft Model Agreement on the status of the European Union Civilian Management Mission in a Host State (SOMA)*, doc. 17141/08,

pratique subséquente ne permet pas de considérer que les questionnements internes ont entrainé une modification de l'approche large de l'UE en la matière. Comme l'écrit Sari Aurel, « *the EU Model SOFA and SOMA do not represent a clear break with the EU's past practice of requesting privileges and immunities equivalent to those enjoyed by diplomatic missions and agents under the VCDR. Although the model agreements no longer grant full diplomatic status to EU missions and their members in formal terms, they now simply reproduce, subject to significant modifications and additions, the relevant privileges and immunities, this mean that the legal status granted to EU missions and their members in the territory of the receiving State does not correspond to current international practice in several respects* »[318].

Dès lors, on ne peut que noter que tous les accords conclus par l'UE avec des États hôtes, relatifs au statut des forces, ont mis en place un régime sur les privilèges et les immunités bien plus large que celui mis en place dans les opérations de maintien de la paix onusiennes. Les accords sur le statut des forces/missions conclus sur la base de ces modèles indiquent qu'il n'est fait aucune distinction entre les membres de la force/mission, eu égard à leur rang dans la chaîne de commandement, et à leurs responsabilités respectives. Au contraire, les dispositions s'appliquent de manière générale aux Forces placées sous la direction de l'Union européenne, aux quartiers généraux militaires ou civils, aux contingents nationaux qui contribuent à l'opération, aux membres du personnel civil et/ou militaire affectés à l'opération, aux navires, aux aéronefs, aux équipements et ressources, ainsi qu'aux moyens de transport[319]. Elles s'étendent enfin aux membres non européens de la Force de l'UE qui participent à l'opération[320], et ne s'appliquent que sur le territoire de l'État hôte[321]. Les membres des forces de l'Union européenne bénéficient des mêmes privilèges que les agents

---

Bruxelles, 15.12.2008, non accessible au public. Ils peuvent faire l'objet des modifications convenues dans chaque cas entre les intéressés, notamment selon le degré d'instabilité du pays sur lequel les Forces de l'Union européenne sont amenées à stationner et des évolutions issues de la pratique. Ainsi, l'accord entre l'Union européenne et la République de Somalie est quelque peu différent des accords sur le statut des forces qui l'ont précédé, notamment en raison de l'absence d'État de droit sur tout le territoire de la République de Somalie (cf : *Accord entre l'Union européenne et la République de Somalie relatif au statut de la force navale placée sous la direction de l'Union européenne en République de Somalie, dans le cadre de l'opération militaire de l'Union européenne Atalanta*, JOUE, n° L 10, 15.1.2009, pp. 29-34).

318 SARI (A.), *op. cit.,* note n° 291, p. 251.

319 Voir par exemple : *Accord entre l'Union européenne et la République du Cameroun relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne en transit sur le territoire de la République du Cameroun*, JOUE, n° L 57, 1.3.2008, pp. 31-36, p. 31, article 1 § 4 ; *Accord entre l'Union européenne et la République de Somalie relatif au statut de la force navale placée sous la direction de l'Union européenne en République de Somalie, dans le cadre de l'opération militaire de l'Union européenne Atalanta*, JOUE, n° L 10, 15.1.2009, pp. 29-34, p. 29, article 1 § 3.

320 Voir par exemple : *Accord entre l'Union européenne et le Royaume de Norvège établissant un cadre pour la participation du Royaume de Norvège aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne,* JOUE, n° L 67, 14.3.2005, pp. 8-13, p. 9, article 3 § 1.

321 Voir par exemple : *Accord entre l'Union européenne et la République du Tchad relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne dans la République du Tchad*, JOUE, n° L 83, 26.3.2008, pp. 40-45, p. 40, article 1 § 2.

diplomatiques[322]. L'unicité d'application des privilèges et immunités à l'ensemble du personnel surprend eu égard à la variété des mandats des missions/opérations, et des degrés de responsabilité des catégories de personnel[323]. L'approche de l'Union européenne revient à conférer de manière générale des privilèges et immunités étendus, à l'ensemble de son personnel et en toutes circonstances, plutôt que de réserver cette option pour des circonstances opérationnelles particulières (voire exceptionnelles) dans lesquelles un haut niveau de protection du personnel de l'UE s'avèrerait nécessaire au vue des circonstances. Ainsi, la pratique de l'UE accentue le constat de l'absence de régime uniforme en la matière, et la coexistence au niveau international de régimes juridiques spécifiques et disparates.

On peut signaler que de nombreuses opérations menées par d'autres sujets que l'UE ont également mis en place de larges régimes en matière de privilèges et d'immunités. « *Some of these operations, such as KFOR and the Multinational Force in Iraq, can be distinguished on the grounds that they took place in fundamentally hostile conditions that in some respects resemble a belligerent*

322 Les privilèges diplomatiques sont les droits conférés aux agents diplomatiques ou personnes assimilées, dont ne jouissent pas les habitants de l'État accréditaire. Ni la pratique, ni la Convention de Vienne de 1961 ne semblent faire de distinction entre les privilèges et les immunités diplomatiques. Ces deux mots sont souvent employés conjointement. Il est toutefois possible d'opposer la notion de privilèges diplomatiques aux immunités qui s'analysent en des exemptions, permettant aux diplomates d'échapper à l'application de certaines dispositions de droit interne (SALMON (J.) (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Collection Universités francophones, Bruylant, Bruxelles, 2001, 1198 pages, p. 886). La Convention de Vienne prévoit en faveur de la mission et des diplomates étrangers, des privilèges d'ordre fiscal, d'ordre douanier, et en matière de sécurité sociale (cf : articles 23, 33, 34, et 36 de *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques*, *op. cit.,* note n° 307). En ce qui concerne les privilèges accordés en matière d'impôt, les accords sur le statut des Forces de l'UE précisent que le personnel de la Force de l'Union européenne est exempt de toute forme d'impôt dans l'État hôte quant à la rémunération et aux émoluments qui lui sont versés par la Force de l'UE ou l'État contributeur, ainsi qu'en ce qui concerne tout revenu perçu en dehors de l'État hôte. La Force de l'Union européenne, ainsi que ses fournisseurs et ses contractants, sont exempts de tous impôts, taxes et autres droits similaires nationaux, régionaux ou communaux sur les biens achetés et importés, les services rendus et les installations utilisées par elle pour les besoins de l'opération. La Force de l'Union européenne n'est pas exempte des impôts, taxes ou autres droits acquittés pour des services rendus. En matière de facilités de déplacement accordées, lorsque les membres de la Force de l'Union européenne entrent sur le territoire de l'État hôte, qu'ils le quittent ou qu'ils s'y trouvent, ils sont exemptés des inspections menées dans le cadre des formalités d'immigration et du contrôle douanier. En ce qui concerne les droits de douane, les ressources et les moyens de transport de la Force de l'Union européenne destinés à appuyer l'opération qui entrent sur le territoire de l'État hôte, transitent par ce territoire ou en sortent sont exemptés de toute obligation de produire des inventaires ou d'autres documents douaniers, ainsi que de toute inspection. L'État hôte autorise l'entrée des articles destinés à l'opération et les exempte de tous droits de douane, redevances, péages, taxes et droits similaires, autres que les frais d'entreposage et de transport, ainsi que ceux afférents à d'autres services rendus. Conformément aux dispositions législatives et réglementaires qu'il peut adopter, l'État hôte autorise l'entrée des articles destinés à l'usage personnel du personnel de la Force de l'Union européenne et les exempte de tout droit de douane, taxe et autre droit connexe, à l'exception des frais d'entreposage, de transport et des frais afférents à des services analogues. En matière de sécurité sociale, pour ce qui est des services rendus à la mission européenne, le personnel de la Force de l'UE est exempté des dispositions de sécurité sociale qui peuvent être en vigueur dans l'État hôte.

323 ZASOVA (S.), *op. cit.,* note n° 292, p. 13. Dans le même sens, Aurel Sari considère que « *perhaps, the most glaring difference between the model agreements and recent international practice in this area results from the complete exemption of civilian personnel from local jurisdiction in criminal matters and the corresponding entitlement of the sending state to exercise all criminal jurisdiction over such personnel in accordance with its own law. Normally, only military personnel are subject to the exclusive jurisdiction of their sending state in criminal matters under all circumstances* » (SARI (A.), *op. cit.,* note n° 311, pp. 98-99).

occupation. However, the EU's practice in requesting privileges and immunities equivalent to those enjoyed by diplomatic agents for all of its crisis management operations as a matter of course cannot be explained on these grounds and must therefore be regarded as practice running contrary to the widespread reliance on the UN Model SOFA »[324].

C] Le pouvoir souverain de l'État hôte d'accepter de tels privilèges et immunités

L'écart de la pratique de l'UE par rapport à la pratique onusienne étant posé, il faut souligner cependant qu'il n'existe aucun principe général de droit international qui contraindrait l'UE à se contenter d'accorder seulement les privilèges et immunités strictement nécessaires à l'accomplissement du mandat de sa mission/opération. En outre, le fait de conférer des privilèges et immunités très étendus ne porte pas atteinte à la souveraineté de l'État hôte, étant donné que cet État est parfaitement libre, en principe, de réduire partiellement ou complétement l'exercice de ses compétences juridictionnelles sur son territoire. Aucune règle de droit international ne vient préciser que les accords sur le statut des forces conclus entre une organisation internationale et un État hôte devraient être basés sur la réciprocité. L'État hôte demeure parfaitement libre, dès lors, de ne pas accorder de tels privilèges et immunités. Par exemple, Israël a accordé le plein statut diplomatique au Chef de la mission d'EU BAM Rafah, mais les autres membres du personnel durent se contenter de privilèges et immunités accordés au personnel administratif et technique[325]. Enfin, au niveau européen, aucun objectif de la PESC, en particulier le principe du respect de la règle de droit, n'impose une telle restriction. L'octroi de privilèges et d'immunités étendus n'est pas incompatible avec la nécessité de respecter la règle de droit de l'État hôte, étant donné que les immunités juridictionnelles « *merely constitute a procedural bar to the exercise of jurisdiction by the local authorities, but do not affect the underlying applicability of local laws and regulations* »[326]. Les accords indiquent d'ailleurs expressément que le personnel de l'UE est tenu de respecter les lois et règlements nationaux.

324 SARI (A.), *op. cit.,* note n° 291, p. 263. Voir également : HETTNE (B.) et SODERBAUM (F.), « Civilian Power or Soft Imperialism ? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism », *EFAR*, 2005, vol. 10, pp. 535-552 ; ZASOVA (S.), *op. cit.,* note n° 292, pp. 6-9.
325 Cf : *Lettre du Vice Premier Ministre d'Israël adressée au Haut représentant pour la PESC*, 23 novembre 2005, 4 pages.
326 SARI (A.), *op. cit.,* note n° 291, p. 238.

Avoir avoir signalé que le régime juridique mis en place par l'UE en matière de protection de ses forces/missions instaurait une pratique en complète contradiction avec la pratique onusienne, il convient de se pencher sur le contenu de ce régime[327].

SECTION II
Les limites du régime européen en matière de privilèges et d'immunités

Il s'agit dans les développement suivants de présenter et d'analyser le contenu des dispositions relatives aux privilèges et immunités accordés aux forces/missions de l'Union européenne (**PARAGRAPHE I**), pour tenter d'en dresser les limites (**PARAGRAPHE II**). Si, en effet, le régime mis en place par l'UE en la matière peut être considéré comme trop important et inadapté, en établir les limites permettra de nuancer les conclusions précédentes.

PARAGRAPHE I : L'étude des dispositions sur les privilèges et immunités contenues dans les accords sur le statut des forces

Tout d'abord, il faut noter que le personnel de la Force de l'UE ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention[328]. Cette immunité de contrainte ou d'inviolabilité s'étend aux locaux,

327 Voir notamment : SARI (A.), *op. cit.,* note n° 311 ; SARI (A.), « The EU Status of Forces Agreement : Continuity and Change in the Law of Visiting Forces », *Revue de droit militaire et de droit de la guerre*, 2007, n° 1-2, pp. 9-253 ; VOETELINK (J.), « The EU SOFA : the European Union Status of Forces Agreement », *Milatary Law and the Law of War Review*, 2005-2006, vol. 44, pp. 17-31.

328 *L'immunité de contrainte est l'immunité qui interdit de soumettre une personne à quelque mesure d'arrestation ou de détention. L'article 29 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques indique que « la personne de l'agent diplomatique est inviolable. Il ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention. L'État accréditaire le traite avec le respect qui lui est dû, et prend toutes mesures appropriées pour empêcher toute atteinte à sa personne, sa liberté et sa dignité* » (*Convention de Vienne sur les relations diplomatiques*, *op. cit.,* note n° 307, p. 105). Précisons que l'article 6.1 de l'Accord entre l'Union européenne et la République de Djibouti ajoute que « *en cas de flagrant délit constaté sur la voie publique par une autorité de police de l'État hôte, celle-ci est autorisée, dès lors que l'auteur de l'infraction a porté atteinte à l'intégrité physique d'un ressortissant de l'État hôte, à le retenir en vue d'assurer sa protection jusqu'à l'arrivée des autorités compétentes de l'EUNAVFOR* » (*Article 6.1 de l'Accord entre l'Union européenne et la République de Djibouti relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union*

aux documents, aux biens et à la correspondance : les installations de la Force de l'UE sont inviolables. Il n'est pas permis aux agents de l'État hôte d'y pénétrer sans le consentement du commandant de la force. Les installations de la Force de l'UE, leur ameublement et tout objet qui s'y trouve, ainsi que ses moyens de transport, ne peuvent faire l'objet d'aucune perquisition, réquisition, saisie ou mesure d'exécution. Les archives et les documents de la mission sont inviolables à tout moment et en quelque lieu qu'ils se trouvent. Enfin, la correspondance officielle de la mission est inviolable[329]. En outre, les membres de la Force de l'Union européenne ne peuvent être contraints de donner leur témoignage[330].

Le personnel de la Force de l'Union européenne bénéficie également de l'immunité de juridiction civile et administrative, en ce qui concerne les paroles et les écrits, ainsi que les actes commis dans l'exercice de ses fonctions officielles[331]. *A contrario*, les juridictions de l'État hôte sont compétentes lorsque ces paroles, écrits et actes n'ont pas été commis dans l'exercice de ses fonctions[332]. Cependant, leur compétence est limitée par le fait que la détermination de la nature de l'acte dépendra de la seule appréciation du Commandant/Chef de l'opération/mission de l'UE et de l'État d'envoi ou l'institution européenne concernée : « *l'attestation par le Commandant de la force de l'UE et l'autorité compétente de l'État contributeur ou l'institution concernée de l'UE revêt un caractère contraignant pour la juridiction de l'État hôte, qui ne peut pas la contester* »[333].

Par contre, les juridictions pénales de l'État hôte sont incompétentes, puisque le personnel des Forces de l'Union européenne bénéficie d'une immunité de juridiction pénale de l'État hôte ou de transit en toutes circonstances[334]. Dès lors, elle s'applique quelle que soit la gravité de l'infraction

européenne dans la République de Djibouti dans le cadre de l'opération militaire de l'Union européenne Atalanta, JOUE, n° L 33, 3.2.2009, pp. 43-48, p. 45).

329 Articles 5.2, 5.4 et 5.5 des accords susmentionnés.

330 Voir par exemple *: Article 6.5 de l'Accord entre l'Union européenne et la République du Cameroun relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne en transit sur le territoire de la République du Cameroun*, JOUE, n° L 57, 1.3.2008, pp. 31-36, p. 33.

331 Voir par exemple : *Article 6.4 de l'Accord entre l'Union européenne et la République gabonaise relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne dans la République gabonaise*, JOUE, n° L 187, 8.7.2006, pp. 43-48, p. 45.

332 Voir par exemple : *Article 6.4 de l'Accord entre l'Union européenne et la République du Cameroun relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne en transit sur le territoire de la République du Cameroun*, *op. cit.,* note n° 330.

333 Voir par exemple : *Article 6.4 de l'Accord entre l'Union européenne et la République centrafricaine relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne dans la République centrafricaine*, JOUE, n° L 136, 24.5.2008, pp. 46-51, p. 48.

334 L'immunité de juridiction est une exemption qui permet à certaines entités ou personnes d'échapper à l'action des juridictions de l'État de séjour ou d'États tiers. Elle entraine l'irrecevabilité opposable à une demande en justice relevant normalement de la compétence du juge saisi, mais que celui-ci doit refuser d'examiner en raison de la qualité du bénéficiaire. Selon l'article 31 de la Convention de Vienne, « *l'agent diplomatique jouit de l'immunité de la juridiction pénale de l'État accréditaire* » (*Convention de Vienne sur les relations diplomatiques*, *op. cit.,* note n° 307, p. 105). Il convient de noter qu'il peut exister certaines variations entre les accords sur le statut des forces conclus entre l'Union

qui lui est reprochée, et peu importe que l'acte ait été commis pendant ou en dehors des fonctions[335]. La juridiction exclusive appartient alors à l'État d'envoi au regard des infractions pénales et disciplinaires.

Une disposition des accords entre l'Union européenne et les pays hôtes ou de transit précise qu'aucune mesure d'exécution ne peut être prise à l'égard du personnel de la Force de l'Union européenne[336]. Pourtant, si une procédure civile non liée à ses fonctions officielles est ouverte à l'encontre d'un membre du personnel des forces/missions de l'UE, une mesure d'exécution pourra être décidée par les autorités nationales de l'État hôte, pourvu que l'exécution puisse se faire sans qu'il soit porté atteinte à l'inviolabilité de sa personne ou de sa demeure. De surcroît, les biens du personnel de la Force de l'Union européenne, dont le commandement de la force certifie qu'ils sont nécessaires à l'exécution des fonctions officielles dudit personnel, ne peuvent être saisis en exécution d'une décision de justice. En outre, dans le cadre des procédures civiles, le personnel de la Force de l'Union européenne n'est soumis à aucune restriction quant à sa liberté personnelle, ni à aucune autre mesure de contrainte[337].

Après avoir brièvement présenté le contenu de ces privilèges et immunités, il convient d'en envisager les limites.

---

européenne et les États hôtes. Ainsi, alors que dans la plupart des accords conclus, l'immunité de juridiction pénale et l'immunité de juridiction civile et administrative sont traitées dans deux dispositions distinctes – notamment du fait que la seconde peut ne pas être accordée en toutes circonstances -, des accords conclus avec certains États accordent une immunité de juridiction pénale, civile et administrative, en toutes circonstances. C'est le cas de l'accord conclu entre l'Union européenne et la République de Somalie en 2009 qui stipule que le personnel de l'EUNAVFOR jouit de l'immunité de la juridiction pénale, civile et administrative de l'État hôte en toutes circonstances *(Article 6.3 de l'Accord entre l'Union européenne et la République de Somalie relatif au statut de la force navale placée sous la direction de l'Union européenne en République de Somalie, dans le cadre de l'opération militaire de l'Union européenne Atalanta*, JOUE, n° L 10, 15.1.2009, pp. 29-34, p. 4).

335 Par contre, l'article 46 de l'accord type sur le statut des forces entre l'organisation des Nations unies et les pays hôtes indique pour sa part que « *tous les membres de l'opération de maintien de la paix des Nations unies, y compris le personnel recruté localement, jouissent de l'immunité de juridiction pour tous les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions officielles (y compris leurs paroles et écrits). Cette immunité continuera d'avoir effet même lorsqu'ils ne seront plus membres de l'opération ou employés par elle et après que les autres dispositions du présent Accord auront expiré* » (Assemblée générale des Nations unies, *Étude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects - Modèle d'accord sur le statut des forces pour les opérations de maintien de la paix, Rapport du Secrétaire général,* doc. A/45/594, 9 octobre 1990, Quarante-cinquième session, point 76 de l'ordre du jour, 15 pages, p. 12).

336 L'immunité d'exécution est une exemption qui permet à certaines entités et personnes d'échapper sur leurs personnes ou sur leurs biens à toute mesure de contrainte ou d'exécution forcée de la part des autorités de l'État de séjour ou d'un État tiers (SALMON (J.) (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Collection Universités francophones, Bruylant, Bruxelles, 2001, 1198 pages, p. 559). Elle signifie qu'il ne peut, en principe, être procédé à une exécution forcée sur les biens d'un agent diplomatique, même pour donner effet à une décision judiciaire ayant force de chose jugée. L'article 31, paragraphe 3, de la Convention de Vienne précise qu'aucune mesure d'exécution « *ne peut être prise à l'égard de l'agent diplomatique* » (*Convention de Vienne sur les relations diplomatiques*, *op. cit.,* note n° 307, p. 106).

337 Voir par exemple *: Article 6.6 de l'Accord entre l'Union européenne et la République de Djibouti relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne dans la République de Djibouti dans le cadre de l'opération militaire de l'Union européenne Atalanta*, , *op. cit.,* note n° 328.

<u>PARAGRAPHE II</u> : L'étude des limites des dispositions

Le régime établi par l'Union européenne est particulièrement large et controversé par rapport à la pratique des Nations unies. Pour pallier ce point, des limites ont été mises en place. Elles permettent notamment de se faire une idée plus précise de l'étendue de la personnalité juridique internationale de l'Union européenne. En outre, elles permettent de nuancer les critiques dont le régime européen peut faire l'objet. Nous en relèverons cinq : la levée de l'immunité, le respect des lois et règlements de l'État hôte, les limites de l'immunité civile et administrative, la possible mise en œuvre de la responsabilité pénale devant l'État contributeur, et l'obligation de coopération avec les juridictions pénales internationales.

Tout d'abord, l'immunité des organisations internationales n'implique pas que tout acte commis par leur personnel est présumé légal et justifié[338] et celle-ci peut décider de lever l'immunité dont bénéficie le personnel. De nombreux scandales ont éclaté ces dernières années sur le comportement des casques bleus lors d'OMP, obligeant l'ONU à prendre des mesures pour mettre un terme à la polémique autour des dérives des membres d'opérations de maintien de la paix[339]. Les casques bleus sont tenus de faire preuve des plus hautes qualités d'intégrité, comme l'exige du personnel des Nations unies le paragraphe 3 de l'article 101 de la Charte des Nations unies, qui précise que « *la considération dominante dans le recrutement et la fixation des conditions d'emploi du personnel doit être la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité* ». Les privilèges et les immunités accordés à une mission de maintien de la paix et à ses membres ont pour finalité essentielle de protéger la mission et son bon déroulement. Les membres du personnel sont protégés pour tous les actes accomplis dans le cadre strict de la mission. Lorsque ces actes sortent de ce contexte, il n'y a plus de raisons de maintenir la protection immunitaire. Autrement dit, la levée de l'immunité n'est possible que si elle peut être décidée sans qu'il soit porté préjudice aux intérêts de l'organisation ou sans nuire au but pour lequel l'immunité est accordée. La section 14 de la Convention sur les privilèges et les immunités des Nations unies de 1946 précise d'ailleurs qu'il s'agirait d'une obligation plus que d'une possibilité : « *les privilèges et immunités sont accordés aux représentants des Membres non à leur avantage personnel, mais dans le but d'assurer en toute indépendance l'exercice de leurs fonctions*

338 Sur cet aspect, voir notamment : Commission de Venise, *Avis sur les droits de l'homme au Kosovo : établissement éventuel de mécanismes de contrôle*, adopté lors de sa 60ème session plénière, Venise, 8 et 9 octobre 2004, avis n° 280/2004, § 65, www.venice.coe.int/

339 Voir notamment : Assemblée générale des Nations unies, *Études d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects,* doc. A/59/710, Cinquante-neuvième session, 24.3.2005, 48 pages.

en rapport avec l'Organisation. Par conséquent, un membre a non seulement le droit, mais le devoir de lever l'immunité de son représentant dans tous les cas où, à son avis, l'immunité empêcherait que justice soit faite et où elle peut être levée sans nuire au but pour lequel l'immunité est accordée »[340]. Il faut, mais il suffit, que cette renonciation soit manifeste et atteste sans ambiguïté la volonté de son auteur. La renonciation doit toujours être expresse. A ce sujet, le Professeur Poirat considère que « *de manière générale, est considéré comme valant renonciation, le fait pour l'organisation internationale d'introduire l'instance, le sujet de droit international étant alors présumé de manière irréfragable avoir accepté la juridiction du for* »[341]. Les accords de l'UE précise ainsi que si le personnel d'une mission /opération engage une procédure, il n'est plus recevable à invoquer l'immunité de juridiction à l'égard de toute demande reconventionnelle directement liée à la demande principale[342].

En la matière, le point essentiel sera de déterminer qui a compétence pour décider de la levée de l'immunité. Les textes européens ne sont pas particulièrement uniformes et limpides sur le sujet. Les accords sur le statut des Forces de l'Union européenne prévoient que "l'État contributeur ou l'institution concernée de l'UE", selon le cas, peut renoncer à l'immunité de la juridiction pénale du personnel de la Force de l'UE. Cela peut être interprété comme signifiant que l'institution européenne concernée pourra envisager la levée de l'immunité en ce qui concerne les membres détachés de l'Union européenne, tandis que les États membres décideront de celle-ci pour leurs personnels nationaux. Même si cela n'est qu'une interprétation, ce qu'il importe de souligner est que l'organisation européenne n'est pas seule compétente pour décider de la levée d'une immunité, mais il s'agit au contraire d'une compétence partagée avec les États membres.

En matière de mission civile, les accords prévoient que le Haut représentant de l'UE lève, avec l'accord exprès de l'autorité compétente de l'État d'origine, l'immunité dont bénéficie un membre du personnel dès lors que cette immunité serait de nature à entraver le cours de la justice et qu'elle peut être levée sans qu'il soit porté atteinte aux intérêts de l'Union européenne[343]. Ce qui signifie que le Haut représentant ne peut décider de lever une immunité sans l'accord express de l'État

340 *Convention sur les privilèges et les immunités des Nations unies*, *op. cit.,* note n° 297.
341 POIRAT (F.), « Les immunités des sujets du droit international (États et organisations internationales) », in VERHOEVEN (J.) (dir.), *Le droit international des immunités : contestation ou consolidation ?,* Larcier, Bruxelles, 2004, 283 pages, pp. 11-60, p. 37.
342 Voir par exemple : A*rticle 6.4.3 de l'Accord entre l'Union européenne et la République gabonaise relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne dans la République gabonaise*, *op. cit.,* note n° 331.
343 Voir par exemple : Article 6.3 de l'*accord entre l'Union européenne et l'ancienne République yougoslave de Macédoine relatif au statut et aux activités de la Mission de police de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (EUPOL Proxima)*, JOUE, n° L 16, 23.1.2004, pp. 66-73, p. 68.

membre concerné. Cette particularité des statuts des missions/forces européennes nuance l'idée selon laquelle l'Union européenne serait un sujet totalement indépendant de droit international. Elle n'a pas de compétence exclusive pour décider de la levée d'une immunité d'un membre de ses forces/missions[344].

C'est sous cet angle également qu'il semble falloir interpréter l'article 12 de l'accord de coopération et d'assistance signé entre la Cour Pénale Internationale et l'Union européenne. Cet article 12, consacré aux privilèges et immunités, indique que *« si la Cour cherche à exercer sa compétence à l'égard d'une personne présumée pénalement responsable d'un crime relevant de sa compétence et si cette personne jouit, en vertu des règles pertinentes du droit international, de privilèges et d'immunités, l'institution concernée de l'UE s'engage à coopérer pleinement avec la Cour et, dans le respect des responsabilités et des compétences que le confèrent le Traité UE et les règles pertinentes qui en découlent, à prendre toutes les mesures nécessaires afin de permettre à la Cour d'exercer sa compétence, notamment en levant ces privilèges et immunités conformément à toutes les règles pertinentes du droit international »*[345]. Il peut être considéré à nouveau que l'institution compétente de l'UE pourra envisager la levée de l'immunité en ce qui concerne les membres détachés de l'Union européenne, tandis que les États membres décideront de celle-ci pour leurs personnels nationaux. Dans tous les cas, il faut signaler qu'il n'a pas été prévu de contrôle du juge communautaire sur la levée éventuelle de l'immunité. Il s'agit donc d'une décision arbitraire, dépendant de la seule volonté et de la libre appréciation des États membres ou de l'Institution européenne concernée.

Une seconde limite aux privilèges et immunités des membres du personnel des opérations/missions de l'UE réside dans le fait qu'en théorie, les titulaires des privilèges et des immunités sont tenus de respecter les lois et les règlements de l'État hôte ou de l'État de transit[346]. Une disposition des

344 Au niveau onusien, par contre, le Secrétaire général est responsable de la levée des immunités. La procédure de levée de l'immunité d'un membre du personnel international des Nations unies ou d'un policier civil des Nations unies se décompose comme suit : Une demande est adressée au Secrétaire général des Nations unies par son Représentant spécial. Elle se fonde sur des preuves - présentées par un procureur - de la participation d'un membre du personnel de la MINUK à un acte criminel. La décision de levée de l'immunité est prise par le Secrétaire général en personne, généralement en deux temps : une première levée permet à la police et à la justice d'interroger le suspect et d'enquêter sur lui et, si nécessaire, une deuxième levée est accordée afin de pouvoir placer l'intéressé en détention (cf : Commission de Venise, *Avis sur les droits de l'homme au Kosovo : établissement éventuel de mécanismes de contrôle*, adopté lors de sa 60ème session plénière, Venise, 8 et 9 octobre 2004, avis n° 280/2004, nbp n° 21, www.venice.coe.int/)

345 Décision 2006/313/PESC du Conseil, 10 avril 2006, *relative à la conclusion de l'accord entre la Cour Pénale Internationale et l'Union européenne en ce qui concerne la coopération et l'assistance*, JOUE, n° L 115, 28.4.2006, p. 49 *; Accord de coopération et d'assistance entre la Cour Pénale Internationale et l'Union européenne*, du 10 avril 2006, 2006, JOUE, n° L 115, 28.4.2006, pp. 50-56, p. 52.

346 Voir également : Article 41.1 de la *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques*, *op. cit.,* note n° 307, p.

accords entre l'Union européenne et les États hôtes indique que les membres du personnel de l'UE en opération/mission respectent les lois et les règlements de l'État hôte ou de transit et s'abstiennent de toute action ou activité incompatible avec les objectifs visés par les accords[347]. Pourtant, il n'est pas précisé s'il s'agit d'une obligation pour le personnel d'obéir au droit local, ou alors un simple devoir de prendre celui-ci en considération. Pourtant, le personnel de la Force de l'Union européenne est exempté de l'inspection de son bagage personnel, à moins qu'il n'existe des motifs sérieux de croire que celui-ci contient des objets qui ne sont pas destinés à son usage personnel, ou des objets dont l'importation ou l'exportation est interdite par la législation ou soumise aux règlements de quarantaine de l'État hôte. En pareil cas, l'inspection ne doit se faire qu'en présence du personnel concerné de la mission ou d'un représentant autorisé de celle-ci[348]. Toutefois, encore faut-il que les membres du personnel aient connaissance de la législation de l'État hôte.

Ensuite, l'immunité de juridiction civile et administrative n'est pas absolue. Le principe est bien que le personnel de la Force de l'Union européenne jouit de l'immunité de la juridiction civile et administrative de l'État hôte en ce qui concerne les paroles et les écrits, ainsi que tous les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions officielles[349]. Cependant, il existe des exceptions à ces immunités. Ainsi, une procédure peut être engagée devant les juridictions civiles ou administratives de l'État hôte à l'encontre du personnel de la Force de l'Union européenne devant une juridiction de l'État hôte, ou de transit. Le Commandant de l'opération de l'Union européenne et l'autorité compétente de l'État contributeur ou l'Institution concernée de l'Union européenne en sont immédiatement informés. Préalablement à l'ouverture de la procédure devant la juridiction compétente, le commandant de la Force/chef de la mission de l'Union européenne et l'autorité compétente de l'État contributeur ou l'Institution concernée de l'Union européenne doivent alors attester que l'acte en question a ou non été commis par le personnel de la Force/mission de l'Union européenne dans l'exercice de ses fonctions officielles[350]. Lorsque l'acte en question a été commis dans l'exercice de fonctions officielles, la procédure n'est pas engagée. Cependant, si cet acte n'a pas été commis dans l'exercice de fonctions officielles, la procédure peut se poursuivre. L'État hôte

106.

347 Par exemple : Article 2 de l'*Accord entre l'Union européenne et la République de Djibouti relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne dans la République de Djibouti dans le cadre de l'opération militaire de l'Union européenne Atalanta*, *op. cit.,* note n° 328.

348 Par exemple : *Article 6.10.2 de l'Accord entre l'Union européenne et la République gabonaise relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne dans la République gabonaise*, *op. cit.,* note n° 331.

349 Par exemple *: Article 6.4 de l'Accord entre l'Union européenne et la République gabonaise relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne dans la République gabonaise, ibid.*

350 Par exemple : *Article 6.4 de l'Accord entre l'Union européenne et la République centrafricaine relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne dans la République centrafricaine*, JOUE, n° L 136, 24.5.2008, pp. 46-51, p. 48

s'assure que la juridiction compétente reconnaisse l'attestation par le commandant de la Force/chef de la mission de l'Union européenne et l'autorité compétente de l'État contributeur ou l'Institution concernée de l'Union européenne[351]. Enfin si le personnel de la Force de l'Union européenne engage une procédure civile, il n'est plus recevable à invoquer l'immunité de juridiction à l'égard de toute demande reconventionnelle directement liée à la demande principale[352].

En quatrième lieu, les immunités accordées aux Forces/missions de l'Union européenne ne sont pas synonymes d'impunité. Elles n'impliquent nullement que les bénéficiaires ne sont pas responsables des actes, éventuellement criminels, qui pourraient leur être reprochés. Elles signifient seulement que le tribunal de l'État hôte ne peut pas en connaître. En effet, comme l'a indiqué la Cour internationale de justice (CIJ), « *l'immunité de juridiction peut certes faire obstacle aux poursuites pendant un certain temps ou à l'égard de certaines infractions ; elle ne saurait exonérer la personne qui en bénéficie de toute responsabilité pénale* »[353]. Si l'immunité de juridiction pénale protège le personnel des Forces de l'Union européenne dans l'État hôte, et conduit à le faire échapper à la juridiction du juge étranger, il reste soumis à sa juridiction nationale[354]. En effet, l'immunité de juridiction du personnel de la Force de l'Union européenne dans l'État hôte ou dans l'État de transit ne saurait l'exempter de la juridiction de l'État contributeur. La compétence est celle des États membres et non pas celle de l'organisation européenne (comme nous le verrons plus loin, il s'agit de l'application du principe de la loi du drapeau).

---

351 Il faut considérer à nouveau que l'Institution de l'UE se prononcera sur les cas dans lesquels seront concernés des membres détachés de l'UE ; que les États membres se prononceront sur les cas dans lesquels leurs personnels nationaux seront concernés ; et que le Commandant/Chef indiquera aux États membres ou à l'Institution européenne concernée si l'acte ou l'omission reproché 'entrait' dans le cadre de la mission/opération.

352 Voir par exemple : *Article 6.4 de l'Accord entre l'Union européenne et la République de Djibouti relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne dans la République de Djibouti dans le cadre de l'opération militaire de l'Union européenne Atalanta*, *op. cit.,* note n° 328.

353 CIJ, *Affaire relative au mandat d'arrêt du 11 avril 2000, République Démocratique du Congo c/ Belgique,* 14 avril 2002, § 60, www.icj.cij.org/

354 L'article 31.4 de la Convention de Vienne indique que « *l'immunité de juridiction d'un agent diplomatique dans l'État accréditaire ne saurait exempter cet agent de la juridiction de l'État accréditant* » (*Convention de Vienne sur les relations diplomatiques*, *op. cit.,* note n° 307, p. 110). Une clause similaire existe dans le modèle d'accord sur le statut des forces entre les Nations unies et les États hôtes : « *le Secrétaire général obtiendra des gouvernements des pays participants l'assurance qu'ils sont disposés à exercer leur juridiction à l'égard des crimes ou délits que pourraient commettre les membres de leur contingent servant avec l'opération de maintien de la paix des Nations unies* » (Assemblée générale des Nations unies, *Étude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects - Modèle d'accord sur le statut des forces pour les opérations de maintien de la paix, Rapport du Secrétaire général,* doc. A/45/594, 9 octobre 1990, Quarante-cinquième session, point 76 de l'ordre du jour, 15 pages, p. 12). Enfin, la Cour Internationale de Justice précisa au sujet de l'immunité de juridiction pénale d'un Ministre ou ancien Ministre que celle-ci ne faisait pas obstacle *« à ce que leur responsabilité pénale soit recherchée dans certaines circonstances. Ils ne bénéficient (..) en vertu du droit international d'aucune immunité de juridiction pénale dans leur propre pays et peuvent par suite être traduits devant les juridictions de ce pays conformément aux règles fixées en droit interne* » (CIJ, *ibid.*, § 61).

Enfin, la dernière limite aux privilèges et immunités accordés aux opérations/missions de l'Union européenne est indiquée dans les préambules des accords : *« le présent accord n'affecte pas les droits et obligations des parties découlant d'accords et d'autres instruments internationaux instituant des cours et des tribunaux internationaux, y compris le statut de la Cour pénale internationale »*[355]. L'article 10 de l'accord de coopération et d'assistance signé entre la Cour Pénale Internationale et l'UE précise tout d'abord que « *si la Cour sollicite le témoignage d'un fonctionnaire ou d'un agent de l'UE, l'UE s'engage à coopérer pleinement avec la Cour et, si nécessaire et dans le respect des responsabilités et des compétences que lui confèrent le traité UE et les règles pertinentes qui en découlent, à prendre toutes les mesures nécessaires afin de permettre à la Cour d'entendre le témoignage de cette personne, notamment en levant l'obligation de confidentialité de l'intéressé* »[356].

Cependant, il faut relever le fait qu'en ce qui concerne les ressortissants des États membres participant à une mission/opération pour le maintien de la paix, ils devraient en principe être jugés par leurs juridictions nationales. En effet, aux termes de l'alinéa 10 du Préambule et des articles 1er et 17 du Statut, la compétence de la Cour est complémentaire de celle des juridictions étatiques. Le principe est celui de la poursuite et du jugement devant les juridictions nationales de la personne en cause, à l'exception de la situation dans laquelle l'État d'origine aurait la volonté de ne pas juger son national ou serait dans l'incapacité de le faire[357].

---

355 Par exemple : *Accord entre l'Union européenne et la République gabonaise relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne dans la République gabonaise*, *op. cit.,* note n° 331, p. 43.

356 *Accord de coopération et d'assistance entre la Cour Pénale Internationale et l'Union européenne*, du 10 avril 2006, 2006, JOUE, n° L 115, 28.4.2006, pp. 50-56, p. 52. *« Les parties reconnaissent que des mesures de protection pourraient s'avérer nécessaires lorsqu'un fonctionnaire ou autre agent de l'UE est cité comme témoin devant la Cour. Sous réserve du statut et du règlement de procédure et de preuve, l'UE est autorisée à désigner un représentant pour assister tout fonctionnaire ou autre agent de l'UE qui comparaît comme témoin devant la Cour »* (Article 10 dudit accord).

357 CATHALA (B.), « Les opérations de maintien de la paix et la cour pénale internationale : une relation complexe et obligée », Séminaire réalisé sous l'égide du Consiglio della Magistratura Militare italien, San Remo, 10-12 octobre 2003, 19 pages, p. 12, www.difesa.it. En 1999, Kofi Anna a édicté des lignes directrices (Secrétariat des Nations unies, Circulaire du Secrétaire général sur le respect du droit international humanitaire par les forces des Nations unies, ST/SGB/1999/13, 6 aout 1999, 4 pages) à destination des opérations de maintien de la paix. Si son intention première était d'identifier les principes de droit international humanitaire que doivent respecter les MOP "under United nations command and control", le Secrétaire général a également posé des règles encadrant l'inculpation des membres des forces internationales pour violation desdits principes. Ainsi, la Section 4 dispose que « *in case of violations of international humanitarian law, members of the military personnel of an United Nations forces are subject to prosecution in their national courts* ». Ce document confère donc aux juridictions nationales la compétence de juger les militaires des OMP des Nations unies ayant porté atteinte au droit international humanitaire. Plus précisément, cette directive rend exclusivement compétente la juridiction de l'État d'origine du militaire. En vertu du principe de complémentarité, si ce tribunal national exerce sa compétence de manière efficiente, la CPI ne pourra pas connaître des violations du droit international humanitaire commis par les militaires des forces des Nations unies.

A ce sujet, il est possible de relever que Kofi Anna a édicté des lignes directrices à destination des opérations de maintien de la paix, notamment en ce qui concerne l'inculpation des membres des forces internationales pour violations des principes du droit international humanitaire (DIH)[358]. Il a notamment indiqué que « *en cas de violations du droit international humanitaire, les membres du personnel militaire d'une force des Nations unies encourent des poursuites devant les juridictions de leur pays* » (article 4). Ce document confère donc aux juridictions nationales la compétence de juger les militaires des OMP ayant porté atteinte au DIH. Plus précisément, cette directive rend exclusivement compétente la juridiction de l'État d'origine du militaire. En vertu du principe de complémentarité, si ce tribunal national exerce sa compétence de manière efficiente, la CPI ne pourra pas connaître des violations du DIH commis par les militaires des forces des Nations unies.

En matière contentieuse, l'Union européenne pourrait également être tenue par une obligation d'assistance judiciaire auprès de juridictions pénales internationales, et notamment le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)[359]. Dans l'affaire SIMIC en effet la chambre de première instance du TPIY a ordonné à l'OTAN et à la SFOR de communiquer leurs correspondances et les rapports d'opération, ainsi que l'identité des agents ayant participé à une opération musclée d'arrestation[360]. La chambre a considéré qu'elle avait le pouvoir de délivrer une ordonnance de production de documents aux États membres d'une organisation internationale et à l'organisation internationale elle-même[361]. Elle considéra donc que l'OTAN et la SFOR étaient titulaires

358 Secrétariat des Nations unies, *Circulaire du Secrétaire général sur le respect du droit international humanitaire par les forces des Nations unies*, ST/SGB/1999/13, 6 aout 1999, 4 pages.

359 Voir notamment ; CATHALA (B.), *ibid.,* p. 5 ; VAURS (A.-L.), *Les ordonnances de production ou de comparution forcées de l'article 54 du règlement de Procédure et de Preuve du Tribunal Pénal pour l'ex-Yougoslavie – la notion de subpoena devant le TPIY*, Mémoire de DEA, sous la direction du Professeur A. Pellet, Université de Paris X-Nanterre, 2002-2003, 141 pages.

360 TPIY, Chambre de première instance, *Le Procureur c/ Simic Milan, Décision relative à la requête aux fins d'assistance judiciaire de la part de la SFOR*, 18 octobre 2000, IT-95-9, § 48, www.icty.org ; Voir : WECKEL (Ph.), « Chronique de Jurisprudence internationale – Tribunal pour l'ex-Yougoslavie », *RGDIP*, 2001, n° 2, pp. 448-454.

361 Dans cette affaire, Todorovic avait été transporté par la SFOR de sa résidence en RFY à la base américaine en Bosnie-Herzégovine, avant d'être transféré au TPI. Contestant la légalité de son arrestation, l'accusé présenta une requête en vue d'obtenir de la chambre d'instance qu'elle enjoigne à la SFOR de présenter des documents et des témoins concernant les circonstances de cette arrestation (TPIY, Chambre de première instance, *Le Procureur c/ Simic Milan, Décision relative à la requête aux fins d'assistance judiciaire de la part de la SFOR*, 18 octobre 2000, IT-95-9, § 9, www.icty.org). Les représentants de la SFOR et l'OTAN refusèrent de prêter une assistance en vue de la production d'éléments de preuve (mémoire de la SFOR du 10 juillet 2000). Dans son mémoire du 20 juillet 2000, la SFOR s'opposa à toute divulgation supplémentaire d'informations relatives à la détention de l'accusé, au motif que cela porterait atteinte aux intérêts de la sécurité des opérations et compromettrait la protection et l'efficacité des forces de la SFOR engagées dans des efforts d'arrestation, ainsi que les sources confidentielles de renseignements sur lesquelles elles reposent (Mémoire de la SFOR, 10 juillet 2000, p. 9). La chambre décida finalement d'ordonner à la SFOR et à l'OTAN (et aux États participants), de communiquer les correspondances et les rapports d'opération, ainsi que l'identité des agents ayant participé à l'arrestation et au transfert de Todorovic (Ordonnance du 18 octobre 2000). Il s'agissait de savoir si le TPI pouvait au regard de l'article 29 de son statut, délivrer une ordonnance à la SFOR, alors qu'à priori cet article s'adresse aux États (problème de l'identité du titulaire du devoir de communication). La Chambre estime que l'IFOR (désormais la SFOR) avait été créée par l'OTAN en 1995 en vertu de l'accord de paix de Dayton et sous l'autorité du Conseil de sécurité. La Chambre considéra par voie de conséquence la SFOR comme un organe compétent de l'OTAN et soumise à

d'obligations juridiques internationales[362]. Le rôle des organisations régionales dans la gestion des conflits leur permet en effet d'avoir en leur possession certains documents pouvant être utilisés lors d'un procès devant la Cour[363]. De surcroît, les membres des missions de maintien de la paix peuvent aussi avoir été les témoins de crimes commis. Dès lors, il peut être dans l'intérêt de la justice pénale internationale de les faire comparaître[364].

En outre, l'immunité de juridiction ne signifie pas absence de responsabilité internationale et absence de réparation du dommage subi. La Cour internationale de justice a ainsi souligné *« que la question de l'immunité de juridiction est distincte de celle de la réparation de tout préjudice subi du fait d'actes accomplis par l'Organisation des Nations unies ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions officielles »*[365]. En effet, si les immunités accordées aux forces d'une organisation régionale, et à ses membres, intervenant dans un pays tiers dans le cadre d'une opération de maintien de la paix, servent à éviter que des éléments secondaires ne viennent perturber le bon

---

la direction et au contrôle politique de l'OTAN par l'intermédiaire de la chaîne de commandement de l'OTAN (§ 40). La SFOR fut d'ailleurs considéré comme un organe suffisamment organisé et structuré pour recevoir et mettre en œuvre les ordonnances du TPI (§ 49). Il fut donc considéré qu'un organe d'une organisation pouvait être destinataire d'une mesure contraignante en raison de son aptitude à mettre en œuvre cette décision et non au vu des règles propres régissant l'organisation internationale (§ 48).

362 Le TPIY a pourtant refusé de décerner une ordonnance de production forcée à l'OSCE (TPIY, Chambre de première instance, *Le Procureur c/ Milan Kovacevic, Décision portant refus de la défense relative à la délivrance d'une injonction de produire,* 23 juin 1998, IT-97-24, www.icty.org*)*.

363 Le TPIY a reconnu implicitement l'existence d'une obligation de coopération directement à la charge d'une organisation internationale, la Mission de Contrôle de la Communauté Européenne (TPIY, Chambre de première instance, *Le Procureur c/ Dario Kordic et Mario Cerkez, ex parte partiellement confidentiel, Ordonnance aux fins de production de documents par la mission de contrôle de la Communauté européenne et ses États membres,* 4 août 2000, IT-95-14/2, www.icty.org). La Chambre de première instance a décerné un *binding order* directement à la MCCE et à ses autorités compétentes (Présidence du Conseil de l'UE et Commission). N'ayant pas été exécuté, les juges ont adressé une nouvelle ordonnance à l'encontre de l'ensemble des États membres de l'UE. Pour résumer les TPI se sont donc reconnus compétents pour décerner une ordonnance contraignante directement à l'organisation en charge de l'Opération de maintien de la paix, même si les solutions juridiques ont été différentes et fonction de la situation (CATHALA (B.), « Les opérations de maintien de la paix et la Cour pénale internationale : une relation complexe et obligée », 19 pages, p. 6, www.difesa.it).

364 A ce sujet, le TPIY a considéré qu'il pouvait adresser une injonction aux fins de comparution aux membres du personnel de la SFOR. Une telle injonction fut adressée au Général Shinseki : il fut considéré qu'il pouvait faire l'objet d'une injonction, non pas en tant que Commandant général de la SFOR mais en qualité d'individu ayant personnellement connaissance des événements sur lesquels portait la Requête (TPIY, Chambre d'appel, *Le Procureur c/ Tihomir Blaskic, arrêt relatif à la requête de la Croatie aux fins d'examen de la décision de la Chambre de première instance II rendue le 18 juillet 1997,* 29 octobre 1997, IT-95-14-AR, www.icty.org). Le TPIY a obtenu, en 1999, la levée de l'immunité du Général Morillon, ancien commandant en chef de l'UNPROFOR, aux fins de sa comparution (TPIY, Chambre de première instance, *Le Procureur c/ Tihomir Blaskic, Décision on protective measures for General Philippe Morillon, witness of the Trial Chamber,* 12.05.1999, IT-95-14-T, www.icty.org)]. Le TPIR a obtenu, en 1999, la levée de l'immunité du Général Morillon, ancien commandant en chef de l'UNPROFOR, aux fins de sa comparution, après avoir demandé au Secrétaire général la levée de l'immuunité (TPIR, Chambre de première instance, *Procurerur c/ Jean-Paul Akayesu - Décision faisant suite à une requête aux fins de délivrance d'une citation à témoin*, 19.11.1997, aff. ICTR-96-4-T, www.unictr.org). Précisons enfin que l'article 54, § 3, al. c, du Statut de Rome indique que le Procureur peut « *rechercher la coopération de tout État ou organisation internationale ou accord intergouvernemental conformément à leurs compétences ou à leurs mandats respectifs* ».

365 CIJ, *Avis consultatif sur le différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme*, 29 avril 1999, § 66, www.icj.cij.org/

déroulement de la mission/opération (ne serait-ce par exemple que pour éviter que le personnel ne subisse des pressions sur le territoire tiers), l'organisation régionale peut pourtant avoir à répondre des actes commis par ses forces dans le territoire sur lequel elle intervient, ou sur lequel stationnent ses forces. Sa qualité de sujet de droit international induit en effet qu'elle peut encourir une responsabilité internationale – pour ne pas avoir rempli ses obligations -, et qu'elle a qualité pour présenter des réclamations internationales, notamment pour exercer la protection des membres de sa mission/opération.

CHAPITRE III :
UN REGIME DE LA RESPONSABILITE INTERNATIONALE COMPLEXE ET INSASTISFAISANT

Dans le cadre des opérations et des missions qu'elle mène dans le domaine de la gestion des crises, l'Union européenne peut voir sa responsabilité mise en œuvre, au même titre qu'elle peut être amenée à engager la responsabilité d'autres sujets de droit international. L'analyse de la mise en œuvre de sa responsabilité témoigne de la complexité du régime de la responsabilité internationale des organisations internationales. Pour souligner cette complexité, il conviendra dans un premier temps d'analyser la question de l'imputabilité des actes commis lors des opérations et des missions de l'Union européenne (**SECTION I**). La réponse à cette question est avant tout théorique, et permettra de déterminer si l'Union européenne peut être tenue pour responsable des actes et des omissions commis lors de ses opérations et de ses missions. Pourtant, en pratique, il conviendra de souligner que les réponses sont, dans certaines situations, loin d'être évidentes (**SECTION II**). Si dans le cadre de la responsabilité internationale des organisations internationales, les réponses aux différends sont le plus souvent apportées par le recours à des solutions de règlement à l'amiable, l'objet des développements suivants sera de se focaliser sur les situations soulevant des problèmes juridiques en matière de responsabilité, du fait de l'intervention de l'UE dans le domaine du maintien de la paix.

SECTION I

L'imputabilité en matière d'opérations militaires ou de missions civiles

L'Union européenne a mené des opérations militaires soit à la demande du Conseil de sécurité (cas de la délégation par le Conseil de sécurité), soit de sa propre initiative (cas de l'autorisation du Conseil de sécurité)[366]. Dans les deux cas, la Force de l'Union européenne est alors autorisée à déployer une opération dotée de pouvoirs coercitifs en vertu du Chapitre VII de la Charte. Elle en assure alors le contrôle politique et la direction stratégique par l'intermédiaire du COPS, agissant sous le contrôle du Conseil. Le rôle du Conseil de sécurité se limite le plus souvent à un contrôle ultime sur l'opération. En outre, de la délégation à l'autorisation, le degré de contrôle du Conseil de sécurité s'amenuise. Dans le cas de la délégation, en effet, l'Union européenne déploie une opération militaire à la demande du Conseil de sécurité, elle doit remplir des objectifs fixés d'un commun accord avec ce dernier, et souvent le Secrétaire général de l'ONU peut être impliqué dans le contrôle exercé sur l'opération. Par contre, dans le cas de l'autorisation, le Conseil de sécurité se contente le plus souvent d'un simple contrôle indirect sur l'opération (par le biais de rapports de quelques pages transmis par le Haut représentant)[367]. Pourtant dans les deux situations, les opérations ont été autorisées par le Conseil de sécurité, et il a exercé un contrôle ultime sur l'opération : la question principale qu'il faudra alors résoudre en matière de responsabilité concernera l'imputabilité : qui de l'Union européenne, des États membres agissant dans le cadre de l'UE ou de l'Organisation des Nations unies tenir pour responsable des actes commis par les Forces de l'Union européenne ?

366 Dans le cas de missions civiles, l'Union européenne s'est contentée d'obtenir une invitation de l'État concerné par la mission. N'étant pas liée juridiquement à l'ONU, la répartition de la responsabilité est alors une question ne concernant que l'organisation européenne et ses États membres.
367 Voir : Partie II, Titre I, Chapitre II.

<u>PARAGRAPHE I</u> : Le critère du contrôle sur le comportement des forces

Deux critères ont été retenus en matière d'attribution du comportement des forces/des missions de l'UE : celui retenu tout d'abord du contrôle effectif (**A**), mais également celui du contrôle ultime (**B**).

A] La responsabilité déterminée en fonction du degré de contrôle effectif : position dominante

Dans son rapport de 2003, le rapporteur de la Commission du Droit International a demandé aux gouvernements d'exprimer leurs vues sur la question suivante : « *dans quelle mesure le comportement de forces de maintien de la paix doit-il être attribué à l'État fournisseur du contingent et dans quelle mesure doit-il l'être à l'Organisation des Nations unies ?* »[368]. Dans la réponse qu'il adressa à la Commission du Droit International, le Secrétaire général des Nations unies considéra que le principe de l'imputation à l'ONU du comportement d'une force de maintien de la paix découle de ce que la force est placée sous le commandement et le contrôle de l'Organisation, et a donc juridiquement la qualité d'organe subsidiaire de l'ONU. Lorsqu'une opération de maintien de la paix autorisée en vertu du chapitre VII de la Charte est placée sous le commandement et le contrôle d'un ou de plusieurs États, le comportement des forces qui participent à l'opération est imputable à cet État ou à ces États. Dans le cas des opérations conjointes, combinant une opération de maintien de la paix des Nations unies et une opération menée sous commandement et contrôle nationaux ou régionaux, la responsabilité internationale revient à qui détient et exerce effectivement le pouvoir de commandement et de contrôle, conformément aux arrangements établissant les modalités de coopération entre l'État ou les États fournissant les contingents et l'ONU[369]. En l'absence d'arrangements formels entre l'ONU et l'État ou les États fournissant les contingents, la responsabilité serait alors déterminée dans chaque cas en fonction du degré de contrôle effectif exercé par chaque partie dans la conduite des opérations. La responsabilité de l'Organisation des Nations unies serait donc limitée « *quand les opérations militaires sont menées par des forces qui ne sont, ni en droit, ni en fait, sous le commandement et le*

368 Assemblée générale, *Rapport de la Commission du Droit International,* adopté à sa cinquante-cinquième session, 5 mai – 6 juin et 7 juillet - 8 août 2003, A/58/10, 267 pages, p. 11, § 27 c).
369 Assemblée générale, *Commission du Droit International - Responsabilité des organisations internationales - commentaires et observations des organisations internationales*, adopté à sa cinquante-sixième, A/CN.4/545, 25 juin 2004, 44 pages, p.19.

contrôle exclusif de l'ONU »[370]. La responsabilité est donc fonction des degrés de commandement et de contrôle exercés[371]. Aux yeux du Secrétaire général des Nations unies, le seul cas dans lequel la responsabilité des Nations unies pourrait être mise en jeu est celui dans lequel les opérations militaires sont en droit et/ou en fait sous le commandement et le contrôle exclusif de l'ONU[372]. Lorsque des forces opèrent hors de la chaîne de commandement des Nations unies, l'Organisation considère toujours que le comportement doit être imputé à l'État ou à l'organisation régionale concernée. Comme le souligne le Rapporteur de la Commission du droit international, cette approche semble avoir été généralement acceptée par les États dont des forces participaient aux opérations autorisées par le Conseil de sécurité[373].

L'article 5 du texte des projets d'articles sur la responsabilité des organisations internationales adopté à ce jour à titre provisoire par la Commission du droit international prévoit également que « *le comportement d'un organe d'un État ou d'un organe ou d'un agent d'une organisation internationale qui est mis à la disposition d'une autre organisation internationale est considéré comme un fait de cette dernière d'après le droit international si elle exerce un contrôle effectif sur ce comportement* »[374]. Le critère d'attribution énoncé à l'article 5 est celui du "contrôle effectif" sur le comportement en question. La Commission du droit international rejoint par là les conclusions du

370 Assemblée générale, *Rapport du Secrétaire général*, adopté à sa cinquantième session, A/51/389, 20 septembre 1996, 16 pages, p. 7.

371 Voir par exemple : BOWETT (D.-W.), BARTON (G.-T.), CARNEGIE (H.-C.) et MC NAIR (A.-D.), *United Nations forces : a legal study of United Nations practice*, Stevens & Sons, London, London, 1964, XXIV-580 pages ; SEYERSTED (F.), *United Nations forces : some lagal problems*, London, 1962, IV-125 pages ; SIEKMANN (R.-C.-R.), *National contingents in United Nations peace-keeping forces*, Martinus Nijhoff, Dordrech/Boston/Norwell, 1991, XV-229 pages ; SIMMONDS (R.), *Legal problems arising from the United Nations Military Operations in the Congo*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1968, XV-357 pages ; SOREL (J.-M.), « La responsabilité des Nations unies dans les opérations de maintien de la paix », *International Law Forum/Forum du droit international*, 2001, n° 2, pp. 127-138.

372 Par exemple, le Directeur de la Division de l'administration des missions du DOMP de l'ONU a écrit au Représentant permanent de la Belgique auprès de l'Organisation au sujet d'une réclamation concernant un accident de voiture survenu en Somalie : « *les troupes belges en Somalie au moment de l'accident, le 13 avril 1993, faisaient partie de la Force d'intervention unifiée créée par le Conseil de sécurité dans sa résolution 794 (1992) et non de l'Opération des Nations unies en Somalie (ONUSOM). En fait, les seuls ressortissants belges faisant partie de l'ONUSOM étaient des officiers en poste au quartier général. La personne impliquée dans cet accident a déclaré qu'elle travaillait comme cuisinier dans le cadre de l''Opération Restore Hope' ; [l'intéressé] ne pouvait donc être considéré comme faisant partie de l'opération des Nations unies. Les troupes de la Force d'intervention unifiée n'étaient pas sous le commandement de l'Organisation des Nations unies et celle-ci a toujours refusé d'être tenue pour responsable lorsque des réclamations ont été présentées en ce qui concerne des incidents impliquant ces troupes* » (Lettre non publiée datée du 25 juin 1998). L'Organisation des Nations unies a réaffirmé sa position à plusieurs occasions (voir par exemple : Annuaire juridique des Nations unies, 1980, p. 184 et 185 ; Lettre du Conseiller juridique de l'Organisation des Nations unies, M. Hans Corell, au Directeur de la Division de la codification, M. Václav Mikulka, 3 février 2004).

373 Assemblée générale, *Commission du droit international – Deuxième rapport sur le responsabilité des organisations internationales, présenté par M. Georgio Gaja, Rapporteur spécial*, adopté à sa cinquante-cinquième session, Genève, 3 mai – 4 juin et 5 juillet – 6 août 2004, A/CN.4/541, 2 avril 2004, 31 pages, p. 17, § 35.

374 Commission du droit international, *Rapport de la Commission du droit international,* soixantième session, 5 mai-6juin et 7 juillet- 8 aout 2008, Assemblée générale des Nations unies, documents officiels, supplément n° 10, A/63/10, 445 pages, p. 297.

Secrétaire général des Nations unies[375].

Comme l'ont estimé également plusieurs auteurs, la question décisive en matière d'imputation d'un comportement donné semble être celle de savoir qui exerce effectivement un contrôle sur le comportement en cause[376]. Dès lors, les actes ou omissions des forces de l'Union européenne pourraient être imputables à l'UE s'il pouvait être prouvé qu'elle exerçait un contrôle effectif sur les forces déployées pour une mission/opération de maintien de la paix, en prenant en compte le degré de commandement et de contrôle exercés.

Comme nous venons de le présenter, le critère du contrôle effectif sur le comportement des forces apparaît être le critère retenu par le Secrétaire général des Nations unies, la Commission du droit international, la plupart des Etats et par la doctrine. Cependant, il convient de préciser que certaines décisions récentes de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) remettent ce point en question.

375 Plusieurs États ont dit qu'ils approuvaient le critère du 'contrôle effectif ou factuel' énoncé à l'article 5 : Allemagne (Assemblée générale, *Compte rendu analytique de la 21ème séance,* Sixième Commission, A/C.6/59/SR.21, 18 novembre 2004, 15 pages, p. 5, § 21), Italie (*ibid*., § 32), Chine (*ibid.*, § 39), République islamique d'Iran (Assemblée générale, *Compte rendu analytique de la 22ème séance,* Sixième Commission, A/C.6/59/SR.22, 16 novembre 2004, 13 pages, p. 3, § 6), France (*ibid.*, § 8), Nouvelle-Zélande (Assemblée générale, *Compte rendu analytique de la 21ème séance,* Sixième Commission, A/C.6/59/SR.23, 22 novembre 2004, 17 pages, p. 3, § 8), Fédération de Russie (*ibid.*, § 22), Mexique (*ibid.*, § 26), Grèce (*ibid.*, § 39) et Roumanie (Assemblée générale, *Compte rendu analytique de la 25ème séance,* Sixième Commission, A/C.6/59/SR.25, 11 février 2005, 11 pages, p. 4, § 16). Le Fonds monétaire international a appuyé, lui aussi, l'article 5 (Assemblée générale, *Commission du droit international – Responsabilité des organisations internationales – Commentaires et observations des gouvernements et des organisations internationales,* Cinquante-septième session, Genève, 2 mai - 3 juin et 4 juillet – 5 août 2005, A/CN.4/556, 12 mai 2005, 69 pages, sect. II.F). Le Japon (A/C.6/59/SR.21, § 55) a indiqué que le critère appelait des 'éclaircissements' ; le Bélarus (A/C.6/59/SR.22, § 44) a estimé qu'il fallait « *définir clairement l'expression "contrôle effectif"* ». L'Autriche (*ibid.*, § 19) a suggéré de préciser que l'organe de l'État exerçait une des fonctions de l'organisation ; ceci pourrait être considéré comme sous-entendu, mais pourrait aussi être précisé dans le commentaire. La République de Corée (A/C.6/59/SR.23, §§ 16-17) a proposé de prendre en considération le critère du contrôle général, qui était généralement appliqué à la question différente de l'attribution à un État du comportement d'un particulier.

376 Certains auteurs parlent de 'contrôle effectif', d'autres de 'contrôle opérationnel' : AMERASINGHE (C.-F.), *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, 519 pages, pp. 241-244 ; AMRALLAH (B.), « The International Responsibility of the United Nations for Activities Carried Out by U.N. Peace-Keeping Forces », *Revue égyptienne de droit international*, 1976, vol. 32, pp. 57-82 ; CONDORELLI (L.), « Le statut des forces de l'ONU et le droit international humanitaire », *Rivista di Diritto internazionale*, 1995, n° 4, pp. 881-906, pp. 887-888 ; HIRSCH (M.), *The Responsibility of International Organizations toward Third Parties : some Basic Principles,* Nijhoff, Dordrecht/Londres, 1995, XVI-220 pages, pp. 64-67 ; KLEIN (P.), *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens,* Bruylant, Bruxelles, 1998, 673 pages, pp. 378-382 ; PEREZ GONZALEZ (M.), « Les organisations internationales et le droit de la responsabilité », *RGDIP*, 1988, vol. 92, pp. 63-102, p. 88 ; SCOBBIE (I.), « International Organizations and International Relations », in R.-J. Dupuy, (dir.), *Manuel sur les organisations internationales,* 2ème éd., Nikhoff, Dordrecht/Boston/London, 1998, XXXVII-967 pages, pp. 890-891 ; SOREL (J.-M.), *op. cit*., note n° 371, pp. 127-129 ; Association de Droit International, *Report of the Seventieth Conference*, held in New Delhi, 2-6 April 2002, p. 797.

B] Les divergences jurisprudentielles : critère du contrôle effectif ou critère du contrôle ultime ?

Après l'adoption de l'article 5 par la Commission du droit international, la Cour européenne des droits de l'homme a examiné dans *Behrami et Behrami c/ France* et *Saramati c/ France, Allemagne et Norvège*, la question de l'attribution d'un comportement - dans le cas des forces au Kosovo mises à la disposition de l'Organisation des Nations unies (MINUK) ou autorisées par l'Organisation des Nations unies (KFOR) - aux États parties à la Convention ou à l'Organisation pour le compte de laquelle ils prétendaient agir[377]. Ces affaires soulevaient la question de la compétence *ratione personae* de la Cour en ce qui concerne des requêtes contestant la licéité du comportement de contingents nationaux[378]. La Cour, après avoir cité *in extenso* l'article 5 du projet de la Commission du droit international, a résumé différents paragraphes du commentaire y relatif[379]. Il est intéressant de noter que la décision de la Cour ne contenait aucune critique du critère énoncé par la

377 Rendues en Grande chambre, les deux décisions d'irrecevabilité de la CEDH du 31 mai 2007 sont relatives à la présence de la Force internationale de sécurité (KFOR) et de la mission d'administration intérimaire des Nations unies (MINUK) au Kosovo, mandatées par la résolution 1244 du Conseil de sécurité adoptée le 10 juin 1999 en vertu du Chapitre VII de la Charte. Dans la première affaire (CEDH, gr. ch., *Agim Behrami et Békir Behrami c/ France,* Décision sur la recevabilité de la requête n° 71412/01, 31 mai 2007, www.echr.coe.int/), les requérants se plaignaient de ce que les troupes françaises de la KFOR n'avaient pas correctement déminé le site de Mitrovica, l'explosion d'une bombe à dispersion ayant tué un enfant et gravement blessé un autre. Il s'agissait de savoir si les faits reprochés étaient imputables à la France, en tant que responsable du commandement de la KFOR sur le secteur de Mitrovica, ou bien à la MINUK, organe subsidiaire des Nations unies. Dans la seconde affaire (CEDH, gd. ch, *Ruzhdi Saramati c/ Allemagne, France et Norvège,* Décision sur la recevabilité de la requête n° 78166/01, 31 mai 2007, www.echr.coe.int/), le requérant se plaignait d'avoir été arrêté par la police de la MINUK, et détenu par la KFOR en violation des articles 5 et 13 de la Convention. La Cour devait apprécier ici si la détention extrajudiciaire de M. Saramati était imputable à la France, l'Allemagne et la Norvège, en ce que certains de leurs officiers supérieurs avaient, en tant que COMKFOR, contribué à cette situation ou bien à l'ONU, en ce que cette organisation, par le biais du contrôle effectué par le Conseil de sécurité sur la KFOR, devait se voir attribuer la responsabilité des actes en cause. Voir également : Commission européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise), *Avis sur les droits de l'homme au Kosovo : établissement éventuel de mécanisme de contrôle*, adopté par la Commission de Venise lors de sa 60ème session plénière, Venise, 8-9 octobre 2004, §§ 79-90, http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)033-f.asp

378 Sur ces deux affaires, voir notamment : DE SENA (P.) et VITUCCI (M.-C.), « The European Courts and the Security Council : Between Dédoublement Fonctionnel and Balancing of Values », *EJIL*, 2009, n° 1, pp. 193-228 ; LAGRANGE (Ph.), « Responsabilité des Etats pour actes accomplis en application du Chapitre VII de la Charte des Nations unies », *RGDIP*, 2008, n° 1, pp. 85-110 ; LALY-CHEVALIER (C.), « Les opérations militaires et civiles des Nations unies et la Convention européenne des droits de l'homme (Cour eur. dr. h., gde ch., décision du 31 mai 2007, *Behrami et Saramati*) », *RBDI,* 2007, n° 2, pp. 627-661 ; MESSINEO (F.), « The House of Lords in Al-Jedda and Public International Law : Attribution of Conduct to UN-Authorized Forces and the Power of the Security Council to Displace Human Rights », *NILR*, 2009, n° 2, pp. 35-62 ; SARI (A.), « Juridiction and International Responsability in Peace Support Operations : the Behrami and Saramati Cases », *HRLR,* 2008, n° 1, pp. 151-170, p. 164 ; SARI (A.), « The conclusion of international agreements by the European Union in the context of the ESDP », *ICLQ*, 2008, n° 1, pp. 53-86, p. 84 ; SCHMALENBACH (K.), « Third Party Liability of International Organizations : a Study on Claim Settlement in the Course of Military Operations and International Administrations », *International peacekeeping,* 2006, vol. 10, pp. 33-69 ; VERDIRAME (G.), « Breaches of the European Convention on Human Rights Resulting from the Conduct of International Organisations », *HRLR*, 2008, n° 2, pp. 209-213 ; ZWANENBURG (M.), *Accountability of Peace Support Operations*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2005, IX-363 pages.

379 CEDH, gr. ch., *Agim Behrami et Békir Behrami c/ France* et *Ruzhdi Saramati c/ Allemagne, France et Norvège,* Décision sur la recevabilité des requêtes n° 71412/01 et n° 78166/01, 31 mai 2007, §§ 29-33, www.echr.coe.int/

Commission. L'imputation du comportement devrait aussi, à cet égard, être fondé sur un critère factuel. Toutefois, la Cour s'est appuyée sur une autre notion du contrôle pour prendre sa décision.

Elle a estimé que la question clef à trancher était celle de savoir si le Conseil de sécurité avait conservé l'autorité et le contrôle ultimes et si seul le commandement opérationnel était délégué. Pour parvenir à déterminer si le Conseil de sécurité avait conservé le contrôle ultime et l'autorité nécessaire sur l'opération, la Cour va bâtir son raisonnement sur cinq arguments. Premièrement, le Chapitre VII autorise le Conseil de sécurité à déléguer un pouvoir aux "États membres et aux organisations internationales compétentes". Deuxièmement, le pouvoir en question était un pouvoir qui pouvait être délégué. Troisièmement, cette délégation n'était ni présumée ni implicite, mais explicitement déjà prévue dans la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité. Quatrièmement, la résolution fixait des limites suffisamment définies à la délégation en déterminant le mandant avec la précision voulue, puisqu'y sont énoncés les objectifs à atteindre, les rôles et responsabilités assignés ainsi que les moyens à employer. Le libellé vague de certaines dispositions ne pouvait pas être totalement évité eu égard au caractère constitutif d'un tel instrument, dont le rôle est de fixer des objectifs et des buts généraux, non de décrire ou d'intervenir dans le détail de la mise en œuvre et des choix opérationnels. Cinquièmement, les dirigeants de la présence militaire devaient en vertu de la résolution rendre des comptes au Conseil de sécurité de manière à permettre à celui-ci d'exercer ses autorités et contrôle généraux. Dit autrement, lorsque l'opération d'une organisation régionale est légalement autorisée à intervenir sur la base du Chapitre VII, le Conseil de sécurité agit en vertu de son pouvoir et le conserve, à partir du moment où il encadre l'action de l'organisation régionale par le biais des précisions incluses dans la résolution et par le biais des rapports transmis.

Tout en reconnaissant l'effectivité (notamment l'unité) du commandement opérationnel de l'OTAN (§ 139), elle a noté, que la présence de la KFOR au Kosovo se fondait sur une résolution adoptée par le Conseil de sécurité et conclu, que la KFOR exerçait des pouvoirs que le Conseil de sécurité lui avait légalement délégués en vertu du Chapitre VII, de sorte que l'action litigieuse était, en principe, attribuable à l'ONU (§ 141). Le commandement opérationnel direct du Conseil de sécurité n'est pas une exigence des missions de sécurité collective fondées sur le Chapitre VII. Il ne peut à lui seul permettre de déterminer le sujet à tenir pour responsable. Seul finalement le critère de contrôle ultime est déterminant. Après avoir présenté le raisonnement de la Cour, il convient de relever que la plupart des opérations contemporaines, en particulier celles menées par l'UE, respectent ces cinq éléments. Il pourrait donc être considéré que le Conseil de sécurité y conserve son contrôle ultime et une autorité suffisante. Partant - si l'on s'en tient au raisonnement de la Cour

-, la plupart des actions ou omissions reprochées aux forces de l'UE lors d'une opération militaire autorisée par le Conseil de sécurité sur la base du Chapitre VII seraient attribuables à l'ONU, faisant fi du contrôle politique et de la direction stratégique exercés par le COPS sous le contrôle du Conseil. A contrario, plusieurs commentateurs ont fait observer à juste titre que, si la Cour avait appliqué le critère du contrôle effectif énoncé par la Commission du droit international, elle serait parvenue à la conclusion différente que le comportement de contingents nationaux alloués à la KFOR devait être attribué soit à l'État d'envoi, soit à l'OTAN[380].

Ce raisonnement quelque peu simpliste du juge de Strasbourg a été confirmé à de nombreuses reprises. Dans *Kasumaj c/ Grèce* et *Gajić c/ Allemagne*[381], la Cour européenne des droits de l'homme a réaffirmé sa position concernant l'attribution à l'Organisation des Nations unies du comportement de contingents nationaux alloués à la KFOR. De même, dans *Berić et consorts c/ Bosnie-Herzégovine*, elle a cité textuellement et longuement sa décision précédente dans *Behrami et Saramati* pour conclure que le comportement du Haut-Représentant en Bosnie-Herzégovine était, lui aussi, attribuable à l'ONU[382].

Toujours dans le cadre de l'analyse du critère retenu au niveau juridictionnel, notons l'important jugement rendu par la Chambre des Lords dans *Al-Jedda* qui se réfère lui aussi longuement à l'article 5 du projet de la Commission du droit international et au commentaire y afférent[383]. La Chambre des Lords devait examiner une plainte découlant de la mise en détention d'une personne par le contingent britannique en Iraq. La résolution 1546 (2004) du Conseil de sécurité avait

380 BODEAU-LIVINEC (P.), BUZZINI (G.-P.) et VILLALPANDO (S.), « Behrami & Behrami v. France, Saramati v. France, Germany & Norway », *AJIL*, 2008, n° 2, pp. 322-330, p. 329 ; KLEIN (P.), « Responsabilité pour les faits commis dans le cadre d'opérations de paix et étendue du pouvoir de contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme : quelques considérations critiques sur l'arrêt Behrami et Saramati », *AFDI,* 2007, vol. 53, pp. 43-64, p. 55 ; LAGRANGE (Ph.), *op. cit*., note n° 378, pp. 94-95 ; LARSEN (K.-M.), « Attribution of Conduct in Peace Operations: The 'Ultimate Authority and Control' Test », *EJIL*, 2008, n° 3, pp. 509-531, pp. 521-522 ; MILANOVIC (M.) et PAPIC (T.), « As Bad As It Gets : The European Court of Human Rights' Behrami and Saramati Decision and General International Law », *ICLQ*, April 2009, n° 2, pp. 267-296 ; ORAKHELASHVILI (A.), « R (on the application of Al-Jedda) (FC) v. Secretary of State for Defence », *AJIL,* 2008, n° 2, pp. 337-345, p. 341 ; PALCHETTI (P.), « Azioni di forze istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo : i casi Behrami e Saramati », *Rivista di Diritto Internazionale*, 2007, n° 3, pp. 681-704, pp. 689-690 ; SARI (A.), « Jurisdiction and International Responsibility in Peace Support Operations: The Behrami and Saramati Cases », *HRLR*, 2008, n° 1, pp. 151-170, p. 164.

381 CEDH, *Ilaz Kazumaj c/ Grèce*, Décision sur la recevabilité de la requête n° 6974/05, 5 juillet 2007, www.echr.coe.int/ ; CEDH, *Slavisa Gajic c/ Allemagne*, Décision sur la recevabilité de la requête n° 31446/02, 28 août 2007, www.echr.coe.int/

382 CEDH, *Beric c/ Bosnie-Herzégovine*, Décision sur la recevabilité des requêtes n° 36357/04, 36360/04, 38346/04, 41705/04, 45190/04, 45578/04, 45579/04, 45580/04, 91/05, 97/05, 100/05, 1121/05, 1123/05,1125/05, 1129/05, 1132/05, 1133/05, 1169/05, 1172/05, 1175/05, 1177/05, 1180/05, 1185/05, 20793/05 et 25496/05, 16 octobre 2007, www.echr.coe.int/

383 Chambre des Lords, 12 décembre 2007, *R (sur la requête d'Al-Jedda) (FC) c/ Secretary of State for Defence*, par. 5 de l'opinion de Lord Bingham of Cornhill, www.publications.parliament.uk/pa/ld/ldjudgmt.htm

autorisé préalablement la présence de la force multinationale dans ce pays. Selon des opinions majoritaires, les parties étaient d'accord pour considérer que le principe directeur en la matière était celui exprimé par la Commission à l'article 5 de son projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales. Si les opinions majoritaires semblèrent appuyer les vues exprimées par la Cour européenne des droits de l'homme dans *Behrami et Saramati*, après un examen des faits en cause, la Chambre des Lords conclut que « *il ne pouvait pas être affirmé à proprement parler que les forces américaines et britanniques étaient placées sous le contrôle et le commandement effectifs de l'ONU ou que les forces britanniques étaient placées sous un tel contrôle et commandement lorsqu'elles avaient arrêté l'appelant* »[384]. Le critère retenu par la Chambre fut donc celui du contrôle effectif, et non pas celui du contrôle ultime retenu par la CEDH.

Plus récemment, un jugement du Tribunal de grande instance de La Haye a examiné l'attribution du comportement du contingent néerlandais de la FORPRONU en relation avec le massacre de Srebrenica. Ce jugement ne comportait qu'une référence d'ordre général au projet de la Commission[385]. Le Tribunal a estimé que les faits reprochés au bataillon néerlandais devaient être considérés comme des faits d'un contingent de la Force de protection des Nations unies (FORPRONU) et que ces faits et omissions devaient être attribués strictement, car c'était là une question de principe, à l'ONU (§ 4.11). Il s'est ensuite demandé si le bataillon néerlandais avait reçu pour instruction des autorités néerlandaises d'ignorer les ordres de l'ONU ou de braver ceux-ci et, au cas où ledit bataillon aurait agi conformément à pareille instruction des Pays-Bas, si cela constituait une violation de la base factuelle sur laquelle reposait l'attribution à l'ONU (§ 4.14.1). Le Tribunal n'a pas estimé qu'il y avait suffisamment d'éléments pour parvenir à une telle conclusion.

Ces différentes décisions nationales ou régionales n'ont pas eu d'incidences sur le critère de contrôle effectif retenu par la Commission du droit international. Son rapporteur a, en effet, considéré que : « *à en juger par la façon généralement positive dont les États ont réagi à l'égard du critère énoncé à l'article 5 et par l'absence de toute critique de ce critère dans toutes les décisions judiciaires dont il est fait état plus haut, il n'y a pas lieu d'apporter des modifications à l'article 5. Certes, la Cour*

384 House of Lords, *Opinions of the Lords of Appeal for Judgment in the cause : R (on the application of Al-Jedda (FC) (Appellant) v. Secretary of State for Defence (Respondent)*, Session 2007-08, [2007] UKHL 58, 69 pages, p. 19, § 23. L'opinion est exprimée par Lord Bingham of Cornhill (§§ 22-24). La baronne Hale of Richmond (§ 124), Lord Carswell (§ 131) et Lord Brown of Eaton-under-Heywood (§§ 141-149) se sont rangés derrière cette conclusion. Lord Rodger of Earlsferry exprimant son désaccord.
385 Tribunal de grande instance de La Haye, *Mr Knijff v. The State of the Netherland*, 10 septembre 2008, aff. n° 265615/HA ZA 06-1671, http://zoeken.rechtspraak.nl

européenne des droits de l'homme a retenu un critère d'attribution différent et est parvenue, en ce qui concerne l'attribution du comportement de contingents nationaux alloués à une force autorisée par l'ONU, à une conclusion autre que celle à laquelle on serait parvenu sur la base de l'article 5, comme le précise le commentaire. Il reste que, sans pour autant minimiser l'importance de pareille jurisprudence, on pourrait difficilement accepter sur la seule foi du jugement rendu dans Behrami et Saramati, que le critère y appliqué peut être considéré comme une règle universelle. Par ailleurs, sur le plan des principes, l'approche adoptée par la Cour européenne des droits de l'homme n'est pas convaincante. Elle conduirait à attribuer à l'ONU un comportement que l'Organisation n'a pas expressément autorisé et dont elle n'a guère connaissance, voire aucune connaissance du tout. Il n'est donc pas surprenant que, dans son rapport de juin 2008 concernant la Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo, le Secrétaire général de l'ONU ait pris ses distances à l'égard de ce critère et affirmé ceci : "Il est entendu que la responsabilité internationale de l'ONU sera limitée à la mesure de son contrôle opérationnel effectif" »[386].

On retiendra donc de ce qui précède que le critère essentiel en matière d'imputation apparaît clairement être celui retenu dans l'article 5 du projet d'articles de la Commission du droit international, c'est-à-dire celui du contrôle effectif. On ne peut donc que s'étonner de la position décalée et controversée du juge de la CEDH. Ceci étant posé, il convient à présent de se pencher sur le cas spécifique de l'UE.

<u>PARAGRAPHE II</u> : L'imputation à l'UE des actes commis lors des opérations/missions européennes

Il convient de distinguer les opérations militaires des missions de l'UE, notamment en raison des différences en matière de chaîne de commandement. Nous commencerons donc par nous pencher sur le cas des opérations militaires de l'UE (**A**), avant d'envisager celui de ses missions civiles (**B**).

386 Assemblée générale, *Commission du droit international – Septième rapport sur la responsabilité des organisations internationales – Giorgio Gaja, Rapporteur général*, adopté à sa soixante et unième session, Genève, 4 mai – 5 juin et 6 juillet – 7 août 2009, A/CN.4/610, 27 mars 2009, 44 pages, p. 13, § 30.

A] L'imputation incertaine à l'UE des actes commis en matière militaire

Le critère de contrôle effectif exige un examen minutieux de la composition des forces en question, leurs relations avec l'Organisation des Nations unies, avec l'organisation européenne et leur État d'envoi, la structure de commandement, qui sont autant d'éléments déterminants en matière d'imputation. Il convient de distinguer trois catégories d'opérations de maintien de la paix : les opérations de l'ONU, les opérations déléguées par l'ONU, et les opérations autorisées par l'ONU.

Dans le premier cas, l'opération est un organe subsidiaire des Nations unies. Les forces sont établies par le Conseil de sécurité. Elles sont placées sous le contrôle du Secrétariat général de l'organisation, qui est le véritable métronome de l'action de ces Forces et qui en rend compte au Conseil de sécurité. Il peut nommer des représentants spéciaux, ainsi que des commandants spécifiques de chaque opération, commandants qui lui font ensuite rapport de leurs activités sur le terrain. Les forces nationales sont placées sous le contrôle des Nations unies par des accords spéciaux. Par ces accords, les États membres reconnaissent que les forces en question ne sont plus des forces nationales, mais relèvent du contrôle exclusif des Nations unies et servent les causes des Nations unies (et non des causes nationales). Ainsi, les contingents nationaux sont placés sous commandement onusien : ils exécutent les ordres de leurs officiers, qui eux mêmes, obéissent au Secrétaire général et à ses délégués[387]. Du point de vue formel, les Forces sont un organe subsidiaire de l'Organisation et ses membres deviennent des agents des Nations unies : en principe les contingents qui la composent n'acceptent donc pas d'instructions de leurs États d'origine. Les forces déployées sont de vraies forces internationales, composées d'un agrégat de contingents nationaux, mais arborant les couleurs de l'ONU et des signes distinctifs (casque bleu, et sigle de l'ONU sur leurs véhicules peints en blanc) et l'ensemble du personnel bénéficie des immunités accordées aux agents de l'ONU. En outre, l'opération est financée par l'ONU. Ayant qualité d'organe subsidiaire de l'Organisation des Nations unies, ses actes sont en principe imputables à l'Organisation, et s'ils enfreignent une obligation internationale, ils engagent sa responsabilité et mettent à sa charge une obligation d'indemnisation.

387 Les États nationaux retiennent cependant le pouvoir disciplinaire et pénal sur les membres de leurs contingents étant donné que les Nations unies n'ont pas un système pénal propre.

Dans le cas de l'autorisation donnée par le Conseil de sécurité, l'opération est issue d'une initiative de l'Union européenne, qui cherchera à obtenir l'aval de l'ONU. Le mandat de l'opération, la durée de celle-ci, les objectifs à atteindre sont déterminés par l'organisation européenne, qui apprécie librement l'étendue de l'opération et la direction opérationnelle de ses forces (par le biais du Conseil de l'Union européenne et du COPS)[388]. En théorie, le Conseil de sécurité se contente d'autoriser l'opération et de demander la remise de rapports réguliers : les forces sont placées sous le contrôle de l'UE, qui remettra à intervalles réguliers des rapports au Secrétaire général des Nations unies, qui les transmettra alors au Conseil de sécurité[389]. L'organisation régionale nomme les commandants spécifiques de chaque opération, qui lui transmettent ensuite directement des rapports sur leurs activités sur le terrain, et non pas directement à l'ONU[390]. Les forces nationales sont placées sous le contrôle politique et la direction stratégique de l'organisation régionale : ils exécutent les ordres de leurs officiers, qui eux-mêmes, obéissent au Commandant militaire de l'opération, qui lui même obéit aux directives politiques du COPS. En principe donc, les contingents qui la composent n'acceptent aucune instruction de leur État d'origine ou de l'ONU, mais acceptent les instruction du Commandant nommé par le Conseil. Les forces déployées sont les forces de l'organisation régionale, composées d'un agrégat de contingents nationaux, mais arborant les couleurs et les signes distinctifs de l'organisation européenne, et l'ensemble du personnel bénéficie des immunités accordées aux membres de la Force de l'UE par l'organisation régionale (à la suite d'un accord qu'elle a elle-même conclu avec l'État hôte)[391]. Les opérations sont financées par l'organisation régionale (et non pas l'ONU)[392]. Le contrôle de l'ONU est limité à la remise de rapports. Nous considérons que dans ce cas de figure, seule la responsabilité de l'organisation régionale devrait être recherchée (ou une responsabilité subsidiaire de ses États membres), mais en aucun cas, une responsabilité de l'ONU, qui n'exerce ni en droit, ni en fait, un véritable contrôle sur l'opération.

---

388 « *Une fois que le Conseil a pris les décisions nécessaires prévues par les procédures relatives à la gestion de crises par l'Union européenne, y compris les décisions concernant le commandant de l'opération (COPER), le plan d'opération (OPLAN), les règles d'engagement, l'état-major d'opération (OHQ) et le commandant de la force de l'Union européenne (Comanfor), le Conseil décide du lancement de l'opération* » (Action commune 2003/92/PESC du Conseil, 27 janvier 2003, *relative à l'opération militaire de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine*, JOUE, n° L 34, 11.2.2003, pp. 26-29, p. 27, article 3).

389 Voir par exemple : Résolution 1575 (2004) du Conseil de sécurité, *sur la situation en Bosnie-Herzégovine*, adoptée à sa 5085ème séance, 22 novembre 2004, S/RES/1575 (2004), 5 pages, p. 5.

390 Voir par exemple : Action commune 2004/570/PESC du Conseil, 12 juillet 2004, *concernant l'opération militaire de l'Union européenne en Bosnie-et-Herzégovine*, JOUE, n° L 252, 28.7.2004, pp. 10-14, p. 11, article 2 et article 4 ; Action commune 2003/92/PESC du Conseil, *op. cit*., note n° 388, articles 4 § 3 et 5 § 2.

391 Décision 2003/222/PESC du Conseil, 21 mars 2003, *concernant la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et l'ancienne République yougoslave de Macédoine relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne (FUE) dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine,* JOUE, n° L 82, 29.3.2003, pp. 45-51, p. 48, article 3 et article 6.

392 En réalité par les États membres de l'UE, en ce qui concerne les opérations militaires (cf : mécanisme Athena).

La première opération militaire de l'Union européenne fut l'opération Concordia, menée en 2003, dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine. L'action commune 2003/92/PESC du 27 janvier 2003 du Conseil se réfère à la résolution 1371 (2001) du Conseil de sécurité, dans laquelle celui-ci se félicitait des efforts déployés par l'Union européenne[393]. Le Conseil de sécurité n'en ajoutera pas davantage, et il n'y eut pas de résolution ultérieure demandant au Haut représentant de lui transmettre de rapports. Il serait particulièrement difficile de considérer que le Conseil de sécurité exerçait un contrôle sur l'opération, et partant, possible de lui imputer le comportement des forces de l'Union européenne. Il faut donc en déduire que l'Union européenne devrait être tenue pour responsable. Pourtant, la situation peut s'avérer plus complexe encore étant donné, que pour cette opération précise, ce fut le SACEUR-OTAN qui assura le contrôle et le commandement de l'opération (conformément aux accords de Berlin plus), tandis que le COPS assurait le contrôle politique de la situation[394]. Comme il n'est pas possible de considérer la responsabilité de l'OTAN (à défaut de personnalité juridique internationale de l'organisation, et comme l'opération est censée être une opération "autonome" de l'UE), il faudrait donc estimer dans ce cas de figure, soit la responsabilité de l'Union européenne soit la responsabilité de l'État membre du contingent ou du membre responsable. Il conviendrait également de déterminer si le critère du contrôle effectif renvoie au contrôle politique (exercé sur l'opération par le COPS) ou alors sur le contrôle et le

393 Résolution 1371 (2001) du Conseil de sécurité, *sur la situation de l'ex-République yougoslave de Macédoine*, adoptée à sa 4381ème séance, 26 septembre 2001, S/RES/1371 (2001), 2 pages, p. 2, § 4. On peut revenir un instant sur l'expression du Conseil de sécurité qui 'se félicite', et se demander si cela équivaut à une autorisation. Robert Kolb estime pour sa part que « *dans des conditions strictes, on peut l'admettre. En effet, l'autorisation au sens de l'article 53 n'est liée à aucun formalisme. Il suffit que la volonté du Conseil de sécurité émerge d'une manière claire, ne laissant place à aucune équivoque. Une telle situation peut se présenter si le Conseil s'exprime positivement sur une opération et si cette prise de position traduit nettement que le Conseil approuve ou se félicite de l'action. De surcroît, aucun membre permanent du Conseil ne doit se dissocier de cette appréciation et la majorité des autres membres du Conseil doit partager l'approbation. Lorsque ces conditions très strictes sont remplies, il sera possible, au cas par cas, de parler d'une autorisation implicite. Le caractère 'implicite' de l'autorisation, dans ce cas, relève plus du non-formalisme que d'une réelle 'implicité'* » (KOLB (R.), « Article 53 », in J.P. Cot, A. Pellet et M. Forteau (dir.), *La Charte des Nations unies - Commentaire article par article,* Economica, Paris, 2005, 3ème édition, t. 2, 2363 pages, pp. 1403-1437, p. 1429).

394 Le recours aux moyens de l'OTAN en application des accords 'Berlin plus' revient à confier le commandement de l'opération à l'adjoint européen du commandement suprême des forces alliées en Europe (SACEUR). L'UE s'en remet alors à la chaîne de commandement de l'OTAN. L'État-major atlantiste installé au SHAPE est alors chargé de la planification stratégique, opérationnelle et tactique de l'opération. Ainsi, lors de l'opération Concordia, si le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération incombaient au Comité politique et de sécurité (COPS) de l'UE, le commandement stratégique était assuré par l'entremise de l'OTAN. Établi au sein du SHAPE, le quartier général européen conduisant Concordia était placé sous l'autorité du Commandant en chef adjoint des forces alliées en Europe. Le commandement de la force en Macédoine était installé à Skopje. Entre le Commandant en chef et le Commandant de la force sur le théâtre s'intercalait un commandeur régional de l'OTAN, celui d'AFSOUTH, qui était un point de passage obligé pour les directives et les comptes rendus. Il fallut donc insérer dans cet Etat-major situé à Naples un élément de liaison européen pour contrôler la conformité des directives envoyées à ce niveau au Commandant de la force située à Skopje. Autrement dit, l'essentiel du commandement de l'opération passait entre les mains d'AFSOUTH. Cela revenait à déposséder, dans la réalité, l'Union européenne du commandement réel de l'opération au profit des structures de l'OTAN. L'AFSOUTH fut un maillon ajouté à la chaîne de commandement qui priva l'UE d'une partie de son contrôle politique sur l'opération. Comme cette exemple le relève à suffisance le recours à cette solution atlantiste ne permet pas à l'UE d'exercer le plein exercice du contrôle politique lors des opérations.

commandement opérationnel (exercé en l'occurrence par le SACEUR-OTAN). Dans le premier cas, la responsabilité internationale de l'Union européenne pourrait être envisagée. Dans le second cas, la responsabilité individuelle des États membres pourraient être mises en cause (pour les faits de leurs contingents nationaux) ou alors il resterait la possibilité d'une mise en œuvre de la responsabilité collective des États membres pour les faits de la Force de l'UE. On peut relever que malgré les ambiguïtés issues de la chaîne de commandement de la FUE, lorsque l'UE a recours aux moyens de l'OTAN, et donc au commandement du SACEUR, l'action commune précise que « *l'ensemble de la chaîne de commandement demeurera sous le contrôle politique et la direction stratégique de l'Union européenne pendant toute la durée de l'opération, après consultation entre les deux organisations. Dans ce cadre, le commandant de l'opération rendra compte de la conduite de l'opération exclusivement aux organes de l'Union européenne. L'OTAN sera informée de l'évolution de la situation par les organes appropriés, en particulier le COPS et le président du Comité militaire* »[395]. L'imputabilité des actes/omissions des Forces de l'UE est donc particulièrement complexe dans ce cas de figure.

Entre ces deux extrêmes, il existe une catégorie plus complexe d'opérations : celles qui ont été mises en place à la demande expresse du Conseil de sécurité. Il s'agit du cas de la délégation, qui se situe entre les deux catégories que nous venons d'envisager. L'Organisation des Nations unies demande expressément à une organisation régionale d'intervenir au service d'intérêts onusiens. La délégation se distingue par plusieurs éléments : le contrôle du Conseil de sécurité et son implication dans le déroulement de l'opération sont beaucoup plus poussés que dans le cas de l'autorisation. Il peut limiter le mandat de l'organisation, et s'il y a transfert d'un pouvoir d'utiliser la force, l'exercice de celui-ci se fait au nom des intérêts de l'ONU. Il est estimé que cette délégation est soumise à une série de conditions : la qualification revient au seul Conseil de sécurité, le pouvoir délégué est grevé de limites, le pouvoir de contrôle sur l'exercice des compétences déléguées par le Conseil de sécurité doit être plus poussé que la seule remise de rapports, le Conseil de sécurité retient et exerce un pouvoir de supervision et de contrôle général. En particulier le Conseil de sécurité peut à tout moment changer les conditions d'exercice du pouvoir transféré, voire mettre fin à la délégation. Pour autant, l'UE conserve sont autonomie décisionnelle et opérationnelle pendant tout le déroulement de l'opération.

395 Action commune 2003/92/PESC du Conseil, *op. cit*., note n° 388, article 10 § 2.

Il découle de ce qui précède qu'il est loin d'être évident d'établir des règles précises en matière d'imputation. Dans les trois cas, le Conseil de sécurité est à l'origine de la résolution autorisant le déploiement de la force de maintien de la paix. C'est lui qui a autorisé les forces à "user de tous les moyens nécessaires" pour accomplir les objectifs de l'opération. Il conserve (en théorie) le contrôle ultime sur l'opération, et si l'on part du postulat que l'opération est basée sur une autorisation en bonne et due forme, et que l'organisation régionale a remis des rapports détaillés à l'ONU, il pourrait être considéré que dans les trois cas de figure, l'ONU puisse être tenue pour responsable des agissements des forces de maintien de la paix, quels qu'aient été les biais choisis par le Conseil de sécurité pour parvenir à régler un conflit international (solution retenue par la CEDH). Le Conseil de sécurité ne peut pas, en effet, autoriser des organisations régionales "à user de tous les moyens nécessaires", et se dégager de toute responsabilité en la matière, matière dont la Charte lui donne la responsabilité principale. Pour autant, il ne peut être nié que son degré de contrôle varie d'une opération à une autre, et que ce degré de contrôle semble dépendre du bon vouloir de l'organisation régionale. D'autant plus que les organisations régionales tendent à affirmer leur autonomie par rapport au Conseil de sécurité. Comme l'écrivent Ruys et Wouters, « *The EU is only willing to engage in an operation if it has been able to make its own analysis of the situation and has been involved in the preparation and strategic planning ab initio. The operation makes clear that the EU is only willing to engage in stand-by operations on its own terms* »[396]. Les solutions en matière d'imputation ne peuvent être établies qu'après une étude poussée du degré de contrôle, des chaînes de commandements, et des faits précis de l'espèce. La portée du contrôle ne pourra être appréciée qu'au cas par cas, certes au regard des exigences formelles imposées par le Conseil de sécurité, mais également en tenant compte de l'effectivité de la réponse à ces exigences (solution retenue par quelques juridictions nationales).

L'opération Artemis fut déployée suite à une demande du Conseil de sécurité. Le Conseil de sécurité autorisa cette opération dans sa résolution 1484 (2003) en date du 30 mai 2003. Il ne se contenta pas d'autoriser l'opération, mais en précisa tout d'abord le mandat (contribuer à stabiliser les conditions de sécurité et à y améliorer la situation humanitaire, assurer la protection de l'aéroport et des personnes déplacées se trouvant dans les camps de Bunia et, si la situation l'exige, contribuer à assurer la sécurité de la population civile et du personnel des Nations unies et des organisations humanitaires dans la ville), et il pria enfin les responsables de la Force multinationale intérimaire d'urgence à Bunia de lui rendre compte régulièrement, par l'intermédiaire du Secrétaire général, de

396 RUYS (T.) et WOUTERS (J.), « UN-EU Cooperation in Crisis Management : Partnership or Rhetoric ? », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects,* T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 215-232, p. 230.

l'exécution du mandat de la Force. Si le Conseil de sécurité « *décide qu'Eufor R.D.Congo sera autorisée à prendre toutes les mesures nécessaires, dans la limite de ses moyens et capacités, pour s'acquitter des tâches* » définies entre les deux organisations (§ 8), il prend note de ce que les décisions visant à engager Eufor R.D.Congo pour s'acquitter des missions mentionnées au paragraphe 8 « *seront prises par l'Union européenne à la demande du Secrétaire général ou, en cas d'urgence, en consultation étroite avec la MONUC* » (§ 9)[397]. Dès lors, il faut considérer ici, que l'ONU pourrait être tenue pour responsable des actes commis par les forces de l'UE, à partir du moment où celles-ci auraient agi suivant les instructions du Secrétaire général ou celles de la MONUC.

On peut rappeler également l'opération militaire de l'Union européenne au Tchad et en République centrafricaine, qui fait suite à une demande du Secrétaire général de l'ONU. La résolution 1778 (2007) du Conseil de sécurité des Nations unies du 25 septembre 2007 autorise le déploiement de l'opération en vertu du Chapitre VII de la Charte[398]. Il prie l'Union européenne, dans l'article 12 de sa résolution, de faire rapport au Conseil de sécurité, au milieu et à la fin d'une période précisée, sur la manière dont son opération s'acquittera de son mandat. On ne peut pas considérer ici que l'ONU exerce un contrôle effectif sur le déroulement de l'opération (sauf à considérer que la remise de rapport soit un élément suffisant de contrôle). La responsabilité serait donc celle de l'Union européenne ou celles des États membres dont les contingents ou les membres responsables relèvent. Mais, ce ne sont là que des éléments théoriques de réponse. Certaines clarifications restent encore à apporter, ne serait-ce que dans ce qu'il faut comprendre par le critère du contrôle effectif. Il faudrait savoir si l'élément principal en matière d'imputabilité est celui du contrôle politique exercé sur l'opération par le COPS, ou alors le contrôle militaire exercé par le Commandant de l'opération, ou alors le contrôle de la Nation-cadre, ou alors le contrôle de l'État membre sur le contingent déployé. La chaîne de commandement militaire n'étant pas encore parfaitement unifiée, il reste à préciser quel est l'élément déterminant du contrôle effectif sur l'opération.

Dans l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre ce pays*, la Cour internationale de Justice a défini le critère de contrôle effectif, indiquant qu'un État doit avoir donné des instructions et des directives spécifiques à ses agents en ce qui concerne la commission d'actes

397 Résolution 1484 (2003) du Conseil de sécurité, *sur la situation en République démocratique du Congo,* adoptée à sa 4764ème séance, 30 mai 2003, S/RES/1484 (2003), 3 pages, p. 3, § 1 et § 9 ; Résolution 1671 (2006) du Conseil de sécurité, *sur la situation concernant la République démocratique du Congo*, adoptée à sa 5421ème séance, 25 avril 2006, S/RES/1671 (2006), 4 pages, p. 3.

398 Résolution 1778 (2007) du Conseil de sécurité, *sur la situation au Tchad, en République centrafricaine et dans la sous-région*, adoptée à sa 5748ème séance, 25 septembre 2007, S/RES/1778 (2007), 6 pages, p. 5.

spécifiques pour que les actes de ces agents leur soient attribuables[399]. Par contre, la Chambre d'appel du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a, dans l'affaire *Le Procureur c/ Dusko Tadic*, jugé que le critère de contrôle effectif énoncé par la Cour internationale de Justice s'écartait de la jurisprudence internationale et de la pratique des États. La Chambre a donc jugé que le critère moins rigoureux de contrôle général par un État suffisait pour attribuer à cet État les actes de tous les groupes hiérarchiquement organisés, comme les forces armées. Ce critère n'exige pas que des actes spécifiques soient expressément ordonnés mais seulement que l'État ait supervisé et planifié les actes d'un agent ou d'une organisation[400].

Pour engager la responsabilité de l'UE, il faut que soit prouvé l'intérêt juridique, c'est-à-dire un lien juridique suffisant unissant l'Union européenne aux opérations. Par exemple, le fait que les décisions soient prises par le Conseil (institution de l'UE) par des actions communes (actes juridiques qui lient les États membres) sur la base de l'article 14 TUE (actuellement des décisions sur la base de l'article 25 TUE), que les opérations soient placées sous le contrôle et la direction stratégique du COPS[401], que le Conseil (sur avis du COPS) peut décider d'un changement du mandat de l'opération et y mettre un terme, que le Conseil puis le COPS se chargent de la nomination du Commandant de l'opération/Chef de la mission, le fait que les membres des forces bénéficient de privilèges et d'immunités accordés à l'UE et négociés par elle, que les forces portent les insignes de l'UE et agissent sous le drapeau de l'UE, pourraient signifier que les opérations sont des organes subsidiaires de l'UE. « *As we said ealier, peacekeeping operations are established by the Council, which is a Union institution and the decision binds the Union as such. Secondly, the PSC exercises political control and strategic direction and can change the mandate or even abolish the whole operation. Even if its membership is not exclusively communautaire, the PSC is attached to the Council and represents the Union. Thirdly, the EU operation and Force Commander is appointed by the Council or the PSC if authorized by the Council. From the above it transpires that the peacekeeping force is in fact a Union organ and is controlled by the Union. In this case, and provides that the Union has legal personality, if a breach occurs that is attributable to the Union*

399 CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui ci (Nicaragua c/ Etats-Unis d'Amériques)*, 27 juin 1986, p. 189, www.icj-cij.org

400 TPIY, Chambre d'appel, Le Procureur c/ Tadic, 2 octobre 2005, IT-94-1, § 32, www.icty.org/

401 Voir notamment : ABASS (A.), « Extraterritorial Collective Security : the European Union and Operation Artemis », in M. Trybus et N. White (ed.), *European Security Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 381 pages, pp. 134-156, p. 140 ; ZWANENBURG (M.), « Toward a More Mature ESDP : Responsability for Violations of International Humanitarian Law by EU Crisis Management Operations », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 395-417, p. 404.

the latter incurs international responsability »[402].

Pourtant, rien ne prouve que le personnel déployé pour une opération donné soit suffisamment intégré à la structure institutionnelle de l'UE. Au contraire, il pourrait être estimé que le personnel reste des organes exclusifs des États membres. Comme l'écrit Zwanenburg, « *This transfer of authority is however not decisive. The criterion is which entity exercised control over specific conduct. Thus, if national authorities intervene in the EU chain of command, leading to specific conduct, that conduct must be attributed to the troop-contributing state. It is interesting to note that the wording proposed by Special Rapporteur Gaja for draft Article 5, used the expression "to the extend that the organization exercises effective control". This suggested that attribution was a matter of degree, i. e., that part of an instance of conduct could be attributed to the receiving organization and part to the sending state (...). The present wording of draft Article 5 is apparently not intended to exclude this possibility, since the ILC commentary explicitly states that dual or even multiple attribution cannot be excluded. However, it is difficult to imagine a situation in which the conduct of a national contingent would have to be attributed to the EU and the troop-contributing state. In this regard, it is regrettable that there is no definition of "effective control"* »[403].

On pourrait enfin être amené à distinguer les situations dans lesquelles l'État membre est responsable des faits reprochés des situations dans lesquelles l'État peut être tenu responsable d'un fait de l'organisation, le dernier cas entrainant l'attribution de la responsabilité plutôt que l'attribution d'un comportement[404]. Ceci étant posé en matière militaire, il s'agit à présent de se pencher sur les missions civiles de l'UE.

402 TSAGOURIAS (N.), « EU Peacekeeping Operations : Legal and Theretical Issues », in M. Trybus et N. White (ed.), *European Security Law,* Oxford University Press, Oxford, 2007, 381 pages, pp. 102-133, p. 122. Voir également : NAERT (F.), « Accountability for Violations of Human Rights Law by EU Forces », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 375-394, pp. 379-380 : « *The command and control arrangements in ESDP operations are such that these operations are de facto of the EU under its effective control and/or that the actions of Member States' armed forces put at the disposal of the EU for these operations are, in principle, attributable to the EU and not to the Member States* ».

403 ZWANENBURG (M.), *op. cit*., note n° 401, pp. 404-405). Voir également : BROWNLIE (I.), BROWNLIE (I.), « The Responsability of States for the Acts of International Organizations », in M. Ragazzi (ed.), *International Responsability Today : Essays in Memory of Oscar Schachter*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2005, LXXIV-472 pages, pp. 355-370, p. 355 ; YEE (S.), « The responsability of States Members of an International Organization for the Conduct as a result of membership of their Normal Conduct associated Membership », in M. Ragazzi (ed.), *International responsability today : Essays in Memory of Oscar Schachter*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2005, LXXIV-472 pages, pp. 435-454.

404 Sur cette question, voir notamment les développements suivants : ZWANENBURG (M.), *ibid.*, p. 406-412.

B] L'imputation à l'UE des actes commis en matière civile

Nous l'avons vu précédemment, l'Union européenne a mis en place une chaîne de commandement unifiée en matière de gestion civile des crises. Les membres de la mission sont placés sous le contrôle et le commandement du Chef de la mission, qui reçoit ses instructions du Commandant de la mission, qui agit selon les directives du COPS et du Haut représentant, qui agissent sous le contrôle du Conseil[405]. Cette chaîne de commandement emporte des conséquences en matière de responsabilité. C'est l'organisation européenne qui commande et contrôle le déroulement de la mission. Les membres de la mission sont normalement engagés ou nommés par l'UE et/ou secondés par les États membres et ne reçoivent aucune instruction de leur État membre respectif en ce qui concerne le déroulement opérationnel de la mission : « *they clearly act on behalf of the EU and not of any single state* »[406]. De plus, les missions de l'Union européenne ne nécessitent pas d'autorisation du Conseil de sécurité et ne sont pas sous le contrôle de celui-ci. Au regard du critère du contrôle effectif, il convient donc de considérer que les actes ou omissions des membres d'une mission de l'Union européenne sont imputables directement à l'Union européenne.

La mission civile européenne EULEX KOSOVO est particulière pour de nombreuses raisons : tout d'abord, il s'agit de la première mission civile de l'UE dotée de pouvoirs exécutifs ; ensuite son fondement juridique a été contesté au sein même du Conseil de sécurité[407]. Cette mission est désormais placée sous le "contrôle général des Nations unies". Le Secrétaire général des Nations unies a estimé « *que le meilleur moyen d'atteindre les objectifs de l'ONU serait que l'Union européenne joue un rôle opérationnel renforcé dans le domaine de l'état de droit, sous les auspices*

405 Conseil de l'Union européenne, *Draft Guidelines for Command and Control Structure for the EU Civilian Operations in Crisis Management*, Partial declassification of Document 9919/07 RESTREINT UE, 23 May 2007, doc. 9919/07, Bruxelles, 1.02.2008, 15 pages.

406 NAERT (F.), *op. cit*., note n° 402, p. 380. « *L'ensemble du personnel détaché reste sous le commandement intégral des autorités nationales de l'État d'origine ou de l'institution de l'Union européenne concernée. Les autorités nationales transfèrent le contrôle opérationnel (OPCON) de leurs effectifs, équipes et unités au commandant d'opération civil* » (Action commune 2008/736/PESC du Conseil, 15 septembre 2008, *concernant la mission d'observation en Géorgie, EUMM Georgia,* JOUE, n° L 248, 17.9.2008, pp. 26-31, p. 28, article 5 § 4). Voir également : Article 5 de la Décision du Conseil, 16 juin 2003, *relative au régime applicable aux experts et militaires nationaux détachés auprès du secrétariat général du Conseil et abrogeant les décisions du 25 juin 1997 et du 22 mars 1999, la décision 2001/41/CE et la décision 2001/496/PESC,* JOUE, n° L 160, 28.6.2003, pp. 72-80 : l'expert national détaché « *s'acquitte de ses tâches et règle sa conduite en se préoccupant uniquement des intérêts du Conseil* ».

407 Conseil de sécurité des Nations unies, *Résolutions 1160 (1998), 1199 (1998), 1203 (1998), 1239 (1999) et 1244 (1999) du Conseil de sécurité - Lettre datée du 17 février 2008, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de la Serbie auprès de l'Organisation des Nations unies (S/2008/103) - Lettre datée du 17 février 2008, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de la Fédération de Russie auprès de l'Organisation des Nations unies (S/2008/104*), adopté à sa 5839ème session, S/PV.5839, 18.2.2008, 25 pages.

des Nations unies, et sous la direction de mon Représentant spécial »[408]. Au fil du temps, elle doit assumer des responsabilités opérationnelles croissantes dans les domaines de la police internationale, de la justice et des douanes dans l'ensemble du Kosovo ; tandis que la présence des Nations unies est chargée d'exercer une surveillance et de présenter des rapports (§16). La responsabilité respective de chaque sujet de droit international intervenant n'est posé que de manière imprécise : le Secrétaire général a considéré qu'il était entendu que la responsabilité de l'ONU était « *limitée à la mesure de son contrôle opérationnel effectif* » (§ 16). Reste à déterminer si la MINUK est à même d'exercer un véritable contrôle effectif sur le déroulement de la mission européenne. Seule une analyse poussée du rapport entretenu entre les deux organisations sur le terrain, au moment et pour le fait duquel découlerait l'éventuelle mise en cause de la responsabilité de l'UE, permettrait de déterminer la répartition concrète des responsabilités. Le Haut représentant, pour sa part, a indiqué que la chaîne de responsabilités en cas d'incidents de sécurité était la suivante : « *le premier intervenant est la police du Kosovo, EULEX exerçant son mandat de surveillance, d'encadrement et de conseil ; le second intervenant est EULEX dans le cadre de son mandat exécutif ; le troisième intervenant est la Force international de sécurité au Kosovo (KFOR)* »[409]. On voit donc à quel point il convient d'examiner le contexte en cause pour déterminer quel sujet de droit international tenir pour responsable de l'acte/omission en question.

Le point de l'imputation d'une action ou omission à une opération/mission dirigée par l'UE ayant été examiné, il convient à présent de réaliser qu'il est particulièrement compliqué en pratique de parvenir à attraire l'UE devant une juridiction, et que la plupart des solutions proposées sont alors des solutions palliatives.

408 Conseil de sécurité, *Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo,* S/2008/354, 12 juin 2008, 8 pages, p. 4, § 13.
409 Conseil de sécurité, *Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo*, S/2009/300, 10 juin 2009, 19 pages, p. 14.

SECTION II

La complexité du régime de la responsabilité internationale des organisations internationales et les solutions paliatives

Dans le cadre de la mise en œuvre de la responsabilité internationale de l'Union européenne, un sujet de droit international peut avoir recours à toute une gamme de moyens de règlement pacifique des différends offerts par le droit international, depuis les consultations diplomatiques, jusqu'aux procédures arbitrales et juridictionnelles. En pratique, du fait de la complexité des recours contentieux, ce sont les démarches non-contentieuses qui prévalent. *A priori* donc, la mise en œuvre de la responsabilité de l'UE est réglée par les modes de règlement des différends susmentionnés. Il n'y a donc *a priori* aucune pertinence à étudier la mise en œuvre de la responsabilité de l'UE, si ce n'est à préciser que la grande majorité des différends qui pourraient survenir lors des opérations et des missions européennes sont réglées à l'amiable entre l'UE et les sujets tiers concernés.

Pourtant, il convient de souligner que les différends ne sont pas toujours réglés à l'amiable et que, dans certaines situations, le régime de la responsabilité des organisations internationales peut s'avérer plus complexe qu'il n'y parait. Ce sont ces différentes situations qui vont faire l'objet des développements suivants. Le premier cas que nous allons étudier concerne la possibilité de mettre en œuvre la responsabilité des États membres dans le cadre des opérations et des missions menées par l'Union européenne (**PARAGRAPHE I**). Ensuite, il conviendra de se pencher sur la possible mise en œuvre de la responsabilité des membres des opérations et des missions de l'UE (**PARAGRAPHE II**). Enfin, il conviendra de terminer par l'analyse de l'établissement d'un mécanisme alternatif représenté par le régime prévu dans les accords sur le statut des forces, qui offre aux particuliers la possibilité d'obtenir réparation des préjudices et des dommages qui pourraient leur être causés lors des opérations et des missions menées par l'Union européenne. A défaut d'obtenir réparation par le biais de ce mécanisme, nous verrons quelles autres possibilités s'offrent aux particuliers (**PARAGRAPHE III**).

<u>PARAGRAPHE I</u> : La responsabilité des États membres lors des opérations et des missions de l'UE

Si le critère qu'il semble falloir retenir en matière d'imputation est celui du contrôle effectif, et s'il faut donc estimer qu'une organisation régionale qui assure le contrôle effectif sur ses missions et ses opérations devrait être tenue pour responsable des agissements de celles-ci, il convient de revenir sur quelques développements de la pratique pour montrer que les conclusions auxquelles il convient d'aboutir ne sont pas si évidentes.

Alors même que l'on pourrait admettre que c'est bien l'organisation européenne qui exerce un contrôle effectif sur le déroulement d'une opération ou d'une mission (notamment par l'intermédiaire du COPS), et donc au regard de l'article 5 du projet d'articles de la CDI sur la responsabilité internationale des organisations internationales, conclure à la responsabilité de l'UE, la responsabilité des États membres peut toutefois être envisagée et mise en œuvre.

Deux actions distinctes peuvent être menées : d'une part, attraire directement les États membres pour des faits de l'organisation ; d'autre part, attraire les États membres pour leurs faits propres. De nombreux arguments peuvent venir appuyer la thèse de la responsabilité propre des États membres. Tout d'abord, ils peuvent assumer une responsabilité particulière dans le déroulement de l'opération, qu'il s'agisse de la nation-cadre, de la nation du contingent ou du membre concerné[410]. Ainsi, lors du déploiement de l'EUFOR Tchad RDC, la région fut divisée en trois zones par le Commandant de l'opération : la zone nord, la zone centrale et la zone sud. Chaque zone était placée sous la responsabilité d'un bataillon. La zone nord était sous la responsabilité d'un bataillon polonais, la zone centrale sous la responsabilité d'un bataillon français et la zone sud (comprenant également le nord-est de la République centrafricaine) était sous la responsabilité d'un bataillon irlandais. Dès lors, il serait envisageable d'envisager la responsabilité des États membres concernés en raison de la responsabilité particulière qu'ils exerçaient dans telle ou telle zone. Pourtant, comme le note le Professeur Zwanenburg, « *a broad conception of state responsability puts at risk unity of command*

410 A maints égards, le partage des responsabilités entre l'UE et ses États membres ressemble au partage de responsabilités entre l'ONU et les États participant à ses opérations. Lors de l'opération UNFICYP, le contingent britannique avait occupé et détérioré un hôtel. Le propriétaire porta l'affaire devant les juridiction de Grande Bretagne qui, dans un premier temps rejetèrent sa requête au motif que les soldats britanniques agissaient en qualité d'organes des Nations unies. Toutefois, cette position fut infirmée par la Chambre des Lords qui jugea que, bien que le contingent en cause ait été sous l'autorité des Nations unies, les délits relevaient de la compétence de l'État (*Lord Morris of Borth-y-Gest, Attorney General v. Nissan*, All England Law Reports, 1969, vol. 1, p. 64).

in crisis management operations, or even the participation of states in such operations »[411].

L'intervention de nombreux sujets de droit international lors des opérations de maintien de la paix menées par l'UE et le fait que la chaîne de commandement n'est pas parfaitement unifiée en matière d'opérations militaires entrainent une fragmentation du régime de la responsabilité, et la possible mise en œuvre de la responsabilité propre des États membres, parallèlement à celle de l'organisation internationale. En effet, non seulement toutes les opérations militaires de l'UE ne sont pas menées sous une chaîne de commandement unifiée, mais de plus, les contingents nationaux ne sont pas intégralement sous le contrôle de l'UE. Or, aussi longtemps que les forces de l'UE seront formées de contingents "nationaux", placés "volontairement" à la disposition de l'UE par des États souverains et ne constitueront pas une véritable force supranationale, il faudra admettre la possibilité de mettre en cause la responsabilité propre de ces États, concurremment avec celle de l'Organisation[412]. La complexité de ces situations se retrouvent également dans le cadre de l'OTAN. Comme l'écrit Yves Nouvel, « *finalement, si l'on prend l'intervention comme un tout, l'OTAN et ses États membres en sont les co-auteurs. Dans cet ensemble, un examen plus approfondi permettrait de dissocier les actes imputables à l'OTAN de ceux imputables à ses États membres. Schématiquement, il aboutirait à attribuer la menace de la force à l'OTAN et son emploi à ses États membres* » [413].

Par ailleurs, à partir du moment où ce sont les États membres qui doivent assurer le respect du droit international humanitaire par leurs contingents, il faut envisager la responsabilité des États de nationalité en cas de violation du DIH.

<u>PARAGRAPHE II</u> : La responsabilité des membres des forces de l'UE

Il s'agit dans les développements qui suivent de se pencher sur le risque d'accomplissement de délits par les membres des forces déployées par l'UE ; risque pouvant potentiellement surgir lors de l'exercice des fonctions qui leur sont assignées, comme en dehors de celles-ci, pour des faits commis à titre individuel. Concernant ce dernier point, la typologie empirique est très vaste, et va de l'infraction classique de trafic de stupéfiants et de délits contre les biens et des personnes commis

411 ZWANENBURG (M.), *op. cit*., note n° 401, p. 415.
412 DE VISSCHER (P.), « Observations sur le fondement et la mise en œuvre du principe de la responsabilité de l'Organisation des Nations unies », *RDIDC*, 1963, vol. 40, pp. 165-180, p. 169.
413 NOUVEL (Y.), « La position du Conseil de sécurité face à l'action militaire engagée par l'OTAN et ses États membres contre la République fédérale de Yougoslavie », *AFDI,* 1999, vol. 45, pp. 292-307, p. 295.

par les membres des forces de l'UE, aux cas de violations des obligations de discipline jusqu'aux violations des règles applicables pour les opérations/missions de maintien de la paix (règles du droit international, règles du droit de l'organisation, règles de droit interne)[414].

Comme nous l'avons vu précédemment, les membres des opérations/missions de l'UE bénéficient de privilèges et d'immunités dans l'État hôte pendant toute la durée de l'opération/mission. Partant, les juridictions locales ont peu, voire pas du tout de compétences pour connaître des délits commis sur le territoire de l'État hôte par les membres des forces/missions de l'UE. Il serait simple de dire ici qu'un régime européen unifié a été instauré, permettant de résoudre les conflits qui pourraient apparaître lors du déploiement d'une mission/opération de maintien de la paix européenne. Un tel régime juridique permettrait de pallier l'incompétence des juridictions locales. Pourtant, un tel régime n'existe pas (si ce n'est dans une certaine mesure le régime particulier contenu dans les accords sur le statut des forces/missions que nous envisagerons plus loin). En effet, les juridictions locales ont une compétence limitée en matière civile et administrative (**A**), et aucune sorte de compétence en matière pénale. En effet, s'applique en la matière le principe de la loi du drapeau (**B**). Le juge national pourra alors avoir recours à la chaîne de commandement des opérations/missions pour déterminer la responsabilité des membres des forces de l'UE (**C**).

A] La compétence limitée de l'État hôte en matière civile et administrative

Un principe posé dans les accords sur le statut des forces/missions conclus avec les Etats hôtes est que les membres des forces de l'UE doivent respecter les lois et les règlements de l'État hôte et s'abstenir de toute action ou activité incompatible avec les objectifs de l'opération ou de la mission [415]. Les juridictions de l'État hôte pourront alors engager la responsabilité civile ou administrative des membres de la mission/opération, dans les cas où ces derniers ne respecteraient pas les lois et règlements de l'État hôte. Pourtant, il convient de souligner que la compétence des juridictions de l'État hôte se limitent aux actes accomplis par les membres des forces/des missions de l'Union européenne en dehors de leurs fonctions[416] : lorsque l'acte en question a été commis dans l'exercice

414 Voir notamment : MANACORDA (S.), « Les missions à l'étranger de l'Union européenne face au droit pénal », *RSCDPC*, juillet-septembre 2004, n° 3, pp. 575-587, p. 580.
415 Voir par exemple : article 2 de l'*Accord entre l'Union européenne et la République du Tchad relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne dans la République du Tchad*, JOUE, n° L 83, 26.3.2008, pp. 40-45, p. 41.
416 Voir par exemple : article 6 §4 de l'*Accord entre l'Union européenne et la République gabonaise relatif au statut*

de fonctions officielles, la procédure ne pourra être engagée ; par contre, si l'acte n'a pas été commis dans l'exercice de fonctions officielles, la procédure pourra se poursuivre. Pourtant, le point important à souligner est que les juridictions locales n'ont pas compétence pour établir si l'acte reproché à un membre des forces/missions de l'UE a été ou non commis dans l'exercice de fonctions officielles. Ainsi, lorsqu'une procédure civile est engagée à l'encontre du personnel des forces/des missions de l'UE, devant une juridiction de l'État hôte, ce sont le commandant de la force/chef de la mission de l'UE et l'autorité compétente de l'État contributeur ou l'institution concernée de l'UE qui devront (préalablement à l'ouverture de la procédure devant la juridiction compétente) préciser si l'acte en question a ou non été commis par le personnel de la force/de la mission dans l'exercice de ses fonctions officielles. L'attestation par le commandant de la force/de la mission de l'UE et l'autorité compétente de l'État contributeur ou l'institution concernée de l'UE revêt un caractère contraignant pour la juridiction de l'État hôte, qui ne pourra la contester[417]. De même, des mesures d'exécution pourront être prises à l'égard du personnel de la force de l'UE, sauf si le commandant de l'opération certifie que les biens en question sont nécessaires à l'exécution des fonctions officielles dudit personnel, et ne peuvent être saisis en exécution d'une décision de justice[418].

On pourrait donc être amené à considérer que la possibilité qu'une juridiction locale puisse engager une procédure à l'encontre d'un membre des forces/mission de l'UE est mince. Pourtant, il faut garder à l'esprit que le bon déroulement de la mission/opération repose notamment sur la coopération et l'entente entre les autorités locales et les autorités de l'UE. Les autorités compétentes de l'UE devront certainement être amenées à justifier que l'acte en question entrait dans le cadre de l'accomplissement de la mission/opération. Concluons en précisant que les juridictions locales pourraient être amenées à engager la responsabilité civile et administrative des membres des forces/missions de l'UE. Par contre, elles n'ont aucune compétence en matière pénale.

---

des forces placées sous la direction de l'Union européenne dans la République gabonaise, JOUE, n° L 187, 8.7.2006, pp. 43-48, p. 45.

417 Si le personnel de l'UE engage une procédure dans l'État hôte, il n'est plus recevable à invoquer l'immunité de juridiction à l'égard de toute demande reconventionnelle directement liée à la demande principale.

418 Voir par exemple : Article 6 § 6 de l'*Accord entre l'Union européenne et la République du Tchad relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne dans la République du Tchad*, *op. cit.*, note n° 415.

B] La compétence exclusive des États membres en matière pénale ou le principe de la loi du drapeau

Si le chef de la mission est responsable des questions de discipline touchant au personnel, les actions disciplinaires sont du ressort de l'autorité nationale. En matière pénale, les juridictions locales n'ont aucune compétence, seules les juridictions nationales de l'État contributeur détiennent cette compétence pour poursuivre un membre (national de l'État contributeur) ayant commis des actes susceptibles de poursuites[419]. Ainsi, pour imputer le comportement des contingents nationaux, il faut tenir compte du fait que l'État concerné conserve son autorité en matière disciplinaire et a compétence exclusive en matière pénale. Ceci est une pratique ordinaire de toutes les forces armées ou civiles participant à des activités de maintien de la paix que l'on résume simplement par l'application du principe de la loi du drapeau[420]. Les membres des forces/missions de l'UE ne peuvent donc craindre une poursuite pénale que devant leurs autorités nationales. Il apparaît même que les membres des forces de l'UE échappent à la juridiction de la CPI. « *Si cette possibilité existait donc dans le cadre des tribunaux ad hoc de façon très limitée, l'hypothèse apparaît pour la Cour pénale internationale encore plus hasardeuse. En effet, au delà des instruments au niveau national et/ou international qui protègent ces personnes lorsqu'elles interviennent dans le cadre de mission de maintien de la paix par la mise en place d'immunités de juridiction, voire, il semblerait, une exemption totale à l'égard de la CPI, l'application du principe de complémentarité, élément essentiel du Statut de Rome, c'est-à-dire le fait pour les États de l'UE de vouloir juger ses propres*

419 En matière de missions civiles, il appartient à l'État contributeur ou à l'institution de l'UE ayant détaché un agent de répondre à toute plainte liée au détachement, qu'elle émane de cet agent ou qu'elle le concerne. Il incombe à l'État contributeur ou à l'institution de l'UE en question d'intenter toute action contre l'agent détaché (Article 10 de l'action commune 2008/124/PESC du Conseil, 4 février 2008, *relative à la mission 'état de droit' menée par l'Union européenne au Kosovo,* EULEX KOSOVO, JOUE, n° L 42, 16.2.2008, pp. 92-98). En matière d'opération militaire, les autorités compétentes d'un État contributeur ont le droit d'exercer sur le territoire de l'État hôte tous les pouvoirs de juridiction pénale et disciplinaire que leur confère la législation de l'État contributeur sur tout membre du personnel de la force soumis à cette législation (Article 7 de l'*accord entre l'Union européenne et la république de Somalie relatif au statut de la force navale placée sous la direction de l'Union européenne en République de Somalie, dans le cadre de l'opération militaire de l'Union européenne Atalanta,* JOUE, n° L 10, 15.1.2009, pp. 29-34).

420 En ce qui concerne les Nations unies, voir : Assemblée générale, *Étude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects – Commandement et conduite des opérations de maintien de la paix – Rapport du Secrétaire général*, adopté à sa quarante-neuvième session, A/49/681, 21 novembre 1994, 9 pages, pp. 2-3, § 6 : « *Le degré d'autorité des chefs de mission sur les contingents nationaux affectés à une opération de maintien de la paix des Nations unies a récemment donné matière à discussion … En général, le commandement exercé par l'Organisation des Nations unes n'est pas un commandement absolu, et se rapprocherait davantage de la notion de 'commandement opérationnel', au sens militaire du terme. Cela signifie que l'Organisation a pleine autorité pour établir des directives opérationnelles, dans les limites 1) d'un mandat spécifique du Conseil de sécurité ; 2) d'une période convenue … 3) d'une zone géographique déterminée (la zone de la mission dans son ensemble). Un autre facteur qui limite l'autorité de l'Organisation est le fait qu'elle ne peut, ni promouvoir des membres de contingents militaires, ni prendre à leur encontre des mesures disciplinaires, décisions qui relèvent toujours de la compétence des autorités nationales concernées* ».

ressortissants dans le cadre des juridictions nationales, limitera considérablement dans la réalité la possibilité pour la Cour de juger ces personnes »[421].

Il y a autant de cadres juridiques que de nations participant à une mission/opération : ces cadres nationaux sont déterminés par les autorités nationales et propres à chaque État (État membre ou État tiers participant à la mission/opération) et il n'existe aucune harmonisation pénale européenne. Le cadre juridique de la responsabilité individuelle se fragmente donc sous l'effet de l'application de la loi du drapeau : plusieurs systèmes pénaux nationaux convergent donc pour une même mission/opération. En France par exemple, (en ce qui concerne les militaires déployés en mission extérieure), avant l'entrée en vigueur de la loi du 24 mars 2005, portant nouveau statut pénal des militaires, seules les dispositions de droit commun, autour principalement du principe de légitime défense, régissaient les éventuelles mises en cause pénales du militaire agissant dans le cadre d'une opération extérieure[422]. Le nouveau statut général des militaires crée une nouvelle cause d'irresponsabilité pénale propre aux militaires engagés en opérations extérieures. Aux termes de l'article 17-2 de la loi du 24 mars 2005, « *n'est pas pénalement responsable le militaire, qui, dans le respect des règles du droit international et dans le cadre d'une opération militaire se déroulant à l'extérieur du territoire français, exerce des mesures de coercition ou fait usage de la force armée, ou en donne l'ordre, lorsque cela est nécessaire à l'accomplissement de sa mission* »[423]. *A contrario*, est pénalement responsable le militaire, qui commettrait un acte (1) manifestement illégal dans le cadre de la mission, (2) illégal et en dehors du cadre de la mission.

Dans le cadre de la détermination de la responsabilité d'un membre d'une mission/opération menée par l'UE, la juridiction nationale compétente devra examiner la chaîne de commandement de l'opération/mission, afin de parvenir à déterminer si le membre accusé agissait dans le cadre d'un ordre d'un de ses supérieurs.

421 Voir notamment : CATHALA (B.), « Les polices de l'Union européenne : rapports avec les juridictions internationales », *RSCDPC*, 2004, n° 3, pp. 609-626, p. 612 ; CHRISTMANN (O.), *La consolidation de la paix en Bosnie-Herzégovine : instruments de paix européens et limites,* Thèse de droit international public, sous la direction du Professeur Yves Daudet, soutenue le 16 juin 2008, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, 682 pages, p. 256.
422 Cf : « La responsabilité juridique des actes des militaires en OPEX », réponse de la Ministre française de la défense à la question posée par Mme Irène Tharin, 12 avril 2007, http://acp35.unblog.fr/
423 Loi n° 2005-270, du 24 mars 2005, *portant statut général des militaires*, Journal officiel de la République française, 26.03.2005, n° 72.

C] La responsabilité des membres des forces et la chaîne de commandement

Si les décisions de l'UE (anciennement "action commune") ne régissent que quelques aspects affectant l'application du droit pénal de fond, elles apportent tout de même quelques précisions fondamentales en matière de responsabilité pénale. En effet, la chaîne de commandement est prévue expressément dans les décisions et elle servira éventuellement de base pour la détermination de la responsabilité hiérarchique[424].

Dans cette chaîne de commandement, chaque membre de l'opération/mission se voit confier une mission précise. La notion de "mission" doit être entendue proportionnellement au niveau de responsabilité exercé par le membre de la force de l'UE. Autrement dit, la mission d'un exécutant doit s'analyser différemment de celle d'officiers chargés du commandement d'une force/mission. Il en découle un devoir impérieux pour les chefs militaires/civils de formuler des ordres clairs et précis. Au besoin, le juge pénal devra examiner la nature des ordres données et déterminer l'exigence de formalisme requis. Chaque échelon de la chaîne de commandement doit s'assurer que l'échelon immédiatement subordonné respecte ce principe, et, le cas échéant, prend les mesures correctives qui s'imposent en cas de manquement. Comme nous le disions précédemment, ce sont les cadres nationaux qui s'appliqueront en matière pénale. En France, l'article 17-2 de la loi du 24 mars 2005 ne se substitue en rien aux dispositions de droit commun d'exonération pénale. En particulier, l'article 122-4 du code pénal prévoit que « *n'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte commandé par l'autorité légitime, sauf si cet acte est manifestement illégal* ». Transposé à la fonction militaire, cet article du code pénal traduit le principe fondamental du devoir d'obéissance de l'échelon subordonné à l'ordre reçu d'un échelon supérieur, sous réserve de ne pas être manifestement illégal. Il protège le soldat dans l'exécution de sa mission en prenant en compte son positionnement dans la chaîne de commandement avec le postulat, que, *a priori*, l'ordre donné par une autorité légitime peut être exécuté sans crainte. Il libère ainsi l'échelon de base de toute inquiétude juridique existentielle reportant sur l'échelon supérieur la responsabilité d'élaborer un ordre conforme au droit (raisonnement identique pour les membres des missions de l'UE).

424 Il faudra aussi prendre en considération les règles d'engagement prises pour la mission/opération par les autorités responsables européennes. Ces normes déterminent les cas précis d'utilisation de la force et éventuellement des armes, par les unités déployées en territoire étranger, de telle sorte qu'elles intègrent la discipline pénale et leur application constituera une condition indispensable pour l'établissement d'éventuelles responsabilités, et ce surtout au regard des causes de justification (MANACORDA (S.), *op. cit.*, note n° 414, p. 582).

Il appartient à la chaîne de commandement de l'opération/mission d'assurer le contrôle du comportement et de la discipline des membres de la force subalterne. En principe, les forces de l'Union européenne suivent les instructions de leur supérieur hiérarchique, qui lui-même agit en fonctions des instructions du Chef de l'opération/mission, qui ne fait que mettre en œuvre les directives du Commandant de l'opération/mission, qui suit les directives politiques du COPS et du Haut représentant, qui eux-mêmes agissent sous le contrôle du Conseil. A partir du moment où les membres du personnel des forces de l'UE sont placés sous le commandement d'une hiérarchie organisée, il existe des circonstances où la responsabilité pèse sur la personne qui répond des actes commis par des agents sous son contrôle ou sous son autorité. Il s'agit d'une responsabilité pénale individuelle du supérieur hiérarchique. Comme nous l'avons vu, les membres du personnel des forces de l'UE sont placés dans une chaîne de commandement et de responsabilité. S'ils agissent conformément à un ordre ou une instruction qui leur a été donné, la responsabilité du supérieur hiérarchique peut, dès lors, être envisagée. Le fait qu'un acte ait été commis par un subordonné ne dégage pas son supérieur de sa responsabilité pénale. C'est ce pouvoir de contrôle qui déclenche la responsabilité du Commandant pour la poursuite de ses subordonnés[425].

On peut distinguer deux types de responsabilité : il y a d'une part, le commandant qui a participé à une infraction, soit parce qu'il a ordonné, planifié ou incité à la commission d'un crime, ou encore parce qu'il a ordonné à ses subordonnés de participer à une attaque, ou autre activité en apparence légitime, et ce en pleine connaissance du risque réel et hautement probable que des violations en résulteraient. Il y a, d'autre part, un Commandant qui a manqué à son obligation de prévenir la

425 L'attribution n'a pas lieu lorsque le comportement outrepasse manifestement la compétence des organes ou des agents, ou lorsqu'il contrevient manifestement aux instructions de l'organisation. En ce qui concerne les atteintes au droit international humanitaire, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies a parlé de 'responsabilité concurrente' de l'Organisation et l'État ayant fourni le contingent, sans préciser le fondement de cette responsabilité. Tout dépendra des circonstances de l'atteinte. On peut avoir à conclure à l'imputation conjointe du même comportement. Toutefois, on peut aussi considérer que les actes ayant porté atteinte au droit sont imputables soit à l'État soit à l'Organisation des Nations unies, alors qu'une omission, le cas échéant, s'agissant de prendre des mesures préventives, est imputable à l'autre sujet. On aboutit aux mêmes conclusions s'agissant des actes des membres de forces de maintien de la paix affectant d'autres domaines de la protection des droits de l'homme. Ceci a amené le Bureau des services de contrôle interne de l'Organisation des Nations unies à mener des enquêtes sur des accusations d'exploitation sexuelle dans divers pays. (Voir « The U.N. and the Sex Slave Trade in Bosnia: Isolated Case or Larger Problem in the U.N. System? », Audience devant le Sous-Comité des opérations internationales et des droits de l'homme du Comité des relations internationales, Chambre des représentants, 24 avril 2002, Washington, U.S. Government Printing Office, 2002. Pour un examen critique, voir Murray (J.), « Who will police the peace builders? The failure to establish accountability for participation of United Nations civilian police in the trafficking of women in post-conflict Bosnia and Herzegovina », *Columbia Human Rights Law Review*, 2003, n° 2, pp. 475-527, p. 518). Voir également : BENVENUTI (P.), « Le respect du droit international humanitaire par les forces des Nations unies : la circulaire du Secrétaire général », *RGDIP*, 2001, n° 2, pp. 355-372 ; BOURGON (S.), « La doctrine de la responsabilité du commandement et la notion de lien de subordination devant le tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie », *Revue québécoise de droit international,* Hors série, 2007, pp. 95-118 ; CONDORELLI (L.), « Le azioni dell'ONU e l'applicazione del diritto internazionale umanitario: il 'bollettino' del Segretario generale del 6 agosto 1999 », *Rivista di Diritto internazionale,* 1999, vol. 82, pp. 1049-1053 ; ROBERT (M.-P.), « La responsabilité du supérieur hiérarchique basée sur la négligence en droit pénal international », *Les Cahiers du droit*, 2008, n° 3, pp. 413-453.

commission d'un crime par ses subordonnés. Ainsi, le fait qu'un acte ait été commis par un subordonné ne dégage pas son supérieur de sa responsabilité pénale s'il savait ou avait des raisons de savoir que le subordonné s'apprêtait à commettre cet acte ou l'avait fait, et que le supérieur n'avait pas pris les mesures nécessaires et raisonnables pour empêcher que ledit acte ne soit commis ou en punir les auteurs[426]. La responsabilité pénale individuelle du Commandant repose sur trois éléments constitutifs : l'existence d'un lien de subordination entre le commandant accusé et les auteurs de la violation qui a été commise (1), le fait que le commandant savait ou avait des raisons de savoir qu'une infraction était sur le point d'être commise ou l'avait été (2), le fait que le commandant ait omis de prendre les mesures nécessaires et raisonnables pour empêcher que l'infraction ne soit commise ou pour en punir les auteurs (3). La règle coutumière retient le critère du contrôle effectif sur le subordonné qui signifie que l'autorité devait effectivement être en mesure de prévenir l'infraction ou de la sanctionner. Le TPIY a développé une jurisprudence autour du critère de contrôle effectif en matière de responsabilité du Commandant des opérations[427] : le

426 Voir par exemple : article 7 du Statut du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie qui traite de la responsabilité pénale individuelle tant des commandants militaires, que des autres supérieurs hiérarchiques non militaires : « *1. Quiconque a planifié, incité à commettre, ordonné, commis ou de toute autre manière aidé et encouragé à planifier, préparer un crime visé aux articles 2 à 5 du présent statut est individuellement responsable dudit crime. 2. La qualité officielle d'un accusé, soit comme Chef d'État ou de gouvernement, soit comme Haut fonctionnaire, ne l'exonère pas de sa responsabilité pénale et n'est pas un motif de diminution de la peine. 3. Le fait que l'un quelconque des actes visés aux articles 2 à 5 a été commis par un subordonné ne dégage pas son supérieur de sa responsabilité pénale s'il savait ou avait des raisons de savoir que le subordonné s'apprêtait à commettre cet acte ou l'avait fait et que son supérieur n'a pas pris les mesures nécessaires et raisonnables pour empêcher que ledit acte ne soit commis ou en punir les auteurs. 4. Le fait qu'un accusé a agi en exécution d'un ordre d'un gouvernement ou d'un supérieur ne l'exonère pas de sa responsabilité pénale mais peut être considéré comme un motif de diminution de la peine si le Tribunal international l'estime conforme à la justice* » ; Article 6 du Statut du tribunal pénal international pour le Rwanda (identique à l'article 7 du statut du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie) Voir également le statut de Rome.

427 Voir par exemple : TPIY, Chambre de première instance, *le Procureur c/ Limaj et consorts (affaire Limaj et Musliu)*, 30 novembre 2005, IT 03-66-A, www.icty.org/ : au sujet de Limaj, la chambre détermina que l'accusation n'avait pas établi au-delà de tout doute raisonnable que ce dernier occupait une position de commandant, incluant le commandement du village de Llapushnik, et en particulier du camp de prisonniers qui existait dans le village (§ 601). Dans l'affaire Musliu, la chambre de première instance jugea que les preuves ne permettaient pas d'établir que l'accusé détenait le commandement ou occupait une position de supérieur hiérarchique vis-à-vis de l'ensemble des troupes. Elle conclut que les preuves n'étaient pas suffisantes pour conclure que l'accusé Musliu était le commandant, qu'il détenait une position de supérieur hiérarchique, ou encore qu'il exerçait un contrôle quelconque sur les activités à l'extérieur du camp de prisonniers. Il ne fut pas établi qu'il exerçait, au cours de la période critique, un commandement et un contrôle effectif sur les troupes qui opéraient dans le camp de prisonniers (§§ 713-715). TPIY, Chambre de première instance, *Le Procureur c/ Delalic et consorts (affaire Celebici)*, 16 novembre 1998, IT-96-21, www.icty.org : dans l'affaire Delalic, ce dernier était poursuivi conjointement avec trois autres accusés pour des crimes commis à l'égard de prisonniers dans un lieu de détention appelé 'Celebici'. La chambre de première instance l'acquitta, concluant que l'accusation n'avait pas établi au delà de tout doute raisonnable que Delalic détenait l'autorité de commandement. Par conséquent, il n'occupait donc pas une position de supérieur hiérarchique dans le camp de prisonniers et n'exerçait pas non plus un pouvoir de commandement sur le chef de la prison, sur son adjoint ou sur les gardes. TPIY, Chambre d'appel, *le Procureur c/ Blaskic*, 29 juillet 2004, IT-95-14-A, § 421, www.icty.org/ : dans l'affaire Blaskic, la Chambre d'appel conclut que l'appelant n'exerçait pas un contrôle effectif sur les unités responsables des crimes perpétrés, car il n'avait pas manifestement la capacité matérielle de prévenir ou de punir les violations commises par leurs membres. TPIY, Chambre de première instance, *Le Procureur c/ Pavle Strugar*, 31 janvier 2005, IT-01-42, § 446, www.icty.org/ : la Chambre se déclara convaincue qu'en tant que Commandant du deuxième groupe opérationnel, l'accusé exerçait un contrôle effectif sur les auteurs de l'attaque illégale intervenue dans la vieille ville de Dubrovnik. L'accusé avait l'autorité légale et la capacité matérielle de donner des ordres à toutes les troupes de l'armée yougoslave impliquée dans

contrôle effectif exercé sur les subordonnées constitue le critère d'application de cette responsabilité. Le TPIY s'en tient au seul critère de contrôle effectif de manière à embrasser tous les modes d'organisation politique et militaire. D'ailleurs l'expression de "contrôle" est plus large que celle de "commandement" et permet d'appréhender également les pouvoirs détenus par les dirigeants civils[428].

A la lecture de ce qui précède, on a pu noter que l'on assiste à nouveau à la fragmentation du régime de la responsabilité applicable aux membres des forces de l'UE. Les solutions proposées sont minces : soit parvenir à engager une action devant les juridictions locales en matière civile et administrative, soit engager une action dans l'État duquel le membre accusé est ressortissant. Pourtant, considérant qu'elle est responsable, sur le plan international, des activités de ses forces, l'UE s'est engagée dans ses accords sur le statut des forces/missions, à régler les demandes d'indemnisation se rapportant à des dommages causés par des membres d'une force, et à l'égard desquelles les tribunaux locaux n'auraient pas compétence du fait de l'immunité de l'Organisation et de ses membres. Il s'agit de la mise en place d'un mécanisme alternatif de règlement des différends.

<u>PARAGRAPHE III</u> : Les possibilités offertes aux particuliers

Pour régler en partie la question de sa responsabilité lors des opérations et des missions qu'elle mène, l'Union européenne prévoit la mise en place d'un régime particulier dans le cadre des accords sur le statut des forces et des missions (**A**). Il s'agit d'un moyen ouvert aux particuliers pour parvenir à obtenir réparation des dommages et des préjudices subis du fait des opérations et des missions européennes. A défaut d'obtenir réparation par ce biais, il convient d'analyser les autres possibilités offertes aux particuliers (**B**).

---

l'attaque et dans les bombardements. De même, suite à l'attaque, l'accusé avait l'autorité légale ainsi que la capacité matérielle d'initier ou de prendre des mesures administratives et disciplinaires contre les officiers responsables du bombardement de la vieille ville. Voir également : TPIY, Chambre de première instance, *Le Procureur c/ Enver Hadzihasanovic et Amir Kubura*, 15 mars 2006, IT-01-47-A, §§ 793-805, www.icty.org/

428 Voir : TPIY, Chambre de première instance, *Le Procureur c/ Delalic et consorts (affaire Celebici)*, 16 novembre 1998, IT-96-21, § 196, www.icty.org

A] L'établissement d'un mécanisme alternatif : le régime spécifique prévu par le statut des forces

Il convient de préciser que l'UE n'est nullement obligée de mettre en place un tel régime (**1**). Pourtant, elle a établi un mécanisme alternatif dans le cadre des accords sur le statut des forces. Il s'agira tout d'abord de préciser que ce mécanisme exclut les dommages et préjudices issus des nécessités opérationnelles (**2**). Enfin, il conviendra d'examiner le contenu de ces accords (**3**).

1) Sur la possibilité d'un régime alternatif

La mise en œuvre de la responsabilité d'un sujet de droit international peut impliquer le recours à des modes de différends acceptés dans l'ordre juridique international[429]. La CIJ a d'ailleurs indiqué que parmi ces méthodes pouvait être mentionné la protestation, la demande d'enquête, la négociation, et la demande de soumettre l'affaire à un tribunal arbitral[430]. Sujet de droit international, l'Union européenne est libre de se soumettre à toutes ces procédures de règlement des différends. Ainsi, l'Union européenne a développé des procédures permettant le règlement des questions liées à l'éventuelle mise en œuvre de sa responsabilité sur le territoire de l'État hôte où stationnent, transitent, ou interviennent ses Forces de maintien de la paix.

Avant d'aller plus loin dans la présentation et l'analyse du contenu du régime mis en place dans les accords sur le statut des forces/missions, il convient de préciser d'emblée deux points. Tout d'abord, l'UE n'est pas obligée de mettre en place un tel mécanisme alternatif de règlement des différends. En effet, comme le précise Sari Aurel, « *in sharp contrast to international practice at the time, the status arrangements adopted for the ECMM and the EU Administration of Mostar compelled the host states concerned to indemnify the sending parties in respect of any claims connected with the*

429 « *However, the fact that the status agreements normally exempt peace support operations and their members from local civil jurisdiction in matters arising out of the performance of their official duties means that private parties are unable to bring claims relating to such cases directly before the judicial authorities of the host state. The entity or entities that are responsible under international law for the activities of an operation – which, depending on the act or omission in question, include the international organization controlling the operation, the sending states, or both – therefore may decide to discharge their international obligation to make full reparation for such injury and damage by creating alternative procedures to compensate private claimants* » (SARI (A.), *op. cit.,* note n° 311, p. 93).
430 CIJ, Avis consultatif sur *la Réparation des dommages subis au service des Nations unies*, Rec. 1949, p. 177. Voir également : KLEIN (P.), *op. cit*., note n° 376, p. 542.

activities of these missions and their personnel, and did not establish alternative mechanisms to compensate private individuals who suffered injury or damage as a result of their activities. Surprisingly, the EUMM status agreements and the EUPM SOMA did not deal with the settlement of claims at all. This omission was remedied in subsequent ESDP status agreements. The Concordia SOFA called for the establishment of a Joint Claims Commission composed of representatives of the EU force and the competent authorities of the host state to deal with claims for death, injury, damage, or loss. The detailed procedures for addressing and settling claims were to be specified in separate arrangements concluded between the force commander and the competent local authorities. By contrast, the Proxima SOMA and subsequent agreements based on it simply provided that claims shall be submitted to the head of mission to be settled in accordance with the procedures defined in separate arrangements to be concluded between the head of mission and the authorities of the host state. The lack of reference to a joint claims commissions in these agreements suggests that claims were to be settled internally by the EU missions without the involvement of the representatives of the host state, as in the case of UN local claims review boards »[431].

2) L'exclusion des réparations pour des dommages et préjudices issus des nécessités opérationnelles

Ensuite, il est important de noter que les procédures établies avec les États hôtes excluent les réparations pour des dommages et préjudices issus des nécessités opérationnelles (comme les excès de violence qui peuvent être commis lors des activités de gestion des crises). Si les accords sur le statut des forces ne définissent pas ce qu'il faut entendre par "nécessités opérationnelles", l'ONU les définit comme les dommages résultant « *d'actions nécessaires entreprises par une force de maintien de la paix dans l'exercice de son mandat* »[432]. Ainsi, pour les dommages et préjudices causés dans l'exercice d'activités opérationnelles, il n'y a pas de réparation ou de paiement à titre gracieux envisagés. Seuls les dommages causés par des activités non opérationnelles entrent dans le cadre alternatif prévu par les accords sur le statut des forces/missions.

Plusieurs arguments peuvent être avancés à l'appui d'une telle exclusion. Tout d'abord, elle peut s'expliquer par le fait que l'UE a accepté de remplir un mandat particulier pour venir en soutien à un

431 SARI (A.), « Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP : the EU's Evolving Practice », *EJIL* 2008, n° 1, pp. 67-100, p. 94.
432 Assemblée générale, *Rapport du Secrétaire général sur le financement de la force de protection des Nations unies*, 50 ème session, A/51/389, 20.9.1996, § 13.

État tiers en crise. Pour remplir ce mandat, l'UE est le plus souvent soutenue par une résolution du Conseil de sécurité basée sur le Chapitre VII et a obtenu l'accord de l'État hôte. Elle peut être autorisée à avoir recours à "tous les moyens nécessaires" pour parvenir à remplir les objectifs de son mandat. L'absence de réparation pour les dommages et préjudices issus de nécessités opérationnelles s'expliquerait donc au regard des efforts entrepris par l'UE pour mener à bien son mandat, dans la poursuite de l'objectif essentiel du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Par son consentement au déploiement de la mission/opération, au mandat de l'opération/mission et à l'accord sur le statut des forces/missions, l'État hôte accepte implicitement l'argument susmentionné[433]. Par ailleurs, comme l'écrivait le Secrétaire général des Nations unies, « *consensual peacekeeping operations are conducted for the benefit of the country in whose territory they are deployed, and that having expressly or implicitly agreed to the deployment of a peacekeeping operation in its territory, the host country must be deemed to bear the risk of the operation and assume, in part at least, liability for damage arising from such an operation* »[434].

Par ailleurs, on peut préciser qu'il est largement admis au niveau de l'ONU que les actes ou omissions commis par les forces d'une opération de maintien de la paix dans le cadre de l'accomplissement du mandat de l'opération ne peuvent engager la responsabilité de l'organisation universelle. Comme l'écrit Sari Aurel, « *local claims review boards established by UN peace support operations have for decades consistently excluded the UN's liability for damage to or loss of private property caused by UN peace support operations in the course of operational necessities. Since Article VII of the UN Model Sofa does not mention this exception to the organization 's liability, the UN Secretary-General has recommended that the principle should be formally incorporated into that provision. This view has been endorsed by the General Assembly in GA, Res, 52/247 of 17 July 1998* »[435].

Enfin, on peut rappeler que le projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales mentionne l'état de nécessité comme une des circonstances excluant l'illicéité (article 22). Pourtant, il faut que l'organisation n'ait pas participé à la survenance de la situation et que l'action de l'organisation ait constitué le seul moyen de protéger contre un péril grave et imminent un intérêt essentiel de la communauté internationale dans son ensemble, que l'organisation, conformément au

433 Voir également, l'article 17 du projet de responsabilité des organisations internationales de la Commission du droit international (Assemblée générale, *Responsabilité des organisations internationales, 58ème session de la Commission du droit international, 1er mai-9 juin et 3 juillet – 11 août 2006*, A/CN.4/L.687, 31.05.2006, 4 pages).
434 Assemblée générale, *Aspects administratifs et budgétaires du financement des opérations de maintien de la paix – Rapport du Secrétaire général,* 51ème session, A/51/903, 21.05.1997, 22 pages, § 12.
435 SARI (A.), *ibid.,* nbp n° 191.

droit international, avait pour fonction de protéger[436].

Ceci étant posé, il faut garder à l'esprit que les organisations régionales et les États membres qui interviennent dans une opération de maintien de la paix donnée sont liés par un ensemble de règles à respecter. En effet, l'expression "user de tous les moyens nécessaires" devrait être comprise comme incluant de manière sous-entendue le respect des principes fondamentaux de légitime défense, de proportionnalité, et de respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Il s'agirait alors d'un équilibre entre la nécessité de parvenir à remplir son mandat et à mettre un terme à l'escalade de la violence dans un pays en crise et la nécessité de respecter les droits les plus fondamentaux de la population locale. Pourtant, si l'organisation régionale exclut d'office la mise en cause de sa responsabilité pour tous les actes ou omissions qu'elle pourrait commettre lors d'une opération/mission, la recherche de cet équilibre est davantage un objectif de forme qu'un objectif auquel elle entend se soumettre[437]. Comme l'écrit si justement le Professeur De Visscher : « *avant les événements du Congo, les rares réclamations adressées à l'Organisation étaient réglées à l'amiable ou par des 'claims commissions' organisées en son sein par l'Organisation elle-même. Depuis que l'Organisation a été chargée de mener des opérations de sécurité collective impliquant l'usage de la force armée à d'autres fins que celles de la légitime défense, ce système de réparation ex gratia est devenu manifestement insuffisant. Engagée dans un véritable conflit armé, l'Organisation a instinctivement adopté les réflexes d'un belligérant qui, dans la poursuite de son objectif militaire, entend ne pas être entravé par des contrôles dont la seule présence lui parait impliquer un soupçon à l'égard de la licéité de son action ou de la pureté de ses intentions. Que des contingents placés à la disposition des Nations unies aient occasionnellement violé certaines dispositions du droit de la guerre ; que des exactions et des sévices aient été exercés à l'égard de la population civile, ce sont là des faits qui ne peuvent plus être mis en doute aujourd'hui. Peut-être est-il vrai de dire que les actes illicites ont correspondu, quant à leur nombre et leur gravité, au degré de risque normal qu'impliquait une intervention improvisée (...). Semblable explication ne constitue pas une justification de nature à satisfaire les exigences du droit objectif et de la justice (...). Dans ce domaine, il importer d'innover puisque, en l'état actuel du droit positif, l'Organisation bénéficie d'une immunité de juridiction absolue devant les tribunaux internes et n'est justiciable ni de la Cour Internationale de Justice, ni d'aucune autre*

436 Assemblée générale, *op. cit.,* note n° 433. Voir également : ZWANENBURG (M.), « UN Peace Operations Between Independance and Accountability », *International Organization Law Review,* 2008, n° 1, pp. 23-47, p. 32.
437 Précisons pourtant, comme le fait Frederik Naert : « *however, it should be noted that in practice, the operation often compensates victims even in cases where it is not obliged to do so under the SOFA/SOMA and even when it is not at fault* » (NAERT (F.), *op. cit*., note n° 402, p. 392).

juridiction internationale »[438].

Ces conclusions sont valables pour tout sujet de droit international intervenant dans une opération de maintien de la paix. L'exclusion automatique de la réparation des dommages causés par l'activité de l'opération gomme d'office les droits de la personne lésée. D'une part, les immunités accordées à l'opération/mission conduisent à une non prise en compte du droit de toute personne à un tribunal contre les actes violant les droits conférés par la loi. En outre, comme le souligne Luca Paladini, « *nell'ipotesi che la proprietà (magari l'abitazione) di un individuo sia distrutta nel corso di alcune operazioni della missione, l'impossibilità di ricevere indennizzo viola non solo il diritto alla proprietà, che è contemplato dalla celebranda Dichiarazione (art. 17), ma anche il diritto ad un livello di vita adeguato (che comprende la possibilità di fruire di un alloggio), che il Patto sui diritti economici, sociali e culturali, in quanto strumento giuridico vincolante, espressamente riconosce. Ciò detto, va anche rammentato che il lancio di una missione di pace è accompagnato dall'accettazione condivisa del rischio connesso alla sua attività e che, ad ogni modo, in tale ambito possono intervenire considerazioni di opportunità politica, le quali, come noto, spesso portano a soluzioni non sempre lineari sul piano del diritto* »[439].

3) Le régime de règlement des différends

Ceci étant posé, il convient de revenir à présent sur le régime juridique de règlement des différends inclus dans les accords sur le statut des forces. Dans le cadre de la réparation des dommages causés par les Forces de l'UE lors d'une opération de maintien de la paix, les demandes d'indemnisation en cas de décès, de blessure, de dommage ou de perte sont réglées par des dispositions spécifiques incluses dans les accords de force conclus entre l'UE et les États hôtes[440]. Il est important de noter

438 DE VISSCHER (P.), *op. cit*., note n° 412, pp. 171-172.

439 PALADINI (L.), « Le missioni di pace dell'Unione europea e il rispetto dei diritti dell'uomo », *Storicamente*, 2008, n° 4, www.storicamente.org : « *Dans l'hypothèse où la propriété (une habitation) d'un individu serait détruite lors d'une opération menée dans le cadre d'une mission, le fait de ne pouvoir obtenir une indemnisation est contraire non seulement au droit de propriété, protégé par la déclaration universelle des droits de l'homme (article 17), mais aussi au droit à un niveau de vie suffisant (qui comprend le droit de jouir d'un logement), que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels reconnaît explicitement comme juridiquement contraignants. Cela dit, le lancement d'une opération de maintien de la paix implique l'acceptation du partage des risques relatifs aux activités ; à cet égard, peuvent intervenir des considérations d'opportunité politique conduisant à des solutions pas toujours correctes au plan juridique* » (traduit par nous-même).

440 Voir : Décision 2004/197/PESC du Conseil, 23 février 2004, *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*, JOUE, n° L 63, 28.2.2004, pp. 68-82 ; Article 13 de *l'accord entre l'Union européenne et l'ancienne*

ici que les procédures non juridictionnelles vont ici jouer un rôle essentiel. Parmi celles-ci, la négociation est un mode de règlement particulièrement intéressant en ce qu'elle peut être menée dans la plus grande discrétion. Elle représente une étape indispensable avant l'utilisation d'autres procédures de règlement plus formelles[441]. L'Union européenne la place donc au premier rang, et ne prévoit le recours à d'autres procédures qu'en cas d'échec des contacts directs. Une disposition des accords sur le statut des forces de l'UE, conclus entre l'UE et les États hôtes, précise ainsi que « *en vue de parvenir à un règlement amiable, les demandes d'indemnisation en cas de détérioration ou de perte de biens civils ou publics non couvertes par le paragraphe 1, ainsi que les demandes d'indemnisation en cas de décès ou de blessure d'une personne et de détérioration ou de perte de biens appartenant à l'EUFOR, sont transmises à l'EUFOR par l'intermédiaire des autorités compétentes de l'État hôte pour ce qui concerne les demandes présentées par des personnes morales ou physiques de l'État hôte, ou aux autorités compétentes de l'État hôte pour ce qui est des demandes présentées par l'EUFOR* »[442].

Lorsqu'il s'avère impossible de parvenir à un règlement amiable, les accords sur le statut des forces de l'Union européenne conclus entre l'UE et les États hôtes prévoient le recours à une procédure de conciliation, sorte de règlement des différends se situant entre les modes non juridictionnels et juridictionnels. La demande d'indemnisation est transmise à une commission d'indemnisation, composée à parts égales de représentants de la Force de l'UE et de l'État hôte. Le règlement des demandes se fait d'un commun accord[443]. Lorsqu'il s'avère impossible de parvenir à un règlement au sein de la commission d'indemnisation, les demandes peuvent alors faire l'objet d'un arbitrage (il est généralement mentionné que les demandes qui porteraient sur un montant inférieur à une somme déterminée seront réglées par voie diplomatique entre l'État hôte et des représentants de l'UE. Le règlement par voie d'arbitrage ne concerne donc que les demandes supérieures au montant déterminé par les deux parties à l'accord). L'instance d'arbitrage est composée de trois arbitres, dont le premier est désigné par l'État hôte, le deuxième par la Force de l'UE et le troisième d'un commun

République yougoslave de Macédoine relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, JOUE, n° L 82, 29.3.2003, pp. 46-49.

441 Des procédures similaires existent dans le cadre des Nations unies. Voir notamment : Assemblée générale, *Rapport du Secrétaire général*, adoptée à sa cinquantième session, du 20 septembre 1996, A/51/389, 20.09.1996, 16 pages, pp. 8-9, § 20 à § 25.

442 Article 15 § 2 de *l'accord entre l'Union européenne et la République gabonaise relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne dans la République gabonaise*, *op. cit.*, note n° 416. Dans le droit de la responsabilité internationale, l'indemnisation est une « *opération qui consiste dans le versement d'une somme d'argent pour réparer le dommage subi par la victime d'une fait illicite (...). En pratique, l'indemnisation est le mode le plus courant de réparation du dommage subi par la victime d'un fait illicite. L'indemnisation, en tant que modalité de la réparation, constitue une obligation secondaire* » (SALMON (J.) (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, 1198 pages, pp. 819-821)

443 Voir par exemple : article 15 § 3 de *l'accord entre l'Union européenne et la République gabonaise relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne dans la République gabonaise*, *ibid.*

accord par l'État hôte et la Force de l'UE. Il s'agit d'une formule classique de l'arbitrage prévoyant la nomination d'un nombre égal d'arbitre(s) par chaque partie, et la désignation d'un surarbitre par commun accord des deux parties[444]. Pourtant, lorsque l'une des parties omet de désigner un arbitre dans un délai de deux mois, ou à défaut d'accord entre l'État hôte et la Force de l'UE sur la désignation du troisième arbitre, celui-ci est commis d'office par le Président de la Cour de justice des Communautés européennes. La décision de cette instance d'arbitrage est contraignante[445].

Tous les accords sur le statut des forces conclus entre l'UE et les États hôtes prévoient une telle procédure pour le règlement des différends. Il n'est fait à aucun moment mention des États membres de l'UE. C'est bien l'Union européenne en tant que sujet de droit international qui gère les modalités de ces règlements. L'Union européenne, en tant qu'entité distincte de ses États membres, composée d'organes fonctionnels, règle les questions liées à la mise en œuvre de sa responsabilité.

Comme nous le disions ci-dessus, ce mode de règlement des différends ne dégage nullement l'Union européenne de sa responsabilité internationale. Il ne lie que l'État hôte qui s'engage à régler les différends qui pourraient survenir sur son territoire par le biais de ces procédures acceptées d'un commun accord avec l'Union européenne. Ces procédures ont l'avantage certain de permettre de régler un bon nombre de demandes de tiers, en toute discrétion, et de pallier l'incompétence des juridictions nationales de l'État hôte du fait des immunités accordées à l'opération/mission et à ses membres[446]. Pourtant, un problème nous vient ici à l'esprit : cette procédure n'est valable que pour la durée de la mission/opération. Or, des réclamations peuvent survenir après la fin de l'opération/mission de l'UE, alors qu'il n'est plus possible de nommer des représentants pour la commission d'indemnisation et pour l'instance d'arbitrage. Sari Aurel propose de déléguer « *the task of appointing EU representatives to the claims commission and the arbitration tribunal to a permanent organ based in Brussels, such as the Political and Security Committee* »[447]. Ce point reste à être posé et discuté au sein de l'UE.

---

444 KLEIN (P.), *op. cit*., note n° 376, p. 553.
445 Voir par exemple : article 15 § 4 de *l'accord entre l'Union européenne et la République gabonaise relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne dans la République gabonaise*, *op. cit.*, note n° 416.
446 Cependant, si les accord avec les États hôte contiennent une procédure en matière de réclamations pour les tiers, ils ne précisent pas quelle entité sera responsable pour le règlement et le paiement de la réclamation. « *Private law claims arising from the conduct of the EU Crisis Management operations, however, are in principle settled and paid by the troop-contributing state concerned. A provision to this effect is included in agreements between the EU and non EU states that contribute to EU Crisis Management Operations* » (ZWANENBURG (M.), *op. cit*., note n° 401, p. 401). Voir par exemple : article 3.4 de l'*Accord entre l'Union européenne et le Canada établissant un cadre pour la participation du Canada aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne,* JOUE, n° L 315, 1.12.2005, pp. 21-26 (« *sans préjudice de l'accord sur le statut de la mission/des forces visé au paragraphe 1 du présent article, il appartient au Canada de répondre à toute plainte liée à sa participation à une opération de gestion de crise menée par l'Union européenne qu'elle émane de l'un de ses agents ou qu'elle le concerne* »).
447 SARI (A.), *op. cit.*, note n° 431, pp. 95-96.

B] Les questionnement sur l'existence d'autres possibilités ouvertes aux particuliers

L'objet des développements suivants est de dresser les différentes possibilités offertes aux particuliers en vue d'obtenir réparation d'un préjudice ou d'un dommage causé par les opérations et les missions menées par l'UE, dans les cas où sa demande serait rejetée ou n'entrerait pas dans le cadre alternatif prévu par l'UE. La première des options qui s'offre aux particuliers concerne le recours aux possibilités contentieuses (**1**). La seconde concerne la possibilité qu'il a de bénéficier de la protection diplomatique (**2**).

1) Les possibilités contentieuses

Tout d'abord, il peut introduire un recours devant les tribunaux de l'État dont l'auteur du dommage est le ressortissant[448]. Comme l'écrit Marten Zwanenburg, « *a claim before a national court is most likely to take the form of a claim for torts. It will depend on the legal system of the state concerned and, therefore, on which (procedural or material) requirements such a claim must meet. For example, it may be the case that a claimant must present the claim in person* »[449]. Il faut bien comprendre que dans ce cas de figure, le particulier doit pouvoir prouver la responsabilité de l'État membre ou d'un national de cet État membre, mais que l'immunité de juridiction dont bénéficie l'Union européenne devant les juridictions nationales ne permet pas au particulier d'invoquer la responsabilité de l'organisation européenne.

En dehors de cette possibilité, il faut souligner qu'il n'existe pas d'autres voies contentieuses ouvertes aux particuliers. Si l'Union européenne a instauré un système particulier pour régler à l'amiable ou par voie d'arbitrage les réclamations qui pourraient apparaître dans les États hôtes (par la voie d'un accord sur le statut des forces/missions), des précautions procédurales ont été prises pour limiter les possibilités d'actions contentieuses contre les mesures relevant de la PESC. Les

448 Certains affaires nationales témoignent que les victimes peuvent avoir leurs chances en tentant ce biais *:* Chambre des Lords, *R (sur la requête d'Al-Jedda) (FC) v. Secretary of State for Defence*, 12 décembre 2007, 2007 UKHL 58, www.publications.parliament.uk/ *;* England and Wales High Court, Queen's Bench Division, *Decision Mohamet Bici and Skender Bici v. Ministry of Defence*, 7 avril 2004, 2004 EWHC 786, www.bailii.org/

449 ZWANENBURG (M.), op. Cit., n° 438, p. 40. Voir également : ZWANENBURG (M.), *op. cit*., note n° 401, p. 407 (« *Claims against an individual may have a considerable chance of success where the individual is subject to criminal prosecution, especially in legal systems that have a 'partie civile' institution* »).

juridictions de l'Union européenne ne peuvent connaître que de l'interprétation et non de l'appréciation de validité des actes adoptés au titre du second pilier[450]. Toutes les opérations et missions dirigées par l'Union européenne échappent donc totalement au contrôle du juge européen. Le particulier n'aurait guère davantage de succès devant la Cour européenne des droits de l'homme : dans les différentes affaires qui ont été déposées devant elle, la Cour a affirmé indirectement sa volonté de ne pas ouvrir elle-même, la voie au contrôle des actes commis par les États parties dans l'exercice d'une obligation imposée par le Conseil de sécurité. La Cour européenne accorde ainsi une immunité de juridiction totale aux actes accomplis au nom de l'ONU en application du Chapitre VII de la Charte. L'UE bénéficie ainsi d'une immunité, « *due to the lack of forum* »[451].

Pourtant dans l'affaire Bosphorus, la Cour avait affirmé que « *lorsque les États créent des organisations internationales pour coopérer dans certains domaines d'activités ou pour renforcer leur coopération, et qu'ils transfèrent des compétences à ces organisations et leur accordent des immunités, la protection des droits fondamentaux peut s'en trouver affectée. Toutefois, il serait contraire au but et à l'objet de la Convention que États contractants soient ainsi exonérés de toute responsabilité au regard de la Convention dans le domaine d'activité concerné. Il y a lieu de rappeler que la Convention a pour but de protéger des droits non pas théoriques ou illusoires, mais concrets et effectifs. La remarque vaut en particulier pour le droit d'accès aux tribunaux, vu la place éminente que le droit à un procès équitable occupe dans une société démocratique* »[452]. La Cour européenne développa alors la théorie dite de la protection équivalente, considérant qu'à partir du moment où l'organisation internationale offre une protection des droits fondamentaux équivalente à celle offerte par la Convention, les exigences de celle-ci doivent être considérées comme satisfaites, dès lors que l'État membre ne fait qu'exécuter les obligations découlant de sa participation à l'organisation. Elle considéra pourtant que cette présomption pourrait être renversée si l'on estimait que la protection des droits garantis par la Convention était entachée d'une insuffisance manifeste. Dans ce cas, le rôle de la Convention en tant qu'instrument constitutionnel de l'ordre public européen dans le domaine des droits de l'homme l'emporterait sur l'intérêt de la coopération internationale. Or, dans l'affaire *Behrami*, la Cour aurait pu considérer que la protection des droits fondamentaux accordée par la KFOR était loin d'être satisfaisante, et loin d'être équivalente à celle assurée par la Convention, et dès lors, le contrôle de la Cour européenne pouvait

450 TPI, *H. Hautala c/ Conseil,* 19 juillet 1999, aff. T-14/98, rec. 1999, p. II-2489.
451 TSAGOURIAS (N.), *op. cit*., note n° 402, pp. 122-123.
452 CEDH, *Bosphorus c. Irlande*, 30 juin 2005, req. N° 45036/98, § 152, www.echr.coe.int/ **;** CEDH, *Ait-Mouhoub c/ France*, 28 octobre 1998, req. n° 22924/93, § 52, www.echr.coe.int/ ; CEDH, *Airey c/ Irlande*, 9 octobre 1979, req. n° 6289/73, § 24, www.echr.coe.int/ ; CEDH, *Waite et Kennedy c/ Allemagne*, 18 février 1999, req. n° 26083/94, § 67, www.echr.coe.int/

opérer. Pourtant, au nom de la spécificité de l'ordre juridique des Nations unies et de l'objectif impératif de maintien de la paix et de la sécurité internationales, la Cour s'interdit de contrôler le respect des dispositions de la Convention par les États parties, lorsque ces derniers agissent sur le fondement d'une résolution du Conseil de sécurité relevant du Chapitre VII, et participent à une opération de maintien de la paix.

Selon la Cour, il ne lui appartiendrait pas de combler les éventuelles lacunes dans la protection des droits fondamentaux que présenteraient les opérations militaires et civiles, dès l'instant où les actes présumés contraires à la Convention européenne et attribués à l'ONU apparaissent dictés par l'impératif de sécurité collective porté par le Conseil de sécurité. L'ordre juridique du Chapitre VII est présenté par la Cour comme un ordre juridique distinct de l'ordre juridique de la Convention, et il ne serait pas du ressort du juge européen de décider si l'un doit être subordonné à l'autre[453]. Partant, voici une nouvelle raison justifiant l'intérêt pour l'UE d'obtenir une résolution du Conseil de sécurité : l'inapplicabilité de la Convention européenne des droits de l'homme. Notons que comme l'Union européenne n'est pas encore partie à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Cour rendrait certainement une décision d'incompétence. Pourtant, dans le cas où l'opération/mission serait issue d'une initiative de l'UE (en dehors du cadre des Nations unies), il faut estimer que la Cour européenne pourrait alors se référer à sa jurisprudence Bosphorus.

Ce sont donc des solutions palliatives et insatisfaisantes qui règlent l'actuel contentieux en la matière. Elles ne signifient pas que l'organisation internationale n'est pas sujet de droit international. Elles témoignent seulement des failles juridiques du système de la responsabilité internationale des autres sujets de droit international que les États. Comme l'écrit Christian Tomuschat, « *it is all the more important that responsability of international organizations should be a tangible reality and not only a hollow concept which cannot be enforced* »[454].

453 LALY-CHEVALIER (C.), *op. cit.*, note n° 378, pp. 651-655.
454 TOMUSCHAT (C.), « The International Responsability of the European Union », in E. Cannizzaro (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, Kluwer Law International, The Hague, 2002, 345 pages, pp. 177-191, p. 179. On peut noter la disposition exceptionnelle de l'action commune 2007/192/PESC qui indique qu'en « *aucun cas, la responsabilité de l'Union européenne ou du SG/HR ne peut être engagée par les États membres contributeurs du fait d'actes ou d'omissions commis par le chef de mission dans l'emploi des fonds de ces États* » (Action commune 2007/192/PESC du Conseil, 27 mars 2007, *modifiant l'action commune 2005/355/PESC relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (RDC)*, JOUE, n° L 87, 28.3.2007, pp. 22-23, article1 § 1, al. 2).

Il faut admettre que même en reconnaissant implicitement ou explicitement la personnalité juridique internationale de l'UE, il semble que les États membres aient été réticents à établir toutes les conséquences juridiques découlant de l'établissement d'un sujet de droit international. Il est peu probable cependant que les États membres et l'Union européenne parviennent indéfiniment à éviter d'avoir à trancher la question de la seule responsabilité de l'UE ou d'une responsabilité conjointe pour les dommages et blessures causées par les missions/opérations de l'UE pour la gestion des crises. Il ne serait d'ailleurs pas surprenant que ceux-ci avancent l'argument de la personnalité juridique internationale de l'UE devant une juridiction internationale (telle la CIJ[455], ou la CEDH[456]), signifiant par là que l'action ou l'omission reprochée soit à attribuer exclusivement à l'organisation européenne.

2) Le bénéfice de la protection diplomatique

Ensuite, le particulier peut également bénéficier de la protection diplomatique de son État de nationalité. Pourtant, il ne s'agit pas d'un droit. Son État n'a aucune obligation d'accepter d'exercer cette protection diplomatique au bénéfice d'un de ses nationaux. D'ailleurs, comme l'écrit Marten

455 Tels furent les arguments avancés par de nombreux États membres de l'OTAN devant la CIJ concernant l'intervention de l'OTAN au Kosovo. La France considéra qu'elle n'avait « *pas agi de manière individuelle et autonome. L'ensemble des actes auxquels elle a pris part à ces fins ont été accomplis sous la direction et le contrôle d'organisations internationales – et, au premier chef, de l'OTAN. C'est l'OTAN qui a conçu, décidé et réalisé l'opération militaire qui s'est déroulée sur le territoire yougoslave au printemps 1999. C'est également l'OTAN qui a créé la KFOR et en assure le commandement et le contrôle unifiés, conformément à la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité, qui, faut-il le rappeler, a autorisé le déploiement de cette force 'sous l'égide de l'Organisation des Nations unies'. Consciente de cette difficulté, la République fédérale de Yougoslavie affirme que l'OTAN agit en réalité sous la direction et le contrôle militaires et politiques de ses États membres. Cette curieuse conception de la transparence de l'organisation fait évidemment fi de la personnalité juridique internationale qui doit être reconnue, conformément aux critères dégagés par votre Cour dans l'avis consultatif relatif à la Réparation des dommages subis au service des Nations unies. Quant à la KFOR, elle est à la fois soumise au commandement opérationnel de l'OTAN et au contrôle des Nations unies, qui ont autorisé son déploiement et reçoivent des rapports périodiques sur ces activités. C'est dans ce cadre que des ressortissants français participent à l'action courageuse qu'elle conduit. Ce n'est donc pas à la France, ni aux autres États membres de l'OTAN ou à ceux qui participent à la KFOR, que pourraient être attribués les faits allégués* » (CIJ, *Procédure orale de la France, Licéité de l'emploi de la force (Serbie-et-Monténégro c/ France)*, CR 2004/12, 20 avril 2004, 25 pages, pp. 24-25, §§ 50-52). Le Canada déclara pour sa part ce qui suit : « *Faute de pouvoir imputer la responsabilité d'actes spécifiques à aucun des défendeurs, le demandeur affirme de manière générale que chacun d'entre eux peut se voir imputer la responsabilité solidaire d'actes qu'il peut ne pas avoir commis dans le cadre de la structure de commandement intégré de l'OTAN. Il est impossible d'établir une responsabilité solidaire dans le cadre d'une telle organisation, sauf si l'instrument pertinent prévoit une telle responsabilité. L'article 5 de la Convention de l'OTAN de 1949, cité lors du premier tour de parole, ne contient aucune indication quant à une présomption de responsabilité solidaire, pas plus que ne le font les dispositions du manuel relatif à la structure militaire intégré de l'organisation* » (CIJ, *Procédure orale du Canada, Licéité de l'emploi de la force (Serbie-et-Monténégro c/ Canada)*, CR 1999/27, 12 mai 1999, 4 pages, p. 3).

456 Voir notamment : CEDH gr. ch., *Vlastimir et Borka Bankovic, Zivana Stojadinovic, Mirjana Stoimenovski, Dragana Joksimovic et Dragan Sukovic c/ Belgique, République tchèque, Danemark, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Espagne, Turquie et Royaume-Uni,* Décision sur la recevabilité de la requête n° 52207/99, 12 décembre 2001, www.echr.coe.int/. Voir également : CEDH, *op. cit.*, note n° 379, §§ 95.

Zwanenburg, « *the lack of state practice suggests that states are relectant to exercise such protection* »[457]. Ensuite, il est nécessaire pour le particulier d'avoir épuisé les voies de recours internes. Il faut donc estimer que le particulier doit avoir eu recours au régime alternatif mis en place dans les accords sur le statut des forces, préalablement à la possibilité de demander à bénéficier de la protection diplomatique de son État de nationalité[458].

457 ZWANENBURG (M.), *op. cit*., note n° 436, p. 45. Voir également : Cour permanente de justice internationale, *Affaire des concessions Mavrommatis en Palestine*, 30 aout 1924, p. 12, www.icj-cij.org. Sur la possibilité pour un État d'exercer sa protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale, voir : RITTER (J.-P.), « La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale », *AFDI*, 1962, pp. 427-465.
458 ZWANENBURG (M.), *ibid.*, p. 44.

Conclusion du Titre II

Notre démarche dans ce titre a été de développer les différents aspects de l'autonomisation de l'Union européenne dans l'ordre juridique international. Comme nous l'avons vu, elle est capable de régler les modalités de la gestion des crises, notamment par le biais de sa capacité à conclure des accords internationaux. De nombreux éléments ont facilité le développement de cette capacité, notamment la délégation permise par les nombreux modèles d'accord et les accords permanents conclus avec des tiers. En outre, la technique des arrangements informels permet à l'Union européenne de régler rapidement des questions techniques ou administratives avec des tiers. L'analyse a également mis en évidence que l'UE avait développé un régime pour régler les privilèges et les immunités de ses missions et de ses forces. A ce sujet, il conviendrait que l'Union européenne modifie ce régime, afin qu'il se rapproche de la pratique et des principes onusiens en la matière. Nous considérons en effet qu'il convient en la matière de parvenir à un juste équilibre entre la nécessaire protection des membres des missions/opérations et le respect de la souveraineté de l'État hôte et la règle de droit.

En matière de responsabilité, il apparaît que deux aspects devraient être améliorés : tout d'abord, la protection des droits de l'homme des particuliers, victimes d'un dommage ou d'un préjudice du fait des agissements des opérations/missions, devrait être renforcée. La création d'un comité permanent à Bruxelles pour régler ces questions serait une première étape. Ensuite, il conviendrait de parvenir à un juste équilibre entre l'objectif supérieur de la sécurité internationale et du maintien de la paix et la possibilité de mettre en œuvre la responsabilité des opérations de maintien de la paix. Pourtant, on ne peut pas ne pas relever que les Etats membres des organisations régionales pourraient être réticents à s'engager dans les crises se situant sur des territoires particulièrement instables - on pense notamment à la crise des grands lacs africains – si les possibilités de mise en œuvre de leur responsabilité et les obligations de réparer les dommages et préjudices causés étaient facilitées. D'un autre côté, on ne peut pas non plus purement et simplement nier les droits des victimes des opérations de maintien de la paix.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

Alors que l'Union européenne continue d'être considérée comme une organisation intergouvernementale par de nombreux auteurs de la doctrine, nos développements ont clairement mis en évidence que ces considérations étaient anachroniques et ne correspondaient plus à l'état actuel de fonctionnement de l'organisation. Elle dispose, en effet, d'un autonomie certaine aussi bien dans l'ordre juridique interne que dans l'ordre juridique international. Certes, les Etats membres ne se sont pas effacés derrière l'organisation, et ils continuent à jouer un rôle majeur (aussi bien dans le cadre des organes intergouvernementaux que dans le cadre de la structure militaire de gestion des crises), mais l'organisation européenne dispose des moyens suffisants pour influer, planifier, mettre en œuvre et gérer le déroulement des opérations et missions qu'elle mène.

Pour bien saisir toutes les évolutions de l'Union européenne et son autonomie progressive dans la gestion des crises, il faut comprendre, comme le souligne Emmanuel Decaux, qu'elle évolue de manière expérimentale davantage que par le biais de modifications de ses textes fondamentaux : « *on voit aujourd'hui s'esquisser une nouvelle étape de ce grand dessein qu'est l'affirmation de l'Union européenne en tant qu'acteur majeur des relations internationales, avec une série d'initiatives empiriques, préférant démontrer le mouvement en marchant plutôt que d'imposer des sauts par trop brutaux pour certains partenaires. Depuis les échecs des modèles "clé en main" que constituaient aussi bien la CED que le plan Fouchet, le progrès de la construction européenne est peut être fait de cet "empirisme organisateur", les étapes juridiques et les avancées concrètes s'épaulant les unes les autres* »[459].

Ceci étant posé, il convient à présent de se pencher sur l'intervention effective de l'Union européenne dans le domaine de la gestion des crises. La construction d'une architecture européenne de sécurité lui permet de mener des opérations et des missions à l'extérieur du territoire de l'organisation, afin de participer à l'objectif supérieur du maintien de la paix et de la sécurité internationales. L'objet de notre analyse sera de s'interroger sur la contribution de l'Union européenne à la solidification du système de sécurité collective. En effet, son intervention poursuit

459 DECAUX (E.), « Le processus de décision de la PESC : vers une politique étrangère européenne ? », in E. Cannizzaro (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, Kluwer Law International, The Hague, 2002, 345 pages, pp. 17-49, p. 17.

un double enjeu. Le premier est évidemment de participer à la résolution d'une crise déterminée. Le second est de contribuer au renforcement du système de sécurité collective et aux évolutions du maintien de la paix.

SECONDE PARTIE :

L'INTERVENTION EFFECTIVE DE L'UNION EUROPEENNE DANS LA GESTION DES CRISES

Les organisations régionales ont été introduites et acceptées dans le système de sécurité collective de la Charte, à la condition qu'elles soumettent leurs actions au contrôle d'un tiers, en l'occurrence le Conseil de sécurité. Pourtant, l'analyse de l'intervention des organisations régionales dans la gestion des crises n'est pas sans poser de nombreuses questions juridiques, ne serait-ce que celle de la conformité de leurs actions avec le schéma et l'esprit inscrits dans le texte de référence en la matière : la Charte des Nations unies. Les organisations n'ont pas accepté de se placer dans le cadre du Chapitre VIII de la Charte qui est censé régler leur intervention dans le maintien de la paix. Elles ont développé leur propre cadre d'intervention et une pratique aux limites du système mis en place dans la Charte. Dès lors, on s'interroge sur le fait de savoir si la régionalisation n'aboutirait pas à l'émergence de systèmes parallèles de gestion des conflits, difficilement conciliables avec le système centralisé, et partant potentiellement préjudiciable à la solidité du système centralisé.

L'Union européenne se positionne comme une organisation régionale différente. Son action serait double : la première aurait pour vocation de renforcer le système de la Charte tel qu'il existe actuellement. En se plaçant au service des Nations unies, ou en assumant ses responsabilités régionales de manière autonome, elle lierait la mise en œuvre de ses moyens civils et militaires au respect systématique de la licéité internationale, telle qu'elle découle du système de la Charte. Son action servirait également à l'amélioration du système existant en dépassant une vision du maintien de la paix qu'elle trouve réduite à un service minimum. Son action servirait alors à accompagner les innovations onusiennes, ses mutations, en servant de réceptacle et de concrétisation aux innovations en la matière. En tant que sujet de droit international, elle entend également apporter sa pierre à l'édifice, par le biais de ses réflexions et innovations dans le domaine du maintien de la paix. La coopération avec des tiers prend alors une importance majeure en ce qu'elle permet à l'UE d'influer sur leur comportement.

Ceci étant posé, il sierra tout d'abord d'analyser le cadre d'intervention de l'UE, les conditions de licéité et de légitimité internationales de ses missions/opérations, c'est-à-dire la conformité de son action au système de la Charte (**TITRE I**). Dans un second temps, il s'agira de dégager la contribution de l'Union européenne aux évolutions du droit international du maintien de la paix, autrement dit son apport aux développements du système de la Charte (**TITRE II**).

TITRE I :
L'ANALYSE DU CADRE D'INTERVENTION DE L'UE DANS LE MAINTIEN DE LA PAIX

Le Conseil de sécurité tire de la Charte la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales[460]. L'ONU est l'organisation prédominante dans ce domaine, unique dans son universalité, et dans les objectifs et les principes à la base de sa création et de son fonctionnement, unique dans la reconnaissance universelle de cette responsabilité principale, et dans les espoirs fondés en son sein pour remplir cet objectif. Par essence, l'Organisation des Nations unies se situe dans ses buts, dans sa légitimité, et dans ses attributions, au dessus des autres organisations internationales intervenant dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Cette prévalence de principe de l'organisation universelle infère une certaine forme de subordination entre l'ONU et les organisations régionales. Toute organisation qui développe des activités dans le domaine de la gestion des crises doit donc, d'abord, le faire conformément aux dispositions de la Charte des Nations unies, et penser le cadre de son intervention en relation avec l'organisation universelle[461]. L'Union européenne, intervenant dans le champ du maintien de la paix, ne peut échapper à la centralité de l'ONU, à sa capacité à légitimer, à contrôler et superviser le maintien de la paix régional[462].

L'Union européenne a à maintes reprises rappelé, en termes généraux, la place centrale occupée par la Charte des Nations unies et par le Conseil de sécurité. Elle a également indiqué qu'elle veillait à

460 Pour des observations concernant la responsabilité principale du Conseil de sécurité dans le maintien de la paix, voir notamment : LACHS (M.) et GOWLLAND-DEBBAS (V.), « Article 1 - Paragraphe 1 », in J.P. Cot, A. Pellet et M. Forteau (dir.), *La Charte des Nations unies, commentaire article par article,* Economica, Paris, 2005, 3ème édition, t. 1, 1366 pages, pp. 327-336, p. 330 .

461 TARDY (T.), *L'Union européenne et l'ONU dans la gestion de crise. Opportunités et limites d'une relation déséquilibrée,* Fondation pour la Recherche Stratégique, Recherches & Documents n° 32, Paris, Mai 2004, 94 pages, p. 3 ; Assemblée générale et Conseil de sécurité, Supplément de l'*Agenda pour la paix – Rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantenaire de l'Organisation des Nations unies*, présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992, A/50/60, S/1995/1, 25 janvier 1995, Assemblée générale, cinquantième session et Conseil de sécurité, cinquantième année, 25 pages, § 87.

462 BAUMEL (J.), « L'Union européenne et l'action des Nations unies pour la paix et la sécurité internationales », in D. Dormoy (dir.), *L'Union européenne et les organisations internationales*, Bruylant, Bruxelles, 1997, 460 pages, pp. 405-412, p. 411 ; SOREL (J.-M.), « L'Union européenne et l'action des Nations unies pour la paix et la sécurité internationales », in D. Dormoy (dir.), *L'Union européenne et les organisations internationales*, Bruylant, Bruxelles, 1997, 460 pages, pp. 415-418, p. 417.

ce que ses propres efforts et ceux des Nations unies soient cohérents et se renforcent mutuellement [463]. Les conclusions de Göteborg mettent, par exemple, l'accent sur la nécessité de faire en sorte que les capacités militaires et civiles de l'UE apportent une valeur ajoutée aux Nations unies, notamment par l'amélioration de la compatibilité des normes de formation du personnel affecté à la gestion de crise civiles, et par l'échange d'informations sur les questions liées à la planification et à la mise en œuvre de la gestion de crise[464]. Dans sa relation avec l'ONU, l'UE se dit prête à faire beaucoup.

Pourtant, les dispositions de l'Union européenne à répondre favorablement aux attentes de l'ONU ne sont pas totalement avérées. Au même titre que Thierry Tardy, il faut en effet considérer que « *l'Union européenne se positionne dans un domaine qui n'est pas caractérisé par l'existence d'un cadre définitionnel et conceptuel précis ; elle n'a elle même que faiblement défini la nature de son positionnement et exploré ses implications* »[465]. Les déclarations européennes demeurent des déclarations succinctes d'intention, les modalités de coopération et de consultation sont faiblement développées. Par ailleurs, le projet européen ne s'inscrit pas en soi dans la logique de régionalisation du maintien de la paix développée et préconisée par l'ONU[466].

Ces remarques sur les rapports entre l'ONU et l'UE ne sont pas propres à l'organisation européenne, mais sont à étendre à la plupart des organisations régionales intervenant dans le domaine du maintien de la paix. On constate, en effet, une émancipation de ces dernières par rapport au cadre juridique posé par la Charte des Nations unies. Les craintes envers la régionalisation du maintien de la paix qui avaient été développées lors de l'écriture de la Charte semblent trouver résonance dans les développements des organisations régionales, aussi bien au niveau de leur cadre juridique

463 Voir par exemple : Parlement européen, Commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense, Rapporteur Armin Laschet, *Rapport sur les relations entre l'Union européenne et l'Organisation des Nations unies*, 16 décembre 2003, 2003/2049(INI), www.europarl.europa.eu ; Conseil européen de Göteborg, Conclusions de la Présidence, 15 et 16 juin 2001, SN 200//1/01 REV 1, 23 pages, p. 12, § 47 ; Commission européenne, *Communication au Conseil et au Parlement européen sur l'Union européenne et les Nations unies : le choix du multilatéralisme*, COM (2003) 526, Bruxelles, 10.9.2003, 38 pages ; Assemblée européenne de sécurité et de défense de l'UEO, *Sur une initiative européenne pour renforcer le rôle des Nations unies en faveur de la paix et de la sécurité*, Recommandation n° 735, adoptée par l'Assemblée le 1er décembre 2003, www.assemblee-ueo.org ; *Une Europe sûre dans un monde meilleur – Stratégie européenne de sécurité*, Bruxelles, 12 décembre 2003, 15 pages, p. 10 ; *Déclaration conjointe sur la coopération entre les Nations unies et l'UE dans le cadre de la gestion des crises,* New York, 24 septembre 2003, 2 pages ; *Déclaration conjointe sur la coopération entre les Nations unies et l'UE dans la gestion des crises,* Berlin, 7 juin 2007, 3 pages ; Mémorandum de l'Union européenne pour la 53ème Assemblée générale des Nations unies, 22 septembre 1998, www.europa-eu-un.org ; Conseil européen de Nice, *Conclusions de la Présidence*, 7, 8 et 9 décembre 2000, Annexe VI – Rapport de la Présidence sur la Politique européenne de sécurité et de défense.

464 Conseil de l'Union européenne, *Rapport de la présidence au Conseil européen de Göteborg sur la politique européenne en matière de sécurité et de défense,* doc. 9526/1/01, Bruxelles, 11.06.2001, 51 pages, p. 49.

465 TARDY (T.), *op. cit.,* note n° 461, p. 3. Voir également : RUYS (T.) et WOUTERS (J.), « UN-EU Cooperation in Crisis Management : Partnership or Rhetoric ? », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 215-232, p. 231.

466 *Ibid.,* p. 4.

d'intervention dans le maintien de la paix que dans leur pratique. Dès lors, il convient de confronter le cadre onusien aux cadres régionaux, ce qui nous permettra de réaliser le décalage entre les dispositions de la Charte et les dispositions des textes régionaux. De ce décalage, il découle qu'un nouveau cadre d'intervention régional dans le maintien de la paix est en train de se développer. Au cœur de ces évolutions, il s'agit de s'interroger sur l'apport de l'UE au cadre onusien, c'est -à-dire de déterminer si son intervention effective dans le domaine du maintien de la paix participe au renforcement du système instauré par la Charte des Nations unies, ou si au contraire, son intervention s'en écarte aux dépens de la solidité du système de sécurité collective (**CHAPITRE I**).

« *Therefore, one can understand that to the extend that if the Treaty does contain a law regime on foreign policy and defence cooperation in the Treaty, the relevant text is not very elaborate. In fact, the Treaty makers limited themselves to indicating global objectives, instruments, decision-making procedures, modalities on how to represent the Union externally and arrangements for coordination* »[467]. C'est pourquoi une analyse de la pratique d'intervention de l'UE dans le maintien de la paix s'avère ainsi nécessaire. Il conviendra de se pencher sur la pratique de l'UE en matière d'opérations/missions de gestion de crise pour évaluer la licéité et la légitimité de ses actions par rapport au cadre d'intervention des organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix (**CHAPITRE II**).

467 DE ZWAAN (J.), « Foreign Policy and Defence Cooperation in the European Union : Legal Foundations », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 17-36, p. 17.

CHAPITRE I :

La réglementation juridique de l'UE confrontée au cadre de la Charte

Comme cela a déjà été précisé, la question de l'articulation des rapports entre les organisations régionales et l'organisation universelle a été au cœur des débats entourant la rédaction de la Charte des Nations unies[468]. Il nous paraît intéressant de nous poser la questions en sens inverse : la place que cette question a tenue lors de la rédaction des textes constitutifs des organisations régionales de maintien de la paix mérite d'être étudiée. Il est, en effet, considéré que « *depuis plus de cinquante ans, l'Organisation des Nations unies (ONU) est au centre du système de sécurité collective du globe et a pour but premier de* "*maintenir la paix et la sécurité internationales*". *Toute participation d'une autre organisation à cet objectif passe, peu ou prou, par les règles du jeu "onusien"* »[469]. Dès lors, il peut être *a priori* supposé que les règles posées par la Charte ont tenu une place majeure lors de la rédaction des réglementations régionales, et tout particulièrement pour ce qui nous concerne, lors de la rédaction des règles européennes encadrant l'intervention effective de l'UE dans le domaine du maintien de la paix. Pour éclaircir la question, il convient de revenir sur ces "règles du jeu onusien" (retranscrites principalement dans le Chapitre VIII de la Charte[470]) pour savoir comment celles-ci conditionnent l'intervention des organisations régionales dans le maintien de la paix (**SECTION I)**. Il s'agira alors de déterminer dans quelle mesure les cadres régionaux intègrent et acceptent ces règles du jeu, et d'analyser la position européenne sur cette question (**SECTION II)**.

468 CARRION SIMBRELO (M.-E.), *Delimitacion de competencias entre la ONU y los organismos regionales en materia relativa al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales*, D.F., Mexico, 1964, 191 pages.

469 CHAMOT (C.), « Vers un partage des responsabilités entre les Nations unies et les organisations régionales dans le maintien de la paix ? », in *L'Observateur des Nations unies*, n° 5, automne-hiver 1998, pp. 29-57, p. 29.

470 Les relations qui lient l'ONU aux organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix sont en partie définies dans le chapitre VIII de la Charte des Nations unies, qui traite des accords régionaux dans ses articles 52 à 54. L'article 52§1 stipule que « a*ucune disposition de la présente Charte ne s'oppose à l'existence d'accords ou d'organismes régionaux destinés à régler les affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, se prêtent à une action de caractère régional, pourvu que ces accords ou ces organismes et leur activité soient compatibles avec les buts et les principes des Nations unies* ». L'article 53§1 indique que « *le Conseil de sécurité utilise, s'il y a lieu, les accords ou organismes régionaux pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité. Toutefois, aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité* ». Enfin, l'article 54 pose que « *Le Conseil de sécurité doit, en tout temps, être tenu pleinement au courant de toute action entreprise ou envisagée, en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux, pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales* ».

SECTION I

Le faible recours au Chapitre VIII de la Charte

C'est un constat étonnant mais avéré : peu d'organisations régionales se sont identifiées en tant qu'organisation régionale au sens du Chapitre VIII de la Charte. Ce chapitre est resté comme une béance dans la pratique de la Charte[471]. On peut, dès lors, s'interroger sur les raisons d'une faible utilisation de ce Chapitre, alors même qu'il est spécifiquement consacré à la question de l'intervention effective des organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix. On pourrait supposer que ce sont les conditions posées par le Chapitre VIII de la Charte qui empêchent certaines organisations régionales d'entrer dans le cadre onusien (**PARAGRAPHE I)**. On pourrait également supposer que les institutions onusiennes ont une approche restreinte de ce Chapitre (**PARAGRAPHE II**). Autrement dit, il s'agit de savoir si les raisons de la faible utilisation du Chapitre VIII sont intrinsèques audit Chapitre. Nous serons alors amenés à considérer que c'est principalement la place qu'y tient le Conseil de sécurité (et le rapport de subordination des organisations régionales qu'il pose) qui explique – d'une manière paradoxale - le faible recours par le Conseil de sécurité au Chapitre VIII (**PARAGRAPHE III**).

PARAGRAPHE I : L'acception large du type d'organisations régionales visé

A quel type d'organisation régionale le Chapitre VIII de la Charte fait-il référence ? L'Union européenne peut-elle être considérée comme une organisation régionale au sens du Chapitre VIII ? De manière surprenante, on peut relever que la Charte des Nations unies ne définit pas les accords ou organismes régionaux. La raison est simple : « *toute définition fut rejetée lors de l'élaboration de la Charte, car officiellement considérée comme superflue et source de difficultés de négociation* »[472]. Dans son Agenda pour la paix, Boutros Boutros-Ghali plaida pour une

471 GESLIN (A.), « Le pouvoir d'habilitation du Conseil de sécurité : la délégation des pouvoirs du Conseil aux organisations internationales », *RBDI,* 2004, n° 2, pp. 484-497 ; HENRIKSON (A.), « The Growth of Regional Organizations and the Role of the United Nations », in L.L. Fawcett et A. Hurrell, *Regionalism in World Politics : Regional Organization and International Order*, Oxford University Press, Oxford, 1995, 342 pages, pp. 122-168, p. 130 ; SUR (S.), « Vers une marginalisation de l'ONU dans le domaine du maintien de la paix », *Ares*, octobre 1998, n° 41, pp. 11-23, p. 22.

472 CHAMOT (C.), *op. cit.,* note n° 469, p. 32. Voir également : MOMTAZ (D.), « La délégation par le Conseil de

interprétation large du concept : « *les associations ou entités en question peuvent être des organisations créées par un traité (...) ou bien des organisations destinées à assurer le développement régional d'une façon générale. Ce peut être encore des groupes créés pour traiter d'une question particulière, qu'elle soit politique, économique ou sociale, posée au moment considéré* »[473]. Cette acception très large fut reprise par la doctrine et peut être aujourd'hui caractérisée de la manière suivante : il suffit que l'organisation règle les affaires touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationale (ce qui est prévu entre les États parties de par l'existence même de l'accord), que les affaires litigieuses se prêtent à une action régionale (ce qui n'implique pas forcément la contiguïté géographique des membres) et qu'elle soit conforme aux buts et principes des Nations unies (ce qui est une déclaration d'intention reprise dans la plupart des organisations créées après 1945)[474]. Comme le constate en effet Robert Kolb, « *il y a désormais un accord général que le critère essentiel pour affirmer qu'un organisme régional peut agir sous "article 53" est uniquement fonctionnel. Ce qui compte ce n'est pas le statut formel de l'organisme ; c'est plutôt sa capacité réelle à contribuer au maintien de la paix internationale en exerçant des compétences qui entrent dans le champ matériel de l'article en cause. Pour ce qui est de l'article 53, il s'agit de mesures coercitives : dès lors, toute organisation possédant des compétences en matière de sanctions coercitives, ou d'action militaire (peacekeeping ou peace-enforcement), tombe sous le coup de l'article 53* »[475].

Il fut soulevé qu'existait une distinction entre les organismes de légitime défense et les organisations régionales au sens du Chapitre VIII. Formellement, en effet, les organisations de légitime défense collective fondent leur action sur l'article 51 et non pas sur l'article 53. *Ratione materiae,* ces organisations ne peuvent réagir qu'en cas d'attaque armée préalable et uniquement pour la

sécurité de l'exécution de ses actions coercitives aux organisations régionales », *AFDI*, 1997, vol. 43, pp. 105-115, p. 107 .

473 Assemblée générale et Conseil de sécurité, *Agenda pour la paix – Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix,* 47ème séance, A/47/277 et S/24111, 17.6.1992, 26 pages, § 61.

474 « *According to the practice of the Security Council, any particular arrangement, regardless of its membership, its mandate or its scope of action, is able to be considered as a regional arrangement according to the provisions of Article 52 § 1, as long as its action concretely corresponds to the wide notion of maintenance of international peace and Security* » (CARDONA LLORENS (J.), « La coopération entre les Nations unies et les accords et organismes régionaux pour le règlement pacifique des affaires relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales », in *B. Boutros-Ghali, Boutros Boustros-Ghli amicorum discipulorumque liber. Paix, développement et démocratie*, vol. 1, Bruylant, Bruxelles, 1998, XLIV-843 pages, pp. 251-289, p. 264). Voir également : GRAEGER (N.) et NOVOSSELOFF (A.), « The Role of the OSCE and the EU », in M.-C. Pugh et W.-P.-S. Sidhu (ed.), *The United Nations & regional security : Europe and beyond*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2003, 309 pages, pp. 75-93, p. 76 ; KAMTO (M.), « Le rôle des "accords et organismes régionaux" en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales à la lumière de la Charte des Nations unies et de la pratique internationale », *RGDIP*, 2007, n° 4, pp. 771-799, pp. 782-787.

475 KOLB (R.), « Article 53 », in J.P. Cot, A. Pellet et M. Forteau (dir.), *La Charte des Nations unies, commentaire article par article,* Economica, Paris, 2005, 3ème édition, t. 2, 2363 pages, pp. 1403-1437, p. 1408. Dans le même sens : SICILIANOS (L.-A.), « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation », *RGDIP*, 2002, n° 1, pp. 5-45, p. 28.

repousser ; elles ne peuvent pas agir pour le maintien de la paix au sens large. Pendant longtemps on a soutenu que les deux situations se distinguaient, aussi *ratione personae* : l'article 51 serait tourné vers l'extérieur, traitant de l'agression par un État en dehors du pacte d'assistance mutuelle ; l'article 53, en revanche, serait tourné vers l'intérieur, car il viserait le règlement de disputes et le maintien de la paix au sein du système régional. Pourtant, Robert Kolb considère que depuis la fin de la guerre froide, les deux piliers ont convergé au point de rendre la distinction auparavant avancée obsolète[476]. Ce n'est donc plus ce critère formel qui peut expliquer qu'une organisation de légitime défense ne puisse être considérée comme une organisation régionale au sens du Chapitre VIII. Comme l'écrit Yves Nouvel au sujet de l'OTAN, « *il est vain de dire qu'une organisation de défense collective telle que l'OTAN n'a pas le caractère exigé par la Charte pour appliquer les mesures coercitives du Conseil. Mettons qu'une autorisation lui soit directement donnée, sa mission serait alors ponctuellement élargie sur la base d'une résolution du Conseil de sécurité* »[477].

Un second point problématique résiderait dans la zone d'intervention de l'organisation. La question est de savoir si le Conseil peut autoriser une organisation régionale à intervenir sur le territoire d'un État non membre de l'organisation. On sait, en effet, que selon une approche encore répandue, les actions coercitives prévues à l'article 53 de la Charte auraient en principe une fonction intra-régionale. Les Professeurs Pugh et Sidhu considérent ainsi que « *indeed, even the term "regional" denoting spatial contiguity and geographical boundaries* »[478]. Autrement dit, l'article 53 serait tourné vers l'intérieur, car il viserait le règlement de disputes et le maintien de la paix au sein du système régional[479]. Dès lors, il pourrait être considéré qu'en autorisant l'UE à agir à l'extérieur de

476 KOLB (R.), *ibid.*, pp. 1409-1410 ; MOORE (J.-N.), « The Role of Regional Arrangements in the Maintenance of World Order », in C.-E. Black et R.-A. Falk (ed.), *The Future of the International Legal Order – Volume III : Conflict Management*, Princeton University Press, Princeton, 1971, XIV-413 pages, pp. 122-164, p. 124 ; SAROOSHI (D.), *The United Nations and the Development of Collective Security : the Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers,* Oxford University Press, Oxford, 1999, XXII-311 pages, pp. 251-253.

477 NOUVEL (Y.), « La position du Conseil de sécurité face à l'action militaire engagée par l'OTAN et ses Etats membres contre la République fédérale de Yougoslavie », *AFDI*, 1999, vol. 45, pp. 292-307, p. 296. Également, au sujet d'ECOWAS, il a été considéré que : « *the reference to both Chapters VII and VIII seems to have been tailored to holding out ECOMOG as a collective defence alliance under article 51 and regional collective security under article 53 (1) of the UN Charter at one and the same time* » (ABASS (A.), « The new collective security mechanism of ECOWAS : innovations and problems », *Journal of Conflict and Security Law,* 2000, n° 2, pp. 211-229, p. 221).

478 PUGH (M.) et SIDHU (W.-P.-S.), « Introduction : the United Nations and Regional Actors », in M.-C. Pugh et W.-P.-S. Sidhu, *The United Nations & regional security : Europe and beyond*, Lynne Rienner Publishers,, Boulder, 2003, 309 pages, pp. 1-7, p. 2. Voir également : WALTER (Ch.), *Vereinte Nationen und Regionalorganisationen : eine Untersuchung zu Kapitel VIII der Satzung der Satzung der Vereintein Nationen*, Springer, Berlin, 1996, XX-408 pages, pp. 320 ; WALTER (Ch.), « Réforme des Nations unies et le rôle des organisations régionales dans le maintien de la paix », in J. Cardona Llorens, *La ONU y el mantenimiento de la paz en el siglo XXI entre la adptacion y la reforma de la Carte*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, 495 pages, pp. 465-473.

479 Les arguments en faveur de la solution régionale ont en effet tenu une place importante dans le débat sur le rôle à leur donner au sein de la sécurité collective : proximité de la situation, ce qui en donne une meilleure connaissance ; expérience historique et culture communes des États propres à faciliter la solution des problèmes régionaux ; contribution financière et en troupes accrues dans un forum régional que les États membres contrôlent mieux que l'Organisation des Nations unies ; recours à des arguments de négociation ou monnaies d'échange plus concrets

ses frontières, le Conseil de sécurité agirait *ultra vires.* Cependant, nous partageons les vues du Professeur Ademola Abass sur le sujet qui estime que *: « what is certain is that it appears both presumptuous and unconvincing to limit the Security Council's ability to delegate its powers only to organizations acting within their regions* »[480]. En effet, il est considéré aujourd'hui qu'une organisation peut intervenir en dehors de ses frontières à partir du moment où son acte constitutif prévoit cette possibilité, qu'elle a obtenu l'accord de l'État hôte concerné, et qu'elle agit sous mandat onusien. En outre, on pourrait également considérer que la question ne se pose pas d'un strict point de vue juridique étant donné que le statut de l'organisation régionale est *res inter alios acta* pour le Conseil de sécurité, principe qui l'autorise à faire appel à toute organisation régionale, indépendamment de la zone géographique concernée. En effet, la Charte ne précise pas que le Conseil de sécurité n'est autorisé à faire appel qu'aux seules organisations régionales d'une région donnée. Il peut faire appel aux États membres ou grâce à leur action dans les organismes internationaux appropriés dont ils font partie, pour mettre en œuvre une opération de maintien de la paix, sans condition de provenance géographique de l'État ou de l'organisation[481].

Ainsi, on peut conclure qu'au regard du texte du Chapitre VIII, et des interprétations qui en ont été faites, par le Secrétaire général et par la doctrine, que les conditions posées pour qu'une organisation régionale entre dans le cadre du Chapitre VIII sont très larges et permettent de comprendre pratiquement toutes les organisations régionales qui interviennent dans le maintien de la paix, à partir du moment où leur acte constitutif est conforme aux buts et principes posés dans la Charte et où elles disposent d'une capacité pour intervenir dans le domaine du maintien de la paix. Ainsi, ce ne sont pas les conditions posées par la Charte qui permettent d'expliquer que peu d'organisations régionales se sont positionnées explicitement dans le cadre onusien du Chapitre VIII. La raison tient-elle dans une méfiance onusienne envers les organisations régionales ?

(économiques notamment) (Voir : SCHMITZ (M.), « L'ONU et les organismes régionaux : une cohabitation nécessaire mais sous réserve », *Information du GRIP,* n° 24, 1996, www.grip.org).

480 ABASS (A.), « Extraterritorial Collective Security : the European Union and Operation Artemis », in M. Trybus et N. White (ed.), *European Security Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 381 pages, pp. 134-156, p. 143 ; SIMMA (B.) (ed.), *The Charter of the United Nations : A Commentary*, 2nd ed., Oxford University Press, Oxford, 2002, 1405 pages, pp. 859-890.

481 « *L'autorisation accordée par le Conseil de sécurité couvre les actions coercitives que l'organisation régionale habilitée engage contre les États non membres, celle-ci pouvant être considérée comme agissant, dans ce cas, en tant qu'organe subsidiaire des Nations unies. La pratique de ces dernières années en Bosnie-Herzégovine, où, sur la base de l'autorisation du Conseil de sécurité, l'OTAN a pu mener des opérations hors zones, confirme le bien-fondé de cette approche. Elle met un terme à la controverse suscitée par les opérations menées en haute mer, lors de la crise de Cuba, dans le cadre de l'Organisation des Etats américains, contre les navires battant pavillon d'États autres que les Etats membres* » (MOMTAZ (D.), *op. cit.*, note n° 472, p. 114). Voir également : FROWEIN (J.-A.), « Legal Consequences of International Law Enforcement in the case of Security Council Inaction », in J. Delbruck et U. Heinz (ed.), *The Future of International Law Enforcement ; New Scenarios – New Land ? Proceedings of an International Symposium of the Kiel Institute of International Law,* 25-27 March 1992, Dunker & Humblot, Berlin, 1993, 188 pages, pp. 111-124, p. 121.

<u>PARAGRAPHE II</u> : Les positions onusiennes en faveur d'une réactivation du Chapitre

Avant la Conférence de San Francisco, les quatre Grands réunis le 7 octobre 1944 à Dumbarton Oaks avaient élaboré de façon très précise le plan d'une organisation mondiale à laquelle les organisations régionales devaient être totalement subordonnées, ne recevant aucun pouvoir en matière de maintien de la paix, et ne pouvant connaître en premier lieu des différends locaux pour tenter de les résoudre pacifiquement. Ce plan consacrait la prééminence du Conseil de sécurité qui pouvait à tout moment intervenir dans un conflit local s'il le jugeait utile[482]. Comme l'indique le Professeur Kolb, « *ils craignaient que l'ouverture au régionalisme signifiât d'admettre des entités régionales formant les blocs militaires et des alliances particulières sous l'hégémonie de grandes puissances régionales ; et que ces blocs particuliers entrent en conflit entre eux, défient les Nations unies et finalement mettent à mort le système onusien* »[483].

Pourtant, comme nous l'avons vu, elles furent acceptées dans la Charte des Nations unies. Peu utilisées dans un premier temps, elles apparurent cependant comme un recours nécessaire pour l'ONU, un moyen pour elle de pallier son incapacité à mener des opérations d'envergure. Le phénomène apparut alors comme une des solutions qu'il fallait encourager et développer[484]. La défiance s'éclipsait pour un temps, en faveur d'une multiplication d'efforts de l'Organisation universelle pour intensifier les rapports avec les organisations régionales, exprimant par là une reconnaissance tardive de l'intérêt certain qu'il y avait à utiliser ces dernières.

Dès 1991, l'Assemblée générale inaugurait la série en priant le "Comité spécial de la Charte et du raffermissement du rôle de l'organisation" d'examiner la proposition tendant à resserrer la coopération entre l'Organisation des Nations unies et les organisations régionales[485]. Une déclaration sur le renforcement de la coopération entre l'Organisation des Nations unies et les accords régionaux dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationale, élaborée par ledit Comité, fut adoptée en 1994[486]. Notons également que le Comité spécial des opérations de maintien

482 CHAMOT (C.), *op. cit.*, note n° 469, p. 31.
483 KOLB (R.), *op. cit.*, note n° 475, p. 1403.
484 AKINDELE (R.-A.), *The Organization and Promotion of World Peace : A Study of Universal-Regional Relationships,* University of Toronto Press, Toronto, 1976, XIII-209 pages ; HENRIKSON (A.), *op. cit.*, note n° 471, p. 123 ; RIVLIN (B.), « Regional Arrangements and the UN System for Collective Security and Conflict Prevention : a New Road Ahead ? », *International Relations,* 1992, n° 2, pp. 95-110, p. 97.
485 Assemblée générale des Nations unies, *Rapport du Comité spécial de la Charte des Nations unies et du raffermissement du rôle de l'Organisation*, A/RES/46/58, 9 décembre 1991, 67ème sessions plénière, p. 314.
486 Résolution adoptée par l'Assemblée Générale des Nations unies, *Déclaration sur le renforcement de la coopération entre l'Organisation des Nations unies et les accords ou organismes régionaux dans le maintien de la paix et de la*

de la paix n'a cessé de pousser toutes les organisations régionales et sous-régionales à participer aux opérations, compte tenu de leurs domaines de compétences respectifs[487], et a incité le rapprochement entre l'ONU et les organisations régionales : « *il existe aujourd'hui un nombre considérable d'organisations régionales et sous régionales, comptant pour beaucoup dans la stabilité et la prospérité des pays qui en sont membres et, plus largement, du système international. L'ONU et les organisations régionales devraient jouer des rôles complémentaires dans l'action menée en faveur de la paix et de la sécurité internationales* »[488].

Le Conseil de sécurité a également encouragé la coopération entre l'ONU et les organisations régionales. En 1992, il avait invité le Secrétaire général à réfléchir aux moyens de renforcer la coopération entre l'ONU et les organisations régionales[489]. Par la suite, il publia de nombreuses déclarations dans le même sens : il souligna notamment que toutes les activités menées en vertu d'arrangements régionaux ou par des institutions régionales, y compris l'action coercitive, devaient être conduites conformément aux articles 52, 53 et 54 du Chapitre VIII de la Charte des Nations unies[490]. Il considéra également que dans le cadre du lancement d'une opération, il devrait se demander si des organisations régionales existent et sont prêtes à aider au règlement de la situation

sécurité internationales, A/RES/49/57, 17 janvier 1995, 49ème session, 84ème séance plénière, 9 décembre 1994, 5 pages. Elle promeut un rôle complémentaire des organisations régionales en matière de règlement des différends, de diplomatie préventive, de maintien, rétablissement et consolidation de la paix (§2). Les formes de coopération peuvent être les suivantes : échanges d'information et consultation à tous les niveaux, participation éventuelle aux travaux des organes de l'ONU, apport en personnel et assistance matérielle (§3). L'utilisation de l'échelon régional pour la prévention et le règlement pacifique des différends est vivement encouragée (§8).

487 « *111. Conformément au Chapitre VIII de la Charte, le Comité spécial encourage la participation des Etats membres, dans le cadre d'organisations ou d'arrangements régionaux, selon que de besoin, aux opérations de maintien de la paix, compte tenu de leurs domaines de compétence et de leurs mandats respectifs. 112. Conformément au Chapitre VIII de la Charte, le Comité spécial prie le Secrétaire général d'étudier les moyens de dispenser conseils et assistance, sous diverses formes telles que services consultatifs, séminaires et conférences, aux organisations et arrangements régionaux pour qu'ils soient mieux à même de mettre en œuvre des mesures de confiance et d'entreprendre des missions d'établissement des faits, de médiation, de surveillance et de maintien de la paix, ainsi que des activités de consolidation de la paix après les conflits, compte tenu de leurs domaines de compétence et de leurs mandats respectifs. Le Comité spécial, ayant à l'esprit les dispositions du Chapitre VIII de la Charte, souligne qu'il est nécessaire de renforcer la coopération et la coordination entre l'ONU et les mécanismes et organismes régionaux* » (Voir par exemple : Assemblée générale des Nations unies, *Étude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects – Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix*, A/48/173, 48ème session, 25 mai 1993, 34 pages, §§ 111-112).

488 Assemblée générale, *Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix et de son Groupe de travail, Session de fond de 2005, New York, 31 janvier – 25 février 2005*, A/59/19/Rev.1, 47 pages, § 213.

489 Conseil de sécurité, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité*, S/23500, 31 janvier 1992, 5 pages, p. 3.

490 Conseil de sécurité, Déclaration du Président du Conseil de sécurité, *sur la situation en Afrique*, S/PRST/1998/35, 30 novembre 1998, 3 pages, p. 1 ; Résolution 1631 (2005) du Conseil de sécurité, *sur la coopération entre l'Organisation des Nations unies et les organisations régionales pour le maintien de la paix et la sécurité internationales,* adoptée à sa 5282ème séance, 17 octobre 2005, S/RES/1631 (2005), 3 pages ; Conseil de sécurité, Déclaration du Président du Conseil de sécurité, *sur l'Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix et maintien de la paix*, S/PRST/1994/22, 3 mai 1994, 6 pages ; Conseil de sécurité, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité, sur le maintien de la paix et de la sécurité et consolidation de la paix après les conflits*, S/PRST/1998/38, 29 décembre 1998, 3 pages ; Conseil de sécurité, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité sur les aspects civils de la gestion des conflits et de la consolidation de la paix*, S/PRST/2004/33, 22 septembre 2004, 2 pages.

et sont en mesure de le faire[491].

Entre temps, le Secrétaire général recommandait dans son Agenda pour la paix de confier un plus grand rôle aux organisations régionales. « *Aux termes de la Charte, le Conseil de sécurité a – et continuera d'avoir – la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, mais l'action régionale, par le biais de la décentralisation, de la délégation et de la coopération aux efforts de l'Organisation des Nations unies, pourrait non seulement rendre plus légère la tâche du Conseil, mais contribuer également à la création d'un sentiment plus fort de participation, de consensus et de démocratisation en ce qui concerne les affaires internationales … Si le Conseil de sécurité décidait d'autoriser expressément tel accord ou organisme régional à prendre la direction des actions visant à dénouer une crise dans sa région, il mettrait ainsi l'influence de l'Organisation au service de l'effort régional* »[492].

A maintes reprises, des rapports du Secrétaire général ont tenté de cerner avec davantage de précisions les moyens concrets d'améliorer les rapports entre l'ONU et les organisations régionales, et se sont prononcés en faveur de l'utilisation du potentiel de celles-ci pour alléger la tâche du Conseil de sécurité par le biais d'une délégation de pouvoir en leur faveur[493]. Dans son supplément à son Agenda pour la Paix, il suggérait une délégation du pouvoir de contrainte du Conseil de sécurité aux organisations régionales en vue de l'application de ses actions coercitives[494]. Le rapport du Groupe de personnalité de haut niveau instauré par le Secrétaire général proposa que les organisations régionales dotées de moyens de prévention des conflits et de maintien de la paix inscrivent ces moyens dans le cadre du Système de personnels et moyens en attente des Nations

491 Conseil de sécurité, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité, sur l'Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix et maintien de la paix*, S/PRST/1994/22, 3 mai 1994, 6 pages, p. 2.

492 Assemblée générale et Conseil de sécurité, *Agenda pour la paix – Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix,* Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992, A/47/277, S/24111, du 17 juin 1992, Assemblée générale, quarante-septième session et Conseil de sécurité, quarante-septième année, 26 pages.

493 Par exemple : Assemblée générale et Conseil de sécurité, Supplément de l'*Agenda pour la paix – Rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantenaire de l'Organisation des Nations unies*, présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992, A/50/60, S/1995/1, 25 janvier 1995, Assemblée générale, cinquantième session et Conseil de sécurité, cinquantième année, 25 pages ; Assemblée générale des Nations unies, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous – Rapport du Secrétaire général*, doc. A/59/2005, cinquante-neuvième session, 24 mars 2005, 72 pages, pp. 61-62, §§ 213-215 ; Assemblée générale et Conseil de sécurité, *Rapport du Groupe d'études sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations unies, présenté par le Secrétaire général des Nations unies à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité*, 55ème session de l'Assemblée générale, A/55/305, 55ème année, S/2000/809, 21.8.2000, 83 pages. Voir également : MOMTAZ (D.), *op. cit.*, note n° 472.

494 *Supplément à l'Agenda pour la paix*, Rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantenaire de l'Organisation des Nations unies, Assemblée générale, 50ème session, A/50/60, S/1995/1, 25 janvier 1995, 25 pages, § 86.

unies[495].

Dans le même sens, le Secrétaire général avait considéré que le moment était venu de mettre en place un système de capacités de maintien de la paix interdépendant par lequel l'ONU s'assurerait la coopération sûre et fiable des organisations régionales compétentes[496]. Avec certaines organisations régionales, l'ONU a conclu des accords organisant globalement la coopération ; c'est le cas notamment de l'OUA et de l'OSCE[497]. Soulignons enfin que le Secrétaire général a organisé de nombreuses réunions avec les Secrétaires généraux des organisations régionales à New York[498].

Les déclarations onusiennes en faveur d'un renforcement de la coopération entre l'ONU et les organisations régionales sont assez nombreuses pour considérer que ce n'est pas l'attitude onusienne qui expliquerait le fait que les organisations régionales se sont rarement inscrites dans le cadre du Chapitre VIII de la Charte qui leur est pourtant consacré. Ainsi, le seul véritable obstacle résiderait donc dans l'idée de subordination que sous-tend le Chapitre VIII. En effet, cette question de l'identification en tant qu'accord ou organisme régional est fondamentale puisqu'elle débouche, dans l'affirmative, sur la soumission des rapports de l'organisation concernée avec l'Organisation des Nations unies, soit rien de moins qu'une subordination de l'organisation au Conseil de sécurité.

---

495 Assemblée générale des Nations unies, *Note du Secrétaire général – 'Un monde sûre : notre affaire à tous, Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement,* A/59/565, 2 décembre 2004, 109 pages, p. 99, § 86.

496 Conseil de sécurité, *Pas de sortie sans stratégie : la prise de décisions au Conseil de sécurité et la clôture ou la transformation d'une opération de maintien de la paix des Nations unies – Rapport du Secrétaire général,* S/2001/394, 20 avril 2001, 14 pages. Voir également : Nations unies, *Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix et de son Groupe de travail, Session de fond de 2005, New York, 31 janvier – 25 février 2005*, A/59/19/Rev.1, 47 pages, § 213 ; Assemblée générale des Nations unies, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous – Rapport du Secrétaire général*, doc. A/59/2005, cinquante-neuvième session, 24 mars 2005, 72 pages, pp. 61-62, §§ 213-215, § 213.

497 Accord du 15 novembre 1965, mis à jour et signé le 9 octobre 1990 (OUA) ; Accord cadre signé en mai 1993, A/48/185, annexe II (OSCE).

498 En 1992, le Conseil de sécurité demanda au Secrétaire général de l'ONU d'inviter les accords ou organismes régionaux à réfléchir aux moyens de renforcer leurs fonctions relatives au maintien de la paix et leur coopération avec les Nations unies dans ce domaine, conformément au Chapitre VIII (Conseil de sécurité, *Note du Président du Conseil de sécurité*, S/23500, 11 février 1992, 5 pages, p. 4). Il ne cita alors expressément que la Ligue des Etats Arabes, la CE, l'Organisation de la Conférence Islamique, l'OEA, l'OUA et la CSCE (Conseil de sécurité, *Note du Président du Conseil de sécurité*, S/25184, 28 janvier 1993, 3 pages). Le Secrétaire général envoya pourtant des invitations aux Secrétaires généraux de seize organisations : l'OUA, l'Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale, la CEDEAO, l'ASEAN, l'OSCE, l'UE, l'UEO, la CEI, la Coopération Economique de la Mer Noire, l'OEA, la Communauté des Caraïbes, le Comité consultatif juridique afro-asiatique, le Secrétariat du Commonwealth, la Ligue des Etats Arabes, l'OTAN (Rapport sur le partage des responsabilités en matière de maintien de la paix entre l'ONU et les organisations régionales, Corps commun d'inspection, 17 octobre 1995, A/50/571, pp. 37-45). A chaque fois, les représentants de l'ONU et les organisations régionales y ont reconnu la nécessité de clarifier leurs relations et la difficulté de les institutionnaliser. Une coopération *ad hoc* semble préférée à des relations institutionnalisées, jugées moins appropriées compte tenu de la diversité des organisations, et des situations. Enfin, précisons que le Secrétaire général peut inviter les organisations régionales à participer aux réunions des organes de coordination du système des Nations unies, lorsqu'il y est débattu de questions pour lesquelles elles ont un intérêt particulier.

<u>PARAGRAPHE III</u> : Le Chapitre VIII et le Conseil de sécurité

L'élément central du Chapitre VIII de la Charte réside dans le lien qu'il instaure entre le Conseil de sécurité et les organisations régionales. Celles-ci sont subordonnées au Conseil de sécurité (**A**). Pourtant, il faut constater que ce dernier n'a que très peu eu recours à ce Chapitre dans le cadre de son action dans le domaine du maintien de la paix (**B**).

A] La subordination des organisations régionales au Conseil de sécurité

La Conférence de San Francisco permit une "entrée remarquable mais bridée" du régionalisme dans la Charte[499]. Les organisations régionales sont entrées dans le système de la sécurité collective, mais sous l'autorité générale du Conseil de sécurité[500]. Le système de sécurité collective est centralisé sans exception aucune au sein de l'Organisation universelle. Le Chapitre VIII de la Charte pose un schéma relativement clair d'articulation entre les compétences des organisations régionales et celles du Conseil de sécurité : les organisations peuvent intervenir dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales, à la condition de soumettre leurs actions au contrôle et à la supervision du Conseil de sécurité qui conserve la responsabilité principale dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

La régionalisation n'est acceptée que sous l'angle d'un lien de subordination au système central de la Charte. Les États membres ont accepté de subordonner les organisations régionales aux Nations unies pour ce qui a trait au maintien de la paix : toutes les organisations créées par des États membres le sont sous condition du respect de la primauté donnée au Conseil de sécurité en ce domaine. L'intention d'assujettir l'action militaire des organisations régionales au Conseil ressort de

499 Selon les termes du Pr Edem Kodjo : KODJO (E.), « Chapitre VIII – Accords régionaux », in J.-P. Cot et A. Pellet (dir.), *La Charte des Nations unies – Commentaire article par article*, Economica, Paris, 2ème éd., 1991, p. 798.
500 Voir notamment : Documents de la Conférence des Nations unies sur l'organisation internationale, San Francisco, Londres/New York, 1945, t. IV, doc. 1, G/1, p. 1 et s. ; EIDE (A.), « Peace-Keeping and enforcement by regional organizations - Its place in the United Nations System », *Journal of Peace Research*, 1966, n° 3, pp. 125-145 ; HENRIKSON (A.), *op. cit.*, note n° 471, p. 126 ; KODJO (E.) et GHERARI (H.), « Article 52 », in J.P. Cot, A. Pellet et M. Forteau (dir.), *La Charte des Nations unies, commentaire article par article,* Economica, Paris, 2005, 3ème édition, t. 2, 2363 pages, pp. 1367-1402 ; MOORE (J.-N.), *op. cit.*, note n° 476, pp. 125-127 ; YAKEMTCHOUK (R.), « L'ONU, la sécurité régionale et le problème du régionalisme », Pedone, Paris, 1955, 310 pages, p. 62.

l'article 53 qui affirme qu'aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil. Si le degré d'autonomie accordé aux organisations régionales n'est pas minime (elles peuvent ainsi intervenir en priorité pour assurer le règlement pacifique des conflits[501]), il est pourtant limité (toute action coercitive exige l'obtention d'une autorisation préalable du Conseil de sécurité ; celui-ci peut intervenir à tout moment en cas d'échec des tentatives de résolution pacifique et régionale d'un conflit ; les organisations régionales sont tenues d'informer le Conseil de sécurité de toute action envisagée dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales[502]). La responsabilité de l'usage de la force reste ainsi l'apanage du Conseil de sécurité, qu'il peut de façon discrétionnaire "décentraliser" vers des organisations régionales qui lui sont subordonnées. Comme l'indique le Professeur Leurdijk, « *article 53 (1) of the UN Charter gives the Security Council the competence to "utilize" regional organizations "for enforcement action under its authority". In legal terms, this authority of the Security Council requires a number of conditions in order to make the delegation lawful : an explicit prior authorization by calling upon member states and /or regional organizations for military enforcement action ; the identification of a clear objective or goal by the Security Council ; and compliance by regional organizations with a reporting requirement (under article 54)* »[503].

Ainsi, toutes les déclarations onusiennes encourageant le développement de la coopération entre l'ONU et les organisations régionales indiquent clairement que ces dernières peuvent être utilisées « *lorsqu'il y a lieu, sous l'autorité ou avec l'autorisation du Conseil de sécurité* »[504].

501 Article 52 de la Charte des Nations unies. On parle de compétence concurrente de l'organisation universelle et de l'organisation régionale dans le règlement pacifique des différends. Plutôt que de concurrence, certains auteurs préfèrent parler de complémentarité, de pouvoirs décentralisés s'appuyant sur le postulat de la meilleure connaissance et donc de la plus grande efficacité des acteurs régionaux pour les différends locaux. Si l'intervention des organisations régionales dans les différends locaux, uniquement par des voies pacifiques, est légitimée au nom de l'efficacité, cette compétence peut être purement et simplement niée par celle, discrétionnaire, du Conseil de sécurité. C'est là la preuve du compromis entre les thèses universalistes et régionalistes (Voir : CHAMOT (C.), *op. cit.*, note n° 469, p. 34 ; KODJO (E.) et GHERARI (H.), *op. cit.*, note n° 500).

502 Articles 53 et 54 de la Charte des Nations unies ; GUEUYOU (M.), « Article 54 », in J.P. Cot, A. Pellet et M. Forteau (dir.), *La Charte des Nations unies, commentaire article par article,* Economica, Paris, 2005, 3ème édition, t. 2, 2363 pages, pp. 1439-1449 ; KOLB (R.), *op. cit.*, note n° 475 ; PERRIN DE BRICHAMBAUT (M.), « Les Nations unies et les systèmes régionaux », in *Le Chapitre VII de la Charte des Nations unies*, Colloque de la SFDI, Rennes, Pedone, Paris, 1995, 324 pages, pp. 97-107.

503 LEURDIJK (D.-A.), « The UN and NATO : the Logic of Primacy », in M.-C. Pugh et W.-P.-S. Sidhu (ed.), *The United Nations & regional security : Europe and beyond*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2003, 309 pages, pp. 57-74, p. 68. Voir également : CHAMOT (C.), *op. cit.*, note n° 469, p. 35 ; MOMTAZ (D.), *op. cit.*, note n° 472, p. 111 ; VIERUCCI (L.), *WEU : a Regional Partner for the United Nations*, IES, Chaillot Paper, Décembre 1993, n° 12, 44 pages, p. 10 et p. 33.

504 Conseil de sécurité, *Note du Président du Conseil de sécurité*, S/23500, 11 février 1992, 5 pages, p. 4 ; Conseil de sécurité, *Note du Président du Conseil de sécurité*, S/25859, 28 mai 1993, 4 pages, p. 3.

C'est donc cet aspect de subordination au Conseil de sécurité qui explique en grande partie le refus des organisations régionales d'inscrire explicitement leur action dans le cadre du Chapitre VIII. Cependant, on pourrait être amené à penser au même titre que le Professeur Kolb qu'« *un organisme régional ne peut pas affirmer qu'il n'est pas couvert par les dispositions pertinentes de la Charte, s'il exerce en fait des fonctions tombant sous le coup du chapitre VII ou VIII. Certes, cet organisme pourrait prétendre qu'il n'est pas un organisme au sens de l'article 53. Le point capital qui est la subordination de l'action au consentement du Conseil de sécurité demeure* »[505]. Les choses sont pourtant plus complexes comme en témoigne l'attitude du Conseil de sécurité à ne pas utiliser le Chapitre VIII.

B] Le non-recours au Chapitre VIII de la part du Conseil de sécurité

Malgré le fait que l'ancien Secrétaire général des Nations unies, Boutros Boutros-Ghali ait insisté, notamment dans son Agenda pour la paix, sur la coopération de l'ONU avec les accords et les organismes régionaux, seule la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a été directement autorisée par le Conseil de sécurité à "interrompre la navigation maritime en direction de la Sierra Leone" sur la base du Chapitre VIII. Mais il faut préciser que même dans ce cas, le Conseil de sécurité a déclaré agir en vertu du Chapitre VII de la Charte dans sa globalité, le Chapitre VIII n'ayant été invoqué qu'à titre complémentaire[506].

Dans toutes les autres circonstances dans lesquelles une organisation régionale est intervenue militairement, les résolutions du Conseil de sécurité ne font référence qu'au seul Chapitre VII[507].

505 KOLB (R.), *op. cit.*, note n° 475, p. 1409.

506 Résolution 1132 (1997) du Conseil de sécurité, *sur la situation en Sierra Leone*, S/RES/1132 (1997), adoptée à sa 3822ème séance, 8 octobre 1997, 4 pages, p. 2, §8. Une autre résolution fait mention d'une autorisation donnée par le Conseil sur le fondement du Chapitre VIII. Il s'agit de la résolution 1464 (2003) du 4 février 2003, concernant la situation en Côte d'Ivoire (Résolution 1464 (2003) du Conseil de sécurité, *sur la situation en Côte d'Ivoire*, adoptée à sa 4700èmé séance, 4 février 2003, S/RES/1464 (2003), 3 pages, p. 2).

507 D'ailleurs, le Conseil de sécurité a longtemps évité de nommer expressément les organisations régionales dans ses résolutions, préférant user de l'expression "autorisant les États membres agissant dans le cadre d'une organisation régionale" ou d'une "force multinationale". Ceci est surtout vrai en ce qui concerne les organisations telles l'OTAN ou l'UEO, car il n'hésitait pas à nommer les organisations régionales reconnues comme telles par l'Assemblée générale (telles l'OAU, l'OSCE, l'OAS). L'attitude du Conseil de sécurité envers les organisations internationales a évolué, et il n'hésite plus désormais à désigner expressément les organisations internationales comme destinataires de ses

Cette pratique est d'autant plus surprenante que le Chapitre VIII envisage explicitement cette possibilité à l'adresse des organisations régionales. Ainsi le Conseil va-t-il créer un outil dont il ne dispose pas, dans le cadre du Chapitre VII, et ne pas utiliser un outil dont il dispose dans le cadre du Chapitre VIII. Le système instauré par la pratique du Conseil de sécurité ne correspond pas ou très peu au schéma constitutionnel du Chapitre VIII. On constate une très forte résistance à faire jouer le mécanisme de l'article 53 de la Charte[508]. Cette résistance prend la forme d'un double mouvement de retrait vis-à-vis de l'article 53 et du Chapitre VIII en général, de la part du Conseil de sécurité, d'une part, qui ne fait jouer que très rarement ce mécanisme, mais également de la part des organisations internationales, qui refusent d'inscrire leurs actions dans le cadre de ce dispositif. Il convient à présent de se pencher sur les réglementations des organisations régionales, où se trouvent condensées les "règles du jeu régional".

résolutions. On peut comparer par exemple les résolutions 1484 (2003) et 1671 (2006) (Résolution 1484 (2003) du Conseil de sécurité, *sur la situation en République démocratique du Congo,* adoptée à sa 4764ème séance, 30 mai 2003, S/RES/1484 (2003), 3 pages ; Résolution 1671 (2006) du Conseil de sécurité, *sur la situation concernant la République démocratique du Congo*, adoptée à sa 5421ème séance, 25 avril 2006, S/RES/1671 (2006), 4 pages).

508 Notons également qu'il est considéré que la non référence explicite au Chapitre VIII de la Charte permet de faciliter la participation d'États non membres d'organisations régionales. Il est évident, en effet, que si l'autorisation était adressé à l'Organisation régionale en tant que telle au titre du Chapitre VIII, la contribution d'États non membres serait rendue problématique non seulement juridiquement, mais également politiquement.

SECTION II : L'émancipation régionale par rapport au cadre onusien

« Dans tous les cas, moins l'acte constitutif de l'organisation régionale est explicite, plus il se prête à des interprétations larges. Il sera ainsi plus aisé pour l'organisation régionale d'y inclure des recours à la force armée non autorisés par le Conseil de sécurité »[509]

Comme le Secrétaire des Nations unies l'indiquait dans le Supplément de l'Agenda pour la paix, si « *l'ONU a mis au point toute une gamme d'instruments permettant de circonscrire et de régler les conflits entre les États et les guerres civiles (...), l'ONU n'a pas et ne prétend pas avoir le monopole en ce qui concerne l'un quelconque de ces instruments. Ils peuvent tous – ce qui a d'ailleurs été le cas pour la plupart d'entre eux – être employés par des organisations régionales* »[510]. L'ONU n'émet donc, *a priori,* aucune réticence à l'emploi par les organisations régionales de toute une gamme de moyens pour parvenir à régler des conflits. Elles disposent donc, *a priori*, d'une certaine latitude d'action dans le domaine du maintien de la paix. Dans l'esprit de celles-ci, latitude semble avoir rapidement rimé avec émancipation. En effet, l'étude des cadres juridiques régionaux confirme la tendance à l'émancipation des organisations régionales vis-à-vis de l'ONU. Il n'apparait nullement que lesdites organisations inscrivent leur action dans le cadre du Chapitre VIII, et soient par voie de conséquence subordonnées au Conseil de sécurité (**PARAGRAPHE I**). L'Union européenne ne semble pas se démarquer par rapport à cette tendance régionale (**PARAGRAPHE II**).

PARAGRAPHE I : La non reconnaissance d'un lien de subordination et une interprétation large des possibilités d'intervention

Il existe une multitude d'organisations régionales, et pour chaque organisation régionale une réglementation juridique différente. Il existe bien un cadre juridique commun qui est celui de la Charte (plus particulièrement son Chapitre VIII), mais comme nous l'avons déjà précisé, une

509 PEYRO LLOPIS (A.), *Les relations entre l'Organisation des Nations unies et les Organisations régionales en matière coercitive*, Thèse de droit international, sous la direction du Professeur Jorge Cardona Llorens et du Professeur Yves Daudet, soutenue le 2 juillet 2004, Université Paris I Panthéon-Sorbonne et Université Jaumet I, 520 pages, p. 303.
510 Assemblée générale et Conseil de sécurité, *Supplément de l'Agenda pour la paix – Rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantenaire de l'Organisation des Nations unies*, 50ème session, A/50/60 et S/1995/1, 25.1.1995, 25 pages, §§ 23-24.

application stricte des dispositions de la Charte a été écartée (et notamment la mise en œuvre des dispositions du Chapitre VIII), au profit d'une interprétation de celle-ci qui laisse une marge de manœuvre au Conseil de sécurité, mais également aux organisations régionales, accrochées à leur autonomie. En l'absence d'un nouveau cadre juridique précis des rapports entre l'ONU et les organisations régionales - posant les critères de légitimité et de légalité des interventions de ces dernières dans le champ du maintien de la paix, accepté et s'imposant à elles -, les organisations internationales ont développé leur propre cadre d'intervention, fournissant les premiers éléments de réponse à la présente étude. Ces réglementations des organisations régionales indiquent notamment le genre de missions envisagé, les éléments juridiques nécessaires pour fonder une opération de maintien de la paix (notamment la nécessité ou non de demander une autorisation au Conseil de sécurité préalablement au déploiement d'une mission/opération pourvue de pouvoirs coercitifs), et enfin elles précisent les règles relatives à l'emploi de la force armée.

Il s'agit bien évidemment de ne pas oublier qu'à partir du moment où les organisations régionales interviennent dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales, elles ne sauraient échapper aux règles et principes internationaux régissant la matière, et qui s'imposent à elles (dans la mesure où des règles et des principes internationaux existent et sont clairement établis). On reviendra sur les évolutions du droit applicable aux organisations régionales, développé par la pratique. Pour l'instant, il importe de se pencher sur leur réglementation juridique. Pour mener à bien l'analyse de celles-ci, nous commencerons par présenter la réglementation juridique des principales organisations régionales intervenant dans le domaine du maintien de la paix (**A**). Cette présentation peut paraître écartée de notre objet principal d'étude – l'Union européenne. Pourtant, elle s'avère indispensable pour comprendre quelle est l'ampleur du décalage entre les systèmes de sécurité régionale et le système de sécurité collective. Si les organisations régionales interviennent dans un cadre juridique imprécis, il convient dès lors d'analyser le cadre d'intervention qu'elles définissent dans leur réglementation juridique. Il faut bien comprendre l'importance que ces réglementations juridiques régionales ont sur l'évolution du cadre général censé réglementer leur intervention dans le domaine du maintien de la paix. Elles représentent la marge de manœuvre laissée aux organisations régionales du fait de l'imprécision du cadre général et une remise en question évidente du cadre de la Charte (**B**).

A] Les réglementations des organisations régionales

On aurait pu légitimement s'attendre à ce que les organisations régionales insèrent leurs actions dans le cadre du Chapitre VIII de la Charte. Pourtant, ce n'est que de manière limitée que ces organisations régionales ont entendu se plier à ces règles. On ne trouve que quelques organisations régionales qui ont accepté de se soumettre strictement et formellement à l'encadrement prévu par le Chapitre VIII[511]. Toutes les autres s'en sont détachées, mettant en avant un rapport de coopération avec l'Organisation onusienne, voire une certaine autonomie, davantage que la reconnaissance d'un quelconque rapport de soumission[512]. Pourtant, toutes les organisations régionales intervenant dans le domaine du maintien de la paix font référence dans leur acte constitutif à la Charte des Nations unies et à la nécessité, dans leurs activités, de respecter ses dispositions[513]. En dépit de cette affirmation, on constate une émancipation des organisations régionales par rapport aux "règles du jeu onusien", et une reconnaissance du rôle juridique et institutionnel central de l'ONU très générale. Il s'agit pour elles de conserver leur autonomie d'action, et d'éviter le risque d'un veto du Conseil de sécurité qui bloquerait leur action[514].

511 L'article premier de la Charte de l'OEA stipule que « *within the United Nations, the Organization of American States is a regional agencyy* » Son article 2 précise en outre que l'OEA remplira ses « *regional obligations under the Charter of the United Nations* ». En juillet 1992, lors de la Conférence d'examen d'Helsinki, la CSCE décidait, par une déclaration unilatérale, de se constituer en 'accord régional' au sens du chapitre VIII de la Charte des Nations unies. Cette "auto-proclamation" fut avalisée par l'ONU, qui conclut avec la CSCE un accord-cadre de coopération et de coordination le 26 mai 1993 (Assemblée générale des Nations unies, *Coopération entre les Nations unies et la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe,* A/48/185, 1er juin 1993, 5 pages). Le 13 octobre 1993, la CSCE se voyait par ailleurs reconnaître le statut d'observateur auprès de l'ONU. la Ligue des Etats arabes fut reconnue en tant qu'organisme régional par une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies en 1950 (Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies, A/RES/477, 1er novembre 1950). Pour plus d'informations, voir : KODJO (E.), « Commentaire des articles 52, 53 et 54 de la Charte des Nations unies », in J.P. Cot et A. Pellet (dir.), *La Charte des Nations unies, commentaire article par article,* Economica, Paris, 1991, 2ème édition, XVI-1571 pages, pp. 797-839.

512 Ana Peyro Llopis préfère parler de relations guidées par le principe de subsidiarité (PEYRO LLOPIS (A.), *op. cit.*, note n° 509, p. 11).

513 Préambule du Traité de Rome instituant la Communauté européenne, Préambule de la Charte de l'Union africaine (et article II.1), Préambule de la Charte de l'Organisation des Etats américains (et chapitre XIX 'the United Nations') ; Préambule du Traité de Bruxelles modifié (1954) instituant l'UEO ; Acte final d'Helsinki instituant la CSCE ('Déclaration sur les principes régissant les relations mutuelles des Etats participants'). La première phrase du Préambule du Traité de l'Atlantique Nord est ainsi formulée : « *les Etats parties au présent Traité, réaffirmant leur foi dans les buts et les principes de la Charte des Nations unies et leur désir de vivre en paix avec tous les peuples et tous les gouvernements* », tandis que la première phrase de l'article premier déclare que : « *les parties s'engagent, ainsi qu'il est stipulé dans la Charte des Nations unies, à régler par des moyens pacifiques tous différends internationaux* ».

514 « *Similarly, the United States began to urge a narrow definition of 'enforcement action' in order to increase the regional autonomy of the OAS. The position of the Soviet Union and the Communist States, on the other hand, has generally been in opposition to increase regional autonomy for Chapter VIII arrangements (meaning largely OAS autonomy) in order to maximize the power of the Soviet Veto and their own influence within the United Nations* » (MOORE (J.-N.), *op. cit.*, note n° 476, p. 128). Voir également : AKEHURST (M.), « Enforcement Action by Regional Agencies, with Special Reference to the Organization of American States, *BYBIL,* 1967, vol. 42, pp. 175-227, p. 179 ; CLAUDE (I.-L.), *The OAS, the UN and the United States*, International Conciliation, Carnegie Endowment for International Peace, New York, 1964, n° 557, 67 pages ; TSAGOURIAS (N.), « The Shifting Laws on the Use of Force and the Trivialization of the UN Collective Security System : the Need to Reconstitute It », *Netherlands Yearbook of International Law,* 2003, vol. 34, pp. 55-87.

Lorsque l'on s'avance sur la question des problèmes posés par l'autonomie ou l'émancipation des organisations régionales par rapport au système universel, on a essentiellement en tête leur rapport à l'usage de la force. Celui-ci a été strictement limité par la Charte. Seules trois possibilités ont été envisagées : la légitime défense individuelle ou collective (article 51), l'action coercitive menée par le Conseil de sécurité et exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres de membres des Nations unies (article 42), et le recours aux organisations régionales à la demande ou suite à l'autorisation préalable du Conseil de sécurité (article 53)[515]. Au regard de ces articles, il n'est pas question d'autonomie ou d'émancipation pour l'usage de la force : le Conseil de sécurité doit demeurer le seul orchestrateur de son emploi. Pourtant, une étude des réglementations juridiques des organisations régionales ne permet pas de conclure qu'elles excluent de mener des opérations dotées de pouvoirs coercitifs sans autorisation préalable du Conseil de sécurité[516]. L'étude de leur pratique renforce d'ailleurs ce constat : nombre d'organisations régionales ont déployé des opérations militaires sans consultation préalable du Conseil de sécurité[517]. Elles ont d'ailleurs parfois

515 ALLAIN (J.), « The True Challenge to the United Nations System of the Use of Force : the Failures of Kosovo and Irak and the Emergence of the African Union », *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2004, vol. 8, pp. 237-289, pp. 240-251 ; AREND (A.-C.) et BECK (R.), *International Law and the Use of Force : beyond the UN Charter Paradigm*, Routledge, New York, London, 1993, 272 pages ; FRANCK (T.), « The Use of Force in International Law », *Tulane Journal Of International and Comparative Law*, 2003, vol. 11, pp. 7-19 ; GRAY (C.), « The Charter Limitations on the Use of Force : Theory and Practice », in V. Lowe, A. Roberts, J. Welsh et D. Zaum (ed.), *The United Nations Security Council and War. The Evolution of Thought and Practice since 1945,* Oxford University Press, Oxford, 2008, 816 pages, pp. 86-98 ; GRAY (C.), « The Use of Force and the International Legal Order », in M.-D. Evans, *International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2003, 841 pages, pp. 589-620 ; HANNAY (D.), « Collective Security and the Use of Force », *International Organizations Law Review*, 2005, n° 2, pp. 367-372 ; O'CONNELL (M.-E.), *International Law and the Use of Force : Cases and Materials*, Foundation Press – Thomson West, New York, 2009, 2ème ed., XXIV-758 pages ; REISMAN (M.), « Criteria for the Lawful Use of Force in International Law », *YJIL*, 1985, n° 10, pp. 279-285 ; VALEK (P.), « Legality versus Legitimacy and the Use of Force », in R.-A. Miller et R.M. Bratspies (ed.), *Progress in International Law*, Nijhoff, Leiden, 2008, XXXII-912 pages, pp. 615-632 ; VERHOEVEN (J.), « Les étirements de la légitime défense », *AFDI,* 2002, pp. 49-80 ; WOOD (M.), « The Law on the Use of Force : Current Chalenges », *Singapore Year Book of International Law*, 2007, vol. 11, pp. 1-14.

516 Charte de la Communauté des Etats indépendants, adoptée le 22 janvier 1992, à Minsk, § 3, reproduit dans *International Peacekeeping*, 2000, n° 1, p. 54 ; Concept for Prevention and Settlement of Conflicts in the Territory of States Members of the Commonwealth of Independant States, adopté à Moscou, le 19 janvier 1996, reproduit dans *International Legal Materials*, 1996, p. 792 ; Communauté Économique des Etats de l'Afrique de l'ouest, *Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité,* décembre 1999, Lomé, 25 pages ; Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, 9 juillet 2002, 28 pages, p. 25, article 17 § 2, www.africa.union.org.

517 ABASS (A.), « La CEDEAO et le maintien de la paix et de la sécurité internationales », *L'Observateur des Nations unies*, 2003, n° 14, pp. 3-50 ; ADEBAJO (A.), « The Security Council and three Wars in West Africa », in V. Lowe, A. Roberts, J. Welsh et D. Zaum (ed.), *The United Nations Security Council and War. The Evolution of Thought and Practice since 1945,* Oxford University Press, Oxford, 2008, 816 pages, pp. 466-493 ; BACH (D.-C.), « The Dilemmas of Regionalization », in Adebajo (A.) et Rashid (I.) (ed.), *West Africa's Security Challenges : Building Peace in a Troubled Region,* Lynne Rienner Publishers, London, 2004, 449 pages, pp. 69-90 ; DEME (M.), *Law, morality, armed intervention : the United Nations and ECOWAS in Liberia*, New York, Routledge, series African Studies, 2005, 166 pages ; JENKINS (P.-A.), « The Economic Community of West African States and the Regional Use of Force, *Denver Journal of International Law and Policy*, 2007, n° 2, pp. 333-351 ; KABIA (J.-M.), *Humanitarian intervention and conflict prevention in West Africa : from ECOMOG to ECOMIL*, Ashgate, Farham, 2009, 219 pages ; MINDUA (A.-D.), « Intervention armée de la CEDEAO au Liberia : illégalité ou avancée juridique », *African Journal of International and Comparative Law*, 1995, n° 2, pp. 257-283 ; PICHLER COLEMAN (K.), *International Organizations and Peace Enforcement : the Politics of International Legitimacy,* Cambrudge University Press, Cambridge, 2007, 360 pages ; VAN AS (F.), « African Peacekeeping : Past Practices, Future Propects and its Contribution of International Law »,

une conception très large de ce que constitue une autorisation du Conseil de sécurité, celle-ci pouvant être implicite, *a posteriori*, *a priori*, ou tout simplement en bonne et due forme.

Dans certains cas, la réglementation des organisations régionales montre bien que celles-ci excluent toute fonction coercitive. C'est le cas, par exemple, de la décision du Sommet d'Helsinki, du 10 juillet 1992, de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe.[518] Dans le chapitre III du document d'Helsinki, il est indiqué qu'une opération de maintien de la paix de la CSCE comporte la participation de personnel civil et/ou militaire, pouvant aller d'une opération limitée à une opération de grande envergure et pouvant être menée sous diverses formes, notamment sous forme de missions d'observation et de contrôle et de plus larges déploiements de forces. Les activités de maintien de la paix peuvent servir, entre autres, à superviser les cessez-le-feu et à aider à leur maintien, à surveiller le retrait des troupes, à appuyer le maintien de l'ordre public, à fournir une assistance humanitaire et médicale et à aider les réfugiés[519]. Pourtant il est expressément déclaré un peu plus loin que le maintien de la paix (qui est inséré dans le cadre du chapitre VIII de la Charte des Nations unies) comporte la possibilité d'opérations seulement avec le consensus des parties directement intéressées, lorsqu'elles ont manifesté leur engagement de créer les conditions propices à la conduite de l'opération, notamment par un processus de règlement pacifique et leur volonté de coopérer. Préalablement au déploiement d'une mission, trois conditions doivent ainsi être remplies : l'instauration d'un cessez-le-feu effectif et durable, la conclusion avec les parties intéressées des mémorandums d'accords nécessaires, et les garanties prises pour la sécurité, à tout moment, du personnel prenant part à l'opération (§ 31). Le document d'Helsinki précise également, et ce point nous intéresse tout particulièrement, que ces opérations n'impliqueront pas d'actions coercitives (§§ 22-23). Elles n'ont donc pas *a priori* besoin d'une autorisation du Conseil de sécurité. Cependant, la nécessité de demander l'aval du Conseil de sécurité préalablement au déploiement d'une opération non coercitive n'est pas exclue : ainsi il est précisé au point 21 du Chapitre III que le Conseil ou le Comité des hauts fonctionnaires agissant en son nom pourra parvenir à la conclusion, en raison de la nature particulière d'une opération et de son envergure, que la question devrait être renvoyée par

---

Revue de Droit Militaire et de Droit de la Guerre, 2006, n° 3-4, pp. 329-354 ; WILSON (G.), « Regional arrangements as Agents of the UN Security Council : some African and European Organisations Contrasted », *Liverpool Law Review,* 2008, n° 2, pp. 183-204.

518 DE GRAAF (V.) et VERSTICHEL (A.), « OSCE Crisis Management and OSCE-EU Relations », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 255-276, p. 266 ; NOVOSSELOFF (A.), « L'OSCE et l'ONU : sécurité coopérative et sécurité collective au regard du Chapitre VIII », in E. Decaux (ed.), *L'OSCE : trente ans après l'acte final de Helsinki – Sécurité coopérative et dimension humaine,* Pedone, Paris, 2008, 234 pages, pp. 55-64 ; ODELLO (M.), « The Organization for Security and Co-operation in Europe and European Security Law », in M. Trybus et N. White (ed.), *European Security Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 381 pages, pp. 295-328.

519 Sommet de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, *Déclaration de Helsinki - Les défis du changement*, Helsinki, 9 et 10 juillet 1992, 97 pages, p. 34, chapitre III, § 18.

les États participants au Conseil de sécurité des Nations unies. L'OSCE considère ainsi, en dépit du fait que ses missions ne seront jamais dotées de la coercition, que des missions aux mandats particulièrement larges impliquent la nécessité d'obtenir l'aval du Conseil de sécurité préalablement à leur déploiement.

D'autres réglementations juridiques d'organisations régionales peuvent être examinées (la position de l'OSCE étant l'exception), précisément celles qui prévoient la possibilité de mettre en place des opérations de maintien de la paix pourvues de caractère coercitif. Le statut des forces de la Charte de la Communauté des États indépendants (CEI), par exemple, affirme expressément que la décision d'entreprendre une opération de maintien de la paix est subordonnée à la demande ou au consensus de toutes les parties au conflit[520]. Dans le "Concept for Prevention and Settlement of Conflicts in the Territory of States Members of the Commonwealth of Independant States"[521], on réaffirme que le consensus des parties en conflit est une condition essentielle pour le déroulement d'une opération de maintien de la paix, et on ajoute que l'exécution de l'opération est subordonnée à la signature d'un accord pour le cessez-le-feu entre les parties, à l'existence d'une expression claire de leur volonté politique de régler le conflit par des moyens politiques, à l'étroite coopération entre les parties et le commandement de la force collective de maintien de la paix. En outre, les forces ont l'obligation de se conformer strictement aux principes d'impartialité, d'observer les lois de l'État-hôte, de respecter les traditions et les usages de la population locale. Pour ce qui concerne l'emploi des armes, le concept déclare que les forces collectives de maintien de la paix ne doivent pas participer activement aux combats. Pourtant, comme le relève le Professeur Ugo Villani, « *en vertu de cette réglementation, les forces ont le droit d'employer les armes non seulement en cas de légitime défense, mais aussi (entre autres) dans les cas de tentatives qui empêcheraient par la force l'accomplissement de leurs fonctions, pour repousser une attaque armée, de groupes ou de bandes de terroristes et aussi pour les arrêter, pour protéger la population civile contre les violences pouvant attenter à leur vie ou à leur santé »*[522]. L'emploi de la force armée est donc envisagé plus largement que le traditionnel droit de légitime défense, ce qui est un premier point qui pose problème en ce qu'il élargit les possibilités d'usage de la force.

Enfin, si le concept de la CEI distingue nettement l'hypothèse des mesures coercitives, en déclarant

520 Charte de la Communauté des Etats indépendants, adoptée le 22 janvier 1992, à Minsk, § 3, reproduit dans *International Peacekeeping*, 2000, n° 1, pp. 54 et s.
521 Concept for Prevention and Settlement of Conflicts in the Territory of States Members of the Commonwealth of Independant States, adopté à Moscou, le 19 janvier 1996, reproduit dans *International Legal Materials*, 1996, p. 792.
522 VILLANI (U.), « Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le maintien de la paix », *RCADI*, La Haye, 2001, vol. 290, pp. 225-436, p. 404.

que celles-ci ne sont autorisées que sous mandat du Conseil de sécurité, conformément à la Charte, l'interprétation de la situation n'appartient pourtant pas au Conseil de sécurité. C'est "en tenant compte de la situation et du niveau local du conflit" que le Conseil des Chefs d'États de la CEI peut demander une autorisation du Conseil de sécurité des Nations unies pour entreprendre une opération de maintien de la paix[523]. Il "peut" donc décider de la nécessité de demander une autorisation au Conseil de sécurité selon "son" appréciation de la situation. Le cadre des forces collectives de maintien de la paix de la CEI fait donc appel à une appréciation subjective de la situation : c'est en effet au Conseil des Chefs d'États de l'organisation qu'il revient d'estimer si une autorisation du Conseil de sécurité est nécessaire.

D'autres réglementations peuvent être également mentionnées et rapidement présentées. La Force ouest africaine d'interposition de la CEDEAO est chargée, entre autres, des opérations suivantes : mission d'observation et de suivi de la paix, maintien et rétablissement de la paix, action et appui aux actions humanitaires, application de sanctions y compris l'embargo, déploiement préventif, opérations de consolidations de la paix, de désarmement et de démobilisation, activités de police, notamment, la lutte contre la fraude et le crime organisé[524]. Le statut du mécanisme de la CEDEAO est particulièrement intéressant en matière d'autorisation donnée par le Conseil de sécurité aux organisations régionales. En effet, l'article 52, paragraphe 3, dispose, en substance, que la CEDEAO, conformément aux Chapitres VII et VIII de la Charte, informera le Conseil de sécurité de toute intervention militaire entreprise. On peut noter une très curieuse interprétation des Chapitres VII et VIII, en ce sens qu'en principe, l'organisation ne doit pas seulement informer le Conseil de sécurité, mais elle doit également et principalement obtenir son autorisation[525]. A aucun moment, le Protocole ne mentionne la nécessité de l'obtention d'une résolution du Conseil de sécurité préalablement au lancement d'une opération de maintien de la paix dotée de pouvoirs coercitifs. De là à considérer que la CEDEAO pourrait lancer une telle opération sans autorisation du Conseil de sécurité, il n'y a qu'un pas, qui fut franchi notamment en 1990 au Liberia, en 1997 en Sierra Léone[526]. La CEDEAO a justifié ces deux interventions par des considérations liées à la

523 Concept for Prevention and Settlement of Conflicts in the Territory of States Members of the Commonwealth of Independant States, adopté à Moscou, le 19 janvier 1996, Article 3, reproduit dans *International Legal Materials*, 1996, pp. 792 et s)

524 Communauté Économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, *Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité,* décembre 1999, Lomé, 25 pages, p. 12, article 22 ; Voir notamment : BALDE (H.), « Les mécanismes de prévention, de gestion et de règlement des conflits des organisations africaines », *Actualité et Droit international,* 6 pages, www.ridi.org

525 « *ECOWAS' s obligation now is just to inform the UN of only military action already undertaken and nothing more* » (ABASS (A.), *op. cit.*, note n° 477). Voir également : GESLIN (A.), *op. cit.*, note n° 471, p. 496

526 ABASS (A.), « La CEDEAO et le maintien de la paix et de la sécurité internationales », *L'Observateur des Nations unies*, 2003, n° 14, pp. 3-50 ; ADEBAJO (A.), « The Security Council and three Wars in West Africa », in V. Lowe, A. Roberts, J. Welsh et D. Zaum (ed.), *The United Nations Security Council and War. The Evolution of Thought and*

responsabilité de protéger, développant l'idée qu'il existerait un nouveau principe directeur favorable à l'intervention militaire à des fins de protection humanitaire. On retrouve cette conception retranscrite dans l'article 25 d) du Protocole d'ECOWAS, qui indique que le mécanisme peut être déclenché en cas de violations graves et massives des droits de l'Homme ou de remise en cause de l'État de droit. Comme le relève le Professeur Ademola Abass, le Protocole d'ECOWAS « *introduces many innovative ideas into the collective security of the sub-region. It is, perhaps, the first time that an international organization has formally codified the rather problematic doctrine of humanitarian intervention as well as legalizing the use of force to restore or prevent an overthrow of a democratically elected government (...). The Mechanism will allow the sub-regional organization to operate without the supervision and control of the UN Security Council. In definitive terms, the Mechanism can be regarded as perhaps the first attempt by a regional arrangements to pursue a course of completely decentralized collective security. This, it must be noted, is in contradiction from the decentralized military options within the UN that has come to replace the original Charter's collective security system* »[527].

Concernant l'Union africaine, l'article 17 du statut du Conseil de paix et de sécurité de l'UA dispose quant à lui que dans l'exercice du mandat qui est le sien dans la promotion et le maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique, le "Conseil de paix et de sécurité" coopère et travaille en étroite collaboration avec le Conseil de sécurité des Nations unies, qui assume la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales. A chaque fois que nécessaire, recours sera fait aux Nations unies, conformément aux dispositions du Chapitre VIII de la Charte des Nations unies relatives au rôle des Organisations régionales dans le maintien de la paix et de la

Practice since 1945, Oxford University Press, Oxford, 2008, 816 pages, pp. 466-493 ; BACH (D.-C.), « The Dilemmas of Regionalization », in Adebajo (A.) et Rashid (I.) (ed.), *West Africa's Security Challenges : Building Peace in a Troubled Region,* Lynne Rienner Publishers, London, 2004, 449 pages, pp. 69-90 ; DEME (M.), *Law, morality, armed intervention : the United Nations and ECOWAS in Liberia*, New York, Routledge, series African Studies, 2005, 166 pages ; ERO (C.), « ECOWAS and the Subregional Peacekeeping in Liberia », *Journal of Humanitarian Assistance*, 25 septembre 1995, www.jha.ac/articles/a005.htm ; JENKINS (P.-A.), « The Economic Community of West African States and the Regional Use of Force, *Denver Journal of International Law and Policy*, 2007, n° 2, pp. 333-351 ; KABIA (J.-M.), *Humanitarian intervention and conflict prevention in West Africa : from ECOMOG to ECOMIL*, Ashgate, Farham, 2009, 219 pages ; MINDUA (A.-D.), « Intervention armée de la CEDEAO au Liberia : illégalité ou avancée juridique », *African Journal of International and Comparative Law*, 1995, n° 2, pp. 257-283 ; NOLTE (G.), « Restoring Peace by Regional Action : International Legal Aspects of the Liberian Conflict », *ZaöRV,* 1993, n° 3, pp. 603-637, p. 606 ; OTENG KUFOR (K.), « The Legality of the Intervention in the Liberian Civil War by the Economic Community of West African States », *African Journal of International and Comparative Law*, 1993, vol. 5, pp. 525-560 ; PICHLER COLEMAN (K.), *International Organizations and Peace Enforcement : the Politics of International Legitimacy,* Cambrudge University Press, Cambridge, 2007, 360 pages ; VAN AS (F.), « African Peacekeeping : Past Practices, Future Propects and its Contribution of International Law », *Revue de Droit Militaire et de Droit de la Guerre*, 2006, n° 3-4, pp. 329-354 ; VOGT (M.-A.), *The Liberian Crisis and Ecomog : a Bold Attempt at Regional Peace Keeping,* Gabumo, Lagos, 1992, 231 pages, pp. 35-46 ; WILSON (G.), « Regional arrangements as Agents of the UN Security Council : some African and European Organisations Contrasted », *Liverpool Law Review,* 2008, n° 2, pp. 183-204.

527 ABASS (A.), *op. cit.*, note n° 477, pp. 211-212. Voir : WHITE (N.-D.) et ULGEN (O.), « The Security Council and the Decentralized Military Option : Constitutionality and Function, *NILR*, 1997, p. 378.

sécurité internationales[528]. Jusque là, le cadre juridique de l'Union africaine ne semble pas poser de questions juridiques quant à sa conformité à la Charte.

Pourtant, on peut s'arrêter un instant sur l'article 4, h), de la Constitution de l'Union africaine, qui précise que l'Union possède le droit d'intervenir, y compris par la force, au sein d'un État membre et ce, dans des circonstances graves, marquées par des crimes de guerre, le génocide ou des crimes contre l'humanité. La décision doit alors être prise par l'Assemblée selon les modalités du consensus ou alors par un vote à une majorité des deux tiers des votants. Il est important de souligner que la disposition ne donne pas d'autre précision. Nulle part ne trouve-t-on une mention à la nécessité d'obtenir une résolution du Conseil de sécurité. Elle a pourtant été interprétée comme la contenant implicitement, à cause de la priorité nécessaire de la Charte[529]. Pourtant, rien n'est moins sûr : à nouveau, une organisation régionale avance indirectement le principe de la responsabilité de protéger pour justifier des opérations de maintien de la paix pourvue de moyens coercitifs, sans que soit clairement indiqué qu'une telle opération nécessiterait l'autorisation préalable du Conseil de sécurité[530]. Jean Alain considère d'ailleurs que l'Union africaine « *have formally opted out the normative framework of the United Nations System. Not only do they reject the primacy of the United Nations Security Council in the domain of peace and security, they have appropriated for themselves further possibilities for the recourse to the use of force beyond the established order ; that is, allowing for armed intervention to halt crimes against humanity, genocide, war crime, or serious threats to the legitimate order* »[531].

528 Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, 9 juillet 2002, 28 pages, p. 25, article 17 § 2, (www.africa.union.org).
529 KOLB (R.), *op. cit.*, note n° 475, p. 1423.
530 ABASS (A.) et BADERIN (M.-A.), « Towards effective Collective Security and Human Rights Protection in Africa : an Assessment of the Constitutive Act of the New African Union », *NILR*, 2002, n° 1, pp. 1-39 ; BAIMU (E.) et STURMAN (K.), « Amendment to the African Union's Right to Intervene : a Shift from Human Security to Regime Security », *African Security Review*, 2003, n° 2, pp. 37-45 ; CHOUALA (Y.-A.), « Puissance, résolution des conflits et sécurité collective à l'ère de l'Union africaine : théorie et pratique », *AFRI,* 2005, vol. 6, pp. 288-306 ; KIOKO (B.), « The Right of Intervention Under the African Union's Constitutive Act : From Non Interference to Non Intervention ? », *International Law Review of the Red-Cross*, 2003, vol. 85, n° 852, pp. 807-821 ; VAN STEENBERGHE (R.), « Le pacte de non-agression et de défense commune de l'Union africaine : entre multilatéralisme et responsabilité collective », *RGDIP*, 2009, n° 1, pp. 125-146 ; YERO BA (A.), « La contribution de l'Union africaine au maintien de la paix », *RDIDC*, 2006, n° 3, pp. 197-231 ; YUSUF (A.-A.), « The right of Intervention by the African Union : a New Paradigm in Regional Enforcement Action ? », *African Yearbook of International Law*, 2003, vol. 11, pp. 3-21, p. 3 ; ZWANENBURG (M.), « Regional Organisations and the Maintenance of International Peace and Security : Three Recent Regional African Peace Operations », *Journal of Conflict and Security Law*, 2006, n° 3, pp. 483-508.
531 « *The incorporating, within the Constitutive Act and the Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council, four new exceptions allowing for the recourse of the use of force and not mandating that the Council or Assembly subordinate its action to the imperatives of the UN Charter, has meant the African States have truly challenged, for the first time, the framework of the United Nations System of governance regarding the use of force as developer more than half a century ago* » (ALLAIN (J.), *op. cit.*, note n° 515, p. 288). Voir également : ABASS (A.), « The United Nations, the African Union and The Durfur Crisis : of Apology and Utopia », *NILR*, 2007, n° 3, pp. 415-442 ; MALUWA (T.), « The OAU/African Union and International Law : Mapping New Boundaries or Revising Old Terrain », *ASIL Proceedings*, 2004, vol. 98, pp. 232-236 ; UDOMBANA (N.-J.), « When Neutrality is a Sin : the

Il sied évidemment de s'arrêter un instant sur l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord. Si l'OTAN a été créée initialement pour mener des opérations de défense collective, l'organisation participe désormais à des opérations de maintien de la paix et de stabilité, en dehors de la zone euro-atlantique. Cette évolution s'est manifestée dans la pratique à travers diverses opérations menées dans les Balkans, en Afghanistan, en Irak ou en Afrique. En d'autres termes, les compétences *ratione loci* ont donc été élargies. En outre, les opérations de l'OTAN ont connu une extension *ratione materiae*, avec l'exercice de plus en plus fréquent d'opérations de police civile. En 1999, l'OTAN a adopté un nouveau concept stratégique, incluant la gestion des crises, et a rappelé son offre de 1994 de soutenir des opérations menées sous l'autorité du Conseil de sécurité[532]. Selon Sarooshi, « *the combination of the Council delegating tasks in the area of peace and security to NATO and the self—redefinition of NATO to carry out tasks which are in addition to its original mandate under the NATO Charter, allow it to fit within the rubric of a Chapter VIII regional arrangement* »[533].

Pourtant, l'OTAN ne se positionne pas comme une organisation régionale en vertu de la Charte[534], comme elle entend échapper à la logique de subordination du Chapitre VIII. Comme l'écrit le Professeur Leurdijk, « *this explains why the Alliance, from the beginning, made a number of explicit reservations with respect to its willingness to cooperate with the UN, saying it was, in principle, prepared to respond positively ; stressing there would be no automaticity in responding positively (...); and saying that its perfomance would take place according to its own procedures. In this way, the Alliance tried to underline its autonomous position vis-à-vis the UN* »[535]. D'ailleurs, les

Durfur Crisis and the Crisis of Humanitarian Intervention in Sudan », *Human Rights Quarterly,* 2005, vol. 27, pp. 1150-1167.

532 « *Poursuivant sa politique de maintien de la paix, de prévention de la guerre, et de renforcement de la sécurité et de la stabilité, et comme prévu dans les tâches de sécurité fondamentales, l'OTAN s'efforcera, en coopération avec d'autres organisations, de prévenir les conflits, ou, si une crise se produit, de contribuer à sa gestion efficace, conformément au droit international, ce qui inclut la possibilité de conduire des opérations de réponse aux crises ne relevant pas de l'article 5* » (Le concept stratégique de l'Alliance, Réunion du Conseil de l'Atlantique Nord, tenue à Washington les 23 et 24 avril 1999, § 31). En décembre 1992, les membres de l'OTAN se sont déclarés prêts à accueillir favorablement les initiatives que le Secrétaire général de l'ONU pourrait prendre pour que cette organisation contribue à assurer la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité (Conseil de sécurité, *Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix et maintien de la paix – Rapport du Secrétaire général*, doc. S/25996, 12.07.1993, 22 pages, p. 18, § 3).

533 SAROOSHI (D.), *op. cit.*, note n° 476, p. 250.

534 « *The development of the relations between the UN and NATO, both in BiH and Kosovo, provided a number of cases of subcontracting. Under these conditions, NATO committed itself to the attainment of political goals, as defined by the Security Council (...). The most characteristic feature of the current relationship between the UN and NATO is its operational and ad hoc basis, given cooperation in the field in implementing peace settlements in BiH and Kosovo. In both cases, the UN was not involved in the talks on the peace settlements, and the rôle of the Security Council was essentially limited to rubber-stamping the deployment of SFOR and KFOR and, while acting under Chapter VII, giving them enforcement powers* » (LEURDIJK (D.-A.), *op. cit.*, note n° 503, p. 69).

535 LEURDIJK (D.-A.), *op. cit.*, note n° 503, p. 70. Voir également : DOMINICE (C.), « Co-ordination Between

opérations militaires de l'OTAN n'ont pas toujours été menées sur la base d'une résolution explicite du Conseil de sécurité[536] : le 24 mars 1999, l'OTAN a lancé l'opération "Allied Force" sans avoir préalablement obtenu l'autorisation du Conseil de sécurité[537]. Le Professeur Momtaz écrivit alors qu'« *en ce qu'elle viole la règle du non-recours à la force, consacrée par la Charte des Nations unies, l'intervention de l'OTAN est contraire tant à la lettre qu'à l'esprit de celle-ci, et ne se justifie guère par l'interprétation extensive de certaines de ses dispositions. Néanmoins, vu qu'elle était destinée à mettre un terme à une catastrophe humanitaire et qu'elle n'a pas été condamnée par le Conseil de sécurité ni par les États (sauf rares exceptions), on est en droit de se demander si elle n'est pas conforme à une règle coutumière établie ou en gestation* »[538].

Nous nous sommes référés ici aux principales organisations régionales intervenant dans le domaine de la gestion des crises. Pourtant, on peut relever que la seule organisation régionale qui soumet explicitement ses pouvoirs en matière d'action coercitive à une autorisation du Conseil de sécurité est la Communauté de développement de l'Afrique australe. Son Protocole sur la Coopération en matière de politique, défense et sécurité dispose que « *the Summit shall resort to enforcement action only as a matter of last resort and, in accordance with article 53 of the United Nations Security Council* »[539]. Pourtant, malgré la clarté de cette disposition, la pratique de la coercition armée

---

Universal and Regional Organizations », in N.-M. Blokker et H.-G. Schermers (ed.), *Proliferation of International Organizations : Legal Issues*, Kluwer Law International, The Hague, 2001, XI-579 pages, pp. 65-84, p. 69 ; WHITE (N.-D.), « The EU as a Regional Security Actor within the International Legal Order », in M. Trybus et N. White (ed.), *European Security Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 381 pages, pp. 329-349, p. 333.

536 Outre bien sûr le cas particulier de l'opération 'Force alliée' contre la RFY, les opérations 'Moisson esssentielle' (27 aout – 26 septembre 2001), 'Amber Fox' (27 septembre 2001 – 15 décembre 2002) et 'Allied Harmony' (16 décembre 2002 – 31 mars 2003) en Macédoine ne furent pas créées sur la base d'une résolution du Conseil de sécurité. Le 26 septembre 2001, le Conseil adopta la résolution 1371 (2001) qui se contente d'appuyer énergiquement la mise en place d'une présence multinationale de sécurité dans l'ex-République yougoslave de Macédoine. Voir par exemple : SAROOSHI (D.), « The Security Council's Authorization of Regional Arrangements to Use Force : the Case of NATO », in V. Lowe, A. Roberts, J. Welsh et D. Zaum (ed.), *The United Nations Security Council and War. The Evolution of Thought and Practice since 1945,* Oxford University Press, Oxford, 2008, 816 pages, pp. 226-247 ; SUR (S.), « L'affaire du Kosovo et le droit international : points et contrepoints », *AFDI,* 1999, vol. XLV, pp. 280-291.

537 CASSESE (A.), « Ex Iniuria ius oritur : are we moving towards international legitimation of forcible humanitarian countermeasures in the world community ? », *EJIL,* 1999, n° 1, pp. 23-30 ; KOSKENNIEMI (M.), « Kosovo etc. : beyond the limits of international law ? », *Finish Yearbook of International Law,* 1999, vol. 10, pp. 177-189 ; KRITSIOTIS (D.), « The Kosovo Crisis and NATO's Application of Armed Forces against the Federal Republic of Yugoslavia », *ICLQ,* 2000, n° 2, pp. 330-359 ; RONZITTI (N.), « Raids aerei contro la Repubblica di Iugoslavie e Carta delle Nazioni Unite », *Rivista di Diritto Internazionale*, 1999, n° 4, pp. 476-482 ; SIMMA (B.), « NATO, the UN and the Use of Force : Legal Aspects », *EJIL*, 1999, n° 1, pp. 1-22 ; WHITE (N.-D.), « The Legality of Bombing in the Name of Humanity », *Journal of Conflict and Security Law*, 2000, n° 1, pp. 27-43.

538 MOMTAZ (D.), « L'intervention d'humanité de l'OTAN au Kosovo et la règle du non-recours à la force », *RICR,* mars 2000, n° 837, pp. 89-101. Dans le même sens : ALLAIN (J.), *op. cit.*, note n° 515, pp. 251-255 ; GLENNON (M.-J.), « American Hegemony in an Unplanned World Order », *Journal of Conflict and Security Law*, 2000, n° 1, pp. 3-25 ; GONGORA (T.), « le Kosovo : un second début », *Institut Québécois des Hautes Etudes Internationales*, bulletin n° 41, septembre 1999, 4 pages ; LEURDIJK (D.-A.), *op. cit.*, note n° 503, p. 71. Voir également : La Déclaration de presse de M. Javier Solana, Secrétaire général de l'OTAN, après le comment des opérations aériennes, Communiqué de Presse (1999) 041, 24 mars 1999, www.nato.int

539 *Protocol on Politics, Defence and Security Cooperation*, du 14 aout 2001, article 11 § 3, al. d).

entreprise par la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA) s'en éloigne considérablement. A ce jour, le Conseil de sécurité n'a ni utilisé, ni autorisé un recours à la force armée de la CDAA. Pourtant, cette dernière est intervenue militairement dans deux conflits armés – au Lesotho et en République démocratique du Congo – sans avoir obtenu cependant d'autorisation du Conseil de sécurité. La licéité de ces interventions a été justifiée en invoquant le consentement de l'État sur le territoire duquel elle avait lieu. Il est d'ailleurs intéressant de souligner que ni le Conseil de sécurité ni l'Assemblée générale n'ont réagi à de telles interventions. En outre, dans un communiqué conjoint de l'Union européenne et de la CADD portant notamment sur le Lesotho, la question de l'intervention armée n'est même pas évoquée[540].

B] L'analyse des démarcations régionales

La réglementation juridique des organisations régionales est étonnante à maints égards. La CEDEAO informera le Conseil de sécurité des opérations coercitives entreprises, la CEI jugera si une autorisation du Conseil s'avèrera nécessaire, l'UA pourra mener des opérations "humanitaires" sans qu'il soit certain qu'une autorisation préalable du Conseil de sécurité devra être demandée, l'OTAN ne place que de manière très floue l'autorisation préalable du Conseil de sécurité comme élément déterminant de ses actions. Il apparait d'ailleurs qu'elles considèrent pouvoir mener des opérations "humanitaires" sans autorisation préalable du Conseil de sécurité. La légalité et la légitimité de leurs actions ne sont pas fondées indubitablement sur l'obtention d'une autorisation du Conseil de sécurité. Comme l'écrit Ana Peyro Llopis, « *à cet égard, les organisations régionales ont normalement envisagé, quoique implicitement, la possibilité d'intervenir avec une autorisation du Conseil de sécurité. Mais il ne s'agit que d'une éventualité parmi d'autres. Ainsi, les organisations régionales se réservent-elles une marge de manœuvre pour recourir à la force armée dans d'autres hypothèses et notamment sans l'autorisation du Conseil de sécurité* »[541]. Leur pratique reflète ces considérations[542].

540 PEYRO LLOPIS (A.), *op. cit.*, note n° 509, pp. 300-301.
541 PEYRO LLOPIS (A.), *ibid.*, p. 302.
542 « *Ainsi, dans les faits, la sujétion des organismes régionaux au Conseil en matière d'action coercitive a été réduite au fil des années écoulées depuis 1945* » (KOLB (R.), « Article 53 », in J.P. Cot, A. Pellet et M. Forteau (dir.), *La Charte des Nations unies, commentaire article par article,* Economica, Paris, 2005, 3ème édition, t. 2, 2363 pages, pp. 1403-1437, p. 1405). Voir également : ABASS (A.), *Regional organisations and the development of collective security : beyond Chapter VIII of the UN Charter*, Hart, Oxford, 2004, XXVIII-239 pages.

Nous aurions pu nous attendre – notamment au regard du fait que certaines s'inscrivent dans le cadre du Chapitre VIII de la Charte – à ce que leur réglementation juridique indique qu'elles ne pourraient nullement mener d'opérations de maintien de la paix pourvues de la coercition militaire sans une autorisation préalable du Conseil de sécurité, que celui-ci serait responsable de la délimitation du mandat de ces opérations et qu'il devrait pouvoir assurer le contrôle nécessaire sur l'opération, et qu'enfin les organisations seraient tenues par une obligation d'information du Conseil. Pourtant, l'analyse de leur réglementation ne permet pas de conclure que les organisations se situent dans ce cadre strict. Toutes contiennent au contraire les moyens de mener des opérations coercitives sans autorisation du Conseil de sécurité.

Plus précisément d'ailleurs, en vertu des réglementations régionales étudiées ci-dessus, les organisations régionales seraient fondées à intervenir au besoin par la force contre tout État agissant sur sa propre population en violation du droit international humanitaire. Si un tel droit manque encore à l'évidence d'assise coutumière[543], la réglementation des organisations régionales semblent témoigner dans le sens de la reconnaissance de l'existence d'un droit régional à l'intervention humanitaire. Comme l'écrit le Professeur Abass, « *it is noteworthy that this Mechanism has emerged in the aftermath of ECOWAS' intervention in Liberia and Sierra Leone, but more crucially, it has emerged after the highly controversial intervention by the member states of the North Atlantic Treaty Organization in the Kosovo. It can thus be viewed as crystallizing the practice of Ecowas in these two crises as well as catering for future scenarios that resemble NATO's role in the Kosovo crisis* »[544]. Comme noté en introduction, tout sujet de droit intervenant dans un domaine précis ne peut manquer d'avoir une influence sur ce domaine. En effet, le droit n'est pas seulement un ensemble de normes immobiles, mais un système en constant mouvement. Dès lors, toute organisation régionale peut avoir un impact sur les évolutions prises par ce domaine. Ainsi, le Professeur Abass de considérer que « *the new Protocol from ECOWAS will undoubtedly be received as a major contribution to the corpus of enactment on the regulation of collective security. (...). It takes several bold steps and breaks new ground on many frontiers. From the incorporation of the thorny doctrine of humanitarian intervention to the inclusion of early warning, trans-border regulation of crime, the institution of a stand-by force to implement its commitments, the Mechanism presents us with a fresh vision of collective security. Rather than limits its vision to classical notion of collective security – the use of collective force to repel an aggression – ECOWAS reinterpreted this concept using a more holistic paradigm. Not only does this Mechanism afford us*

543 TSAGOURIAS (N.), « Humanitarian Intervention and Legal Principles », *International Legal Theory,* 2001, n° 1, pp. 83-87.
544 ABASS (A.), *op. cit.*, note n° 477, pp. 211-212.

the hightly needed opportunity to reappraise the practice of collective security by regional Organizations, it candidly helps us to reevaluate the place of the United Nations system in the crucial task of maintaining international peace and security »[545].

Conscient de cette tendance émergente au sein de la Communauté internationale, le Secrétaire général des Nations unies considéra qu'il serait nécessaire que le Conseil de sécurité commence « *à étudier sérieusement le meilleur moyen de répondre à des menaces de génocide ou d'autres violations massives des droits de l'homme. Cette année, une fois de plus, face à des événements de ce type, en République démocratique du Congo et au Liberia, notre réponse collective a été hésitante et tardive* »[546]. Il faut toutefois reconnaître qu'en raison du droit de veto des membres permanents du Conseil de sécurité, certains génocides ou violations flagrantes des droits de l'homme ne figureront jamais à l'ordre du jour du Conseil de sécurité. De même, certaines violations du droit international sont susceptibles de faire l'objet d'un veto "protecteur" d'un des membres permanents[547]. Certains auteurs de la doctrine parlent alors de la création d'un droit d'intervention légitime en cas d'inaction du Conseil de sécurité. Comme l'écrit le Professeur Frowein, « *where the Security Council, for instance, fails to take action under any of the provisions listed in Chapters VI, VII, VIII and IX in a situation where the Purposes and Principles of the UN requires such action to be taken it is contended here that the primary responsibility of the Security Council conferred under article 24 ceases (...). The first is the lack of the fulfilment of the conditions upon which the Security Council was untrusted with the responsibility* »[548]. Par ailleurs, lors du meeting relatif au Protocol d'ECOMOG, le Professeur Vogt estima que le mécanisme mis en place par l'organisation ne respectait pas les principes inclus dans l'article 53 de la Charte concernant le recours à la force. Cependant, le représentant de l'Organisation lui répondit que « *whilst the subregion appreciates the importance of its obligation under the United Nations Charter, its recent experience has shown that the cost of waiting for the United Nationals authorisation could be very high in terms of life and resources* »[549]. Enfin, nous tenons particulièrement ici à reprendre l'opinion exprimée par le Professeur Abass – même si elle est assez longue -, en ce qu'elle révèle une interprétation particulièrement inquiétante du Chapitre 53 de la Charte : « *therefore, if it becomes obvious that the*

545 *Ibid.,* p. 228.
546 Organisation des Nations unies, « Le Secrétaire général plaide pour de profondes réformes institutionnelles afin de renforcer l'ONU », Communiqué de Presse, SG/SM/8891, GA/10157, 23.09.03.
547 Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale – Assemblée interparlementaire européenne de sécurité et de défense, *Une initiative européenne pour renforcer le rôle des Nations unies en faveur de la paix et de la sécurité,* Quarante-neuvième session, Recommandation n° 735, doc. A/1839, 1er décembre 2003, 37 pages, § 15.
548 FROWEIN (J.-A.), *op. cit.*, note n° 481, p. 122.
549 *Meeting of Expert on the Draft Protocol Relating to the Mechanism on Conflict Prevention, Management, Resolution, Peace-Keeping and Security,* 17-19 November 1999, Lome, Togo, p. 6

non performance of the Security Council in a particular circumstance may jeopardize the main reason for entrusting it with that power – peace and security – nothing seems to prevent states from acting in its place. This is even more so if such states are acting in broader rather than selfish or national interest. An enforcement action undertaken by a regional arrangement in these circumstances, without Security Council authorization, cannot be regarded as a breach of article 53 (1). This is because it is one taken, not in pursuance of the classical collective security system under the UN Charter, but in the standards of decentralized collective security given effect by state practice, and by treaties such as ECOWAS's new Protocol. The main conclusion to be drawn from this brief tour de horizon therefore is that the responsibility of the Security Council to act on behalf of the international community is not self-contained, but one based on its ability to meet certain obligations »[550].

En somme, on ne peut qu'être frappé par les divergences flagrantes qui existent entre le cadre onusien d'intervention régionale dans le maintien de la paix, et les cadres régionaux. Elles marquent à n'en pas douter une évolution du droit international du maintien de la paix, quels que soient les doutes et les craintes qu'elles soulèvent. Il faut donc bien comprendre que ce sont essentiellement les organisations régionales qui influent sur les mouvements pris par le cadre juridique de leur intervention dans le domaine du maintien de la paix, davantage qu'un mouvement qui serait imposé par le système de sécurité collective. Au moment où l'on ne peut nier les évolutions et démarcations prises par les organisations régionales par rapport au cadre universel, il convient à présent de se pencher sur la réglementation de l'Union européenne, pour savoir si elle tente de renforcer et d'asseoir le cadre onusien, ou si au contraire elle marque également ses distances par rapport à celui-ci.

<u>PARAGRAPHE II</u> : Les ambiguïté de la réglementation de l'Union européenne

La réglementation des opérations de gestion des crises prévue dans le cadre de l'Union européenne montre que l'emploi de la force en fonction coercitive n'est pas exclue. On peut rappeler ainsi que les missions de Petersberg (définies d'abord par le Conseil des ministres de l'UEO, le 19 juin 1992, et insérées par le suite dans l'article 17, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne, modifié par la Traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997, et par le Traité de Lisbonne en 2007), envisagent la

550 ABASS (A.), *op. cit.*, note n° 477, p. 224.

possibilité de déployer des opérations militaires[551]. Même si ces missions de maintien de la paix ne sont pas définies avec précision dans le TUE, et bien que les missions d'imposition de la paix aient été exclues de la liste des missions prévues par le Traité d'Amsterdam et par le Traité de Lisbonne, il ne faut pas oublier qu'elles se rattachent à des opérations pouvant impliquer une action coercitive.

Ana Peyro Llopis distingue trois catégories d'opérations différentes pouvant être menées par l'Union européenne. La première regroupe les missions dont le fondement réside dans la compétence personnelle des États membres de l'UE. Elle primerait sur la compétence de l'État territorial. A partir du moment où l'État territorial ne s'affranchirait pas de son devoir de protection des ressortissants étrangers qui se trouvent sur son territoire, les autres États pourraient évacuer leurs ressortissants. Dans la terminologie de l'UE, il s'agirait des missions d'évacuation. La deuxième inclut pour sa part des missions dont le fondement doit être recherché dans le consentement de l'État territorial. Il s'agirait d'opérations de paix au sens classique du terme, c'est-à-dire d'opérations consensuelles. Dans la terminologie de l'UE, il peut s'agir de missions de maintien de la paix, de missions humanitaires ou encore de certaines forces de combat pour la gestion des crises. Enfin, la troisième catégorie contient des missions dont le fondement repose sur la protection d'intérêts fondamentaux de la communauté internationale parmi lesquels se trouveraient la paix et la sécurité internationales. Dans la terminologie du TUE, il s'agit non seulement des missions de rétablissement de la paix, mais également de certaines missions humanitaires et de certaines forces de combat pour la gestion des crises qui sont justifiées par l'existence d'un intérêt fondamental à protéger et qui ne reposent plus sur le consentement de l'État territorial. Dans la première et la troisième hypothèses, les missions de Petersberg peuvent représenter de véritables formes de pression et, dès lors que la qualification d'opération consensuelle est inexistante ou contestable, leur mandat pourra être coercitif et parfois armé. La nature des opérations de Petersberg est ainsi variable. Elles peuvent soit s'insérer dans le cadre classique des opérations de paix consensuelles soit mener de véritables actions coercitives armées[552].

551 Les missions visées à l'article 42, paragraphe 1, dans lesquelles l'Union peut avoir recours à des moyens civils et militaires, incluent les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits. Toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire (Article 43 § 1 de la Version consolidé du Traité sur l'Union européenne, JOUE, n° C 83, 30.3.2010, pp. 13-45). Voir également : Conseil des Ministres de l'Union de l'Europe Occidentale, *Déclaration de Petersberg*, Bonn, 19 juin 1992, 13 pages, p. 8.

552 PEYRO LLOPIS (A.), *op. cit.*, note n° 509, pp. 296-297. Voir également : PAGANI (F.), « A New Gear in the CFSP Machinery : Integration of the Petersberg Tasks in the Treaty on European Union », *EJIL*, 1998, n° 4, pp. 737-749, p. 741.

Pourtant, on peut s'étonner que parallèlement à la possibilité d'envisager des opérations coercitives, le texte fondamental de l'Union européenne n'ait pas inclus de référence à la nécessité d'obtenir l'aval du Conseil de sécurité préalablement au lancement de telles opérations[553]. Dans les textes fondamentaux européens, l'obtention d'une résolution du Conseil de sécurité n'est à aucun endroit mentionnée comme condition *sine qua non* au lancement d'une opération de maintien de la paix. Aucune disposition du Traité n'en fait une obligation indispensable. Il ne s'agit donc pas d'une obligation juridique préalable qui tiendrait le Conseil dans ses agissements. Il peut donc, en conformité avec le droit européen, lancer une opération de maintien de la paix sans autorisation préalable du Conseil de sécurité des Nations unies. L'article 21.2 c) du Traité sur l'Union européenne pose comme seule obligation générale que l'action de l'Union dans les domaines du maintien de la paix et du renforcement de la sécurité internationale soit conforme « *aux principes de la Charte des Nations unies, ainsi qu'aux principes de l'acte final d'Helsinki et aux objectifs de la Charte de Paris* ». Nulle mention à la nécessité d'une autorisation préalable du Conseil de sécurité n'est insérée.

L'absence de nécessité d'une résolution du Conseil de sécurité fut réaffirmée lors d'une réunion du Sous-comité pour la sécurité et la défense du Parlement européen, le 23 février 2006, consacrée à cette question de l'usage de la force et aux critères d'intervention de l'Union européenne. L'Ambassadeur autrichien, représentant alors la Présidence autrichienne de l'Union européenne, considéra que « *the EU could take action even without a SC authorisation, on condition that it remained in strict conformity with the rules of international law, including those foreseen in the UN Charter* (…). *The legitimacy of the use of force had to be measured against the following criteria : whether or not the intervention was based on an authorisation by the UN Security Council and whether there was an invitation by the state concerned* »[554].

Cette réunion a également donné l'occasion à ses intervenants de s'exprimer sur les possibilités d'envisager une intervention humanitaire sans résolution du Conseil de sécurité. Ainsi, Martin Ortega (IES) analysa les tendances actuelles sur l'intervention et l'usage de la force et considéra qu'il y aurait une règle coutumière internationale émergente autorisant l'usage de la force au service

553 Voir notamment : IOANNIDES (I.), *The European Rapid Reaction Force : Implications for Democratic Accountability,* Bonn International Center for Conversion Paper, 2002, n° 24, 54 pages, p. 34 ; SCHNABEL (A.), « The European Union, ESDP and the United Nations : Competitors or Partners ? », in H.-G. Ehrhart (ed.), *Die Europäische Sicherheits und Verteidigunspolitik. Positionen, Perzeptionen, Probleme, Perspektiven,* Nomos, Baden-Baden, 2002, 320 pages, pp. 304-318, p. 313 ; WAGNER (W.), *The democratic legitimacy of the European Security and Defense Policy*, IES, Occasional Paper, April 2005, n° 57, 39 pages, p. 28.

554 Conseil de l'Union européenne, *Public hearing on « the EU and the use of force : criteria for intervention », held by the Subcommittee on Security and Defence (SEDE), Brussels, 23 February 2006*, doc. 7006/06, Bruxelles, 3.03.2006, 5 pages, p. 2.

d'intervention humanitaire[555]. Il identifia un nombre de conditions rigoureuses qui devraient être réunies pour obtenir une légitimation internationale d'une intervention humanitaire, même en l'absence d'une autorisation du Conseil de sécurité : un grave désastre humanitaire, un risque pour la paix et la sécurité internationale, un gouvernement national incapable de maintenir la paix et la sécurité internationales. La position du Parlement européen et des Parlements nationaux serait alors décisive pour évaluer si les critères en question sont remplis, et permettrait de légitimer une intervention humanitaire. Le représentant de la Présidence australienne estima également que la règle de l'unanimité du Conseil fournissait une garantie que l'Union européenne n'interviendrait que dans des cas incontroversés de violations graves des droits de l'homme. Ces interprétations sont dérangeantes en ce qu'elles signifient qu'un contrôle interne à l'action humanitaire de l'UE est suffisant. Selon ces positions exprimées dans le cadre européen, l'UE serait juge et partie de la nécessité de lancer une telle opération. Il est fait abstraction de la nécessité d'une résolution préalable du Conseil de sécurité.

La position ambivalente de l'UE sur les interventions humanitaires découle, en outre, de sa réaction à la proposition du Groupe de Personnalité de Haut niveau sur les menaces, les défis et le changement[556]. D'un côté, ce document déclare que l'UE considère que les opérations militaires ne concernant pas l'exercice de la légitime défense devraient être prises sur la base d'une résolution du Conseil de sécurité ; de l'autre, elle estime qu'il est nécessaire de clarifier les principes internationaux qui autoriseraient, dans des circonstances exceptionnelles, les interventions extérieures sur un territoire souverain pour prévenir des catastrophes humanitaires[557]. Certains auteurs de la doctrine, notamment le Professeur Biscop, en sont donc arrivés à la conclusion que « *there is "a new European consensus that the use of military force abroad can be legitimate for the purpose of protecting vulnerable ethnic groups against massive violations of their human rights"* »[558].

L'absence d'une nécessité obligatoire d'obtenir une résolution du Conseil de sécurité est réaffirmée à

555 *Ibid.*.
556 Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE), *La responsabilité de protéger,* Centre de recherches pour le développement international, Ottawa, Décembre 2001, www.iciss.ca
557 General Affairs and External Relations Council, *Paper for Submission to the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change,* 17-18 May 2004, 14 pages, www.consilium.europa.eu
558 BISCOP (S.), « The ABC of the European Union Security Strategy : Ambition, Benchmark, Culture », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 55-73, p. 63 ; MEYER (C.), *The Quest for a European Strategic Culture. Changing Norms on Security and Defence in the European Union,* Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2006, 232 pages, p. 141 ; HOLZGREFE (J.-L.) et KEOHANE (R.-O.), *Humanitarian Intervention : Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, 350 pages.

nouveau en ce qui concerne les bases juridiques nécessaires au déploiement d'une mission "État de droit". En effet, dans son document 14513/02, du 19 novembre 2002, le Comité pour les aspects civils de la gestion des crises écrivit au Comité politique et de sécurité que « *as a prerequisite for the EU to undertake or contribute to a rule of law mission an invitation from the host government or an authorisation by the UN Security Council or otherwise in accordance with the UN Charter or another authorisation permitted under international law will be necessary* »[559]. L'autorisation du Conseil de sécurité n'est qu'une condition mentionnée parmi d'autres.

Au final, l'étude des textes européens et des opinions exprimées nous amène à considérer que l'autorisation du Conseil de sécurité n'est pas jugée indispensable, mais seulement souhaitable. Sannino, s'exprimant au nom de la Commission européenne, estima ainsi qu'une autorisation du Conseil de sécurité était hautement désirable, en matière de légalité et de légitimité de l'usage de la force[560]. La résolution du Conseil de sécurité offre, en effet, la légitimité "objective" à l'intervention européenne, et peut être considérée comme l'aval de la Communauté internationale. Comme l'explique le Professeur Tardy : « *La résolution du Conseil de sécurité est un document public qui a de surcroît le mérite de clarifier la nature de l'opération, c'est-à-dire aussi son niveau de coercivité (chapitre VI ou VII de la Charte). Sans résolution, il est difficile de savoir si une opération relève d'une logique consensuelle ou si elle implique le recours à la force. Enfin, la "légitimation" onusienne permet d'atténuer de possibles ressentiments de la part des pays du "Sud" face à ce qui peut être perçu comme une politique néo-coloniale de l'Union, en Afrique notamment, à condition toutefois que ladite résolution ne soit pas vue comme un blanc seing donné à l'Union* »[561].

L'Union européenne n'a que faiblement défini la nature de son positionnement par rapport à l'Organisation des Nations unies et exploré ses implications[562]. Il apparaît que le projet européen n'a pas été pensé par rapport à la logique de l'ONU mais par rapport à celle de l'autonomisation de l'UE [563]. Si l'Union a affirmé à maintes reprises la primauté de la Charte, le cadre d'intervention de

559 Conseil de l'Union européenne, *Comprehensive EU concept for missions in the field of Rule of law in crisis management, including annexes*, doc. 14513/02, Bruxelles, 19.11.2002, 30 pages, p. 10. Voir également : Conseil de l'Union européenne, *Model Agreement on the status of an EU Mission, to be used in the event of EU led Police operations*, doc. 14612/02, Bruxelles, 27.11.2002, 12 pages, nbp n° 1 (« *the preambule should refer, in case these have been issued, inter alia to : any United Nations Resolutions allowing the EU to implement the operation ; any relevant statement of other international organisations ; formal consent of the Receiving State* »).

560 Conseil de l'Union européenne, *Public hearing on « the EU and the use of force : criteria for intervention », held by the Subcommittee on Security and Defence (SEDE), Brussels, 23 February 2006*, doc. 7006/06, Bruxelles, 3.03. 2006, 5 pages, p. 3.

561 TARDY (T.), *op. cit.,* note n° 461, p. 61.

562 GRAEGER (N.) et NOVOSSELOFF (A.), *op. cit.*, note n° 474, p. 76.

563 RUYS (T.) et WOUTERS (J.), *op. cit.*, note n° 465, p. 228 ; Conseil de l'Union européenne, *Relations between the European Union and the United Nations in crisis management and conflict prevention,* doc. 12969/01, Bruxelles, 7.11.2001, 13 pages, p. 4.

l'Union européenne ne s'inscrit pas exactement dans la logique de régionalisation du maintien de la paix développée et préconisée par l'ONU (notamment dans son Chapitre VIII). L'UE ne s'est d'ailleurs pas positionnée en tant qu'organisation régionale au titre du Chapitre VIII de la Charte[564]. Les textes européens ne donnent pas à l'ONU une place particulière, au delà des références habituelles à la nécessité d'agir en conformité avec les dispositions de la Charte des Nations unies. L'intégration des missions de Petersberg dans le Traité d'Amsterdam ne s'est traduit pas par des références plus explicites du rôle de l'ONU dans le processus de légitimation d'éventuelles opérations de maintien de la paix européennes. Ces références à l'ONU semblent donc relever davantage de la nécessité de forme que d'une réelle volonté d'inscrire l'action européenne dans le cadre de ce que fait déjà l'ONU.

Pour l'Union européenne, l'ONU est d'abord perçue comme un cadre juridique et politique, et seulement de façon secondaire, comme un acteur opérationnel de premier plan. C'est de cette façon qu'elle est présentée dans les différents documents relatifs à la Politique européenne de sécurité et de défense, où il est fait référence à l'ONU principalement dans son rôle d'institution "mandante"[565]. D'ailleurs, les nombreuses autorisations du Conseil de sécurité ont été données soit aux "États agissant dans le cadre de l'UE" soit à "l'Union européenne", et elles étaient fondées sur le Chapitre VII. Cette approche a permis au Conseil de sécurité d'esquiver le problème de la nature juridique de l'Union européenne. Il est évident, en effet, que si les résolutions du Conseil étaient fondées systématiquement sur le Chapitre VIII et que l'Union européenne était désignée nommément, il ne subsisterait aucun doute quant à la qualification de l'Union européenne comme "organisme régional" au sens de l'article 52 de la Charte. Or, si l'Union européenne était reconnue comme organisation régionale au sens du Chapitre VIII, les dispositions de ce chapitre lui serait directement applicables, et l'Union européenne serait subordonnée au Conseil de sécurité des Nations unies. Comme le soulignent les Professeurs Dony et Louis, « *cela voudrait dire que, en vertu de l'article 53 de la Charte, le Conseil de sécurité pourrait utiliser, s'il y a lieu, l'Union européenne pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité et que toujours en vertu de l'article 53, aucune action coercitive ne pourrait être entreprise dans le cadre de la PESD sans l'autorisation du*

564 Speech of Roland Galharague, deputy director of the Analysis and Prevention Center of the French Foreign Ministry, seminar on 'The United Nations , Europe, and Crisis Management', WEU Institute for Security Studies, October 20, 2000 ; SUR (S.), « L'Union européenne et l'action des Nations unies pour la paix et la sécurité internationales », in D. Dormoy (dir.), *L'Union européenne et les organisations internationales*, Bruylant, Bruxelles, 1997, 460 pages, pp. 419-422, p. 419 ; TARDY (T.), « L'ONU et les Organisations régionales : de la compatibilité entre multilatéralisme global et régional dans le maintien de la paix. Le cas de l'Union européenne », 9ème Congrès AFSP, Toulouse, 5-7 septembre 2007, Atelier 27, *Maintien et consolidation de la paix : les nouveaux paradigmes*, 30 pages, p. 5 ; WHITE (N.-D.), « The EU as a Regional Security Actor within the International Legal Order », in M. Trybus et N. White (ed.), *European Security Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 381 pages, pp. 329-349, p. 34.
565 TARDY (T.), *op. cit.,* note n° 461, p. 4.

Conseil de sécurité »[566]. L'option retenue est celle d'un recours flou au Chapitre VII. D'un point de vue strictement formel, l'Union européenne ne saurait être considérée en tant que telle comme un agent d'exécution du Conseil de sécurité.

Il relève de ce qui précède que la réglementation européenne manque singulièrement de clarté. On pourrait être amené à considérer que si l'Union européenne n'est pas, à proprement parler, un organisme régional au sens du Chapitre VIII de la Charte des Nations unies, sa relation avec l'ONU n'en est pas moins déterminée, au moins partiellement, par le cadre juridique et politique posé par l'ONU. Pourtant, il convient de dépasser cette hypothèse, et de rappeler que la réglementation européenne laisse la porte ouverte à la gestion de crise avec ou sans mandat du Conseil de sécurité. Comme l'écrit Gary Wilson, « *it cannot be assumed that it will necessarily always be a trustworthy actor remaining within the strict parameters provided by the Security Council* »[567]. De surcroit, nous avons également noté le support équivoque de l'UE aux interventions humanitaires. Dès lors, l'UE participe à la confusion juridique de l'intervention des organisations régionales dans le maintien de la paix.

Comme le souligne le Professeur White, « *consequently, instead of having universal rules governing the use of force, potentially conflicting regional rules would emerge (...). Without this institutional and normative glue, a multi-bloc system of security would disintegrate into competing, and potential warring, power blocs* »[568]. Les réglementations régionales ravivent les craintes envers le régionalisme : « *les craintes existent que de tels développements ne s'expriment au détriment de l'ONU, c'est-à-dire de sa centralité, de sa capacité à légitimer (et à contrôler d'une certaine façon) le maintien de la paix régional, et bien sûr de sa capacité à conduire elle-même des opérations* »[569]. Au regard de la réglementation juridique de l'Union européenne, il n'est pas possible de déterminer quelle est l'importance accordée à l'autorisation du Conseil de sécurité. L'absence d'une mention expresse dans les traités n'implique pas pour autant que celle-ci n'est pas jugée nécessaire. Son absence soulève pourtant de nombreuses questions, notamment en termes de légitimité et de légalité des missions/opérations européennes, surtout lorsque celles-ci sont pourvues de pouvoirs coercitifs.

566 LOUIS (J.-V.) et DONY (M.) (dir.), « Relations extérieures », in J. Megret, M. Waelbroeck, J.-V. Louis et M. Dony, *Commentaire J. Mégret : le droit de la CE et de l'Union européenne,* Ed. de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2005, 643 pages, pp. 515-547, p. 516, nbp n° 288.
567 WILSON (G.), « Regional Arrangements as Agents of the UN Security Council : Some African and European Organisations Contrasted », *Liverpool Law Review,* 2008, n° 2, pp. 183-204, p. 199 ; ORTEGA (M.), *L'intervention militaire et l'Union européenne*, IES, Cahier de Chaillot, mars 2001, n° 45, 141 pages, p. 120.
568 WHITE (N.-D.) et TRYBUS (M.), « Conclusions on the Current State of European Security Law », in M. Trybus et N. White (ed.), *European Security Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 381 pages, pp. 353-358, p. 346 et p. 358.
569 TARDY (T.), *op. cit.,* note n° 461, p. 6.

Les interventions de l'Union européenne dans le domaine du maintien de la paix ne peuvent pas, en effet, déroger aux règles et aux principes internationaux en la matière, et notamment passer outre la responsabilité principale du Conseil de sécurité Dès lors, seule une étude des missions et des opérations de l'Union européenne permettra de déterminer la place accordée aux résolutions du Conseil de sécurité et de déterminer le cadre juridique des interventions. Il s'agira d'une étude basée sur la pratique de l'UE.

CHAPITRE II :

Les conditions de licéité et légitimité internationale

Si la Charte des Nations unies fait de l'ONU l'organisation principale dans le domaine du maintien de la paix, le maintien de la paix a pourtant pris une tournure quelque peu étonnante par rapport au système mis en place par la Charte. On peut conclure aujourd'hui sans hésitation que le recours à des opérations de maintien de la paix, pourvues ou non de la coercition militaire, constitue désormais un moyen privilégié d'action de l'organisation universelle[570]. Pourtant force est de constater que ces opérations de maintien de la paix ne sont nullement prévues par la Charte, mais qu'elles sont au contraire une création onusienne. Elles ont été mises en place par l'Organisation, à défaut de pouvoir mettre en œuvre les conditions prévues par la Charte[571]. Dans un premier temps, l'Organisation a demandé aux États membres de lui fournir les contingents nécessaires à la mise en place d'une opération, chargée de maintenir la paix dans un État ou une région donné, et a autorisé cette opération à user de la force dans les seules situations de légitime défense. Les premières opérations de maintien de la paix étaient des opérations onusiennes. Par la suite, des États ont mis en place eux-mêmes des opérations de maintien de la paix à la demande de l'ONU, mais également de leur propre initiative, avec ou sans l'autorisation du Conseil de sécurité. S'est alors posée la question de la légitimité et de la légalité de ces dernières opérations : des États ont-ils le droit de mener de telles opérations au regard de la Charte des Nations unies et du droit international ? La nature des opérations de maintien de la paix a, par ailleurs, profondément évolué, au point qu'elles

570 BLOKKER (N.), « Is the Authorization Authorized ? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorize the Use of Force by 'Coalitions of the Able and Willing », *EJIL* 2000, n° 3, pp. 541-568 ; FINDLAY (T.), *The Use of Force in UN Peace Operations*, Oxford University Press, Oxford, 2002, XII-486 pages ; FREUDENSCHUSS (H.), « Between Unilateralism and Collective Security : Authorizations of the Use of Force by the UN Security Council », *EJIL*, 1994, vol. 5, pp. 492-531 ; SAROOSHI (D.), « The Security Council's Authorization of Regional Arrangements to Use Force : the Case of NATO », in V. Lowe, A. Roberts, J. Welsh et D. Zaum (ed.), *The United Nations Security Council and War. The Evolution of Thought and Practice since 1945,* Oxford University Press, Oxford, 2008, 816 pages, pp. 226-247 ; SICILIANOS (L.-A.), « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation », *RGDIP*, 2002, n° 1, pp. 5-45 ; WHITE (N.-D.) et ULGEN (O), « The Security Council and the Decentralized Military Option : Constitutionality and Function », *NILR*, 1997, n° 3, pp. 378-413.

571 BEN ACHOUR (R.), « Des opérations de maintien de la paix aux opérations d'imposition et de consolidation de la paix », in H. Slim et J.-M. Thouvenin (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective. Droit, pratique et enjeux stratégiques*, Colloque de la SFDI, Journée franco-tunisienne, Pedone, Paris, 2005, 280 pages, pp. 123-130 ; LAGRANGE (Ph.), « Sécurité collective et exercice par le Conseil de sécurité du système d'autorisation de la coercition », in *Les métamorphoses de la sécurité collective - Droit, pratique et enjeux stratégiques*, Colloque de la SFDI, Journée franco-tunisienne, Pedone, Paris, 2005, 280 pages, pp. 55-94 ; SUR (S.), « Vers la marginalisation de l'ONU dans le domaine du maintien de la paix ? », *Arès*, octobre 1998, n° 41, pp. 11-23, p. 15.

sont considérées comme pouvant être décidées en vertu du Chapitre VII de la Charte, c'est-à-dire comme pouvant faire usage de la force pour atteindre les objectifs de la mission. Avec l'apparition des organisations internationales dans la sphère du maintien de la paix, les questions qui se posaient pour les États en termes de légitimité et de légalité de ces métamorphoses décentralisées se sont posées pour les organisations internationales.

Les opérations de maintien de la paix étant apparues postérieurement à la Charte, celle-ci n'apporte pas de solutions juridiques précises. Il est somme toute étrange de constater que certains auteurs tentent de les rattacher à quelques dispositions de la Charte, quand celle-ci n'en contient aucune spécifique[572] : en créant les opérations de maintien de la paix, le Conseil de sécurité a eu largement recours à des pouvoirs que la Charte ne lui confie pas expressément. Progressivement a dû s'écrire un cadre juridique des opérations de maintien de la paix, posant les conditions de leur légalité et de leur légitimité, tout en tentant de rester fidèle à l'esprit de la Charte. Selon la déclaration de l'Assemblée générale sur "le renforcement de la coopération entre l'ONU et les accords ou organismes régionaux"[573], le fondement consensuel des opérations de maintien de la paix est essentiel, mais il n'exclut pas qu'une autorisation du Conseil de sécurité puisse s'avérer nécessaire. Dans le préambule de cette déclaration, l'Assemblée générale souligne que « *les activités de maintien de la paix entreprises en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux doivent être menées avec le consentement de l'État sur le territoire duquel elles se déroulent* ». Cependant, l'Assemblée précise que les contingents de force de maintien de la paix doivent être employés, "lorsqu'il y a lieu", sous l'autorité du Conseil de sécurité ou avec son autorisation, conformément à la Charte (§ 10). En conclusion, bien que les opérations régionales de maintien de la paix doivent toujours se dérouler avec le consentement de l'État concerné, donc, "lorsqu'il y a lieu", une autorisation du Conseil de sécurité est aussi nécessaire conformément à la Charte.

Pour autant, qu'en est-ce qu'il y a lieu de demander une autorisation du Conseil de sécurité ? La déclaration de l'Assemblée générale ne nous en apprendra pas davantage, et il a été considéré que

572 Il nous semble artificiel de revenir sur le débat relatif aux dispositions du Chapitre VII, pour essayer de rattacher à tout prix les opérations de maintien de la paix à une dispositions précise de la Charte. Dans la pratique du Conseil de sécurité, le Chapitre VII sert de visa générique : les opérations sont autorisées non pas sur une disposition précise, mais sur le Chapitre VII en bloc, appliqué non pas à la lettre mais conformément à son esprit. Cf : CORTEN (O.) et KLEIN (P.), « L'autorisation de recourir à la force à des fins humanitaires : droit d'ingérence ou retour aux sources ? », *EJIL*, n° 4, 1993, pp. 506-533, p. 524 ; DAILLIER (P.), « Article 42 », in J.P. Cot, A. Pellet et M. Forteau (dir.), *La Charte des Nations unies, commentaire article par article,* Economica, Paris, 2005, 3ème édition, t. 2, 2363 pages, pp. 1243-1260 ; LAGRANGE (Ph.), *ibid.,* pp. 67-68 ; SICILIANOS (L.-A.), *op. cit.*, note n° 569, p. 24.
573 Résolution de l'Assemblée Générale, *Déclaration sur le renforcement de la coopération entre l'Organisation des Nations unies et les accords ou organismes régionaux dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales*, du 17 janvier 1995, adoptée par l'Assemblée générale à sa quarante-neuvième session, A/RES/49/57, 5 pages.

l'élément déterminant résidait dans le caractère coercitif des opérations. Tant que l'opération reste dans les limites d'une opération de maintien de la paix classique, surtout, lorsqu'elle ne peut employer la force que dans les cas de légitime défense, l'autorisation du Conseil de sécurité n'est pas nécessaire. Par contre, si l'opération a un caractère coercitif, c'est-à-dire si elle peut agir contre des factions, des particuliers, des parties, et si elle peut employer la force armée pour des buts qui vont au delà de la légitime défense, l'autorisation du Conseil de sécurité devient nécessaire[574].

Cette interprétation est confirmée par la pratique du Conseil de sécurité en ce qui concerne l'autorisation donnée à des États d'accomplir des missions impliquant une action coercitive, bien que ces missions se déroulent avec le consentement de l'État concerné[575]. Dans ce cas, le Conseil de sécurité a adopté des résolutions en vertu du Chapitre VII, c'est-à-dire en se basant sur les dispositions de la Charte qui prévoient une action coercitive pouvant impliquer l'emploi de la force armée[576]. Il est évident pour le Conseil de sécurité que ces opérations, malgré le consentement de l'État concerné, maintiennent leur caractère coercitif, et en tant que telle, ne peuvent être accomplies par les États membres qu'avec l'autorisation du Conseil. Dans ces premières résolutions d'ailleurs, le Conseil de sécurité considérait qu'il était face "à une situation unique, et qu'il était conscient que sa détérioration, sa complexité et son caractère extraordinaire appelaient une réaction immédiate et exceptionnelle". Il reconnaissait par là que face à l'ampleur de la crise, il "pouvait" autoriser des États membres à mettre en place une opération de maintien de la paix, pouvant user de la force par tous les moyens nécessaires, en vertu du Chapitre VII. Mais, dans ces cas précis, il avait lui-même évalué la gravité de la situation et la menace à la sécurité internationale, et son autorisation était exceptionnelle. Il marquait dans ses résolutions le caractère particulier de ces solutions, soulignant que ces opérations ne pouvaient être mises en œuvre par les États membres que suite à une autorisation expresse de sa part, que ces opérations seraient menées en partenariat avec l'ONU, notamment avec son Secrétaire général, et qu'elles ne seraient que temporaires, dans l'attente de la mise en œuvre d'une opération onusienne lorsque les conditions sur le terrain le permettraient. Pourtant, la pratique ultérieure a été bien différente : des opérations de maintien de la paix munies de pouvoirs coercitifs se sont multipliées, certaines ont été déléguées ou autorisées par le Conseil de

574 Voir par exemple : AKEHURST (M.) « Enforcement Action by Regional Agencies with Special Reference to the Organization of American States », *BYBIL*, 1967, vol. 42, pp. 175-227, p. 213 ; MOMTAZ (D.), *op. cit.*, note n° 472, p. 111 ; SICILIANOS (L.-A.), *op. cit.*, note n° 569, p.12.

575 A contrario, le Conseil de sécurité ne fournit pas d'autorisation formelle pour des opérations de maintien de la paix dépourvues de caractère coercitif. Il peut se féliciter de leurs déploiements, mais il ne s'agit pas d'autorisation donnée en vertu du Chapitre VII.

576 Par exemple : Résolution 794 (1992) du Conseil de sécurité, *sur la situation en Somalie*, adoptée à sa 3145ème séance, 3 décembre 1992, S/RES/794 (1992), 4 pages, p. 3, § 10 ; Résolution 1264 (1999) du Conseil de sécurité, *sur la situation au Timor oriental*, adoptée à sa 4045ème séance, 15 septembre 1999, S/RES/1264 (1999), 3 pages, p. 2, § 3.

sécurité en vertu du Chapitre VII, d'autres ont été menées sans l'autorisation du Conseil de sécurité (ou sur la base d'une autorisation implicite, *a posteriori*, *a priori*), ou alors ce dernier a fini « *quelquefois par "ratifier", avec son autorisation, des décisions prises ailleurs à la manière d'un notaire se limitant à enregistrer la décision prise par d'autres* »[577].

Les opérations menées par les organisations régionales présentent une forte analogie avec les interventions des États membres, et elles ont parfois été aussi douteuses dans leur légalité et leur légitimité que celles des États : certaines opérations ont trouvé un fondement juridique des plus discutables dans une ancienne résolution du Conseil de sécurité ; d'autres ont été menées sans autorisation du Conseil de sécurité. Il faut pourtant considérer que légalement et légitimement, les opérations régionales coercitives ne peuvent se dérouler qu'avec le consentement préalable et explicite du Conseil de sécurité. *A contrario*, les opérations de maintien de la paix "classiques" menées par les organisations internationales, pourraient légalement et légitimement être mises en place sans l'autorisation expresse du Conseil de sécurité, avec toutefois et de manière indispensable, le consentement des parties au conflit. On se situerait alors pleinement dans l'esprit de ce qui est prévu par le Chapitre VIII de la Charte.

L'UE opère une distinction entre mission et opération : sur le plan terminologique, le Conseil réserve, en effet, le terme "opération" aux interventions militaires, et utilise celui de "mission" pour les autres actions menées au titre de la PESD. Cette distinction emporte des conséquences en termes de fondements juridiques de l'intervention, les opérations militaires impliquant, en effet, l'emploi de moyens coercitifs. Si sur un plan théorique, il est possible de considérer que les missions de maintien de la paix européennes n'auront besoin que du consentement des parties au conflit pour assurer leur légalité et leur légitimité (**SECTION I**), tandis que pour les opérations militaires européennes, l'autorisation du Conseil de sécurité s'avèrera nécessaire (**SECTION II)**. Il convient de souligner d'emblée que cette simplification des situations n'est qu'apparente, et que certaines missions européennes seront dotées d'un mandat si large que la question d'une autorisation préalable du Conseil de sécurité se posera ; tout comme l'obtention d'une résolution du Conseil de sécurité pour les opérations militaires pourra s'avérer insuffisante à assurer la légalité et la légitimité de l'action entreprise par l'UE.

577 VILLANI (U.), « Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le maintien de la paix », *RCADI*, La Haye, 2001, vol. 290, pp. 225-436, pp. 393-397, pp. 424-425. Voir également : CARDONA LLORENS (J.), « La resolucion 1386 (2001) del consejo de seguridad autorizando la fuerza internacional de asistencia para la seguridad de Afganistan : un paso mas en el debilitamiento de la Naciones Unidas ? », *Revista Espanola de Derecho Internacional*, 2001, vol. 53, pp. 227-245 ; SICILIANOS (L.-A.), « Entre multilatéralisme et unilatéralisme : l'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force », *RCADI*, La Haye, 2008, vol. 339, pp. 9-436.

SECTION I

Le consentement des parties au conflit dans les missions civiles

Les opérations traditionnelles de maintien de la paix sont des opérations internationales non coercitives, réalisées par des contingents nationaux volontaires, et consistant en l'observation ou l'interposition lors d'un différend pour sauvegarder ou garantir la paix sur le territoire d'un État, (ou d'une région), qui a donné son consentement à l'opération. Cette définition ne permet pas d'englober toutes les opérations de maintien de la paix non coercitives. Ces opérations se sont enrichies d'éléments civils, administratifs, judiciaires, policiers. Elles conservent un caractère non coercitifs et s'attaquent à reconstruire un État viable. On peut faire rentrer dans ces opérations non coercitives de nombreuses missions qui vont de la surveillance d'un processus électoral ou d'un accord de paix, à la formation des corps policiers, pénitentiaires, judiciaires, administratifs. Il s'agit pour l'Union européenne des missions de maintien de la paix - mission civile, mission "État de droit", mission de police, ou mission de Réforme du secteur de la sécurité (RSS) -, par opposition à ses opérations militaires. Au sens de la politique européenne de sécurité et de défense est en effet "civile" une mission qui n'a pas une visée proprement militaire, mais dont l'objectif reste de procurer de la sécurité au pays concerné : en formant, en restructurant, en assistant les forces existantes qui constituent pour un État l'essence même de sa souveraineté (police, douane, armée, frontières, justice). Cela ne signifie nullement que les militaires en soient exclus (exemple du Kosovo ou de la Guinée Bissau), que l'usage des armes soit prohibé (au Kosovo, une force de réserve de 500 gendarmes mobiles et carabinieri est déployée) ou que leur implantation se fasse dans des territoires pacifiés. De telles missions sont par essence dépourvues de caractère coercitif : le consentement de l'État hôte, ou des parties au conflit, est *a priori* suffisant à leur établissement, et l'autorisation du Conseil de sécurité au déploiement de telles missions n'est pas jugée nécessaire. Ces missions constitueraient un modèle classique d'opération de maintien de la paix, fondé sur le consensualisme et caractérisé par l'absence d'utilisation de la force (**PARAGRAPHE I**).

Il existe parallèlement aux missions traditionnelles de maintien de la paix, un autre type de mission : en effet, certaines missions de maintien de la paix ne sont ni des missions traditionnelles de maintien de la paix, ni des opérations militaires impliquant l'éventuel usage de la force militaire en cas de nécessité. Elles se situent dans une zone grise, dans laquelle il apparaît plus difficile de

pouvoir considérer si la seule invitation de l'État tiers sera suffisante, ou si une autorisation du Conseil de sécurité s'avèrera nécessaire pour assurer leur légalité et leur légitimité. Les mandats de certaines missions civiles sont à ce point étendus qu'ils en viennent à octroyer à l'organisation internationale des fonctions quasi-étatiques. Il s'agit des missions pourvues de pouvoirs exécutifs. Un contrôle extérieur, qui ne peut venir que du Conseil de sécurité, peut alors apparaître nécessaire (**PARAGRAPHE II).**

PARAGRAPHE I : Les missions traditionnelles et leur fondement consensuel

Nous présenterons brièvement les caractères essentiels des missions civiles traditionnelles (**A**), avant de revenir sur la légalité et la légitimité de ces missions européennes (**B**).

A] Les caractères essentiels des missions civiles "traditionnelles"

Il convient, avant tout, de déterminer les caractères essentiels de ces missions traditionnelles. Ces caractères ont été dégagés lors des premières opérations de maintien de la paix de l'ONU[578], et conservent toute leur importance pour toutes les missions qui n'ont pas recours à des moyens coercitifs. Ils permettent de s'assurer de leur légalité et de leur légitimité. Ces missions doivent, tout d'abord, se baser sur le consentement de l'État (ou des États) concerné (s), c'est-à-dire celui sur le territoire duquel la mission de l'Union européenne est destinée à agir[579]. Le consensualisme, qui est à la base des opérations de maintien de la paix, doit être obtenu impérativement[580]. Le consentement

578 Ces caractères généraux ont été systématisés en particulier par le Professeur Virally : VIRALLY (M.), *L'organisation mondiale*, Armand Colin, Paris, 1972, 589 pages.

579 BOTHE (M.), « Peace-Keeping », in B. Simma (dir.), *The. Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2002, 1405 pages, pp. 648-700 ; CORTEN (O.) et KLEIN (P.), « Action humanitaire et Chapitre VII : la redéfinition du mandat et des moyens d'action des Forces des Nations unies », *AFDI*, 1993, vol. 39, pp. 105-130, p. 119 et s. ; DAILLIER (P.), « L'action de l'ONU : élargissement et diversification de l'intervention des Nations unies », in *Le Chapitre VII de la Charte des Nations unies,* Colloque de la SFDI, Rennes, Pedone, Paris, 1995, 324 pages, pp. 121-157 ; LAGRANGE (E.), *Les opérations de maintien de la paix et le Chapitre VII de la Charte des Nations unies,* Montchrestien, Paris, 1999, 181 pages ; LEVRAT (B.), « Le droit international humanitaire au Timor Oriental : entre théorie et pratique », *RICR*, 2001, n° 841, pp. 77-100.

580 A l'origine, les premières opérations de maintien de la paix impliquaient essentiellement l'envoi de contingents militaires, et il était donc évident qu'un consensus de l'État concerné était indispensable, à défaut duquel l'envoi de ces troupes aurait été constitutif d'un acte d'agression. L'accord de l'État concerné permet toutefois d'effacer l'illicéité d'un tel acte et c'est la raison pour laquelle l'ONU était tenue d'obtenir le consentement de l'État ou des États concernés préalablement au déploiement de forces de maintien de la paix sur son – leurs - territoire(s). Ce caractère conserve toute

de l'État hôte doit être maintenu pour toute la durée de la présence de la mission sur son sol. Cette présence reprendrait son caractère illicite si l'État concerné venait à retirer son consentement[581]. Enfin, l'envoi d'une force de maintien de la paix est subordonné au consensus de toutes les parties au conflit, et donc pas seulement du gouvernement légitime (s'il existe encore), mais aussi des différents regroupements d'insurgés et des différentes factions impliqués dans la lutte pour le pouvoir[582]. Le second caractère des opérations classiques pour le maintien de la paix consiste en leur impartialité[583]. Le troisième et dernier caractère concerne l'emploi des armes. Si ces opérations peuvent avoir une composante militaire ou policière, ces forces ne peuvent pas employer les armes pour accomplir leurs tâches. Elles peuvent recourir à la force exclusivement pour des cas de légitime défense, c'est-à-dire lorsqu'elles sont l'objet d'une attaque armée. Ce dernier élément des missions de maintien de la paix emporte pour conséquence que ce type d'opération de maintien de la paix ne nécessite pas l'accord du Conseil de sécurité.

L'exclusion de l'autorisation du Conseil de sécurité doit être affirmée même lorsque la mission pour le maintien de la paix ne se limite pas à la fonction conservatoire d'une trêve, d'un accord de paix ou de l'ordre à l'intérieur d'un État, mais a aussi des fonctions de consolidation de la paix après les conflits, de reconstruction d'un État de droit. Lorsque ces missions civiles ont pour principal objet l'envoi de conseillers administratifs, juridiques, ou même policiers, elles sont alors en substance dépourvues de caractère coercitif. Les agents de ces missions ne porteront pas d'armes, et ne seront

---

son importance pour l'envoi d'une mission civile de maintien de la paix : on voit mal, en effet, comment elle pourrait se déployer sans l'accord de l'État hôte. Impliquant la formation des corps civils - administratifs, et/ou pénitenciers, et/ou judiciaires et/ou policiers -, ou alors mises en place pour surveiller le déroulement d'élections ou d'accords de paix, il est logiquement impossible d'agir sans l'accord des autorités étatiques.

581 C'est la raison pour laquelle le Secrétaire général U Thant a dû procéder au retrait des troupes de la FINU stationnées en Égypte, lorsque le gouvernement de la République Arabe d'Égypte lui en a fait la demande en 1967 (voir : FLORY (M.), « Le retrait de la Force d'urgence des Nations unies », *AFDI*, 1968, vol. 14, 378 pages).

582 Cette nécessité apparaît tout à fait clairement dans l'Agenda pour la paix : le maintien de la paix « *consiste à établir une présence des Nations unies sur le terrain, ce qui n'a été fait jusqu'à présent qu'avec l'assentiment de toutes les parties concernées* » (Assemblée générale et Conseil de sécurité, *Agenda pour la paix – Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix,* 47ème séance, A/47/277 et S/24111, 17.6.1992, 26 pages, point 10 de la liste préliminaire, § 20).

583 Elles ont pour mission de garantir une trêve ou une cessation des hostilités entre les États concernés, ou entre les forces belligérantes au sein d'un même État ; ou bien de contribuer au maintien de l'ordre et de la sécurité, ou encore de renforcer les piliers fondateurs d'un État de droit. Elles ne peuvent prendre position en faveur d'aucune des parties concernées. Elles doivent aider l'État à se reconstruire sur des bases solides, sans pour autant s'immiscer dans les affaires intérieures de celui-ci. Cette caractéristique des opérations de maintien de la paix se rattache à leur fondement consensuel. La mission de maintien de la paix intervient à un moment délicat de la crise, le consensus entre les parties peut avoir été obtenu après de longues et difficiles négociations, et il peut donc être particulièrement fragile. L'opération de maintien de la paix a pour seule finalité de parvenir à rassurer les parties, par l'intervention d'une force neutre et extérieure, et si l'opération de maintien de la paix ne respectait pas cette neutralité, mais prenait au contraire partie pour l'une des parties, elle ne ferait que remettre en question leur confiance, l'accord d'entente sur lequel elles s'étaient pourtant entendues, et la paix fragile. Cet élément est particulièrement important lorsque la mission est déployée pour contrôler la mise en œuvre d'un accord de paix, impliquant par exemple le désarmement, la démobilisation et la réinsertion d'anciens groupes armés.

pas sur place pour faire respecter la sécurité et le maintien de la paix, par l'usage de la force ou de la contrainte sur la population civile, et leurs relations avec les autorités nationales seront essentiellement celles de la fourniture de conseils et/ou de formations. Dès lors, elles ne nécessitent pas d'autorisation préalable du Conseil de sécurité pour leur mise en œuvre, et l'Union européenne peut légitimement et en conformité avec le droit international instaurer de telles missions, suite à l'invitation d'États tiers. C'est pourquoi dans cette hypothèse, la mission peut être entreprise d'une façon autonome par une organisation régionale[584]. Par contre, elle sera tenue de tenir le Conseil de sécurité au courant de ses activités (article 54 de la Charte).

B] L'étude des missions civiles "traditionnelles" européennes

Une étude des décisions (ex actions communes) de l'Union européenne montre que l'organisation a recherché de manière systématique à obtenir une invitation des autorités étatiques sur le territoire desquelles les missions de l'Union européenne sont intervenues. Elle se limite d'ailleurs rarement à cette seule invitation, et fonde juridiquement son action sur d'autres éléments : invitation de l'ensemble des parties au conflit, accords de paix entre les parties, résolutions du Conseil de sécurité, accords plus larges conclus entre l'Union européenne et l'État concerné (notamment dans le cadre des programmes mis en œuvre par la Communauté européenne). Par exemple, si l'on considère la mission qu'elle entreprit en Aceh, province indonésienne, l'UE avait pour mandat de surveiller la mise en œuvre des engagements pris par le gouvernement indonésien et le GAM, en vertu du mémorandum d'entente signé le 15 août 2005. Le mémorandum d'entente prévoit la création de la mission de la mission de surveillance à Aceh (MSA) par l'Union européenne[585]. Dans son action commune du 11 octobre 2004, le Conseil de l'Union européenne encouragea le gouvernement indonésien à rechercher des solutions pacifiques aux conflits et salua la déclaration du Président indonésien selon laquelle il envisageait d'instituer un régime d'autonomie spéciale à Aceh. Le 12 juillet 2005, le Ministre indonésien des Affaires étrangères, au nom du gouvernement indonésien, invita l'Union européenne à participer à une mission de surveillance à Aceh pour aider à mettre en œuvre l'accord final concernant Aceh. Le mouvement pour l'Aceh libre indiqua, par ailleurs, qu'il était favorable à une participation de l'UE. On peut donc souligner l'implication de

584 VILLANI (U.), *op. cit.*, note n° 576, pp. 393-397.

585 *Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement,* signé à Helsinki, le 15 août 2005, 8 pages, pp. 6-8. Le GAM ("Gerakan Aceh Merdeka" ou "Mouvement pour un Aceh libre") est un mouvement séparatiste créé en 1976 pour dénoncer, entre autre, le partage inéquitable des richesses naturelles entre le gouvernement central et la province d'Aceh.

l'Union européenne dans le processus de paix et notamment le fait que son intervention a permis l'assentiment du mouvement séparatiste, qui considéra comme rassurant le fait qu'une organisation sans aucun intérêt dans le conflit permette de garantir les positions de l'État indonésien[586]. La mission de l'Union européenne consistait, en effet, à surveiller la démobilisation du GAM, son désarmement, ainsi que la destruction de ses armes, munitions et explosifs, à surveiller la réinsertion des membres actifs du GAM, à surveiller la situation des droits de l'homme et à examiner les violations présumées du mémorandum d'entente et les plaintes en la matière[587].

Nous considérons qu'il est nécessaire d'inclure ici une distinction entre les missions civiles envisagées ci-dessus et les missions de police de l'Union européenne[588]. Ces dernières sont toujours des missions civiles de maintien de la paix, mais leur composante policière peut remettre en question leur caractère non coercitif. Il est important de souligner qu'il existe deux types de mission de police internationale. Dans le premier cas, la mission relève exclusivement du volet civil de l'action internationale et vise surtout à améliorer la situation de l'État de droit : il s'agit alors d'une

586 « *GAM fighters wanted a reliable third party to be involved, as they refused to surrender their weapons to the Indonesian forces (...). The attribution of the monitoring mission to neighbouring countries under the ASEAN umbrella was also politically sensitive. The European Union was the top candidate for the job, in partnership with ASEAN nations* » (BRAUD (P.-A.) et GREVI (G.), « The EU mission in Aceh : implementing peace », Occasional paper, n° 61, décembre 2005, 41 pages, pp. 23 et 30).

587 *Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement, op. cit*., note n° 584, pp. 6-8.

588 On peut également faire rentrer dans cette catégorie de mission civile traditionnelle de l'Union européenne la mission 'État de droit' menée en Géorgie, faisant suite à l'invitation du Premier ministre géorgien du 3 juin 2004 (Action commune 2004/523/PESC du Conseil, 28 juin 2004, r*elative à la mission 'État de droit' menée par l'Union européenne en Géorgie, EUJUST THEMIS*, JOUE, n° L 228, 29.6.2004, pp. 21-24, p. 21, (4)), et chargée d'orienter et de conseiller les autorités géorgienne dans le domaine de la justice pénale ; la mission intégrée 'État de droit' menée en Irak, chargée de fournir une formation aux fonctionnaires de haut et moyens niveaux appartenant essentiellement aux services de police, à l'appareil judiciaire et au système pénitentiaire, et mise en place suite à l'invitation du Gouvernement transitoire en Irak, puis celle du Gouvernement irakien (Action commune 2005/190/PESC du Conseil, 7 mars 2005, *relative à la mission intégrée 'État de droit' de l'Union européenne pour l'Irak*, EUJUST LEX, JOUE, n° L 62, 9.3.2005, pp. 37-40) ; la mission de conseil et d'assistance de l'UE en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo, en vue de contribuer à une intégration réussie de l'armée en RDC, en fournissant conseil et assistance aux autorités congolaises compétentes en matière de sécurité, et faisant suite à une invitation officielle du gouvernement de la RDC visant à obtenir une assistance de l'Union datée du 26 avril 2005 (Action commune 2005/355/PESC du Conseil, 2 mai 2005, *relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (RDC)*, JOUE, n° L 112, 3.5.2005, pp. 20-23) ; la mission de soutien civilo-militaire de l'Union européenne à la mission de l'Union africaine dans la région soudanaise du Darfour, qui fournit assistance, conseils et formations policiers et militaires, et qui est issue d'une demande du Président de l'Union africaine du 29 avril 2005 (Action commune 2005/557/PESC du Conseil, 18 juillet 2005, *concernant l'action de soutien civilo-militaire de l'Union européenne à la mission de l'Union africaine dans la région soudanaise au Darfour*, JOUE, n° L 188, 20.7.2005, pp. 46-51) ; la mission chargée des questions de police dans l'Ancienne République yougoslave de Macédoine, fournissant pour l'essentiel des conseils et des formations de la police de l'ARYM, et mise en œuvre à la demande des autorités de l'ARYM (Action commune 2005/826/PESC du Conseil, 24 novembre 2005, *relative à la mise en place d'une équipe consultative de l'UE chargée des questions de police (EUPAT) dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM),* JOUE, n° L 307, 25.11.2005, pp. 61-64) ; la mission en Guinée-Bissau visant à prodiguer conseils et assistances pour soutenir la réforme du secteur de la sécurité, et mise en œuvre suite à l'invitation du Gouvernement de Guinée-Bissau, le 10 janvier 2008 (Action commune 2008/112/PESC du Conseil, 12 février 2008, *relative à la mission de l'Union européenne visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en République de Guinée-Bissau (UE RSS GUINEE-BISSAU)*, JOUE, n° L 40, 14.2.2008, pp. 11-15).

mission non pas de substitution, mais de soutien. Les policiers internationaux ont des tâches de conseil, de formation et parfois de contrôle vis-à-vis de la police locale, mais jamais de pouvoirs coercitifs à l'encontre de la population. Le second type de mission est une substitution aux forces de police locales, inexistantes ou supposées déficientes : la mission est alors dotée d'un pouvoir exécutif[589]. Nous reviendrons sur ce type de mission ultérieurement. Pour le moment, nous allons nous concentrer sur les principales missions de police de l'Union européenne, pour montrer que celles-ci n'étaient pas dotées de pouvoirs coercitifs à l'encontre de la population. En effet, la plupart des missions de police de l'Union européenne vise avant tout à la formation, aux conseils, et parfois au contrôle des polices de l'État hôte, mais elles ne se substituent jamais aux polices locales. N'étant pas dotées de pouvoirs coercitifs, ces missions n'ont pas besoin d'autorisation du Conseil de sécurité pour se déployer, et seule une invitation explicite de l'État concerné suffit.

La première mission de police de l'Union européenne eut lieu en Bosnie-Herzégovine et elle est particulièrement intéressante à bien des égards. En effet, si une mission de maintien de la paix dépourvue de pouvoirs coercitifs peut être menée de manière autonome par une organisation internationale, le Conseil de sécurité des Nations unies peut être amené à intervenir et à assurer la responsabilité principale qui est la sienne en matière de maintien de la paix. En effet, lorsque l'Union européenne intervient dans un pays, alors que le Conseil de sécurité s'est déjà saisi de la question, et a déjà déployé une opération de maintien de la paix, ou alors s'il est déjà investi dans un processus de paix, l'Union européenne interviendra alors en complémentarité de l'action générale, et le Conseil de sécurité sera l'orchestrateur des missions entreprises.

Depuis la fin de la guerre, un Comité directeur du Conseil est chargé de la mise en œuvre par la Bosnie-Herzégovine des accords de paix de Dayton de 1995, qui ont mis fin au conflit dans ce pays[590]. En 2002, l'Union européenne fit une proposition au Comité directeur de mettre en place une opération de police en Bosnie-Herzégovine, pour assurer la relève du Groupe internationale de police, proposition qui fut accueillie favorablement par ledit Comité. Le Comité considéra, en effet, que cette mission de police permettrait « *de poursuivre le perfectionnement professionnel des forces de police en Bosnie-Herzégovine pendant trois ans. Les méthodes employées seront les conseils, la*

589 BRAEM (Y.), « Police civile », Réseau francophone de recherche sur les opérations de la paix, Université de Montréal, 3 mai 2006, www.operationspaix.net ; VAHLAS (A.), « A la recherche d'un concept européen des missions de police internationales », *AFRI,* 2007, vol. 8, pp. 494-512, p. 8.

590 Négociés en novembre 1995 à Dayton (États-Unis), ces accords font de la Bosnie-Herzégovine un État composé de deux entités disposant du même degré d'autonomie: la Republika Srpska (RS) et la Fédération croato-musulmane. Une annexe aux Accords définit le mandat du Haut Représentant et en fait l'autorité ultime du théâtre en matière d'interprétation des aspects civils des Accords. Le Haut Représentant n'a en revanche aucune autorité sur la force de stabilisation de l'OTAN (SFOR).

surveillance, et l'inspection des personnels et des structures de la police de la Bosnie-Herzégovine »[591]. Dans sa résolution 1396 (2002), le Conseil de sécurité accueillit avec satisfaction l'acceptation par le Comité de l'offre faite par l'Union européenne d'organiser une mission de police [592]. Il encouragea la coordination entre la MINUBH, l'UE et le Haut représentant, de façon à assurer sans heurt la transmission des responsabilités du Groupe international de police et la Mission européenne. Il rappela qu'il appartenait au Haut représentant d'assurer la mise en œuvre de l'accord de paix, et de fournir des orientations aux organisations qui s'emploient à aider les parties à mettre en œuvre l'accord de paix, et qu'il lui appartiendra en dernier ressort, sur le théâtre, de statuer sur l'interprétation de l'annexe 10 relative aux aspects civils de la mise en œuvre de l'accord (§§ 6-7). Le 12 décembre 2002, le Président du Conseil de sécurité invita l'UE à le tenir régulièrement informé des activités de sa mission de police[593]. Depuis 2003, le Haut représentant a ainsi remis tous les six mois des rapports sur les activités de la mission au Conseil de sécurité[594]. La mission de police de l'UE fut donc établie par une décision du Conseil de l'UE le 11 mars 2002, à l'invitation des autorités de Bosnie-Herzégovine et a été approuvée par le Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix et par le Conseil de sécurité et l'ONU. La mission de police de l'UE est une mission de police non armée, sans pouvoir d'exécution. Elle témoigne de l'étroite coopération entre l'ONU et l'UE, dans le plein respect de l'esprit du Chapitre VIII de la Charte.

---

591 Conseil de sécurité, Lettre datée du 4 mars 2002 adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, S/2002/230, 5 mars 2002, 5 pages, p. 4 : « *La mission de police sera épaulée par les programmes de renforcement des institutions de l'Union européenne, de sorte qu'elle aura les moyens d'une action large, visant tous les aspects des problèmes de primauté du droit. Elle coopérera étroitement à cet égard avec la Commission judiciaire indépendante, l'OSCE et les programmes bilatéraux pertinents, sous la coordination générale de l'équipe spéciale de la primauté du droit. Le Comité directeur se félicite également que l'Union européenne ait convenu d'inviter des États qui ne sont pas membres de l'Union à participer à la mission de police. Il accueille favorablement l'intention manifestée par l'Union européenne de continuer à coordonner son action avec l'ONU et de consulter les organisations compétentes, notamment l'OTAN et l'OSCE*.

592 Résolution 1396 (2002) du Conseil de sécurité, *sur la situation en Bosnie-Herzégovine*, adoptée à sa 4484ème séance, 5 mars 2002, S/RES/1396 (2002), 2 pages, p. 1, § 3.

593 Conseil de sécurité, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité sur la situation en Bosnie-Herzégovine*, S/PRST/2002/33, 12 décembre 2002, 2 pages, p. 2.

594 Conseil de sécurité, *Lettre datée du 17 juillet 2003, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général*, S/2003/732, 21 juillet 2003, 8 pages. Le premier rapport précise qu'au 20 juin 2003, la Mission de police de l'Union européenne comptait 851 membres (480 policiers détachés, 54 fonctionnaires internationaux civils, 317 nationaux de Bosnie-Herzégovine), et la participation de 15 Etats membres, et 17 non membres. Le quartier général de la Mission était situé à la Maison des Nations unies à Sarajevo. Les membres de la mission étaient déployée aux mêmes endroits que leurs homologues de la police de Bosnie-Herzégovine, dans 47 sites couvrant tous les niveaux de la structure administrative de la Bosnie-Herzégovine, aussi bien au niveau de l'État, qu'au niveau des entités, et qu'au niveau des cantons et des commandements subordonnés principaux. Le rapport rappelle ensuite le mandat de la mission et l'approche générale de l'UE pour la région (programmes CARDS). Il précise que la mission a lancé sept programmes : police criminelle, justice pénale, affaires intérieures, administration de la police, ordre public et sécurité, service frontalier de l'État, agence d'information et de protection de l'État. La mission collabore étroitement avec les autorités de police de Bosnie-Herzégovine, en laissant aux autorités de police locale la responsabilité d'intervenir, la Mission assurant pour sa part un appui à la planification, des renforts, des conseils et un suivi pour toutes les phases des opérations. Le rapport précise enfin que des attachés de liaison ont été affectés auprès de la SFOR, du Bureau du Haut représentant, de l'OSCE, du TPIY, du HCR. Enfin, le rapport indique que la coopération sur le terrain prend également la forme d'une coopération entre la mission de police de l'UE et la SFOR.

Une dernière illustration des missions policières non coercitives de l'Union européenne peut être fournie par les missions en Palestine. Les deux missions menées sur les territoires palestiniens ont également pour objet de faciliter la mise en œuvre d'accords de paix conclus entre deux parties en conflit, l'autorité palestinienne et le gouvernement israélien. La base juridique des deux missions menées par l'Union européenne se réfère à l'invitation donnée par les parties et à la feuille de route du Quatuor dont elle est membre (avec l'ONU, les États-Unis d'Amérique et la Fédération de Russie)[595]. Le 2 novembre 2005, le Conseil prit note de la lettre de l'envoyé spécial du Quatuor, dans laquelle il demandait au nom des parties, que l'Union européenne envisage de jouer, en tant que tierce partie, un rôle d'observateur au point de passage de Rafah sur la frontière entre Gaza et l'Égypte. Le 24 octobre 2005, le Premier ministre palestinien envoya une lettre au commissaire européenne en charge des relations extérieures et de la politique européenne de voisinage dans laquelle il sollicitait l'aide européenne. Le 15 novembre 2005, le gouvernement israélien et l'Autorité palestinienne conclurent un accord sur les déplacements et l'accès aux points de passage aux frontières de Gaza qui indiquait, entre autres, le rôle de l'Union européenne en tant que tierce partie dans le fonctionnement des points de passage concernés[596]. Par lettres respectivement du 20 novembre 2005 et du 23 novembre 2005, l'Autorité palestinienne et le gouvernement israélien ont invité l'UE à établir une mission d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah (EU BAM Rafah)[597]. L'EU BAM Rafah avait pour objet de superviser, de vérifier et d'évaluer activement la manière dont l'Autorité palestinienne progressait dans la mise en œuvre de l'accord-cadre, de l'accord de sécurité et de l'accord douanier conclus entre les parties concernant le fonctionnement du terminal de Rafah ; ainsi qu'à contribuer à l'établissement de contacts entre les autorités palestiniennes, israéliennes et égyptiennes pour tous les aspects relatifs à la gestion du point de passage de Rafah. Ces deux missions ont ainsi été fondées sur l'accord des parties au conflit, elles n'avaient pas de pouvoirs exécutifs, les policiers déployés ne pouvaient donc avoir recours à la force qu'en cas de légitime défense, elles assistaient les autorités palestiniennes, en plein accord avec l'État israélien, et l'on peut présumer qu'elles étaient impartiales et ne faisaient qu'aider la Palestine

595 Action commune 2005/797/PESC du Conseil, 14 novembre 2005, *concernant la mission de police de l'Union européenne pour les territoires palestiniens*, JOUE, n° L 300, 17.11.2005, pp. 65-69 ; Action commune 2005/889/PESC du Conseil, 12 décembre 2005, *établissant une mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah (EU BAM Rafah)*, JOUE, n° L 327, 14.12.2005, pp. 28-32. La 'Feuille de route' élaborée par le Quatuor, prévoyait que les Israéliens et les Palestiniens agiraient parallèlement. Les deux parties ont pris le ferme engagement d'appliquer la Feuille de route au sommet d'Aqaba en juin 2003. Le Conseil de sécurité a approuvé la Feuille de route en novembre 2003 (Résolution 1515 (2003) du Conseil de sécurité, *sur la situation au Moyen-Orient – y compris la question palestinienne,* adoptée à sa 4862ème séance, 19 novembre 2003, S/RES/1515 (2003), 1 page, § 1 et § 2). Le texte de la feuille de route est reproduit dans une lettre transmise par le Secrétaire général des Nations unies au Président du Conseil de sécurité (Conseil de sécurité, *Lettre datée du 7 mai 2003, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général*, S/2003/529, 7 mai 2003, 8 pages).

596 *Agreed principals for Rafah Crossing*, 25 novembre 2005, 3 pages ; *Agreement on Movement and Access (AMA)*, 25 novembre 2005, 1 page.

597 Action commune 2005/889/PESC du Conseil, *op. cit*., note n° 594, p. 28, (9).

à mettre en œuvre un accord de paix validé par le Conseil de sécurité.

Dans les différentes opérations de maintien de la paix décrites ci-dessus, les missions européennes n'avaient pas une nature coercitive et n'étaient pas destinées à être employées contre un État ou une partie. Leurs caractères nous amènent à conclure que l'Union européenne était compétente pour mener de telles opérations sans devoir recourir à une décision du Conseil de sécurité. On peut pourtant souligner que l'UE a cherché systématiquement à fonder ses missions sur d'autres éléments que le seul consentement des parties au conflit ; des éléments qui sans être nécessaires à la licéité de ses missions, en renforcent la légitimité. Comme nous l'avons vu, elle a pu fonder juridiquement son action sur des résolutions du Conseil de sécurité, des accords de paix entre les parties, des accords plus larges conclus entre l'Union européenne et l'État concerné (notamment dans le cadre des programmes mis en œuvre par la Commission). En outre, les missions de l'UE sont souvent amenées à travailler en étroite collaboration avec d'autres acteurs présents sur le terrain, comme l'ONU, l'OSCE ou l'OTAN. Enfin, l'UE peut décider de lancer ses missions en réponse à une demande onusienne, ou en soutien à une démarche onusienne.

Cependant, il est évident que la conclusion selon laquelle les missions européennes n'ont pas besoin d'une autorisation du Conseil de sécurité ne vaut que tant que ces opérations restent conformes au modèle non coercitif, typique des opérations classiques de maintien de la paix. Dans le cas contraire, une telle conclusion peut s'avérer plus délicate.

PARAGRAPHE II : Le fondement des missions civiles dotées de pouvoirs exécutifs

Les missions civiles de maintien de la paix peuvent être dotées de pouvoirs exécutifs. On peut s'interroger sur le fait de savoir si ce type de mission appelle une conclusion différente de celle des missions civiles "traditionnelles" de l'Union européenne. Pour répondre à cette question, on commencera par présenter les missions dotées de pouvoirs exécutifs (**A**), que nous illustrerons au travers de la mission EULEX Kosovo (**B**). Cette illustration nous permettra, dans un dernier temps, de nous interroger sur les missions dotées de pouvoirs d'exécution (**C**).

A] La présentation des missions dotées de pouvoirs exécutifs

Dans le cadre de l'étude précédente, nous nous sommes focalisés sur les missions européennes aux mandats "traditionnels", "délimités", dépourvus de pouvoirs directs sur les populations. Cependant, les mandats contemporains se sont élargis et n'hésitent plus à incorporer des missions très intrusives dans la vie politique et sociale des communautés épuisées par les conflits armés. Ces mandats peuvent accorder aux missions des fonctions qui leur donnent un pouvoir direct sur les individus, au travers du rôle qui peut leur être confié en matière de police, de justice, de législation, ou d'administration territoriale. Il s'agira alors d'une substitution - partielle ou totale - aux autorités nationales dans certains domaines clés du "domaine réservé" des États, au point qu'il n'est pas exagéré de considérer que peuvent leur être confié de véritables "droits de souveraineté" ou "prérogatives de puissance publique"[598]. Ces missions dotées de pouvoirs exécutifs prennent en charge des fonctions étatiques, et il y a alors dessaisissement - partiel ou complet – de la part des autorités étatiques au profit de la mission. Le principe de souveraineté est temporairement suspendu le temps que la mission internationale relève l'État du bourbier dans lequel il s'était enlisé, mettant en danger sa propre population et la paix et la sécurité internationales. C'est le cas, notamment, de la mission EULEX Kosovo menée par l'Union européenne.

598 DAILLIER (P.), « Les opérations multinationales consécutives à des conflits armés en vue du rétablissement de la paix », *RCADI,* La Haye, 2005, vol. 314, pp. 233-431, p. 267 et s. ; KOLB (R.), PORRETTO (G.) et VITE (S.), *L'application du droit international humanitaire et des droits de l'homme aux organisations internationales – Forces de paix et administrations civiles transitoires*, Bruylant, Bruxelles, 2005, 500 pages, p. 19.

B] L'étude de la mission EULEX Kosovo

Nous présenterons tout d'abord la mission et le contexte de la mission EULEX Kosovo (**1**), les différentes compétences exécutives contenues dans le mandat de la mission (**2**), avant de nous interroger sur ses fondements (**3**).

1) La présentation de la mission EULEX Kosovo

On peut comprendre aisément que des missions si vastes ne sont pas faciles à mettre en place, et qu'il est encore peu de cas dans lesquels des acteurs du maintien de la paix ont accepté de porter sur leurs épaules de telles fonctions exécutives. Pourtant en 2008, l'Union européenne décidait de franchir le pas et de mettre sur pied la première mission européenne dotée notamment de pouvoirs exécutifs, qu'elle qualifia elle-même comme "la plus importante mission civile jamais lancée par l'Union européenne dans le cadre de sa politique européenne de sécurité et de défense". La mission EULEX Kosovo de l'UE a pour mandat **d'aider** les institutions du Kosovo, les autorités judiciaires et les organismes chargés de l'application des lois à progresser sur la voie de la viabilité et de la responsabilisation, et à poursuivre la mise sur pied et le renforcement d'un système judiciaire multiethnique indépendant, ainsi que de services de police et des douanes multiethniques, de manière à ce que ces institutions soient libres de toute interférence politique et s'alignent sur les normes reconnues au niveau international et sur les bonnes pratiques européennes[599]. L'Organisation européenne tint d'emblée à souligner que son intervention n'était pas entreprise sous l'angle d'une "confiscation" temporaire de la souveraineté nationale, mais sous celui de l'accompagnement dans cette non évidente voie d'un État vers sa propre souveraineté. Il s'agit avant tout de permettre aux autorités kosovares de constituer leurs capacités d'action et de mettre en place des services publics efficaces. La mission est conçue comme un effort mené conjointement avec les autorités locales, conformément au principe de la maîtrise locale du processus, en vue de faciliter la mise en place au Kosovo, d'un système judiciaire et administratif viable, de façon autonome. Néanmoins, le mandat d'EULEX Kosovo donne des compétences d'exécution très larges à la mission, dans le secteur général de l'État de droit. Le mandat initial de la mission est fixé à deux ans, mais il est prévu

599 Action commune 2008/124/PESC du Conseil, 4 février 2008, *relative à la mission 'État de droit' menée par l'Union européenne au Kosovo, EULEX Kosovo*, JOUE, N° L 42/92, 16.2.2008, pp. 92-98, p. 93, article 2.

qu'elle s'achèvera lorsque les autorités du Kosovo auront acquis une expérience suffisante pour garantir l'État de droit à tous les membres de la société.

2) La présentation des compétences d'exécution de la mission

Pour remplir son mandat, la mission est chargée de suivre, d'encadrer et de conseiller les institutions compétentes du Kosovo dans tous les domaines liés au secteur plus vaste de l'État de droit (y compris les douanes), tout en assumant certaines responsabilités exécutives[600]. Elle est ainsi chargée d'assurer le maintien et la promotion de l'État de droit, de l'ordre et de la sécurité publics, y compris, si nécessaire, en concertation avec les autorités civiles internationales concernées au Kosovo, **en modifiant ou en annulant des décisions opérationnelles prises par les autorités kosovares compétentes[601].**

La première composante de la mission EULEX Kosovo est policière et elle a principalement des fonctions de conseils, de suivi et de contrôle. « *As we respect the principle of local ownership EULEX police officers will mainly act in a supportive role. The KP, not EULEX, will be in the lead* »[602]. Cependant, la possibilité d'exercer des pouvoirs exécutifs, et d'avoir recours à la force n'est pas exclu : en effet « *our mandate also enables us to use corrective powers. But we will only intervene in exceptional cases ; for instance when the Kosovo authorities fail to prevent violence against non-majority communities or when there is political interference undermining the rule of law* »[603]. Ainsi, comme les municipalités du Nord du Kosovo et du nord de Mitrovicë/Mitrovica continuent de fonctionner isolément du reste du Kosovo, et comme les responsables serbes du Kosovo ne se sont pas départis de leur rejet catégorique de toute institution ou symbole des autorités du Kosovo, la police du Kosovo, dans cette région nordique relève actuellement d'EULEX[604]. Sur place, la situation s'étant détériorée à plusieurs reprises (notamment lorsque d'anciens albanais du Kosovo ont commencé, malgré l'opposition de résidents serbes, à reconstruire leurs maisons qui

600 Action commune 2008/124/PESC du Conseil, *ibid.,* article 3 a). Voir : BILQUIN (B.) et BRAEM (A.), « L'Union européenne au Kosovo et sa mission 'État de droit' : entre voie diplomatique étroite et voix politique s'affirmant », *Revue de la Faculté de Droit de l'Université de Liège*, 2008, n° 3, pp. 385-399 ; SHEPHERD (A.), « A Milestone in the History of the EU' : Kosovo and the EU's International Role», , *International Affairs*, n° 3, 2009, pp. 513-530.
601 *Ibid.*, article 3 B).
602 http://www.eulex-kosovo.eu/
603 *Ibid.*
604 Conseil de sécurité, *Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo,* S/2009/300, 10 juin 2009, 19 pages, p. 3, § 9.

avaient été détruites en 1999), la police du Kosovo, EULEX et la KFOR ont dû intervenir pour protéger des chantiers de constructions, et EULEX a dû à plusieurs reprises faire usage de gaz lacrymogènes pour disperser les manifestants. EULEX et le KFOR ont d'ailleurs essuyé des tirs de Serbes du Kosovo[605].

Dans les cas où la composante de police est dotée de pouvoirs exécutifs, les policiers européens sont alors armés et disposent nécessairement d'un mandat exécutif afin d'être en mesure d'accomplir toutes les tâches de police, du maintien de l'ordre, des fonctions de police judiciaire - qu'il s'agisse, concrètement, d'activités de contrôle de foule, d'interposition, de limitations de circulation, de fouille, de désarmement, d'interpellation, de rétention de sécurité, ou encore d'arrestation, de recherche et recueil de preuves, de constatation des crimes et délits -. La mission de police peut donc être amenée à prendre des mesures coercitives.

La seconde composante d'EULEX Kosovo est une composante judiciaire. Les juges et les procureurs d'EULEX Kosovo sont chargés d'assister les autorités judiciaires dans la mise en place d'un système de justice indépendant, et multiethnique, libre d'interférence politique, et adhérant aux standards et aux meilleures pratiques européennes. « *In order to fulfil this task, EULEX Judges and Prosecutors, shall retain certain executive responsibilities by working together with the local counterparts in mixed panels or mixed teams, ensuring that cases of war crimes, terrorism, organised crime, corruption, inter-ethnic crimes, financial/economic crimes and other serious crimes are properly investigated, prosecuted, adjudicated and enforced, according to the applicable law* »[606]. Le Secrétaire général des Nations unies a indiqué qu'un transfert des dossiers de justice de la MINUK à EULEX a été effectué en février 2009 : les juges d'EULEX ont repris 120 affaires et les procureurs près de 300. D'autre part, les juges d'EULEX ont examiné des affaires ou les ont reprises à la demande de particuliers ou de l'appareil judiciaire du Kosovo. Les juges d'EULEX ont tenu des audiences et des procès en équipes mixtes avec leurs collègues du Kosovo. Des procès se sont tenus dans toutes les régions, y compris à Mitrovicë/Mitrovica. À la fin mai 2009, 16 verdicts avaient sanctionné des affaires pénales concernant, notamment, la criminalité organisée, la traite d'êtres humains et des crimes de guerre. Les juges d'EULEX ont également commencé à juger au civil des litiges fonciers interethniques[607].

605 Conseil de sécurité, *ibid*.,, § 12.
606 http://www.eulex-kosovo.eu/ ; Action commune 2008/124/PESC du Conseil, *op. cit.*, note n° 598, p. 93, article 3 d) ; Law No. 03/L-053 "On the Jurisdiction, Case Selection and Case Allocation of EULEX Judges and Prosecutors in Kosovo" ; Law No. 03/L-052 "On the Special Prosecution Office of the Republic of Kosovo".
607 Conseil de sécurité, *op. cit.*, note n° 603, p. 15.

La composante judiciaire implique donc une importante immixtion dans la souveraineté du Kosovo et dans la vie des kosovars. Contestée au niveau de sa légalité et de sa légitimé internationale, il s'agit de s'interroger sur les fondements de la mission EULEX Kosovo.

3) Les fondements de la mission EULEX Kosovo

Cette mission s'inscrit dans ce qui est explicitement prévu par le plan Ahtissari. En effet, en octobre 2005, le Conseil de sécurité avait considéré que le moment était venu de passer à la phase suivante du processus politique. Il avait alors apporté son soutien au Secrétaire général des Nations unies, qui se proposait d'entamer le processus politique devant aboutir au futur statut du Kosovo, tel que prévu dans la résolution 1244 (1999)[608]. En 2007, le Secrétaire général remit donc au Conseil de sécurité une proposition globale de règlement portant statut du Kosovo, établi par son envoyé spécial pour le Kosovo, Martti Ahtisaari, qui prévoit notamment la création d'une Mission de l'UE, qui « *exercera des fonctions d'encadrement, de surveillance et de conseil dans tous les domaines qui concernent la primauté du droit au Kosovo. Elle aura le droit d'engager en toute indépendance des poursuites judiciaires dans des domaines particulièrement sensibles comme la criminalité organisée, les infractions à caractère ethnique, la criminalité financière et les crimes de guerre. Elle disposera en outre de pouvoirs d'exécution limités dans des domaines comme le contrôle des frontières et le maintien de l'ordre* »[609]. Les événements internationaux ont précipité la mise en œuvre du plan Ahtisaari : le 17 février 2008, le Parlement du Kosovo proclamait l'indépendance du territoire ; le 15 juin 2008 la Constitution Kosovare entrait en vigueur (retirant de facto à la MINUK ses pouvoirs en tant que administration intérimaire, puisque les autorités kosovares exercent désormais seules la responsabilité de l'administration du territoire) ; au 11 juillet 2009, 62 Etats membres avaient reconnu le Kosovo comme un État indépendant, ainsi que la Banque Mondiale, et

608 Conseil de sécurité, *Déclaration du président du Conseil de sécurité sur la situation au Kosovo*, S/PRST/2005/51, 24 octobre 2005, 2 pages.

609 Conseil de sécurité, *Lettre datée du 26 mars 2007, adressée par le Secrétaire général au Président du Conseil de sécurité – Rapport de l'Envoyé spécial du Secrétaire général sur le futur statut du Kosovo – Annexe : Principale disposition de la Proposition globale de règlement portant statut du Kosovo*, S/2007/168, 26 mars 2007, 9 pages, p. 8, § 12. Le rapport fut approuvé par l'UE et les États-Unis, mais fut rejeté par la Serbie et la Russie. Voir notamment : ORAKHELASHVILI (A.), « Statehood, Recognition and the United Nations System : a Unilateral Declaration of Independance in Kosovo », *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2008, vol. 12, pp. 1-44, pp. 3-4 ; YAKEMTCHOUK (R.), « L'indépendance du Kosovo : quelles conséquences pour les Balkans et l'Europe ? », *RMCUE*, avril 2008, n° 517, pp. 213-220).

le FMI. En qualité d'État[610], le Kosovo est donc désormais libre de donner son consentement à l'UE et d'autoriser le déploiement de sa mission sur son territoire.

Pourtant, cette mission fut contestée dans sa légalité, notamment au sein du Conseil de sécurité. La Fédération de Russie considéra, en effet, que : « *la mission de l'Union européenne dans le domaine de l'état de droit (EULEX) au Kosovo a été lancée sans le feu vert requis du Conseil de sécurité. La mission de l'Union européenne, compte tenu de ses paramètres et surtout du mandat qui lui a été confié par Bruxelles, n'est pas conforme aux dispositions de la résolution 1244 (1999) et des décisions qui ont été prises ultérieurement par le Conseil de sécurité sur les fonctions et la composition, notamment sur la répartition des contributions entre les partenaires des Nations unies. Surtout, elle n'est pas conforme au mandat de la présence civile internationale au Kosovo. Le Conseil de sécurité n'a pas autorisé le déploiement de cette opération. Par ailleurs, la mission de l'Union européenne ne peut faire partie de la présence civile internationale, telle que définie par la résolution 1244 (1999), dans la mesure où, aux termes du paragraphe 1 du rapport du Secrétaire général des Nations unies portant la cote S/1999/672, la MINUK occupe tout l'espace qui dans cette résolution a été réservé à la présence civile internationale* »[611].

Cependant, il faut considérer que la création de EULEX Kosovo s'inscrit dans le cadre de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité. Dans cette résolution, le Conseil de sécurité avait réaffirmé l'appel qu'il avait lancé dans ses résolutions antérieures en vue d'une autonomie substantielle et d'une véritable administration du Kosovo, et restant saisi de la question kosovare, il avait demandé en 2005 au Secrétaire général de trouver une solution politique pour le Kosovo[612]. Le

610 Notons que la Cour internationale de justice a été saisie de la question : elle a en effet reçu des déclarations écrites de 36 États Membres de l'ONU ainsi que des autorités du Kosovo sur la question suivante : "La déclaration unilatérale d'indépendance des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo est-elle conforme au droit international ?". Le 8 octobre 2008, par sa résolution 63/3, l'Assemblée générale a demandé à la Cour internationale de Justice de donner un avis consultatif sur la question (Conseil de sécurité, *op. cit.*, note n° 603, 19 pages, p. 1, § 4). Le 22 juillet 2010, la CIJ a considéré que la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo ne violait aucune règle du droit international (CIJ, *Avis consultatif relatif à la conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo*, 22 juillet 2010, § 122, www.icj.cij.org/).

611 Conseil de sécurité, *Procès verbal de la 5839ème séance du Conseil de sécurité,* lundi 18 février 2008, New York, S/PV.5839, 25 pages, p. 9. Voir également : Conseil de sécurité des Nations unies, *Résolutions 1160 (1998), 1199 (1998), 1203 (1998), 1239 (1999) et 1244 (1999) du Conseil de sécurité - Lettre datée du 17 février 2008, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de la Serbie auprès de l'Organisation des Nations unies (S/2008/103) - Lettre datée du 17 février 2008, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de la Fédération de Russie auprès de l'Organisation des Nations unies (S/2008/104*), adopté à sa 5839ème session, S/PV.5839, 18.2.2008, 25 pages ; ORAKHELASHVILI (A.), *op. cit.*, note n° 608, p. 39 ; YAKEMTCHOUK (R.), *op. cit.*, note n° 608, p. 215 ; RUYS (T.) et WOUTERS (J.), « UN-EU Cooperation in Crisis Management : Partnership or Rhetoric ? », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 215-232, p. 228 ; *Kosovo tool kit for separatists,* BBC Information, 20 February 2008, www.inews.bbc.co.uk ; *Barroso calls the EU mission in Kosovo legal*, 21 February 2008, *Xinhua information,* www.xinhuanet.com

612 Conseil de sécurité, *op. cit.*, note n° 607, p. 1 ; Résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité, *sur la situation en*

plan Ahtisaari prévit l'intervention de l'UE, et l'indépendance du Kosovo sous supervision internationale. Les termes contenus dans le plan Ahtisaari sont dépourvus d'ambiguïté : « *le moment est venu de régler le statut du Kosovo. Ayant interrogé attentivement l'histoire récente du Kosovo et ses réalités présentes et tenu des négociations avec les parties,* ***je suis parvenu à la conclusion que la seule option viable pour le Kosovo est l'indépendance****,* ***en un premier temps sous la supervision de la communauté internationale****. Ma proposition globale de Règlement portant statut du Kosovo, qui trace les structures de cette supervision internationale, jette les bases d'un futur Kosovo indépendant viable, durable et stable, où toutes les communautés et leurs membres pourraient vivre dans la paix et la dignité* »[613]. L'autorisation du Conseil de sécurité n'est donc pas nécessaire, car l'acceptation par la MINUK et par les autorités locales du Plan Ahtisaari constitue le fondement de EULEX Kosovo[614]. Le vigoureux mandat qui a été confié à la mission européenne occupe une place centrale dans le complexe arrangement administratif international conçu pour le Kosovo. Il a été soigneusement élaboré en conformité avec la proposition détaillée que l'Envoyé spécial du Secrétaire général a soumis à l'Union européenne[615].

La résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité ne peut être lue que sous l'angle des déclarations du Conseil de sécurité, et des rapports et initiatives de son Secrétaire général, agissant à la demande du Conseil de sécurité : il n'a jamais été question de maintenir la situation politique kosovare dans la situation de supervision internationale dans laquelle elle était, mais le Conseil de sécurité a à maintes reprises affirmé qu'il était temps d'accélérer le processus au Kosovo devant aboutir à son autonomie. Les efforts onusiens ont porté leur fruit, et pratiquement 10 ans après la mise en place de la première étape du processus d'autonomisation du Kosovo, la population kosovare a été en mesure de décider de son indépendance. Au regard du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, on ne peut que se réjouir que la décision d'autonomie a été celle du peuple kosovar et non pas celle du Haut représentant du Secrétaire général, ou d'une résolution du Conseil de sécurité, qui auraient "créé" l'État Kosovar …

A défaut d'une nouvelle résolution du Conseil de sécurité (en raison notamment de l'opposition russe), les adaptations nécessaires ont été mises en œuvre par les principaux acteurs en place : le Secrétaire général a opéré une reconfiguration de la MINUK, conduisant à une redéfinition des compétences des trois opérations internationales désormais présentes au Kosovo. EULEX Kosovo

Kosovo, adoptée à sa 4011ème séance, 10 juin 1999, S/RES/1244 (1999), 9 pages, p. 2.
613 Conseil de sécurité, *op. cit.,* note n° 607, p. 2, § 5. Souligné par nous-même.
614 VASSEUR (A.), « Kosovo : débat sur la création de la Mission "État de droit" de l'Union européenne », *La Sentinelle*, n° 141, mars 2008, www.sfdi.org/
615 Conseil de sécurité, *op. cit.*, note n° 607, p. 11.

agit en vertu de l'action commune 2008/124/PESC[616], la MINUK se limite désormais à exercer une surveillance sur les activités d'EULEX Kosovo par le biais de rapports présentés au Conseil de sécurité ; la KFOR s'occupe désormais de superviser le démantèlement du Kosovo Protection Corps et supervise la mise en place et l'entrainement de la Force de sécurité kosovare responsable dans un premier temps de la gestion des situations de crise, des activités de déminage et de la protection civile. EULEX-Kosovo est fondée sur l'accord des autorités kosovares et de la MINUK. En outre, selon le Secrétaire général, la Serbie a consenti à sa présence, à condition qu'elle exerce ses fonctions sous contrôle de l'ONU. Concernant la MINUK, le Secrétaire général a indiqué que son fondement demeure la résolution 1244 jusqu'à ce que le Conseil de Sécurité en décide autrement. Les autorités kosovares ont également donné leur consentement au maintien de la MINUK, à condition que ses missions soient limitées. Ces éléments montrent que face à l'impossibilité d'agir du Conseil de Sécurité, une solution pragmatique a été adoptée. Cette solution vise à faire évoluer les opérations sur place, non sur la base du Chapitre VII, mais en modifiant leur mandat sur une base consensuelle. Afin de contourner le refus de la Russie d'adapter la résolution 1244 à la situation sur le terrain, le Secrétaire général et l'UE basent donc leur action sur le consentement des autorités locales à la présence et au mandat de la MINUK et de EULEX-Kosovo[617].

En l'absence d'une nouvelle résolution du Conseil de sécurité, les rapports entre les missions de l'ONU, de l'UE et de l'OTAN ont été redéfini par le Secrétaire général lui-même[618]. La solution au problème kosovar se joue donc en marge du Conseil de sécurité, dans une situation inédite : le Secrétaire général des Nations unies dessine une solution pragmatique à la situation, en tirant son autorité de l'autorisation donnée par le Conseil de sécurité pour trouver une solution politique au Kosovo, dans l'attente de nouvelles instructions du Conseil de sécurité. Ce dernier, paralysé – pourtant face à une situation qui possède tous les germes d'une possible envolée des hostilités -, laisse à son Secrétaire général le soin de redéfinir les mandats des opérations créées par lui-même, et d'"avaliser" l'intervention européenne. L'autorité principale du Conseil de sécurité demeure dans la possibilité qu'il a d'intervenir à tout moment pour clarifier la situation de fait au Kosovo, et dans

616 Dans son action commune, l'Union européenne se fonde spécialement sur la résolution 1244 (1999), en prenant soin de se référer à la disposition (§10 de la résolution) qui précise que le Conseil de sécurité « *autorise le Secrétaire général, agissant avec le concours des organisations internationales compétentes, à établir une présence internationale civile au Kosovo ».* Orakhelashvili considère que cette précision de la résolution 1244 renvoie uniquement à des opérations établies par le Secrétaire général des Nations unies, *« that is to say operations that are qualitatively UN operations, as opposed to the operations of other organisations that are approved, or acquiesced into, by the United Nations organs S/RES/1244 does not include the reference to the establishment of civilian peace operations by the EU as such* » (ORAKHELASHVILI (A.), *op. cit.*, note n° 608, p. 38).
617 VASSEUR (A.), « Kosovo : redéfinition du mandat des 'présences internationales' suite à l'entrée en vigueur de la Constitution », *La Sentinelle*, n° 153, juin 2008, www.sfdi.org/
618 Conseil de sécurité, *op. cit.,* note n° 603, p. 2, § 6.

les rapports réguliers remis par le Secrétaire général des Nations unies, et par le Haut représentant de la PESC, sur la base d'une résolution quelle peu désuète[619]. Finalement, la mission EULEX Kosovo a reçu un aval discret du Conseil de sécurité en novembre 2008, qui « *se félicite de la coopération qui existe, dans le cadre de sa résolution 1244 (1999), entre l'ONU et les autres intervenants internationaux, ainsi que des efforts de l'Union européenne pour faire progresser la perspective européenne de l'ensemble des Balkans occidentaux, contribuant ainsi de manière décisive à la stabilité et à la prospérité de la région* »[620].

Cette illustration kosovare interpelle en termes de légalité et de légitimité des missions dotées de pouvoirs exécutifs.

C] La légalité et la légitimité des missions dotées de pouvoirs exécutifs

On peut s'interroger sur la légitimité et la légalité de missions dotées de pouvoirs exécutifs, menées par une organisation internationale, comme elle constituera un précédent pour l'UE, qui pourrait très bien envisager de déployer à nouveau une mission civile aux fonctions exécutives dans un État tiers, avec le consentement de ce dernier. En outre, cette mission constituera également un précédent pour d'autres organisations régionales, qui pourront l'utiliser pour justifier la mise en place d'opérations similaires. Les conclusions auxquelles nous sommes abouties pour des opérations classiques de maintien de la paix valent-elles toujours pour une mission civile dotée de pouvoirs exécutifs, et celle-ci est-elle autorisée par le droit international. L'action de l'UE méconnaît-elle les prérogatives du Conseil de sécurité ?

On sait que la Charte des Nations a érigé comme principes fondamentaux de l'ordre international le principe de non ingérence dans les affaires intérieures et extérieures des États, le principe du droit des peuples à disposer d'eux mêmes, le principe de souveraineté[621]. Pour autant, rien n'empêche de considérer que ces principes n'interdisent pas à l'État, dans l'exercice même de sa souveraineté, de renoncer à certaines de ses compétences, d'en moduler la mise en œuvre, d'en déléguer, tout ou partie, à d'autres sujets de droit international. L'argument pâlit pourtant face aux situations dans

619 *Ibid.* (document contenant le rapport du Secrétaire général des Nations unies, et celui du Haut représentant de l'UE, contenu en annexe).
620 Conseil de sécurité, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité*, S/PRST/2008/44, 26 novembre 2008, 1 page.
621 Assemblée générale, résolution 2131 (XX), du 21 décembre 1965, Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des Etats et protection de leur indépendance et de leur souveraineté'.

lesquelles les piliers mêmes de l'État se sont effondrés, et qu'il n'est plus alors nulle représentation nationale en mesure de déléguer une partie de l'exercice de la souveraineté à des acteurs extérieurs. Qui légitimera alors l'intrusion extérieure ? Il semble clair que seul le Conseil de sécurité sera alors à même de prendre des mesures exceptionnelles et de mettre en place une mission chargée de l'administration transitoire d'une territoire. En l'occurrence, les "autorités" kosovares ont donné leur aval à l'intervention européenne, et dans l'exercice même de la souveraineté du peuple kosovar, ces autorités ont accepté de renoncer à certaines de leurs compétences, et de recevoir l'aide européenne.

La largeur de ces mandats, et l'intrusion qu'ils impliquent dans les affaires intérieures et extérieures des États cibles de l'intervention, sont loin d'être encore acceptées unanimement par la Communauté des États. L'on s'interroge sur la légitimité et la légalité de telles interventions : peut-on empiéter dans de telles proportions dans le domaine réservé des États ? Jusqu'à quel point ? N'est-ce pas complètement modifier les conditions de base d'une opération de maintien de la paix ?[622] Deux courants s'opposent : ceux qui défendent la légalité et la légitimité de ces interventions intrusives et ceux qui les estiment contraires aux principes fondamentaux de la Charte[623].

On comprend pourtant que la largeur de ces mandats répond à une situation exceptionnelle, dans laquelle un État s'est effondré, créant un vide dangereux par l'absence d'autorités de fait capables d'assurer les fonctions essentielles, vitales, de l'État de droit. L'absence de justice, de police, de système pénitencier, d'autorités capables d'assurer le bien être de la population et un niveau d'ordre acceptable sur l'ensemble du territoire semblent être une bonne recette pour le chaos, les règlements de comptes entre ethnies ...

---

622 L'État peut-il pourtant aller « *jusqu'à compromettre définitivement l'exercice libre de ses compétences, doit-il respecter des formes ou des conditions particulières pour renoncer à certaines catégories de compétences ? Jusqu'à quel point des atteintes aux composantes de la souveraineté : territoire, régime constitutionnel (et indépendance de la justice) et gouvernement (police), population, sont-elles admissibles sans remettre en cause la cohérence du droit international public ? L'urgence et les effets négatifs de la perte d'effectivité des autorités étatiques autorisent-ils n'importe quelle dérogation au principe de l'autonomie des institutions nationales ? Y a-t-il des domaines ou des compétences qui, par nature ne se prêteraient pas à un exercice concurrent ou parallèle des administrations ou organes politiques nationaux (locaux et de fait) et des entités tierces intervenantes ? : telle la défense, la diplomatie, la législation, la justice* » (DAILLIER (P.), *op. cit.*, note n° 597, pp. 274-275).

623 « *Le représentant du Venezuela a affirmé que sa délégation appuie sans réserve les opérations de maintien de la paix dont l'objectif principal se limite justement au maintien de la paix. En revanche, si l'on décide à l'avenir de déployer des missions dont l'objectif serait de reconstruire un État dont on constate l'effondrement, son pays s'y opposerait fermement parce qu'une telle tâche ne relève pas des capacités des Nations unies mais de la volonté des peuples concernés (...). Les opérations de maintien de la paix doivent éviter toute ingérence dans les affaires intérieures des pays et respecter le droit des peuples à l'autodétermination* » (Communiqué de presse AG/10336 du 29 mars 2005, à propos de l'adoption d'une résolution du même jour sur l'étude d'ensemble des opérations de maintien de la paix, www.un.org).

« *La Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté et, plus récemment, le Groupe de personnalité de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement et ses seize membres, originaires du monde entier, ont souscrit à ce qu'ils décrivent comme une "nouvelle norme prescrivant une obligation collective internationale de protection" (A/59/565, § 203). Bien que parfaitement conscient du caractère sensible de la question, j'approuve résolument cette démarche. Je suis convaincu que nous devons assumer la responsabilité de protéger et, lorsque c'est nécessaire, prendre les mesures qui s'imposent. Cette responsabilité incombe, avant tout, à chaque État en particulier, qui a pour principale "raison d'être" et pour devoir premier de protéger sa population. Néanmoins, si les autorités nationales ne peuvent ou ne veulent pas protéger leurs citoyens, il appartient alors à la communauté internationale d'utiliser les moyens diplomatiques, humanitaires et autres pour aider à protéger les droits de l'homme et le bien-être des populations civiles. Lorsque ces méthodes s'avèrent insuffisantes, le Conseil de sécurité peut décider, par nécessité, de prendre des mesures en application de la Charte des Nations unies, y compris, si besoin est, une action coercitive …»*[624]. Que l'État soit le premier garant du bien-être et de la survie de la collectivité nationale reste le principe, mais il ne s'agit plus que d'une présomption réfragable. S'il n'est pas en mesure d'assurer une protection efficace de sa population, la Communauté internationale aurait alors une obligation d'assurer elle-même cette protection.

De son côté, l'Union européenne a une responsabilité régionale. Elle ne peut pas assister à des violations massives des droits de l'homme et ne pas intervenir. En l'espèce du Kosovo, l'histoire récente de l'ex-Yougoslavie est marquée par des nettoyages ethniques, et par une non assistance à population en danger de la part de l'Union européenne (et de la Communauté internationale en général). L'attente d'une résolution du Conseil de sécurité peut être vaine si certains de ces membres n'entendent nullement la donner. L'absence de réaction immédiate et proportionnée du Conseil de sécurité pour empêcher les génocides perpétrés en ex-Yougoslavie ou au Rwanda, amène à conclure que ce dernier a agi contrairement à ce que lui impose la Charte. Le Conseil de sécurité est loin d'être un Conseil des sages, et le Kosovo est loin d'être à l'abri de représailles serbes ou russes. Comme l'indique le Conseil de l'Union européenne dans son action commune : « *il y a lieu d'empêcher pour des raisons humanitaires, de possibles accès de violence et actes de persécution et d'intimidation au Kosovo, en tenant compte, le cas échéant, de la responsabilité envers les populations visées dans la résolution 1674 du Conseil de sécurité des Nations unies adoptée le 28 avril 2008* »[625]. Comme nous l'avons vu précédemment, l'argument humanitaire comme fondement

624 Assemblée générale, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous – Rapport du Secrétaire général*, A.59/2005*, 24 mars 2005, 72 pages, pp. 41-42, § 135.
625 Action commune 2008/124/PESC du Conseil, *op. cit.*, note n° 598, p. 92, 3). L'Union européenne a d'ailleurs

d'une mission ou d'une opération de maintien de la paix est encore loin d'être accepté[626]. Cependant, les exemples se multiplient en sa faveur[627]. Le Secrétaire général des Nations unies a d'ailleurs considéré qu'une : « *expérience encore plus douloureuse nous a fait comprendre qu'on ne devait, en aucun cas, permettre à un État d'invoquer un principeRésolution 1674 (2006) du Conseil de sécurité, sur la protection des civils dans les conflits armés, adoptée par le Conseil de sécurité à sa 5430ème séance, le 28 avril 2006, S/RES/1674 (2006), 28 avril 2006, 5 pages légal – pas même celui de la souveraineté – pour faire écran à un génocide, à des crimes contre l'humanité ou à des souffrances humaines généralisées* »[628].

Il faut donc bien comprendre que les mesures d'exécution impliquent l'effondrement des piliers de l'État dans lequel la mission intervient. Elles impliquent que l'État n'est plus à même de protéger efficacement sa population, et qu'il a besoin d'une aide extérieure. Il peut alors librement consentir à déléguer à une mission extérieure des missions régaliennes qu'il n'est plus en mesure de fournir. Toutefois, au regard de la largeur des tâches dévolues, on ne peut s'empêcher de considérer que l'autorisation, le contrôle et l'encadrement du Conseil de sécurité sont préférables, pour assurer qu'à tout instant l'organisation régionale agit dans l'esprit de la Charte. Les missions de police dotées de pouvoirs exécutifs devraient d'ailleurs être fondées sur une résolution du Conseil de sécurité. « *Dans la majorité des cas et pour des situations de forte instabilité, l'adoption d'un mandat au titre du Chapitre VII permet d'habiliter la force de police à se substituer aux autorités locales dans l'exercice de fonction de police au bénéfice des populations locales, et de légitimer le recours*

---

accueilli très favorablement l'idée de "responsabilité de protéger" : « *The EU strongy welcomes the endorsement of the Responsability to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. For the first time, UN member states have affirmed their responsability to protect their own populations, and the international community has acknowledged that it should act collectively through the UN Security Council, if states fail to respect their populations from those violations. The Responsibity to protect will be an important tool of the international community for adressing the worst atrocities* » (*EU Council Conclusions, UN World Summi*t, 7 novembre 2005, Bruxelles, www.europa.eu)

626 A ce sujet, la CIJ avait considéré que : « *la Cour juge le droit et ne peut tenir compte de principes moraux que dans la mesure où on leur a donné une forme juridique suffisante* » (CIJ, *Affaires du Sud-Ouest africain, Ethiopie c/ Afrique du Sud et Liberia c/ Afrique du Sud,* 18 juillet 1966, § 49, www.icj.cij.org/).

627 Assemblée général, *Document final du Sommet mondial de 2005*, A/60/L.1, 20 novembre 2005, 42 pages ; Résolution 1674 (2006) du Conseil de sécurité, *sur la protection des civils dans les conflits armés*, adoptée à sa 5430ème séance, 28 avril 2006, S/RES/1674 (2006), 5 pages ; Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats (CIISE), *La responsabilité de protéger,* Centre de recherches pour le développement international, Ottawa, Décembre 2001, www.iciss.ca ; BOISSON DE CHAZOURNES (L.) et CONDORELLI (L.), « De la responsabilité de protéger ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie en droit international », *RGDIP*, 2006, n° 1, pp. 11-18 ; DECAUX (E.), « Légalité et légitimité du recours à la force : de la guerre juste à la responsabilité de protéger », *Droits fondamentaux*, janvier-décembre 2005, n° 5, www.droits-fondamentaux.org ; SFDI, *Colloque de Nanterre – La responsabilité de protéger,* Pedone, Paris, 2008, 358 pages ; DECAUX (E.), « Les caractéristiques de l'administration internationale dans les zones de crise », *RIDC*, 2006, n° 2, pp. 523-551 ; ORAKHELASHVILI (A.), « Legal Stability and Claims of Change : the International Court's Treatment of *Jus ad Bellum* and I », *Nordic Journal of International Law*, 2006, n° 3-4, pp. 371-407.

628 Assemblée générale, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous – Rapport du Secrétaire général*, A.59/2005*, 24 mars 2005, 72 pages, p. 40, § 129.

éventuel à la contrainte dans des situations dépassant les seules situations de légitime défense »[629].

En conclusion, il faut considérer que le cadre international des missions d'exécution reste encore à délimiter, si ce n'est à écrire. Dans le cas exposé ci-dessus, l'UE a agi et continue d'agir de concert avec le Secrétaire général des Nations unies, permettant d'assurer un contrôle extérieur sur les mesures prises par la mission EULEX Kosovo. On peut donc conclure, en matière de missions de l'UE, qu'elles ont toujours été fondées dans le respect du cadre juridique international tel qu'il existe en l'état actuel. Ce dernier reste flou en matière de missions dotées de pouvoirs exécutifs quant aux fondements nécessaires pour assurer leur légalité et leur légitimité. Il est loin d'être certain que le seul consentement d'autorités affaiblies soit suffisant. Il revient donc aux organisations régionales et évidemment aux Nations unies, d'entamer une réflexion commune sur le sujet[630].

Après cette analyse des missions civiles de l'Union européenne, nous allons aborder la question de la légitimité et de la légalité des opérations militaires de l'Union européenne.

SECTION II
L'autorisation du Conseil de sécurité pour les opérations militaires

Comme nous l'avons vu dans le Chapitre précédent, la réglementation prévue dans le cadre de l'Union européenne montre que l'emploi de la force en fonction coercitive n'est pas exclue. Même si les opérations de gestion des crises ne sont pas définies avec précision dans le traité, et bien que les missions d'imposition de la paix aient été exclues de la liste des missions prévues par le Traité d'Amsterdam et par le Traité de Lisbonne, certaines opérations visées par le TUE se rattachent à des opérations pouvant impliquer une action coercitive, comme les mission humanitaires et d'évacuation, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de

629 Délégation de la République française aux Nations unies, « Les forces internationales de police de l'ONU : élaboration de principes et de directives pour l'ONU », in Département des Opérations maintien de la paix des Nations unies, *Principes et directives pour la police civile des Nations unies, Séminaire sur le rôle de la police dans les opérations de maintien de la paix*, New York, 19 et 21 mars 1998, www.un.org.
630 En ce sens, on peut rappeler ce qui a été indiqué dans le premier Chapitre de ce Titre, à savoir que l'OSCE considère que certaines de ses missions (en raison de la nature particulière d'une opération et de son envergure) peuvent nécessiter une autorisation préalable du Conseil de sécurité (cf : p. 226)

rétablissement de la paix. Pour accomplir de telles missions, l'Union européenne peut mettre en place des opérations militaires, qui impliquent que la Force de l'UE pourra recourir à la force[631].

Le problème qui se pose est de définir plus précisément à quelles conditions une opération de maintien de la paix peut être considérée comme coercitive au sens de la Charte. Il ne fait aucun doute d'une opération militaire menée sans le consentement de l'État ou des parties concernées représente une action coercitive et qu'elle ne peut se dérouler qu'avec l'autorisation du Conseil de sécurité. Mais plus fréquemment on se trouve dans le cas où une opération, tout en impliquant le pouvoir d'adopter des mesures coercitives, a été instituée avec le consentement des parties concernées. Peut-on pour autant considérer que cette opération, en impliquant l'emploi de la force armée, représente une action coercitive ? Ou bien le consentement des parties concernées, en particulier des autorités de l'État du territoire sur lequel l'opération doit se dérouler, exclut-il qu'une action de ce genre soit coercitive, puisque le consentement exclut l'illicéité de cette action ?[632].

Nous considérons que de telles opérations, malgré le consentement de l'État concerné, rentrent dans le domaine du Chapitre VII de la Charte et ne peuvent être accomplies qu'avec l'autorisation du Conseil de sécurité[633]. Dès lors qu'une opération assume un caractère coercitif, elle ne peut être mise en place qu'avec l'autorisation du Conseil de sécurité. L'appréciation du caractère coercitif, ainsi que la possibilité d'autoriser ou non son déroulement, entrent dans la compétence du Conseil de sécurité. En effet, sur le plan du recours à la force, conformément aux dispositions du chapitre VII, c'est exclusivement au Conseil de sécurité que revient la capacité juridique d'autoriser un État ou une coalition d'États à faire usage de la force armée. Seul le principe de légitime défense, individuelle ou collective, contenu dans l'article 51 du même chapitre VII, permet de déroger à ce principe[634].

631 Les missions visées à l'article 43, paragraphe 1, dans lesquelles l'Union peut avoir recours à des moyens civils et militaires, incluent les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits. Toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire. On peut rappeler que les missions de Petersberg incluent des missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants ; des missions de maintien de la paix ; des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix (Conseil des Ministres de l'UEO, *Déclaration de Petersberg*, Bonn, 19 juin 1992).

632 VILLANI (U.), *op. cit.*, note n° 576, pp. 407-408.

633 Assemblée générale, *Un monde plus sûr : notre affaire à tous - Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement,* Cinquante -neuvième session, A/59/565, 2 décembre 2004, 109 pages, p. 98, § 86 ; AREND (A.-C.), « The United Nations, Regional Organizations and Military Operations : The Past and the Present », *Duke Journal of Comparative and International Law,* 1996, pp. 3-33 ; BAILBE (Ph.), *Du maintien de la paix à la gestion des crises : la force de police européenne*, Thèse de droit international public, sous la direction du Professeur Louis Balmond, soutenue le 15 décembre 2005, Université de Nice – Sophia Antipolis, 663 pages, p. 71.

634 Tout le système de sécurité collective, voire tout le système de la Charte, est fondé sur les principes du règlement pacifique des différends et de l'interdiction de recourir à la force dans les relations internationales (article 2 § 3 et article 2 § 4 de la Charte).

Dans les autres cas, l'article 2 § 4 de la Charte s'applique sans dérogation.

Ceci étant posé, il est important de rappeler que l'ONU n'est pas capable de mener des opérations militaires d'envergure. Dans le supplément pour la paix du 25 janvier 1995, le Secrétaire général estimait que les crises auxquelles l'Organisation avait dû faire face avaient montré que le Conseil de sécurité ne disposait pas de la capacité de déployer, diriger, commander les opérations menées contre les responsables des menaces à la paix, de rupture de la paix ou d'actes d'agression. C'est la raison pour laquelle celui-ci suggérait une délégation du pouvoir de contrainte du Conseil de sécurité aux organisations régionales en vue de l'application de ses actions coercitives[635]. Dès lors, comme l'organe qualifié pour user de la contrainte n'avait (et n'a toujours) pas matériellement les forces pour le faire, il devint une autorité purement délibérante. Les mesures coercitives qu'il arrête sont mises en œuvre par une autre entité dont l'action est subordonnée à son autorisation. C'est pourquoi l'autorisation du Conseil conditionne la licéité de l'intervention. Depuis 1990 jusqu'à nos jours, le Conseil de sécurité a adopté bon nombre de résolutions autorisant certains États membres de l'ONU, agissant dans le cadre de coalitions *ad hoc* ou d'organisations internationales à utiliser tous les moyens nécessaires, y compris le cas échéant la force armée, pour atteindre des objectifs plus ou moins clairement définis. Rarissimes par le passé, les opérations autorisées sont devenues un instrument banal de l'action du Conseil, sans être pour autant explicitement prévues par la Charte. La pratique des opérations militaires autorisées par le Conseil de sécurité évolue donc au coup par coup, de façon totalement empirique.

Dans l'optique qui est la nôtre, on tentera de dresser un bilan de la pratique du Conseil de sécurité en matière de délégation et d'autorisation du pouvoir de contrainte à l'Union européenne, en essayant d'en dégager les traits distinctifs. On observera que le degré de contrôle de l'Organisation sur les opérations décroit de la délégation à l'autorisation. Comme l'écrit Peyro Llopis, « *dès lors que le Conseil de sécurité utilise les organisations régionales, cela implique, au regard de la première proposition de l'article 53 § 1, qu'il adopte des mesures impliquant un recours à la force armée mais qu'il en délègue la mise en œuvre aux organisations régionales. Ainsi, d'un point de vue opérationnel, les organisations régionales apparaissent, de prime abord, subordonnées au pouvoir normatif du Conseil de sécurité. Celui-ci conserve en effet son autorité normative mais délègue ses compétences opérationnelles. En revanche, au regard de la seconde proposition du même article,*

635 Assemblée générale, Conseil de sécurité, *Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation - Supplément à l'Agenda pour la paix : rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantenaire de l'Organisation des Nations unies*, adopté par l'Assemblée générale à sa cinquantième session, adopté par le Conseil de sécurité à sa cinquantième année, A/50/60*, S/1995/1*, 25 janvier 1995, 25 pages, pp. 20-21, § 85 et § 86.

les compétences normatives et opérationnelles appartiennent à l'organisation régionale et l'Organisation mondiale n'intervient que pour autoriser le recours à la force armée de l'organisation régionale »[636]. L'Union européenne a mené six opérations militaires de maintien de la paix. Il s'agit de voir comment s'est articulé le rapport avec le Conseil de sécurité. Une distinction s'impose ici entre les opérations qu'elle a menées suite à une demande onusienne (**PARAGRAPHE I**), et les opérations décidées par l'UE de son propre chef (**PARAGRAPHE II**).

PARAGRAPHE I : Les opérations militaires menées à la demande du Conseil de sécurité

Après avoir dégagé les éléments caractéristiques de la délégation (**A**), l'étude se focalisera sur les opérations militaires de l'Union européenne menées à la demande du Conseil de sécurité (**B**).

A] Les éléments caractéristiques de la délégation

Sur les six opérations militaires menées par l'Union européenne depuis 2003, quatre résultent d'une demande onusienne. Il s'agit de cas de délégation, par lesquels le Conseil de sécurité demande à l'Organisation européenne de lui fournir un appui opérationnel, et dans lesquels les rapports entre les deux organisations sont particulièrement étroits. Étant à l'origine de l'opération, l'ONU est à même d'utiliser au mieux l'organisation européenne, tout en conservant le contrôle et donc sa responsabilité principale dans le domaine du maintien de la paix, en intégrant des mécanismes plus ou moins formels de contrôle, d'orientation, de coopération dans son partenariat avec l'UE. Le Conseil de sécurité ne se contente pas d'autoriser le recours à la force : s'il délègue ce pouvoir, il en garde le contrôle[637]. Dans ce cas de figure, l'UE n'est cependant pas un rouage privé d'autonomie. Par la mise en place de l'opération, elle exprime sa volonté propre qui se manifeste au travers de son autonomie décisionnelle et opérationnelle. Elle pose également les conditions de son intervention : l'exigence d'une autorisation expresse du Conseil de sécurité (basée sur le Chapitre VII), la nécessité

636 PEYRO LLOPIS (A.), *Les relations entre l'Organisation des Nations unies et les Organisations régionales en matière coercitive*, Thèse de droit international, sous la direction du Professeur Jorge Cardona Llorens et du Professeur Yves Daudet, soutenue le 2 juillet 2004, Université Paris I Panthéon-Sorbonne et Université Jaumet I, 520 pages, p. 262, voir spécialement pp. 266-275.
637 Voir notamment : KELSEN (H.), *The law of the United Nations : A Critical Analysis of its Fundamental Problems*, Stevens & Sons, London, 1950, XVII-994 pages, p. 326.

d'un mandat précisément défini, et ceci pour une durée arrêtée. Par la suite, les conditions et les modalités d'intervention de l'Union européenne sont déterminées conjointement, et l'UE se constitue alors en agent d'exécution d'une décision prise par le Conseil de sécurité. La responsabilité principale est clairement celle de l'Organisation universelle, l'Union européenne agissant au service des intérêts poursuivis par l'ONU.

Trois éléments caractérisent les opérations militaires menées à la demande du Conseil de sécurité : la qualification préalable de la situation, l'impulsion de l'action coercitive et l'encadrement de celle-ci par le Conseil de sécurité. Ces trois éléments permettent de légaliser et de légitimer l'opération européenne et assurent la responsabilité principale du Conseil de sécurité, telle que voulue par la Charte des Nations unies. La Charte ne prévoit, en effet, que deux situations dans lesquelles le recours à la force est possible : celui de légitime défense (article 51) et celui de constatation par le Conseil de sécurité de l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression (article 39). Seul le Conseil de sécurité est habilité à considérer qu'une situation est telle qu'elle peut être considérée comme portant atteinte à la paix, et faire alors des recommandations ou décider quelles mesures seront prises conformément aux articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. Ce monopole onusien exclut les qualifications unilatérales et subjectives d'atteinte à la paix par les organisations régionales : en cas de violation de l'obligation de ne pas recourir à la force, ou dans d'autres cas de menace, un organe collectif siège pour qualifier la situation en cause et décider au nom de la collectivité des mesures à adopter[638]. Ainsi, si le Conseil de sécurité peut déléguer certains de ces pouvoirs au titre du Chapitre VII, « *il ne saurait en aucun cas déléguer le pouvoir de qualification que lui accorde l'article 39* »[639]. En effet, il faut bien prendre conscience que sans ce monopole de la qualification juridique d'une situation, tout État ou toute organisation internationale pourrait décréter qu'une situation internationale constitue une

638 Une menace pour la paix au sens de l'article 39 est une situation dont l'organe compétent pour déclencher une action de sanctions déclare qu'elle menace effectivement la paix (COMBACAU (J.), *Le pouvoir de sanction de l'ONU – Étude théorique de la coercition non militaire*, Pedone, Paris, 1974, 394 pages, p. 10). L'article 39 apparaît ainsi comme le sésame indispensable et suffisant pour pénétrer dans la suite du Chapitre VII. Faut-il, de plus, rappeler que l'article 2§7 de la Charte permet au Chapitre VII d'échapper au constat d'une ingérence dans les affaires intérieures des Etats et laisse donc au Conseil de sécurité un pouvoir largement discrétionnaire à partir du moment où ce dernier veut bien qualifier une situation qu'il peut d'ailleurs tout aussi bien refuser de qualifier (SOREL (J.-M.), « Le caractère discrétionnaire des pouvoirs du Conseil de sécurité : remarques sur quelques incertitudes partielles », *RBDI,* 2004, n° 2, pp. 462-483, p. 467).

639 « *L'existence d'une des situations prévues dans cette disposition est la raison d'être du Chapitre VII en tant que tel. La qualification effectuée par le Conseil constitue le passage obligé pour l'adoption de toute mesure relevant de ce Chapitre. Déléguer ce pouvoir, que ce soit à des États ou à des organismes régionaux, bouleverserait l'équilibre institutionnel instauré par la Charte – y compris le droit de veto – et aboutirait à terme à l'auto-suppression de l'organe ayant la responsabilité principale pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Il s'ensuit que les opérations autorisées, dans la mesure où elles présupposent la qualification de l'article 39, se distinguent nettement des réactions décentralisées, y compris du droit de légitime défense dont l'exercice se situe 'inside the Charter but outside the veto'* » (SICILIANOS (L.-A.), *op. cit.*, note n° 569, pp. 9-10).

menace à la paix et à la sécurité internationale, lancer une opération, et faire usage de la force, et l'on reviendrait à un système archaïque des relations internationales, à un usage de la force dérèglementé et anarchique, décentralisé et dépourvu d'objectivité. Le monopole de la qualification juridique d'une situation de menace à la paix implique donc – en théorie - que l'Union européenne n'a nulle compétence unilatérale pour qualifier juridiquement une situation de menace à la paix et à la sécurité internationale, et partant, aucunement la possibilité de mener une opération militaire, tant que le Conseil de sécurité n'a pas lui-même qualifié une situation de menace à la paix et autorisé l'UE à mener une opération pour rétablir la paix et la sécurité internationales.

Le second élément des opérations militaires menées à la demande du Conseil de sécurité est que le Conseil de sécurité donne l'impulsion à l'action déléguée. L'article 40 de la Charte permet, en effet, au Conseil de prendre les mesures qu'il juge nécessaires ou souhaitables afin d'empêcher la situation de s'aggraver. En théorie donc, c'est le Conseil de sécurité, qui donnera la mesure des solutions à prendre, et qui pourra – en dernière étape – décider d'un recours à la force. Ainsi, la décision de mettre en place une opération militaire basée sur le Chapitre VII, le choix du contenu de la résolution et ses destinataires, appartiennent au Conseil de sécurité[640]. En outre, étant à l'origine de l'action, c'est le Conseil de sécurité qui va s'assurer du consentement des parties au conflit (celles-ci lui envoyant directement leur accord au déploiement de la force). A travers cette délégation, l'Union européenne devient donc un agent d'exécution de la volonté du Conseil, bien qu'elle bénéficie d'une large marge d'appréciation quant à la nature et l'intensité des mesures à prendre. Si elle décide de coopérer avec l'organisation onusienne, elle demeure sous le contrôle du Conseil de sécurité.

Le contrôle du Conseil de sécurité est le troisième élément de la délégation. Il peut être d'intensité variable et prendre des formes diverses : il peut être assuré par la délimitation précise du mandat, la détermination de la durée de l'opération, éventuellement la coopération sur le terrain avec d'autres missions onusiennes, les rapports périodiques que l'organisation doit transmettre au Conseil de sécurité ou à son Secrétaire général sur ses activités[641]. Ce dernier assure ainsi une certaine supervision sur les opérations.

640 D'ARGENT (P.), D'ASPREMONT LYNDEN (J.), DOPAGNE (F.) et VAN STEENBERGHE (R.), « Article 39 », in J.P. Cot, A. Pellet et M. Forteau (dir.), *La Charte des Nations unies, commentaire article par article,* Economica, Paris, 2005, 3ème édition, t. 2, 2363 pages, pp. 1131-1170.
641 Cette exigence d'information figure dans l'article 54 de la Charte. Voir : GUEUYOU (M.), Article 54, in J.P. Cot, A. Pellet et M. Forteau (dir.), *La Charte des Nations unies, commentaire article par article,* Economica, Paris, 2005, 3ème édition, t. 2, 2363 pages, pp. 1439-1449 ; YEPES (J.-M.), « Les accords régionaux et le droit international », *RCADI,* La Haye, 1947, vol. 71, pp. 226-344, p. 281.

Après avoir exposé les éléments caractéristiques de la délégation, il s'agit de nous intéresser plus particulièrement aux cas de délégation à l'Union européenne.

B] L'étude des cas de délégation à l'Union européenne

Nous étudierons successivement les quatre cas de délégation d'une opération militaire à l'UE par le Conseil de sécurité : l'opération Artemis (**1**), l'opération EUFOR RD Congo (**2**), l'opération EUFOR Tchad/RCA (**3**) et enfin l'opération Atalanta (**4**).

1) L'opération Artémis

Le premier exemple de cette forme de coopération est fourni par l'opération Artémis de l'Union européenne. Cette opération militaire fait suite à une lettre en date du 15 mai 2003, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général des Nations unies, dans laquelle ce dernier se disait : « *profondément préoccupé par la rapide détérioration de la situation à Bunia et dans ses environs. Comme la situation risque d'empirer et d'avoir de graves conséquences humanitaires, je prie le Conseil d'examiner d'urgence ma proposition en faveur d'un déploiement rapide, à Bunia, d'une force multinationale bien entraînée et équipée, placée sous la direction d'un État Membre et chargée d'assurer la sécurité à l'aéroport et dans d'autres points stratégiques de la ville et de protéger la population civile. Cette force serait déployée pour une période limitée, jusqu'à ce qu'une présence de l'Organisation des Nations unies considérablement renforcée puisse être mise en place. Il est entendu que le déploiement de cette force multinationale devrait être autorisé par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations unies. Toutes les parties, en particulier les États Membres impliqués dans le conflit en République démocratique du Congo, devraient cesser toute ingérence dans les affaires de la région et coopérer pleinement aux efforts déployés, notamment par la force multinationale, pour restaurer la stabilité à Bunia* »[642]. Le Conseil de sécurité autorisa cette opération dans sa résolution 1484 (2003) en date du 30 mai 2003[643]. Dans

642 Conseil de sécurité, *Lettre datée du 15 mai 2003, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général*, S/2003/574, 28 mai 2003, 2 pages, p. 1.
643 Résolution 1484 (2003) du Conseil de sécurité, *sur la situation en République démocratique du Congo,* adoptée à sa 4764ème séance, 30 mai 2003, S/RES/1484 (2003), 3 pages.

cette résolution, il ne se contenta pas d'autoriser l'opération, mais en précisa tout d'abord le mandat en détails, le caractère strictement temporaire, exigea que toutes les parties congolaises et tous les États de la région des Grands Lacs coopèrent avec la Force multinationale intérimaire d'urgence et lui prêtent l'assistance voulue, et qu'ils assurent une complète liberté de manœuvre à la Force. En outre, il constata le consentement du Président de la République démocratique du Congo (dans la lettre que ce dernier adressa au Secrétaire général), et celui des parties rebelles, (exprimé en Ituri, le 16 mai 2003 à Dar es-Salaam), ainsi que du soutien exprimé par le Président du Rwanda et le Ministre d'État chargé des affaires étrangères de l'Ouganda (à la demande du Secrétaire général, dans des lettres qu'ils lui adressèrent), au déploiement d'une force multinationale à Bunia. Il pria enfin les responsables de la Force multinationale intérimaire d'urgence à Bunia de lui rendre compte régulièrement, par l'intermédiaire du Secrétaire général, de l'exécution du mandat de la Force[644]. On peut souligner en dernier lieu que l'UE ne fut pas désignée en tant que telle, mais que le Conseil de sécurité s'adressa aux États membres de la Force. L'absence de mention expresse à l'Union européenne n'est pas spécifique à l'UE, mais à l'époque : le Conseil de sécurité préférait alors se référer expressément aux États membres, plutôt qu'à l'organisation pour laquelle ces derniers agissaient.

2) L'EUFOR RD Congo

Pourtant deux années plus tard, l'attitude du Conseil de sécurité envers les organisations internationales a évolué, et il n'hésite plus désormais à les désigner expressément comme destinataires de ses résolutions, et à autoriser ses dernières à agir en vertu du Chapitre VII[645]. Lors

644 Le rapport du Secrétaire général des Nations unies précise ainsi que « *la force multinationale intérimaire d'urgence, dirigée par l'Union européenne a commencé son déploiement à Bunia au début de juin et a rétabli une certaine sécurité dans la ville. A leur niveau maximal, les effectifs de la Force multinationale comprenaient une peu plus de 1000 militaires venant de France, qui a fourni la plus grande partie des effectifs, ainsi que d'Afrique du Sud, d'Allemagne, d'Autriche, de Belgique, du Brésil, du Canada, de Chypre, d'Espagne, de Grèce, de Hongrie, d'Irlande, d'Italie, des Pays-Bas, du Portugal, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et de Suède, stationnés à Bunia avec du personnel d'appui comprenant 500 personnes à Entebbe. Le contingent de la MONUC (Uruguay) a continué à assurer la sécurité du personnel et des locaux des Nations unies et de l'administration intérimaire de l'Ituri, et la Force multinationale a assuré la protection de l'aéroport et a établi une zone exempte d'armes à l'intérieur de la ville. Une coordination étroite entre la MONUC et la Force multinationale a permis d'effectuer des opérations conjointes sur le terrain et d'utiliser efficacement les installations aéroportuaires limitées de Bunia* » (Conseil de sécurité, *Quatorzième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo*, S/2003/1098, 17 novembre 2003, 25 pages, p. 2, § 6).

645 La désignation de l'Union européenne comme destinataire de la résolution et de l'autorisation du Conseil de sécurité a également une incidence sur la composition de l'opération, en ce que l'UE est libre de décider de la participation d'États tiers à l'opération. De telles décisions seront d'ailleurs prises en dehors de l'ONU. La participation d'États tiers fait, en effet, l'objet d'une accord entre l'UE et les Etats tiers intéressés. Faute d'un tel accord, les Etats membres de

de l'opération militaire de l'UE en RDC (EUFOR RD Congo), l'ONU s'adressa ainsi directement à l'UE. En 2005, le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix des Nations unies adressa une lettre à la Présidence de l'UE, dans laquelle il lui demandait d'examiner la possibilité de fournir une force de réserve en République démocratique du Congo (RDC) pour appuyer la MONUC pendant le processus électoral[646]. Dans cette lettre, il indiquait que l'ONU demeurait préoccupée par la possibilité d'une éruption de violence avant, pendant ou immédiatement après les élections, que ni les forces de la MONUC, ni les Forces armées de la République démocratique du Congo ne seraient capables de contenir[647]. « *Dans le cadre du renforcement de la collaboration entre l'Organisation des Nations unies et l'Union européenne dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales* », il proposait ainsi à l'Union européenne un moyen de contribuer plus avant aux actions que mène l'ONU pour promouvoir la paix et la stabilité en République démocratique du Congo. Il conclut par ces mots : « *vu le peu de temps qu'il reste pour mener à bien les préparatifs et les consultations en vue d'organiser cette force, je serais reconnaissant à l'Union européenne de bien vouloir examiner d'urgence cette proposition* »[648]. Dans sa réponse au Secrétaire général des Nations unies, la Ministre des Affaires étrangères de l'Autriche, au nom du Conseil de l'Union européenne, indiqua les orientations générales nécessaires à la mise en œuvre d'une telle opération : « *à ce stade, il est envisagé que les décisions permettant le déploiement de la force seront prises ultérieurement sur la base d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies. L'adoption d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies au titre du Chapitre VII est indispensable pour permettre l'engagement de l'Union européenne. Cette résolution devra donner un mandat robuste à la force européenne et couvrir les éléments de la force européenne déployés en République démocratique du Congo pendant l'opération elle-même, comme pendant la phase de désengagement de la force. Je voudrais appeler votre attention sur le caractère urgent de cette résolution sans laquelle le Conseil de l'Union européenne ne pourra prendre toutes les décisions nécessaires à la poursuite de la préparation de cette opération (...). L'autonomie de décision de l'Union européenne sur l'utilisation de la force sera un point clef de la résolution* »[649].

l'ONU, mais non membres de l'UE, n'auraient pas la possibilité de participer aux opérations militaires entreprises par l'UE. Autrement dit, le pouvoir du Conseil de sécurité découlant de l'article 48, paragraphe 1, de la Charte de déterminer la composition d'une force mettant en œuvre une opération coercitive, est de fait délégué à l'UE. C'est également la raison pour laquelle le Conseil de sécurité choisit quelquefois de se référer 'aux Etats membres et aux Etats membres agissant dans le cadre d'une organisation internationale' pour permettre une large participation à l'opération, et autoriser les Etats tiers à participer à l'opération comme destinataire de l'autorisation donnée par lui-même.

646 Conseil de sécurité, *Lettre datée du 12 avril 2006, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général*, S/2006/219, 13 avril 2006, 5 pages.

647 Conseil de sécurité, *Lettre datée du 27 décembre 2005, adressée au Secrétaire d'État aux Affaires étrangères et au Commonwealth du Royaume Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord par le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix – Annexe I*, S/2006/219, 13 avril 2006, 5 pages., p. 2.

648 Conseil de sécurité, *Ibid.*, p. 3.

649 Conseil de sécurité, *Lettre datée du 28 mars 2006, adressée au Secrétaire général par la Ministre des affaires étrangères de l'Autriche – Annexe II*, 13 avril 2006, 5 pages, p. 4.

L'Union européenne pose ainsi clairement les conditions de son acceptation : son opération n'est possible qu'en vertu d'une résolution du Conseil de sécurité prise sur la base du Chapitre VII de la Charte, lui accordant un mandat robuste, et insiste sur son autonomie décisionnelle[650].

Il faut remarquer que le Chapitre VIII et son article 53 ne sont nullement mentionnés alors que ce dernier précise que *« le Conseil de sécurité utilise, s'il y a lieu, les accords ou organismes régionaux pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité ».* Nous sommes certes dans l'esprit de l'article 53 de la Charte, mais l'Union européenne entend situer son action dans le cadre du Chapitre VII, et ne pas placer son action dans le cadre du Chapitre VIII, qui la positionnerait dans une situation de claire soumission à l'Organisation universelle. Robert Kolb écrivit d'ailleurs à ce sujet : « *on se situe dans une catégorie juridique non prévue par la Charte : une 'autorisation-recommandation' combinant le Chapitre VII et le Chapitre VIII, mais située davantage dans le premier que dans le second, du moins si l'on suit la lettre de la Charte* »[651]. Les rapports sont davantage ceux d'une coopération, sous la responsabilité et le contrôle ultime de l'ONU.

Si l'Union européenne pose les conditions de son intervention, et dessine son rapport avec l'ONU, la pratique de la délégation permet surtout de développer des rapports étroits de coopération entre les deux organisations, dans la préparation et tout au long de l'opération. Les deux parties y définissent certains principes, certaines méthodes et certaines techniques utilisés pour assurer une coopération rationnelle et efficace entre l'ONU et l'UE. Dès le stade préparatoire de l'opération, le DOMP engage des consultations avec le Secrétariat général du Conseil de l'UE *« en ce qui concerne les modalités de déploiement de cette force, le lieu de son affectation et les missions qu'elle pourrait conduire* »[652]. De son côté, l'UE décide d'établir entre secrétariats et avec la MONUC des arrangements de liaison : « *ces travaux devront permettre d'identifier les modalités détaillées selon lesquelles l'Union européenne conduira cette mission, ainsi que le soutien que les éléments déployés à Kinshasa pourront recevoir de la MONUC. Je vous propose que ces modalités, une fois arrêtées, fassent l'objet d'un échange de lettres entre secrétaires généraux pour formaliser notre accord sur la nature précise du soutien que la MONUC pourra attendre de la force européenne* »[653].

650 Après l'adoption de la résolution 1671 (2006), le Conseil de l'Union européenne a arrêté, le 27 avril, l'action commune 2006/319/PESC relative à l'opération militaire de l'Union.
651 KOLB (R.), « Article 53 », in J.P. Cot, A. Pellet et M. Forteau (dir.), *La Charte des Nations unies, commentaire article par article,* Economica, Paris, 2005, 3ème édition, t. 2, 2363 pages, pp. 1403-1437, p. 1412.
652 Conseil de sécurité, *op. cit.*, note n° 648, p. 3.
653 Conseil de sécurité, *ibid.*, p. 5.

De surcroît, cette préparation en aval et en commun permet de définir clairement la nature et l'étendue de l'opération de l'UE. L'opération militaire européenne est une opération de soutien à la MONUC, et son rôle doit être limité à des tâches spécifiques, sans empiéter sur celles de la MONUC, qui conserve la responsabilité principale de la sécurisation générale en RDC. L'opération EUFOR RD Congo ne doit intervenir que dans les cas où la MONUC et les forces armées de la RDC seraient débordées par la situation : « *l'objectif de l'opération militaire est de pouvoir apporter un soutien à la MONUC si celle-ci devait rencontrer des difficultés sérieuses ne pouvant être gérées par ses propres ressources. Ceci ne devra en aucun cas conduire la force européenne à se substituer à la MONUC ou aux forces armées de la République démocratique du Congo dans l'exécution de leurs tâches, en particulier s'agissant de la sécurisation générale du processus électoral. Le soutien à la MONUC serait apporté dans les domaines suivants : capacité d'extraction limitée, contribution à la sécurisation de l'aéroport de Kinshasa, soutien à la MONUC en cas de besoin de stabilisation d'une situation. Je voudrais également souligner que cette force européenne n'aura pas vocation à conduire d'opérations d'évacuation importantes de ressortissants* »[654]. L'Union européenne entend également conserver le contrôle sur son opération : « *le déploiement des forces maintenues en attente en dehors de la République démocratique du Congo, s'il devait intervenir, se ferait sur décision de l'Union européenne, à la demande du Secrétaire général des Nations unies ou, le cas échéant, sur sa propre initiative en étroite consultation avec les Nations unies ».* Enfin, la durée de l'opération est précisément déterminée et doit cadrer avec la période électorale en RDC. L'Union européenne agissant au service de l'ONU, il faut parvenir à une parfaite entente sur ce que l'ONU attend d'elle et sur ce que l'UE est disposée à faire.

La résolution 1671 (2006) du 25 avril 2006 fixe les rapports juridiques entre l'UE et l'ONU, les paragraphes 8 et 9 de la résolution indiquant la responsabilité principale de l'ONU : si le Conseil de sécurité « *décide qu'Eufor R.D.Congo sera autorisée à prendre toutes les mesures nécessaires, dans la limite de ses moyens et capacités, pour s'acquitter des tâches* » définies entre les deux organisations, il prend note de ce que les décisions visant à engager Eufor R.D.Congo pour s'acquitter de ses missions « *seront prises par l'Union européenne à la demande du Secrétaire général ou, en cas d'urgence, en consultation étroite avec la MONUC* »[655]. L'ONU est ainsi placée dans les conditions d'exercer un contrôle de l'intérieur sur l'opération menée par l'Union européenne ; opération qui, à cause de sa composante militaire, est toujours susceptible d'assumer un caractère

654 Conseil de sécurité, *ibid.*, p. 4.
655 Résolution 1671 (2006) du Conseil de sécurité, *op. cit.*, note n° 507, p. 3.

coercitif. Ces relations étroites permettent au Conseil de sécurité de vérifier qu'elle se maintient dans les limites de son mandat. On ne peut que souligner la précision du mandat de la résolution, qui permet également une délimitation des responsabilités respectives. Toute mise en cause de la responsabilité de l'UE est limitée par l'assurance que toute son opération aura été définie conjointement avec l'ONU, sur la base d'un mandat clair, et d'une résolution reprenant en détail les conditions posées par l'UE. De son côté, le Conseil de sécurité conserve le contrôle ultime sur l'opération. A ce titre, il prie l'Union européenne et le Secrétaire général de veiller à coopérer étroitement durant la préparation de la mise en place d'Eufor R.D.Congo, pendant la durée de son mandat et jusqu'à son désengagement complet. Il prie enfin l'UE de faire rapport régulièrement au Gouvernement de la République démocratique du Congo et au Conseil de sécurité sur la manière dont Eufor R.D.Congo s'acquittera de son mandat. Dans une lettre datée du 27 janvier 2007, le Haut représentant remettait son rapport au Secrétaire général des Nations unies[656]. Le rapport est concis, mais cela s'explique notamment du fait que la mission n'a duré que quatre mois, et ne devait intervenir qu'en cas de nécessité.

3) L'opération Eufor Tchad/RCA

On peut rappeler également l'opération militaire de l'Union européenne au Tchad et en République centrafricaine, qui fait suite à une demande du Secrétaire général de l'ONU. Dans son rapport du 10 août 2007, le Secrétaire général des Nations unies a proposé le déploiement, dans l'est du Tchad et dans le nord-est de la République centrafricaine, d'une présence multidimensionnelle comprenant une éventuelle composante militaire de l'Union européenne, afin notamment d'améliorer la sécurité

656 Conseil de sécurité, *Lettre datée du 8 février 2007, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général*, S/2007/70, 9 février 2007, 6 pages. Le rapport du Haut représentant évoque tout d'abord les préparatifs de l'opération et la collaboration avec l'ONU. Abordant la phase d'exécution de la mission, il insiste sur l'effet dissuasif de la présence de l'EUFOR en RDC qui a contribué à limiter le nombre d'incidents. La force transhorizon basée au Gabon a dû envoyer des renforts à plusieurs occasions, lorsque les conditions sur le terrain appelaient une intensification de l'effet de dissuasion. En outre, plusieurs exercices de déploiement ont été effectués dans des zones géographiques prédéterminées afin de préparer d'éventuels déploiements imposés par les événements et d'étendre la portée de l'effet dissuasif de la force (§10). Le rapport de Javier Solana revient sur les événements qui survinrent à la suite de l'annonce des résultats du premier tour des élections présidentielles, sur l'escalade de la violence qui put être évitée grâce à la réaction énergique et immédiate de la MONUC et d'EUFOR RD Congo. L'incident présentant le plus fort potentiel de déstabilisation est survenu le 21 août 2006, lorsque la résidence du Vice-Président, Jean-Pierre Bemba a été attaquée. On considère que l'intervention de l'EUFOR, en étroite coopération avec la MONUC, a été décisive pour éviter que la violence ne se propage à un moment particulièrement délicat du processus électoral. Ceci a, par contrecoup, eu des conséquences plus larges pour l'EUFOR, qui, en intervenant, a fait la preuve de sa neutralité aux yeux de la population congolaise et renforcé sa crédibilité (§11). Le rapport est conclu par un rappel aux missions de police et de réforme du secteur de la sécurité, menées par l'UE en RDC.

des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, de faciliter les opérations de secours humanitaire et de créer les conditions propices aux efforts de reconstruction et de développement engagés dans ces régions[657]. Le 27 août 2007, le Président du Conseil de sécurité des Nations unies, dans une déclaration faite au nom du Conseil de sécurité, a salué les propositions du Secrétaire général[658]. Le Haut représentant a informé le Secrétaire général des Nations unies de la décision prise par le Conseil, dans une lettre du 17 septembre 2007[659]. Dans cette lettre, le Haut représentant a indiqué que l'adoption d'une résolution par le Conseil de sécurité était indispensable pour permettre l'engagement de l'Union européenne et précisé ce que cette résolution devrait contenir. A nouveau, l'Union européenne pose la résolution du Conseil de sécurité comme base juridique indispensable à la mise en œuvre d'une opération militaire, et la nécessité que cette résolution prévoie un mandat large et soit suffisamment détaillée : objectifs, durée, arrangements entre les parties, autorisation d'utiliser la force pour atteindre les objectifs, doivent y être expressément stipulés[660]. Les travaux préparatoires de la mission militaire de l'UE au Tchad et en République centrafricaine ont été conduits en étroite relation avec le Secrétariat général des Nations unies. Des arrangements de liaison ont été établis entre secrétariats et avec le quartier général de la force européenne, afin d'identifier les modalités détaillées de l'opération. En outre, l'ONU s'est chargée d'obtenir les invitations des gouvernements tchadien et de la République centrafricaine[661].

La résolution 1778 (2007) du Conseil de sécurité des Nations unies du 25 septembre 2007 reprend les différentes conditions posées par l'Union européenne[662]. Il prie l'Union européenne, dans le paragraphe 12 de sa résolution, de faire rapport au Conseil de sécurité, au milieu et à la fin de la

657 Conseil de sécurité, *Rapport du Secrétaire général sur le Tchad et la République centrafricaine*, S/2007/488*, 10 août 2007, 17 pages.
658 Conseil de sécurité, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité*, S/PRST/2007/30, 28 août 2007, 2 pages.
659 Conseil de sécurité, *Lettre datée du 21 septembre 2007, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent du Portugal auprès de l'Organisation des Nations unies*, S/2007/560, 21 septembre 2007, 3 pages.
660 « *L'objectif de l'opération militaire est de contribuer à améliorer la sécurité générale dans les régions limitrophes du Darfour pour rendre possible l'action de la Force de police des Nations unies et la poursuite des activités des acteurs humanitaires dans de meilleures conditions de sécurité, de contribuer à créer les conditions du retour volontaire des personnes (...) L'opération de l'Union européenne serait d'une durée d'un an à partir du déploiement de la force. À l'issue de cette période, la force procédera à son redéploiement ; durant cette période de redéploiement, la force devra pouvoir continuer à s'acquitter de ses tâches, dans la limite de ses capacités résiduelles. Les arrangements nécessaires pour assurer le suivi de la force à l'issue de la période de 12 mois devront être préparés en étroite coordination entre l'Union européenne et l'ONU, sur la base d'une évaluation conjointe des besoins conduite six mois après le déploiement de la force* » (Conseil des Nations unies, *Lettre du Haut représentant de l'Union européenne, en date du 17 septembre 2007, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent du Portugal auprès de l'Organisation des Nations unies*, 21 septembre 2007, S/2007/560, Annexe, 3 pages, p. 3).
661 Conseil de sécurité, *Note verbale datée du 11 septembre 2007, adressée au Président du Conseil de sécurité par la Mission permanente du Tchad auprès de l'Organisation des Nations unies*, S/2007/540, 12 septembre 2007, 2 pages ; Conseil de sécurité, *Lettre datée du 18 septembre 2007, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de la République centrafricaine auprès de l'Organisation des Nations unies*, S/2007/551, 19 septembre 2007, 2 pages.
662 Résolution 1778 (2007) du Conseil de sécurité, *sur la situation au Tchad, en République centrafricaine et dans la sous-région*, adoptée à sa 5748ème séance, 25 septembre 2007, S/RES/1778 (2007), 6 pages, p. 5.

période précisée au paragraphe 6 a) ci-dessus, sur la manière dont son opération s'acquittera de son mandat. Conformément aux dispositions de la résolution 1778 (2007) du Conseil de sécurité, le Haut représentant, Javier Solana, a remis des rapports semestriels au Secrétaire général des Nations unies sur les activités de l'opération militaire de l'UE au Tchad et en République centrafricaine. Il détaille les mesures prises par l'opération, les moyens mis en œuvre, la coopération avec les acteurs internationaux sur place, et son estimation sur les résultats de l'opération[663].

663 Javier Solana a transmis deux rapports au Secrétaire général des Nations unies. Le premier rapport commence par donner des informations générales sur l'instabilité de la région et sur les actes de violence contre les ONG. Il précise ensuite qu'aucun incident sérieux n'a eu lieu mettant en cause l'EUFOR. Il indique que l'EUFOR a mis en place un réseau d'infrastructures pour ses six bases opérationnelles ; a amélioré les installations techniques des aéroports de N'Djamena et d'Abéché (§13) ; a mis en place un réseau de liaison et de coordination avec les différents acteurs présents sur le terrain (§14). Le Haut représentant indique que l'opération européenne a été bien accueillie, notamment du fait de la grande opération menée par EUFOR, qui a fait suite au meurtre du Chef de l'ONG Save the Children UK, et l'évacuation des agents humanitaires pendant les offensives des rebelles aux alentours de Goz Beida et d'Abéché à la mi-juin, actions qui ont fait valoir les capacités et l'efficacité de la force (§15). Ensuite, il est indiqué que l'EUFOR a dû étendre son concept opérationnel et son approche de la sécurité : « *Partie pour faire face à une menace de type militaire, elle a dû élargir sa compétence en matière de sécurité à la protection des populations locales et des humanitaires contre les criminels* » (§16). Un accord technique d'appui logistique à la MINURCAT a été signé entre l'UE et l'ONU (§17). La Commission européenne et l'EUFOR ont coordonné leur action en matière d'aide au retour des réfugiés (§18). Le second rapport précise que l'EUFOR a agi de manière impartiale, neutre et indépendante comme le voulait son mandat (§10). Plus de 260 patrouilles en profondeur ont été menées dans des secteurs où la présence d'EUFOR doit être particulièrement affirmée et 2300 patrouilles de proximité dans les zones des principaux camps de réfugiés (§13). De nombreux moyens ont été mis en œuvre pour recueillir des informations – images satellites, données de reconnaissance aérienne et terrestre, renseignement d'origine humaine, équipes géographiques et équipes de coopération civilo-militaire – fournissant une aide précieuse pour les acteurs internationaux, comme la MINURCAT et les agents humanitaires (§16). L'intégration dans la conduite des opérations de la problématique des droits de l'homme et de la protection des femmes et des enfants, telle que souhaitée dans les résolutions de l'ONU a été un aspect important de l'activité de l'EUFOR (§17). Si l'EUFOR n'était pas faite au départ pour fournir des soins médicaux aux populations locales, elle a offert une aide médicale sur le plan pratique (1600 consultations locales, 30 interventions chirurgicales) qui a largement démontré sa bonne volonté et sa sollicitude pour les habitants. Cette image a été renforcée par la destruction d'environ 350 engins non explosés dans la zone, opération qui a amélioré d'autant la sécurité de la population locale (§18). La construction de six camps militaires spacieux et complètement équipés témoigne des capacités de l'EUFOR. Le transfert de ces camps, y compris les nouveaux aérodromes de fret de N'Djamena et d'Abéché, aux autorités tchadiennes le 15 mars 2009 pour cession ultérieure à la MINURCAT donne immédiatement aux forces de l'ONU une bonne tête de pont sur le théâtre (§19). Dans la dernière phase du mandat, l'EUFOR a envoyé des équipes techniques pour travailler aux côtés de l'ONU à tous les aspects de la planification. Un séminaire commun EUFOR-MINURCAT a réglé les dernières questions (§21). Enfin, le rapport indique que le redéploiement de l'EUFOR ne marque pas la fin de l'implication de l'Union européenne au Tchad, en RCA et dans la région. Près de 2000 soldats qui ont servi auprès de l'EUFOR sont maintenant sous les drapeaux de la MINURCAT (§28). Cf : Conseil de sécurité, *Lettre datée du 21 avril 2009, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies,* S/2009/214, 23 avril 2009, 12 pages.

4) L'opération Atalanta

Enfin, on ne peut pas ne pas revenir sur l'importante opération militaire Atalanta menée par l'Union européenne au large des côtes somaliennes. Celle-ci est menée à l'appui des résolutions 1814 (2008), 1816 (2008) et 1838 (2008) du Conseil de sécurité des Nations unies[664]. Le 15 octobre 2008, Mme Claude-France Arnould, directrice de la DG E VIII du Secrétariat général du Conseil, expliqua devant la Sous-commission « sécurité et défense » du Parlement européen les raisons justifiant l'intervention de l'Union européenne le long des côtes somaliennes. Elle a tout d'abord fait remarquer qu'étant donnés *« les coûts d'une opération militaire et les tensions grevant les budgets nationaux de la défense, les États membres ne vont pas "chercher" une opération militaire pour de simples raisons d'image, mais ils s'y engagent uniquement si elle est véritablement nécessaire. En outre, l'initiative de lancer une opération navale militaire de l'UE est venue sur la base d'une demande des Nations unies d'escorter les bateaux du PAM afin d'éviter la famine en Somalie. Mme ARNOULD a tenu à souligner qu'avant le 10 octobre, il n'y avait pas d'opération militaire d'une autre organisation internationale déployée dans les eaux somaliennes, mais seulement une action ponctuelle de quelques États. Quant à la légitimité internationale de l'opération, Mme ARNOULD a expliqué que, si la première résolution adoptée par le Conseil de Sécurité ne donnait pas spécifiquement mandat à l'UE, cela était dû au fait que l'ONU ne peut pas ordonner à l'UE d'intervenir sans s'assurer d'abord de sa volonté et de sa capacité de le faire. Une fois la disponibilité de l'UE devenue évidente, la résolution 1838 a alors donné un mandat précis* »[665].

L'action commune 2008/851/PESC du 10 novembre 2008 reprend comme base juridique les trois résolutions du Conseil de sécurité. Elle rappelle que dans sa résolution 1814 (2008) du 15 mai 2008, le Conseil de sécurité a demandé aux États membres et aux organisations régionales de prendre les mesures pour protéger les navires participant au transport et à l'acheminement de l'aide humanitaire destinée à la Somalie et aux activités autorisées par les Nations unies[666]. Elle indique également que dans sa résolution 1816 (2008) du 2 juin 2008, le Conseil de sécurité a autorisé les États qui coopèrent avec le Gouvernement fédéral de transition somalien, pour une période de six mois à

664 Résolution 1814 (2008) du Conseil de sécurité, *sur la situation en Somalie,* adoptée à sa 5893ème séance, 15 mai 2008, S/RES/1814 (2008), 6 pages ; Résolution 1816 (2008) du Conseil de sécurité, *sur la situation en Somalie,* adoptée à sa 5902ème séance, 2 juin 2008, S/RES/1816 (2008), 4 pages ; Résolution 1838 (2008) du Conseil de sécurité, *sur la situation en Somalie*, adoptée à sa 5987ème séance, 7 octobre 2008, S/RES/1838 (2008), 3 pages.
665 Conseil de l'Union européenne, *Réunion extraordinaire de la sous-commission « sécurité et défense » (SEDE) du Parlement européen, Bruxelles, le 15 octobre 2008*, doc. 14496/08, Bruxelles, 20.10.2008, 4 pages, p. 3.
666 Résolution 1814 (2008) du Conseil de sécurité, *op. cit.*, note n° 663.

compter de l'adoption de la résolution, à entrer dans les eaux somaliennes et à utiliser tous les moyens nécessaires afin de réprimer les actes de piraterie et les vols à main armée en mer, conformément au droit international applicable[667]. Enfin, elle rappelle que dans sa résolution 1838 (2008) du 7 octobre 2008, le Conseil de sécurité a salué la planification en cours d'une éventuelle opération militaire de l'Union européenne[668]. Ces trois résolutions sont prises sur la base du Chapitre VII de la Charte.

Dans sa résolution 1846 (2008) du 2 décembre 2008, le Conseil de sécurité a accueilli « *avec une vive satisfaction tout particulièrement la décision prise par l'Union européenne, le 10 novembre 2008, de mener, pour une durée de 12 mois à compter de décembre 2008, une opération navale visant à protéger les convois maritimes du PAM qui acheminent l'aide humanitaire en Somalie ainsi que d'autres navires vulnérables et de réprimer les actes de piraterie et les vols à main armée au large des côtes somaliennes »*[669]. Dans cette résolution, le Conseil de sécurité donne de nombreuses précisions quant au mandat qui est donné par lui-même aux États et aux organisations intervenant dans les mers somaliennes. Tout d'abord, il autorise en vertu du Chapitre VII de la Charte, le déploiement de l'opération pour une durée de 12 mois à compter de la présente résolution. Il indique ensuite que si « *les États et les organisations régionales qui coopèrent avec le Gouvernement fédéral de transition dans la lutte contre la piraterie et les vols à main armée au large des côtes somaliennes et dont le Gouvernement fédéral de transition aura préalablement communiqués les noms au Secrétaire général »* sont autorisés à entrer dans les eaux territoriales de la Somalie afin de réprimer les actes de piraterie et les vols à main armée en mer, leur action doit être mise en œuvre d'une manière conforme à l'action autorisée en haute mer en cas de piraterie en application du droit international applicable. Le Conseil de sécurité souligne ensuite que les autorisations données dans la présente résolution s'appliquent à la seule situation en Somalie et n'affectent pas les droits, obligations ou responsabilités dérivant pour les États membres du droit international, notamment les droits et obligations résultant de la Convention, pour ce qui est de toute autre situation, et souligne en particulier que la présente résolution en peut être regardée comme établissant un droit international coutumier, et affirme en outre que les présentes autorisations n'ont été données qu'à la suite de la réception de la lettre datée du 20 novembre 2008, par laquelle le Gouvernement fédéral

667 Résolution 1816 (2008) du Conseil de sécurité, *op. cit.*, note n° 663.
668 Résolution 1838 (2008) du Conseil de sécurité, *op. cit.,* note n° 663. Voir notamment : GRARD (L.), « Piraterie : effort combiné de l'ONU et de l'Union européenne en Somalie », *Revue de Droit des Transports,* novembre 2008, n° 11, pp. 31-34.
669 Résolution 1846 (2008) du Conseil de sécurité, *sur la situation en Somalie*, adoptée à sa 6026ème séance, 2 décembre 2008, S/RES/1846 (2008), 5 pages.

de transition a fait connaître son accord[670]. Il demande enfin à tous les États de coopérer en vue de déterminer lequel aura compétence et de prendre les mesures voulues d'enquête et de poursuite à l'encontre des auteurs d'actes de piraterie et de vols à main armée, commis au large des côtes somaliennes, conformément au droit international applicable, y compris le droit international des droits de l'homme, et de seconder ces efforts, notamment en fournissant une assistance en matière de logistique et d'exercice des voies de droit vis-à-vis des personnes relevant de leur juridiction et de leur contrôle. Il note enfin qu'aux termes de la Convention de 1988 pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, les États parties sont tenus d'ériger en infraction le fait de s'emparer d'un navire ou d'en exercer le contrôle par violence ou menace de violence ou toute autre forme d'intimidation, d'établir leur compétence à l'égard de ces infractions, et d'accepter la remise des personnes responsables ou soupçonnées de tels actes ; et exhorte les États parties à ladite Convention à s'acquitter pleinement des obligations que celle-ci leur impose et à coopérer avec le Secrétaire général et l'OMI en vue de se donner les moyens judiciaires de poursuivre les personnes soupçonnées d'actes de piraterie et de vols à main armée commis au large des côtes somaliennes[671].

670 La résolution onusienne permet ainsi de passer outre l'obsolescence du droit international conventionnel en matière de piraterie (notamment de l'article 101 de la Convention de Montego Bay, Convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, qui définit la piraterie comme un acte illicite (...) commis en haute mer ou dans un lieu ne relevant de la juridiction d'aucun État). En ne considérant que les actes commis en haute mer ou dans un lieu ne relevant de la juridiction d'aucun État, le définition de la piraterie exclut les actes commis dans les eaux intérieurs d'un Etat, alors que la plupart des agressions ont lieu dans ce cadre. L'Affaire du Ponant avait montré les problèmes soulevés par la piraterie dans les eaux intérieures somaliennes (qualification juridique du détournement et licéité de l'action française au regard de la souveraineté somalienne). Le Conseil de sécurité s'est emparé de ce problème d'obsolescence du droit international pour adopter plusieurs résolutions fondées sur le Chapitre VII. Notons d'ailleurs que la résolution 1851 (2008), sur la base du Chapitre VII, est allée encore plus loin en autorisant les Etats membres ayant conclu un accord avec le gouvernement somalien de transition à prendre toutes les mesures nécessaires pour intercepter les pirates, sans se limiter aux eaux territoriales, et en autorisant une intervention armée sur le territoire somalien lui-même. C'est sur ces fondements, que les États membres et l'UE sont à même de contourner les limites des conventions internationales et de lutter efficacement contre la piraterie dans les eaux intérieures somaliennes (avec évidemment l'accord des autorités somaliennes). Les résolutions onusiennes rendent licites l'action de l'UE au regard du droit international. Sur la thématique de la piraterie, voir notamment : BECKER (M.-A.), « The Shifting Public Order of the Oceans : Freedom of Navigation and the Interdiction of Ships at Sea », *Harvard International Law Journal*, n° 1, 2005, pp. 131-230 ; GIRERD (P.), « De l'utilité du concept de 'piraterie' », *Annuaire de Droit Maritime et Océanique*, 2005, vol. 23, pp. 153-177 ; GRARD (L.), *op. cit.*, note n° 667 ; GUILFOYLE (D.), « Piracy off Somalia : UN Security Council Resolution 1816 and IMO Regional Counter-Piracy Efforts », *ICLQ*, 2008, n° 3, pp. 690-699 ; LALY-CHEVALIER (C.), « Lutte contre la piraterie maritime et droits de l'homme », *RBDI,* 2009, n° 1, pp. 5-51 ; MAHINGA (J.-G.), « L'Affaire du Ponant », *Revue de Droit des Transports,* juillet 2008, n° 7, pp. 36-37 ; MOMTAZ (D.), « La piraterie en haute mer », in H. Ascensio, E. Decaux et A. Pellet (dir.), *Droit international pénal,* Pedone, Paris, 2000, XVI-1053 pages, pp. 505-509 ; PELLETIER (B.), « De la piraterie maritime », *Annuaire de Droit Maritime et Aérospatial*, 1987, vol. 9, pp. 217-235 ; POLERE (P.), « La piraterie maritime aujourd'hui », *Droit maritime*, 2005, n° 659, pp. 387-404 ; TREVES (T.), « Piracy, Law of the Sea and Use of Force : Developments off the Coast of Somalia », *EJIL*, 2009, n° 2, pp. 399-414.

671 Résolution 1846 (2008) du Conseil de sécurité, *op. cit.*, note n° 668, pp. 3-4. Cette résolution, renforcée notamment par la résolution 1898 (2009) du 30 novembre 2009, met ainsi clairement l'accent sur les incertitudes judiciaires régnant en matière de lutte contre la piraterie.

Dans cette résolution, le Conseil de sécurité rappelle enfin que les États et les organisations régionales qui coopèrent avec le Gouvernement fédéral de transition sont tenus de l'informer, ainsi que le Secrétaire général, dans un délai de neuf mois, de l'application des mesures qu'ils auront prises en exécution des autorisations qu'il leur a déléguées. Le Secrétaire général des Nations unies est chargé de lui rendre compte, dans les 11 mois suivant l'adoption de la présente résolution, de l'application de celle-ci et de la situation concernant la piraterie et les vols à main armée dans les eaux territoriales et en haute mer au large des côtes somaliennes. Il précise qu'il entend suivre la situation et, le cas échéant, envisager de reconduire pour des périodes supplémentaires les autorisations si le Gouvernement fédéral de transition lui en fait la demande.

Il prie en dernier lieu le Secrétaire général de lui présenter, dans les trois mois suivant l'adoption de la présente résolution, un rapport sur le rôle de coordination et de direction que pourrait éventuellement jouer l'Organisation des Nations unies, à cet égard pour mobiliser les Etats membres et les organisations régionales dans la lutte contre la piraterie et les vols à main armée au large des côtes somaliennes[672].

On ne peut qu'être étonné du degré de précision et de contrôle de la résolution 1846 (2008) du 2 décembre 2008 du Conseil de sécurité. Il nous semble qu'elle apparaît comme l'illustration parfaite de ce qu'une autorisation du Conseil de sécurité devrait contenir pour assurer son autorité principale dans le maintien de la paix : l'affirmation de son attachement à la souveraineté, à l'intégrité territoriale, à l'indépendance politique et à l'unité du pays concerné ; le contrôle de l'invitation et de l'accord de l'État concerné quant au déploiement d'une opération militaire sur son territoire pour un mandat et une durée déterminés (échange de lettres avec les autorités somaliennes, et prises en compte des conditions de ces autorités, notamment en matière d'informations préalables des Etats tiers intervenant) ; définition précise de l'autorisation donnée en vertu du Chapitre VII ; précision du cadre territorial, juridique et temporel de l'autorisation ; droit applicable à l'opération (Convention des Nations unies sur le droit de la mer, du 10 décembre 1982, cadre juridique de la lutte contre la piraterie et les vols à main armée en mer) ; invitation à une coopération entre tous les participants à l'opération (États tiers, UE, d'autres organisations internationales (OMI), les compagnies de transport maritime international, les États du pavillon et le Gouvernement fédéral de transition) ; précision du cadre judiciaire des personnes soupçonnées de piraterie et de vols à main armée commis au large des côtes somaliennes (Convention de 1988 pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, établissement de compétence à l'égard des infractions,

672 *Ibid*., paragraphe 8.

coopération avec le Secrétaire général et l'OMI en vue de se donner les moyens judiciaires de poursuivre les personnes soupçonnées, respect du droit international applicable, y compris le droit international des droits de l'homme) ; demande de fourniture de rapports à des intervalles déterminés ; et décision de rester saisi de la question et d'envisager la reconduite de l'opération.

Évidemment, les nécessités différentes qui mènent à la constitution de telles ou telles opérations déterminent dans une large mesure la nature des liens et le niveau de coordination entre celles-ci et les Nations unies durant le déroulement de l'opération. Dans le cas où l'opération est issue d'une demande de l'ONU, la coordination est nécessairement plus poussée que dans les cas d'initiative de l'organisation régionale.

PARAGRAPHE II : Opérations militaires décidées sur initiative de l'Union européenne

Les opérations militaires déployées à l'initiative d'une organisation régionale sont issues de la pratique. Il a été établi qu'elles devaient obtenir une autorisation préalable du Conseil de sécurité[673]. Pourtant, force est de constater que le cadre juridique de ces interventions pêchent en précision et que la pratique du Conseil de sécurité est très variable (**A**). Dès lors, seule une analyse au cas par cas de ces opérations européennes autorisées permet de se faire une idée sur leur légalité et leur légitimité (**B**). Dans un dernier temps, nous tenterons de caractériser les déficiences du Conseil de sécurité (**C**).

A] L'absence d'un cadre juridique précis, une pratique fluctuante du Conseil de sécurité

Toutes les opérations militaires de l'Union européenne n'ont pas été consécutives à une demande onusienne. Sur les six opérations militaires de l'UE, deux sont des initiatives européennes. Nous ne sommes plus alors dans la situation de délégation du recours à la force par le Conseil de sécurité, mais dans celui de l'autorisation. La situation est inversée : l'Union européenne doit obtenir l'autorisation du Conseil de sécurité pour mener une opération militaire de gestion des crises, et le

673 MOORE (J.-N.), « The Role of Regional Arrangements in the Maintenance of World Order », in C.-E. Black et R.-A. Falk (ed.), *The Future of the International Legal Order – Volume III : Conflict Management*, Princeton University Press, Princeton, 1971, XIV-413 pages, pp. 122-164.

Conseil de sécurité doit avaliser une opération dont les décisions seront prises ailleurs[674].

C'est ce type d'opérations militaires qui évidemment posent le plus de problèmes en termes de légitimité et de légalité. La place qu'y tient le Conseil de sécurité est réduite, et partant, le degré de contrôle exercé sur l'opération. Les trois éléments abordés antérieurement, et caractéristiques des cas de délégations (qualification préalable, impulsion de l'action coercitive, encadrement du Conseil de sécurité) s'en trouvent modifiés : la qualification est préalablement européenne[675], l'impulsion est donnée par le Conseil de l'UE, et l'encadrement du Conseil de sécurité est limité. Pour autant, une opération militaire ne peut être menée sans l'autorisation du Conseil de sécurité. C'est cette autorisation qui va permettre d'assurer la légalité et la légitimité de l'opération envisagée. En théorie, dans ses résolutions, le Conseil de sécurité va exercer sa propre qualification de la situation et confirmer qu'il considère également que la situation constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales : cette qualification donne une signification juridique à une situation qui devient elle-même juridicisée par l'acte de qualification. Il va ensuite autoriser l'initiative militaire sur la base du Chapitre VII : il signifie par là qu'il considère que l'intervention militaire est appropriée à ladite crise, qu'il donne son soutien politique à l'action régionale, et montre clairement qu'il approuve l'opération d'un point de vue politique. En théorie toujours, il ne s'agit pas d'une autorisation sans limites : si le Conseil de sécurité peut autoriser de telles opérations, il conserve un certain contrôle sur le déroulement des opérations qu'il autorise. Il reste maître de son autorisation et par conséquent il peut y mettre fin – théoriquement du moins – à n'importe quel moment ou selon des conditions qu'il appréciera lui-même. En théorie enfin, il exigera que lui soit remis des rapports périodiques sur le déroulement de l'opération.

En pratique[676], ces principes sont appliqués de manière très variables, le Conseil de sécurité pouvant

674 KOLB (R.), *op. cit.*, note n° 650, pp. 1412-1413.

675 La constatation qu'une situation est susceptible de porter atteinte à la paix peut être faite par une organisation internationale, compétente dans le domaine du maintien de la paix. Elle prendra alors l'initiative de décider du lancement d'une opération de maintien de la paix, afin d'éviter de rester spectatrice d'une dégradation de la protection de la population de l'État concerné par l'intervention, incapable de l'assurer ou à l'origine de la dégradation. On ne reviendra pas sur le fait que cette intervention nécessite l'autorisation de l'État concerné, et l'autorisation du Conseil de sécurité. Mais, on insistera par contre sur le fait que parfois, le Conseil de sécurité ne réagit pas face à des situations dramatiques, qui ont déjà fait de nombreux ravages sur le plan humain, et qu'il peut être poussé par une organisation internationale à reconnaître la situation comme "portant atteinte à la paix". Dans ce cas de figure, l'initiative régionale va nécessiter l'autorisation ou l'aval du Conseil de sécurité, dont la propre qualification juridique de la situation, permettra de légitimer l'initiative de l'organisation régionale.

676 On peut se faire une idée de la pratique du Conseil de sécurité au regard des affaires récentes en ex-Yougoslavie, qui illustrent ces OMP, menées avec une participation substantielle d'une organisation régionale (OTAN) et possédant des pouvoirs coercitifs, dont l'envoi a été autorisé par le Conseil de sécurité. Nous entendons parler de l'opération IFOR, à la suite des accords de paix de Dayton du 21 novembre 1995 et de Paris du 14 décembre 1995. Cette force fut constituée essentiellement par l'OTAN, conformément aux dispositions de l'annexe I-A de l'Accord de Paris, et elle fut pourvue de pouvoirs coercitifs, qui trouvaient déjà leur fondement dans l'Accord ; ceux-ci se basant donc sur le

décider de s'en tenir à un rôle minimal, et l'organisation à l'origine de l'initiative militaire pouvant décider d'agir sans autorisation du Conseil de sécurité[677]. La clarté et les précisions des mandats des opérations autorisées sont d'ailleurs pour le moins inégales : le Conseil de sécurité peut s'en tenir à quelques lignes, "se féliciter" de telle ou telle opération, omettre de préciser la durée des opérations, ne pas exiger que des rapports lui soient rendus. Parfois, au contraire, le Conseil de sécurité peut s'appliquer à encadrer l'opération, et définir plus précisément son mandat, et les modalités de contrôle qu'il entend exercer sur l'opération, affirmant par là son autorité première dans le domaine du maintien de la paix. Une étude de la pratique fluctuante du Conseil de sécurité en matière d'autorisation du recours à la force ne permet pas d'en dégager les principes directeurs, et seule une étude au cas par cas permettra d'évaluer si une opération autorisée par le Conseil de sécurité remplit les critères de légalité et de légitimité minima, encore faut-il s'entendre sur ces critères minima. Il conviendrait assurément de mieux délimiter le seuil à partir duquel on pourrait parler sérieusement d'autorisation du Conseil de sécurité[678]. Nous pouvons considérer qu'une opération ayant obtenu

consentement des États impliqués. Le Conseil de sécurité, avant la constitution de ladite force, avait donné son autorisation. Dans la résolution 1031 du 15 décembre 1995, il reconnaissait que les parties à l'Accord de paix avaient autorisé l'IFOR à prendre les mesures requises, y compris l'emploi de la force, en cas de nécessité pour veiller au respect des dispositions de l'accord. En outre, il autorisa les États membres agissant par l'intermédiaire de l'OTAN ou en coopération avec elle, à créer ladite force multinationale (IFOR), placée sous un commandement et un contrôle unifiés ; enfin il autorisa les États membres à prendre toutes les mesures nécessaires. Des pouvoirs analogues ont été donnés, par la résolution 1088 du 12 décembre 1996, à la SFOR, constituée elle aussi dans le cadre de l'OTAN, qui a remplacé IFOR. Comme on peut le constater, le Conseil souligne que les parties sont d'accord en ce qui concerne l'attribution de pouvoirs coercitifs à l'IFOR ; toutefois, le Conseil sent l'exigence de donner une autorisation préalable. On peut faire des considérations analogues à propos de la KFOR. Sa présence avait été acceptée par la RFY. Le Conseil adopta alors la résolution 1244 du 10 juin 1999, dans laquelle il a expressément autorisé non seulement les États, mais aussi les organisations internationales compétentes, à établir la présence internationale de sécurité au Kosovo, en la dotant de tous les moyens nécessaires pour s 'acquitter de ses responsabilités (VILLANI (U.), *op. cit.*, note n° 576, pp. 415-416).

677 On peut ainsi se référer à l'envoi de forces armées de la CEI en Tadjikistan en 1993. Ces forces sont entrées en Tadjikistan avec seulement le consensus du gouvernement légitime, sans tenir compte des forces d'opposition. Elles avaient un mandat coercitif. Elles pouvaient, en effet, agir contre les rebelles (comme elles l'ont fait d'ailleurs) . Cette force ne s'est pas comportée de manière neutre et impartiale, mais elle a soutenu le gouvernement légitime contre les forces d'opposition, en agissant sur le plan militaire contre ces dernières. Après un accord entre les parties, les fonctions de la Force de la CEI ont subi un changement, puisqu'elles ont été chargées de s'occuper du désarmement des troupes d'opposition et de contribuer au maintien de la sécurité à l'intérieur du pays. Or, l'envoi des Forces collectives n'avait pas été autorisé d'une manière préalable par le Conseil de sécurité. Toutefois, celui-ci a adopté de nombreuses résolutions au cours de l'opération de la CEI, en particulier sa résolution 968 (1994) du 16 décembre 1994. Bien qu'il manque dans ces résolutions une autorisation (ou une approbation) explicite du Conseil de sécurité de l'action des Forces collectives de la CEI, Ugo Villani considère que « *les expressions utilisées par le Conseil montre que en substance, le Conseil, tout au moins à partir de 1994, à approuvé l'envoi des Forces de la CEI »* (VILLANI (U.), *op. cit.*, note n° 576, pp. 412-413).

678 La simple qualification par ce dernier d'une situation de menace à la paix ne peut constituer à elle seule une autorisation pour recourir à la force. L'article 39 de la Charte est un acte préparatoire au déclenchement de la sanction qui ne préjuge point de la volonté du Conseil de franchir un pas supplémentaire. La condamnation des actes qui menacent la paix ne dit rien sur la détermination du Conseil d'user de son pouvoir de sanction en vertu du Chapitre VII, et encore moins de sa volonté de déléguer l'utilisation de la forces aux États et aux organisations régionales. De même, le développement de notions telles "les autorisations explicites", "les autorisations implicites", les autorisations "préalables", les autorisations "a posteriori", les autorisations … entraine un accroissement des situations dans lesquelles il y aurait "autorisation" du Conseil de sécurité. La doctrine est partagée sur la question, certains estimant que seule une autorisation explicite préalable vaut autorisation du Conseil de sécurité, d'autres au contraire accordent aux autorisations "implicites", "a posteriori", valeur d'autorisation. Qu'est ce donc qu'une autorisation en bonne et due forme du Conseil de sécurité ? Philippe Lagrange, pour sa part, réduit les autorisations en bonne et due forme aux seules

l'aval du Conseil de sécurité est légalement établie. Pourtant, nous essaierons d'établir ci-dessous les éléments que devrait contenir une résolution du Conseil de sécurité, pour ne pas s'apparenter à un blanc-seing, ce qui permettrait véritablement au Conseil de sécurité d'assumer sa responsabilité en matière de maintien de la paix. Il s'agit également d'examiner les modalités et l'intensité de ce contrôle, afin de déterminer si le Conseil est capable de maintenir son autorité sur les opérations autorisées ou s'il ne devient pas un "spectateur impuissant de l'opération militaire".

B] L'étude des autorisations conférées par le Conseil de sécurité aux opérations militaires européennes

Il s'agit d'étudier les deux cas d'autorisation donnée à l'UE : pour l'opération Concordia (**1**), ainsi que pour l'opération EUFOR ALTHEA (**2**).

1) L'opération Concordia

La première opération militaire de l'Union européenne fut l'opération Concordia, menée en 2003, dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine. L'action commune 2003/92/PESC du 27 janvier 2003 du Conseil donne une triple base juridique à l'intervention militaire : tout d'abord la résolution 1371 (2001) du Conseil de sécurité, l'accord cadre d'Ohrid, et l'invitation des autorités de l'ancienne République yougoslave de Macédoine[679]. Dans sa résolution 1371 (2001), le Conseil de

autorisations expresses et préalables du Conseil de sécurité : « *Pour que l'on puisse parler d'autorisation de recourir à la force, il faut la réunion de plusieurs éléments cumulatifs : à savoir une résolution explicite du Conseil de sécurité, autorisant une force multinationale à vocation coercitive, financée directement par les États participants, et agissant sous commandement indépendant des Nations unies, à employer tous les moyens nécessaires pour réaliser sa mission, sous le contrôle - même très limité – de l'Organisation. Le système juridique de l'autorisation suppose donc, à la fois, une autorisation expresse et préalable du Conseil de sécurité, une force multinationale composée d'États membres, un commandement et un financement indépendants de l'ONU, un 'mandat' le plus précis possible et un contrôle plus ou moins poussé du Conseil de sécurité. Certains de ces éléments ont pu et pourraient encore, dans doute, ici ou là, faire défaut. Il en est cependant un qui ne saurait manquer. Cet élément nécessaire, c'est l'autorisation formelle donnée par le Conseil de sécurité, qui pose indirectement la question de la licéité de la pratique* » (LAGRANGE (Ph.), *op. cit.*, note n° 570, p. 59).

679 Action commune 2003/92/PESC du Conseil, 27 janvier 2003, *relative à l'opération militaire de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine*, JOUE, n° L 34, 11.2.2003, pp. 26-29, p. 26 ; Résolution 1371 (2001) du Conseil de sécurité, *sur la situation de l'ex-République yougoslave de Macédoine*, adoptée à sa 4381ème séance, 26 septembre 2001, S/RES/1371 (2001), 2 pages. Le 13 août 2001, le gouvernement de Skopje et les représentants de la minorité albanophone ont signé l'Accord cadre d'Ohrid, en vertu duquel le gouvernement s'engageait à améliorer le respect des droits de la population albanophone. En retour, les représentants de cette dernière acceptaient

sécurité se félicitait des efforts déployés par l'UE et l'OSCE en vue de contribuer à l'application de l'Accord-cadre, en particulier par la présence d'observateurs internationaux[680]. L'opération Concordia prenait la relève de l'opération de l'OTAN ("Allied Harmony"). Cette opération avait été approuvée par le Conseil de sécurité qui déclara en 2001 qu'il approuvait les efforts déployés par le Gouvernement de l'ex-République yougoslave de Macédoine pour coopérer avec l'OTAN et d'autres organisations internationales en vue de mettre un terme à cette violence dans le respect de la légalité, et se félicitait des efforts faits par toutes les organisations internationales intéressées en vue de promouvoir la stabilité et de créer les conditions permettant aux habitants de rentrer chez eux[681].

On peut toutefois s'étonner qu'aucune résolution postérieure ne soit venue délimiter l'action de l'UE, ne serait-ce qu'en précisant la durée de l'opération, ou en délimitant plus précisément ses objectifs, et qu'il n'ait pas demandé la remise de rapport par l'Union européenne. Le Conseil de sécurité s'est contenté de demander aux États et aux organisations internationales compétentes de rechercher le meilleur moyen de soutenir concrètement les efforts déployés dans la région pour renforcer davantage les sociétés démocratiques et multiethniques dans l'intérêt de tous, et de faciliter le retour des personnes déplacées dans les zones en questions, et à féliciter les organisations pour leur action [682]. Le Conseil de sécurité y excelle dans l'imprécision.

L'Union européenne se base alors sur ces anciennes autorisations pour y déceler une autorisation au déploiement de son opération. Sans constituer une autorisation du Conseil de sécurité en bonne et due forme, on ne peut pas nier pourtant que l'accord d'Ohrid et les résolutions du Conseil de sécurité permettaient le déploiement d'une telle opération, et que l'accord des autorités de l'Ancienne République yougoslave de Macédoine est venu asseoir la légalité et la légitimité de l'intervention.

---

de renoncer à leurs revendications séparatistes et à remettre leurs armes à une force de l'OTAN. Cet accord marquait le début d'une brève présence militaire de l'OTAN dans le pays (2001-2003).

680 Résolution 1371 (2001) du Conseil de sécurité, *ibid.*, p. 2, § 4. On peut revenir un instant sur l'expression du Conseil de sécurité qui 'se félicite', et se demander si cela équivaut à une autorisation. Robert Kolb estime pour sa part que « *dans des conditions strictes, on peut l'admettre. En effet, l'autorisation au sens de l'article 53 n'est liée à aucun formalisme. Il suffit que la volonté du Conseil de sécurité émerge d'une manière claire, ne laissant place à aucune équivoque. Une telle situation peut se présenter si le Conseil s'exprime positivement sur une opération et si cette prise de position traduit nettement que le Conseil approuve ou se félicite de l'action. De surcroît, aucun membre permanent du Conseil ne doit se dissocier de cette appréciation et la majorité des autres membres du Conseil doit partager l'approbation. Lorsque ces conditions très strictes sont remplies, il sera possible, au cas par cas, de parler d'une autorisation implicite. Le caractère 'implicite' de l'autorisation, dans ce cas, relève plus du non-formalisme que d'une réelle 'implicité*' » (KOLB (R.), *op. cit.*, note n° 650, p. 1429).

681 Conseil de sécurité, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité*, S/PRST/2001/8, 16 mars 2001, 2 pages, p. 2 ; Conseil de sécurité, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité,* S/PRST/2001/7, 12 mars 2001, 2 pages.

682 Résolution 1345 (2001) du Conseil de sécurité, *adoptée par le Conseil de sécurité sur le lettre datée du 4 mars 2001, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de l'ex-République yougoslave de Macédoine auprès de l'Organisation des Nations unies*, adoptée à sa 4301ème séance, 21 mars 2001, S/RES/1345 (2001), 3 pages, p. 2, § 11 ; Résolution 1371 (2001) du Conseil de sécurité, *op. cit.*, note n° 678, p. 2, § 4.

On peut seulement s'étonner du fait que le Conseil de sécurité n'ait pas véritablement réagi. Qu'en est-il concernant la seconde opération autorisée de l'UE ?

2) L'opération EUFOR ALTHEA

Une autre opération européenne de caractère coercitif est l'opération militaire de l'UE en Bosnie-Herzégovine (EUFOR ALTHEA). L'UE demanda l'aval de l'ONU pour mener une opération militaire en Bosnie-Herzégovine. Par une lettre adressée au Président du Conseil de sécurité par le Ministre des affaires étrangères de l'Irlande et Président du Conseil de l'UE, l'Union européenne annonça son intention de prendre la relève de l'opération de l'OTAN (celle-ci ayant décidé de retirer la SFOR à compter de décembre 2004). L'UE précisa que cette opération devrait être « *pleinement habilitée à jouer le rôle spécifié aux annexes 1-A et 2 de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine et à contribuer à la sécurité de la Bosnie-Herzégovine ... L'Union vous serait reconnaissante de bien vouloir en informer le Conseil de sécurité de façon que celui-ci puisse donner son aval à la mission qui travaillera en étroite collaboration avec le Bureau du Haut Représentant et l'OTAN de façon à assurer une transition sans heurt avec la SFOR ... L'Union souhaiterait également que le Conseil soit en mesure de décider que les accords concernant le statut des forces figurant actuellement à l'appendice B à l'annexe 1-A de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine s'appliqueront provisoirement à l'opération militaire dirigée par l'Union européenne (EUFOR), en attendant que les parties à ces accords y souscrivent* »[683].

Le Conseil de sécurité adopta alors la résolution 1551 (2004) dans laquelle il commença par rappeler les principes de souveraineté et d'intégrité territoriale de la Bosnie-Herzégovine, et constata que les autorités de Bosnie-Herzégovine approuvaient la force de l'Union européenne et le maintien de la présence de l'OTAN et qu'elles confirmaient que l'une et l'autre succédaient juridiquement à la SFOR (aux fins de l'Accord de paix, de ses annexes et appendices et des résolutions du Conseil), et pouvaient prendre toutes décisions nécessaires, y compris celle de faire usage de la force, pour faire appliquer les dispositions des annexes 1-A et 2 de l'Accord de paix et les résolutions du Conseil. Il autorisa, en vertu du Chapitre VII de la Charte, l'opération européenne à se déployer en Bosnie-Herzégovine[684].

683 Conseil de sécurité, *Lettre datée du 29 juin 2004, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de l'Irlande auprès des Nations unies*, S/2004/522, 29 juin 2004, 2 pages, p. 2.
684 Résolution 1551 (2004) du Conseil de sécurité, *sur la situation en Bosnie-Herzégovine*, adoptée à sa 5001ème

Dans la résolution 1575 (2004), le Conseil de sécurité précisa les contours de son autorisation : « *les États Membres, agissant par l'intermédiaire de l'Union européenne ou en coopération avec elle, à créer pour une première période fixée à 12 mois une force multinationale de stabilisation (EUFOR) qui succédera juridiquement à la SFOR sous une structure de commandement et de contrôle unifiée, et qui remplira ses missions liées à la mise en œuvre des dispositions des annexes 1-A et 2 de l'Accord de paix en coopération avec le quartier général de la présence de l'OTAN conformément aux arrangements conclus entre l'OTAN et l'Union européenne tels qu'ils ont été transmis par ces deux institutions au Conseil de sécurité dans leurs lettres du 19 novembre 2004, dans lesquelles elles reconnaissent que l'EUFOR jouera le rôle principal dans la stabilisation de la paix au titre des aspects militaires de l'Accord de paix* »[685]. Il autorisa les États Membres à prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'application et veiller au respect de l'Accord de paix, et rappela que les parties continueront à être tenues responsables du respect de l'accord et encourront les mesures coercitives que l'EUFOR et la présence de l'OTAN pourraient juger nécessaires pour en assurer l'application, ainsi que leur propre protection. Il autorisa les États Membres à prendre toutes les mesures nécessaires pour faire respecter les règles et procédures régissant le commandement et le contrôle de toute la circulation aérienne civile et militaire dans l'espace aérien de la Bosnie-Herzégovine. L'autorisation donnée du recours à la force est donc particulièrement précise et ne doit donc pas aller au delà de la légitime défense et de ce qui est strictement nécessaire à l'accomplissement des objectifs de l'opération.

Il pria enfin les États Membres (agissant par l'intermédiaire de l'Union européenne ou en coopération avec elle) et les États Membres (agissant par l'intermédiaire de l'OTAN ou en coopération avec elle), de lui faire rapport, par les voies appropriées, tous les trois mois au moins, sur l'activité respective de l'EUFOR et du quartier général de la présence de l'OTAN[686]. Il est clair que dans cette résolution, le Conseil de sécurité ne se contenta pas d'autoriser l'initiative militaire de l'Union européenne, mais qu'il établit un encadrement approprié de l'opération.

séance, 9 juillet 2004, S/RES/1551 (2004), 5 pages, p. 3, point 10.

685 Résolution 1575 (2004) du Conseil de sécurité, *sur la situation en Bosnie-Herzégovine,* adoptée à sa 5085ème séance, 22 novembre 2004, S/RES/1575 (2004), 5 pages, p. 4.

686 Résolution 1575 (2004) du Conseil de sécurité, *ibid.*, p. 5. Souligné par nous même.

C] Une tentative de caractérisation des déficiences du Conseil de sécurité

Aux fins de la présente discussion, il nous semble important de revenir sur le système actuel des autorisations du Conseil de sécurité aux organisations régionales et d'en souligner les failles : l'imprécision des autorisations données et la faiblesse du contrôle sur le déroulement de l'opération autorisée[687]. Or, un contrôle renforcé des conditions de légalité et de légitimité de l'intervention d'organisations régionales dans le maintien de la paix est le pendant et peut être même une alternative à un renforcement du régime juridique applicable[688].

On a pu noter que toutes les opérations militaires menées par l'Union européenne ont été fondées sur une résolution du Conseil de sécurité. Quelquefois, l'autorisation donnée aux opérations européennes par le Conseil de sécurité a fait l'objet d'une résolution ultérieure venant préciser davantage le cadre de l'autorisation. La plupart du temps, le Conseil de sécurité a pu être tenu informé par l'intermédiaire de rapports transmis par le Haut représentant à intervalles réguliers[689]. On peut même aller plus loin dans le constat et noter que l'Union européenne a tendance à demander l'autorisation du Conseil de sécurité, quant bien même il s'agit d'opérations de maintien de la paix consenties par l'État hôte et au mandat classique. L'organisation régionale recherche par là une sorte d'endossement de ses actions par le Conseil de sécurité. Nous considérons, pourtant, qu'il n'est pas suffisant que le Conseil de sécurité adopte une résolution autorisant une opération de maintien de la paix, dotée de pouvoirs coercitifs, pour assurer véritablement la légalité et la

687 On ne doit pas négliger le fait qu'une délégation ou une autorisation aux contours mal définis peut la dénaturer et mener à des interprétations larges et potentiellement problématiques par certaines organisations régionales. Un recours à la force armée qui échappe au contrôle du Conseil de sécurité risque en effet de devenir une arme au service de certaines puissances régionales. La pratique confirme à cet égard que la plupart des actions coercitives armées entreprises par des organisations régionales sans l'autorisation du Conseil de sécurité répondent, en réalité aux intérêts d'un État (PEYRO LLOPIS (A.), *op. cit.*, note n° 635, pp. 280-281).

688 WHITE (N.-D.) et ULGEN (O.), *op. cit.*, note n° 527 ; ZACKLIN (R.), « Responsabilité des Organisations internationales », in *La responsabilité dans le système international*, Colloque de la SFDI, Le Mans, Pedone, Paris, 1990, 338 pages, pp. 91-100, p. 98.

689 L'exigence de soumettre des rapports périodiques, ou en tout cas, qu'il soit régulièrement tenu au courant des dispositions prises par les organisations internationales intervenant dans le domaine du maintien de la paix, figure, du reste, dans l'article 54 de la Charte, qui stipule que « *le Conseil de sécurité doit, en tout temps, être tenu pleinement informé de toute action entreprise ou envisagée, en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux, pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales* ». Une obligation analogue vaut *mutatis mutandis* pour les forces européennes mises en place en vertu du Chapitre VII. Les rapports sont soumis par le Haut représentant – Javier Solana - au Secrétaire général des Nations unies, qui le transmet au Conseil de sécurité. Il peut également parfois être demandé qu'un rapport soit également transmis aux autorités de l'État hôte. Dans certains cas enfin, notamment lorsqu'une opération onusienne est menée en même temps qu'une opération européenne dans un territoire concerné, le Secrétaire général émet des rapports parallèles. Les rapports du Haut représentants font généralement entre 6 et 12 pages, ils sont transmis périodiquement (tous les 3 mois, ou tous les six mois). Malgré la 'langue de bois' traditionnelle à ce genre de rapport, ils donnent une idée assez claire du déroulement des opérations européennes. S'ils ne permettent pas au Conseil de sécurité d'exercer une véritable supervision, il lui donne une idée générale dans la manière dont se déroulent les opérations.

légitimité d'opérations militaires menées par des organisations régionales. Nous signifions par là que le Conseil de sécurité devrait assumer pleinement son rôle principal dans le domaine du maintien de la paix : il est temps que le Conseil de sécurité s'impose des règles, et qu'il fasse entrer de manière systématique un certain nombre d'éléments dans ses résolutions. Il ne devrait d'ailleurs pas hésiter à préciser clairement ce que doit constituer une "autorisation" et mettre ainsi un terme aux dérives récentes et répétées permises par des interprétations très (trop) larges de ce qui constituerait une "autorisation" du Conseil de sécurité[690].

En effet, l'autorisation soustrait son bénéficiaire à la légalité ordinaire. Elle le relève de la prohibition du recours à la force. Mais l'action autorisée n'est affranchie des règles prohibitives que dans la stricte mesure utile à l'exécution de la volonté du Conseil. L'agent d'exécution qui agit en dépassement de son autorisation n'est plus couvert par celle-ci. En revanche, toutes les conséquences nécessaires que l'action autorisée entraîne sont tenues pour autorisées[691]. Dès lors, il paraît indispensable que le Conseil de sécurité délimite clairement ses autorisations. Lorsqu'il adopte une résolution sur la base du Chapitre VII, autorisant une organisation régionale à déployer une opération militaire, celle-ci devrait impérativement contenir un certain nombre d'éléments[692]. Tout d'abord, il paraît indispensable qu'il rappelle deux éléments essentiels : l'affirmation de son attachement à la souveraineté, à l'intégrité territoriale, à l'indépendance politique et à l'unité du pays concerné, mais également la responsabilité principale qui est la sienne. Il devrait ensuite impérativement qualifier juridiquement la situation, et les mesures qu'il entend prendre pour y remédier. Si la mesure en question constitue en un recours à la force, il devrait le préciser, pour éviter toute interprétation *a posteriori* donnant à la qualification juridique d'une situation des conséquences que le Conseil de sécurité n'aurait pas lui-même envisagées. Il devrait également souligner qu'il revient en premier lieu aux autorités nationales de trouver une réponse à la crise, et

690 Comme le soulignait le Secrétaire des Nations unies en 2005, « *il ne s'agit pas de remplacer le Conseil de sécurité dans son autorité, mais d'améliorer son fonctionnement. Ainsi, lorsqu'ils envisagent d'autoriser ou d'approuver le recours à la force armée, les membres du Conseil de sécurité devraient déterminer ensemble la manière de mesurer la gravité de la menace ; la légitimité du motif de l'intervention militaire proposée ; s'il est plausible qu'une solution autre que le recours à la force pourrait faire cesser la menace ; si l'intervention militaire envisagée est proportionnelle à la menace considérée ; et s'il existe des chances raisonnables que cette intervention réussisse. En examinant de la sorte tout projet d'intervention militaire, le Conseil donnerait plus de transparence à ses débats et ses décisions seraient plus susceptibles d'être respectées, aussi bien par les gouvernements que par l'opinion publique mondiale. Je recommande donc au Conseil de sécurité d'adopter une résolution établissant ces principes et faisant part de son intention de s'en inspirer lorsqu'il décidera d'autoriser ou de demander le recours à la force* » (Assemblée générale, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous – Rapport du Secrétaire général*, adoptée à sa cinquante-neuvième session, A/59/2005, 24 mars 2005, 72 pages, p. 39, § 126).

691 NOUVEL (Y.), « La position du Conseil de sécurité face à l'action militaire engagée par l'OTAN et ses Etats membres contre la République fédérale de Yougoslavie », *AFDI*, 1999, vol. 45, pp. 292-307, p. 296.

692 WILSON (G.), « UN Authorized Enforcement : Regional Organizations versus 'Coalitions of the Willing' », *International Peacekeeping*, 2003, n° 2, pp. 89-106, p. 91.

de prendre les mesures nécessaires pour y remédier. Les mesures nationales peuvent alors se coupler de mesures internationales pour aider l'État dans son action. En outre, le Conseil de sécurité devrait vérifier que les autorités nationales conviennent de l'intervention militaire de tiers sur leur territoire (par un échange direct entre le Conseil de sécurité et lesdites autorités), et qu'elles ont accepté le mandat de l'opération et la durée de l'intervention. Dès lors qu'il autorise un recours à la force, le Conseil de sécurité devrait préciser que cet usage est limité à ce qui est strictement nécessaire pour accomplir le mandat de l'opération (au lieu d'indiquer que l'opération peut mettre en place "tous les moyens nécessaires", formule qui pêche par son excès). Il devrait revenir plus précisément sur le mandat de l'opération militaire (exposé des objectifs, des règles d'engagement, un plan d'action élaboré), sur son cadre territorial (quelles zones du territoire, de l'espace aérien, et de l'espace maritime sont concernées), sur son cadre juridique (respect de textes internationaux pertinents, respect du droit international, respect du droit international humanitaire, respect des droits de l'homme, droits des réfugiés), et sur son cadre temporel (durée de la mission). De même, il devrait définir les rapports de coopération entre les différents acteurs sur place, et ne pas hésiter à rappeler qu'il conserve l'autorité principale, éventuellement par l'intermédiaire de son Secrétaire général ou d'un de ses représentants spéciaux. Il devrait impérativement exiger que des rapports lui soient transmis, et fixer lui-même le délai de la présentation de tels rapports. Il pourrait également demander au Secrétaire général des Nations unies de lui fournir un rapport sur le déroulement de l'opération qu'il a autorisée. Enfin, il conviendrait qu'il rappelle qu'il demeure saisi de la question et qu'il envisagera éventuellement la reconduite de l'opération.

Les résolutions du Conseil de sécurité contiennent le plus souvent certains de ces éléments, mais la plupart du temps, il se contente d'autoriser les organisations régionales ou les États à user "de tous les moyens nécessaires" pour accomplir les objectifs de l'opération : le style est lapidaire et les précisions minimales. La résolution 1846 (2008) témoigne d'un effort rare du Conseil de sécurité en termes d'encadrement. Pourtant, rien ne l'empêche de venir définir les limites à l'autorisation qu'il donne de manière systématique. Au contraire, il s'agit là de son rôle et il devrait l'assumer[693]. Sans remettre en question les avantages des solutions régionales (en termes notamment humain, technique et financier), le décentrement par rapport à l'ONU en matière opérationnelle devrait se

693 Sarooshi estime ainsi qu'il existe une obligation pour le Conseil de sécurité « *to ensure that it specifies in some detail the objectives for which Chapter VII powers are being delegated* » (SAROOSHI (D.), *The United Nations and the development of Collective Security : the Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 311 pages, p. 156). Kolb rappelle d'ailleurs qu'une « *délégation vers un autre organe de nature différente, ou vers un Etat uti singuli, bouleverse les équilibres. C'est la raison pour laquelle on ne permet à un organe de déléguer ses pouvoirs que sous certaines conditions restrictives parmi lesquelles l'obligation du Conseil de toujours retenir et exercer un pouvoir de supervision et de contrôle général* ». (KOLB (H.), *Ius contra bellum : le droit international relatif au maintien de la paix*, Bruylant, Bruxelles, 2003, pp. 96-97).

coupler d'un recentrage onusien en matière de contrôle. L'action des organisations régionales reste une action partielle et partiale : un cadre précisé de leur intervention par le Conseil de sécurité s'impose.

Conscient de ses propres lacunes en la matière, le Conseil de sécurité s'est d'ailleurs déclaré déterminé à renforcer son contrôle. Il a, en effet, reconnu en 1998 *« que l'autorisation par le Conseil d'une action des organisations régionales et sous-régionales ou d'États membres ou coalitions d'États peut constituer un type de réaction efficace aux situations de conflit (...). Pour renforcer sa capacité de surveiller les activités qu'il a autorisées, le Conseil se déclare prêt à examiner les mesures appropriées chaque fois qu'une telle autorisation est envisagée (...). Les besoins en matière de surveillance varieront et devraient être adaptés aux caractéristiques propres des opérations en question (...). Mais en général, les opérations devraient avoir un mandat clair, y compris un exposé des objectifs, des règles d'engagement, un plan d'action élaboré, un calendrier de désengagement, et des arrangements prévoyant des rapports réguliers au Conseil devraient être prévus. Le Conseil affirme qu'une norme élevée de comportement est essentielle au succès des opérations, et il rappelle le rôle que joue l'Organisation des Nations unies dans la définition des normes générales de maintien de la paix. Il souligne que les missions et les opérations doivent veiller à ce que le personnel respecte et observe le droit international, y compris le droit humanitaire, les droits de l'homme et le droit des réfugiés »*[694].

De manière plus générale, il ne devrait pas hésiter à rappeler qu'une autorisation de lui-même ne peut être que préalable au déploiement de l'opération, et que ne saurait exister des autorisations implicites, *a posteriori, a priori*[695]. Il devrait également éviter le renvoi excessif à ses anciennes

694 Conseil de sécurité, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité*, S/PRST/1998/35, 30 novembre 1998, 3 pages, pp. 2-3.

695 Seul le Conseil peut dire qu'une situation menace la paix et la sécurité internationales, les autres pouvant simplement affirmer qu'une telle situation existerait. Certains Etats membres de l'OTAN ont interprété la qualification juridique de la situation au Kosovo faite par le Conseil de sécurité comme ayant une portée normative autonome. « *A les suivre, la constatation d'une mise en cause de la paix et de la sécurité internationales modifierait l'ordonnancement juridique. Elle aurait pour effet d'extraire la situation des affaires intérieures et autoriserait implicitement les Etats membres à réagir militairement à la situation constatée. Pourtant, la constatation n'emporte pas d'autre effet en droit que de rendre possible l'adoption d'une mesure coercitive. Moyennant un tel acte, le Conseil s'habilite à décider des mesures qu'il juge utiles pour le rétablissement de la paix. Il ne se lie nullement sur la nature des mesures à adopter ni n'élude l'exigence pour les Etats d'obtenir une autorisation avant de recourir à la force. Dans l'affaire du Kosovo, le Conseil s'est placé dans les conditions du recours à la force, mais n'a décidé que de sanctions ne le supposant pas ... Le Conseil avait décidé, au cas où la Yougoslavie ne se conformerait pas aux résolutions d'examiner 'une action ultérieure' ... Finalement, une dispense au principe de non recours à la force ne saurait se présumer à partir de la qualification opérée par le Conseil de la situation dont il est saisi. C'est forcer les mots du Conseil que de voir dans l'acte de qualification un acte d'autorisation* ». (NOUVEL (Y.), « La position du Conseil de sécurité face à l'action militaire engagée par l'OTAN et ses États membres contre la République fédérale de Yougoslavie », *AFDI*, 1999, vol. 45, pp. 292-307, pp. 297-298).

résolutions[696].

En dernier lieu, et c'est là un second aspect qui nous semble déficient dans la pratique du Conseil de sécurité : le degré de contrôle exercé sur le déroulement de l'opération est quasiment inexistant. Il convient d'admettre, en effet, à la lumière de la pratique, que le Conseil de sécurité n'a jamais été en mesure de contrôler efficacement les moyens militaires employés par l'organisation habilitée et destinés à réaliser les objectifs de l'opération préalablement définis par lui. Le problème est avant tout militaire et dépend de l'organisation et de ses États membres. Il s'avère en pratique difficile, voire impossible de prédéfinir et d'encadrer par des limites juridiques les moyens militaires que les intervenants estimeront nécessaires au vue des circonstances. Le choix des moyens employés relève avant tout de la seule appréciation de l'organisation régionale[697].

Cela dit, force est de constater qu'il existe toujours en pratique une tension entre d'une part l'existence d'un contrôle du Conseil de sécurité et d'autre part la volonté de l'organisation régionale de bénéficier d'une certaine souplesse pour accomplir une mission coûteuse et dangereuse. Ligoter l'organisation régionale en lui imposant un contrôle très poussé pourrait avoir pour effet d'étouffer le système des autorisations en faisant disparaître cette marge de liberté qui précisément constitue l'attrait du système, et qui a, jusqu'à présent permis de trouver des volontaires. Inversement, l'effacement du Conseil pourrait conduire à une usurpation des pouvoirs de ce dernier par certaines organisations régionales.

Le contrôle de l'autorisation donnée doit permettre au Conseil de sécurité de continuer à assumer ses responsabilités et à s'assurer que tout se passe conformément à sa volonté et dans les limites de celle-ci. Lorsque le Conseil de sécurité autorise une organisation régionale à recourir à la force, l'organisation doit répondre pleinement de ses actes devant le Conseil. Nous l'avons vu, son contrôle s'effectue par le biais de rapports transmis par le Haut représentant à intervalles réguliers. Il nous semble surprenant que ce soit l'organisation elle-même qui soit à l'origine de ces rapports, transformant en quelque sorte ce contrôle en auto-contrôle. Les organisations ou les États qui transmettent les rapports « *peuvent ainsi décider, et on ne peut pas leur reprocher, de ne pas transmettre les informations qui pourraient laisser penser d'une façon ou d'une autre qu'ils outrepassent leurs mandat : ils peuvent ainsi décider de ne pas transmettre des informations jugées*

696 CORTEN (O.), *Le droit contre la guerre : l'interdiction du recours à la force en droit international contemporain,* Pedone, Paris, 2008, VII-867 pages ; FODHA (H.), « De la résolution 1483 à la résolution 1511 du Conseil de sécurité », in R. KHERAD (dir.), *Les implications de la guerre en Irak, Colloque international : mercredi 12 mai 2004 et jeudi 13 mai 2004*, Pedone, Paris, 2005, 248 pages, pp. 195-201.
697 LAGRANGE (Ph.), *op. cit.*, note n° 570, p. 78.

stratégiques dont la divulgation pourrait nuire à la réalisation des objectifs du mandat »[698]. Deux solutions ont pourtant été envisagées et parfois mises en place pour remédier aux problèmes posés par ces auto-contrôles : le contrôle de l'ONU et le contrôle de tiers.

Au lieu de se contenter de demander la remise de rapports périodiques, le Conseil de sécurité pourrait exiger une coopération avec le Secrétaire général des Nations unies : ce dernier devrait pouvoir envoyer un représentant chargé de contrôler le déroulement de l'opération au sein même de l'organisation, et devrait pouvoir assister au déroulement de chaque réunion, de chaque prise de décision, prises à tous les niveaux de l'organisation (de la planification de l'opération, à l'élaboration des règles d'engagement, au déroulement de l'opération sur le terrain), s'il en faisait la demande. Sans avoir de pouvoirs sur le déroulement de l'opération, il pourrait permettre au Conseil de sécurité de s'assurer de la conformité de l'opération avec son autorisation, ou avec le mandat qui lui a été confié. Ce représentant de l'ONU, en collaboration avec le Haut représentant de l'organisation, serait chargé d'établir des rapports au Conseil de sécurité, ce qui éviterait la subjectivité des rapports actuellement transmis. Sans interférer dans le déroulement de l'opération, et en laissant à l'organisation toute sa marge de manœuvre et son autonomie, une telle mesure permettrait de solutionner en partie le manque de transparence et réduirait les critiques d'émancipation croissante des organisations régionales envers l'organisation universelle. De même, l'organisation régionale montrerait, en acceptant la présence d'une représentant onusien au cœur de son opération, qu'elle accepte un véritable contrôle de son action, sur la conformité de celle-ci aux exigences du Conseil de sécurité. Cette possibilité a d'ailleurs été envisagée par le Conseil de sécurité[699].

Ensuite, le Conseil de sécurité pourrait envisager de confier le contrôle à un tiers neutre et indépendant. Le Conseil de sécurité a ainsi parfois préféré mandater le contrôle de l'opération à des Commissions *ad hoc*, ne dépendant pas de lui. Dans un souci de contrôle direct de l'opération, fut ainsi instaurée par le Conseil de sécurité, lors de la crise somalienne, une commission a*d hoc*,

698 CHRISTAKIS (T.) et BANNELIER (K.), « Acteur vigilant ou spectateur impuissant ? Le contrôle exercé par le Conseil de sécurité sur les Etats autorisés à recourir à la force », *RBDI*, 2004, n° 2, pp. 498-527, p. 517.

699 « *À ce sujet, le Conseil de sécurité reconnaît également que le détachement d'un fonctionnaire ou d'une équipe de liaison de l'ONU pourrait améliorer la communication entre le Conseil et ceux qui conduisent une opération autorisée par lui mais exécutée par une coalition d'États Membres ou une organisation régionale ou sous-régionale. Il se déclare disposé à envisager, en consultation avec les États Membres et les organisations régionales ou sous-régionales concernées, de déployer de tels fonctionnaires de liaison dans le cadre de ces opérations, sur la base des recommandations du Secrétaire général et comme proposé au paragraphe 8 de sa résolution 1197 (1998) du 18 septembre 1998. Dans le cas des opérations exécutées par des organisations régionales ou sous-régionales, le Conseil se déclare également prêt à examiner, avec l'organisation régionale ou sous-régionale concernée, si le déploiement de fonctionnaires de liaison au Siège de l'Organisation serait utile* » (Conseil de sécurité, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité*, *op. cit.*, note n° 693, p. 2). Soulignons cependant, que lorsque l'Union européenne mène une opération en codéploiement d'une opération onusienne, le Secrétaire général transmet alors des rapports parallèles au Conseil de sécurité permettant dès lors un contrôle plus poussé et plus objectif de l'opération européenne.

chargée de lui faire rapport sur l'application de la résolution 794 (1992)[700]. De la même façon, le Conseil instaura-t-il, lors de la crise haïtienne, un groupe de 60 observateurs issus de la MINUAH et chargé principalement de remplir les fonctions de vérification des opérations de la force multinationale[701]. Cette méthode de contrôle demeure cependant exceptionnelle par rapport à la méthode principale, celle des rapports écrits remis par l'organisation internationale (dont le Conseil de sécurité n'a d'ailleurs jamais indiqué quel devait en être le contenu).

Le Conseil de sécurité a déjà également proposé que soit organisé régulièrement des réunions d'information entre les membres du Conseil et les organisations régionales et sous-régionales et les États Membres exécutant les opérations en question, ceux qui fournissent des contingents et les autres États Membres participants[702]. Il estima aussi que, lorsque cela est nécessaire ou souhaitable, la surveillance de ces activités pourrait aussi être renforcée par l'inclusion de certains éléments civils, qui par exemple s'occuperaient de questions politiques et relatives aux droits de l'homme, dans les missions et opérations[703].

Il a ensuite souligné qu'un des moyens de surveiller les activités des forces autorisées par lui, consisterait à codéployer des missions d'observation des Nations unies et d'autres personnels en même temps qu'une opération entreprise par une organisation régionale ou sous-régionale ou par une coalition d'États Membres. Il importerait alors lorsque l'Organisation des Nations unies déploie des forces aux côtés de forces d'organisations régionales ou sous-régionales ou d'États Membres, et qu'elle établisse un cadre de coopération et de coordination précis. Un tel cadre devrait définir des objectifs et décrire soigneusement les rôles et responsabilités respectifs de l'ONU et de l'organisation régionale. Le Conseil a aussi souligné qu'il importait de veiller à ce que les missions des Nations unies maintiennent leur identité et leur autonomie pour ce qui est des commandement et contrôle opérationnels et de la logistique[704]. Somme toute, il existe donc de nombreuses solutions envisagées ou envisageables pour permettre au Conseil de sécurité d'encadrer davantage l'action des organisations intervenant dans des opérations militaires de maintien de la paix, et d'améliorer l'étendue de son contrôle. Reste au Conseil de sécurité à s'engager dans cette voie.

700 Résolution 794 (1992) du Conseil de sécurité, *sur la Somalie*, adoptée par le Conseil de sécurité à sa 3145ème séance, le 3 décembre 1992, S/RES/794 (1992), 3.12.1992, 4 pages, p. 4, § 14.
701 Résolution 940 (1994) du Conseil de sécurité, *sur les question concernant Haïti (autorisation force multinationale),* adoptée par le Conseil de sécurité à sa 3413ème séance, le 31 juillet 1994, S/RES/940 (1994), 2.8.1994, 4 pages, p. 2, § 5.
702 Conseil de sécurité, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité*, *op. cit.*, note n° 693, p. 2.
703 *Ibid.*, p. 3. Nous aborderons ces questions dans le second titre.
704 *Ibid.*, p. 3.

Conclusion du Titre I

L'objet de nos développements a été de déterminer si l'action de l'Union européenne dans le domaine du maintien de la paix – en tant que système de sécurité régionale – était conforme ou pas au système de sécurité collective. L'analyse de sa pratique a mis en évidence qu'elle avait cherché systématiquement à obtenir une résolution du Conseil de sécurité l'autorisant à agir en vertu du Chapitre VII de la Charte, préalablement au lancement de ses opérations militaires. Dans le cadre de la délégation, sa décision quant au lancement de son opération était d'ailleurs liée à l'obtention d'une telle résolution du Conseil de sécurité. Dans le cadre de l'autorisation, elle s'est soit basée sur une résolution préalable du Conseil de sécurité, soit elle lui a demandé expressément de l'autoriser, en vertu du Chapitre VII, à lancer son opération. Dans cette analyse de la pratique européenne, il a également été démontré qu'elle ne se contentait pas d'obtenir l'aval du Conseil de sécurité, mais qu'elle avait cherché à ce que le Conseil conditionne son action : définition précise de l'autorisation donnée en vertu du Chapitre VII ; détermination du mandat en commun ou acceptation explicite par le Conseil de sécurité des objectifs déterminés par l'UE ; encadrement spatial, juridique et temporel de l'opération européenne ; remise de rapport régulière au Conseil de sécurité. Celui-ci est ainsi à même d'exercer sa responsabilité principale dans le domaine du maintien de la paix. Le système de sécurité collective sort donc renforcé dans son rapport avec le système de sécurité européenne.

Pourtant, on ne peut pas ne pas revenir sur le cas de la mission de l'UE au Kosovo. En effet, on peut se demander ce qui se serait passé si le Secrétaire général des Nations unies n'avait pas soutenu la démarche de l'UE et recherché un arrangement informel à la situation. L'Union européenne aurait-elle maintenu le lancement de sa mission, en l'absence d'une résolution de Conseil de sécurité, et malgré les oppositions russes et serbes ? Il est difficile de déterminer objectivement si la légalité et la légitimité de la mission européenne auraient pu être assurées par le seul consentement des autorités kosovares. Nous sommes, en effet, parvenu à la conclusion qu'une mission dotée de pouvoirs exécutifs et d'un large mandat devrait certainement nécessiter l'aval et le contrôle onusiens. Le droit international sur ce type de mission n'étant pas encore déterminé, la seule conclusion certaine est que la mission EULEX Kosovo n'aurait certainement pas été non conforme à la réglementation européenne.

C'est là un des principaux aspects posant problème dans les rapports entre les systèmes de sécurité régionale et le système de sécurité collective. En effet, les réglementations régionales font fi de la nécessité d'obtenir impérativement une autorisation du Conseil de sécurité préalablement au lancement d'une opération dotée d'un mandat coercitif. Ainsi, si leur pratique peut s'avérer conforme à l'esprit du Chapitre VIII de la Charte, notamment de son article 53 - et quelles que soient d'ailleurs les conclusions auxquelles on aboutirait après une telle analyse -, elles ne remettraient pas en cause le fait que les réglementations régionales laissent la porte ouverte aux opérations militaires sans autorisation onusienne préalable.

D'ailleurs, comme nous l'avons vu, les démarcations régionales ne s'arrêtent pas là puisqu'elles prévoient – ou tout au moins, elles n'excluent pas -, la possibilité d'entreprendre des opérations humanitaires. Derrière celles-ci, c'est le principe du droit d'intervention des organisations régionales en cas d'inaction du Conseil de sécurité qui se dessine et qui trouve un écho croissant dans les systèmes de sécurité régionale. Quels que soient les arguments qui pourraient venir à l'appui de ces démarcations, c'est avant tout la marginalisation du Conseil de sécurité qui interpelle, et la nécessité d'établir des règles précises concernant l'intervention des organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix[705].

Nous aboutissons alors à deux conclusions. La première est qu'il est nécessaire pour l'Union européenne de clarifier ses positions sur le sujet. A défaut d'affirmer clairement qu'elle n'interviendra jamais de manière coercitive sans autorisation préalable du Conseil de sécurité, elle peut participer à la mise en place d'un régime juridique plus clair concernant la participation des organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix, dans lequel le Conseil de sécurité est en mesure d'exercer les responsabilités qui sont les siennes. Cette démarche lui permet de participer à la solidité du système de sécurité collective mis en place par la Charte, garante de la paix et de la sécurité internationales. Sa pratique confirme cette intention[706].

705 Comme l'écrit le Professeur Daillier, la diversité des statuts et des modes de fonctionnement des organisations régionales, la diversité des combinaisons dans les scénarios mis en place, aboutissent à des formes de coopération entre l'ONU et les organisations régionales qui ne correspondent pas à des modèles rigides et bien définis. L'absence de précision dans la détermination des missions respectives de l'entité onusienne et de l'entité régionale par les résolutions du Conseil de sécurité interdit de conclure à une hiérarchie et à une subordination entre ces entités : ce qui conduit à admettre alors la coexistence de deux régimes juridiques dont il faut trouver de façon plus ou moins pragmatiques le moyen de garantir la cohérence (DAILLIER (P.), *op. cit.*, note n° 597, pp. 341-343)

706 Elle a d'ailleurs considéré très tôt que « *le lien avec les Nations unies est fourni par l'aval politique et, le cas échéant, l'autorisation de recours à la force, donné par le Conseil de sécurité. L'Union serait probablement appelée par le Conseil de sécurité à faire rapport sur une base régulière du déroulement de l'opération. Les expériences précédentes permettent de penser que, dans cette option, le suivi par le Conseil de sécurité ne porterait pas fondamentalement atteinte à la capacité du COPS d'exercer le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération* » (Conseil de l'Union européenne, *Relations entre l'Union européenne et les Nations unies en matière de gestion de crise et de prévention des conflits*, doc. 12969/01, Bruxelles, 7.11.2001, 13 pages, p. 7).

Toutefois, son action ne doit pas s'arrêter là et il s'agit de notre seconde conclusion. Si le système de sécurité collective est mis en péril par l'intervention des organisations régionales, elle peut participer à la mutation de ce dernier en soutenant ses innovations et en apportant ses propres réflexions aux développements du maintien de la paix.

TITRE SECOND :
LA CONTRIBUTION AUX ÉVOLUTIONS DU MAINTIEN DE LA PAIX

« *Yet when assessing the discourse and especially the practice of the actor involved, it seems fair to say that a collective strategic culture is developing at the EU level, which is distinct from the national level. There is such a thing as a 'typically European way' of responding to foreign policy issues, while it is equally – or perhaps even more - clear that some responses are not expected from the EU level, or even considered contradictory to its nature* »[707].

Dans ce dernier titre, nous partons du postulat que l'Union européenne ne mène pas simplement des opérations de gestion de crise, mais que son action a également pour objet d'améliorer le système de sécurité collective existant. Il s'agit pour elle, en effet, d'accompagner les innovations (sur lesquelles elle cherche à avoir un impact, voire être à leur origine), les mutations du système de sécurité collective, en servant de réceptacle et de concrétisation aux innovations en la matière (ou d'une certaine manière de levier). Le Titre précédent a montré que les opérations des organisations régionales évoluaient dans des cadres juridiques incertains – qui laissaient la place aux opérations en marge du Conseil de sécurité, aux opérations humanitaires, au non recours au Chapitre VIII et à l'émancipation des organisations régionales -, imposant soit des adaptations du présent système de sécurité collective, soit l'avènement d'un mécanisme nouveau[708]. Alors que de nombreux sujets de droit international interviennent dans le domaine, alors que chacun d'eux développe un cadre juridique propre, il devient nécessaire de créer des liens juridiques, de les fortifier, autour d'un cadre juridique commun, à remanier, à parfaire autour du pilier onusien. Si le système de sécurité collective a montré ses insuffisances, en écho desquelles se trouvent les émancipations régionales, les innovations doivent servir au contraire à le fortifier. Comme nous le disions en introduction générale, les réflexions et développements des systèmes de sécurité régionale doivent nourrir le système de sécurité collective et inversement les réflexions et développements du système de

707 BISCOP (S.), « The ABC of the European Union Security Strategy : Ambition, Benchmark, Culture », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 55-73, p. 62.

708 BAILBE (Ph.), *Du maintien de la paix à la gestion des crises : la force de police européenne*, Thèse de droit international public, sous la direction du Professeur Louis Balmond, soutenue le 15 décembre 2005, Université de Nice – Sophia Antipolis, 663 pages, p. 69 ; BERTRAND (M.), « L'ONU et la sécurité à l'échelle planétaire », *Politique étrangère*, été 2000, n° 2, pp. 375-387 ; SAMII (C.) et SIDHU (W.-P.-S.), « Strengthening Regional Approaches to Peace Operations », in M.-C. Pugh et W.-P.-S. Sidhu, *The United Nations & Regional Security : Europe and beyond*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2003, 309 pages, pp. 255-269, p. 256 ; SUR (S.), « Vers la marginalisation de l'ONU dans le domaine du maintien de la paix ? », *Ares,* octobre 1998, n° 41, pp. 11-23.

sécurité collective doivent nourrir les systèmes de sécurité régionale. Ainsi, le système mis en place dans la Charte s'enrichit au lieu d'être marginalisé, et figé dans ses blocages, en même temps qu'évoluent les réflexions menées sur la question de la pacification de la société internationale depuis des siècles.

Après plusieurs années d'expérimentation, il convient aujourd'hui de s'interroger sur le sens et la portée de la gestion des crises de l'Union européenne. L'approche européenne en matière reposerait sur une identité propre. Si certains auteurs ont tenté de définir ce qui permettait de considérer que l'UE était un sujet "différent", qui véhiculait au travers de ses actions un système propre de valeurs[709], on pourrait soutenir au contraire que l'Union ne développe pas de concepts spécifiques en ce qui concerne le droit international. Elle partagerait les théories communément admises dans la communauté internationale et en revendiquerait l'application dans ses rapports avec les tiers[710]. Comme le soutient le Professeur Ruiz Fabri, « *en d'autres termes, l'approche européenne ne se présente pas comme "séparatiste" et sa ligne directrice, telle qu'on peut l'extrapoler du discours auquel elle donne lieu, serait donc plutôt une posture en faveur du renforcement de l'ordre juridique international existant, accompagné du présupposé implicite qu'elle est mue par une notion d'intérêt général, qui imprègne l'universalisme. Dès lors, il ne s'agirait pas de spécificité, mais plutôt d'adhésion à et de promotion d'un modèle qui n'a de sens que si d'autres y adhèrent aussi* »[711]. Pour l'Union européenne, ce serait donc le cadre général qu'il conviendrait de défendre et

709 BAILES (A.), « European integration and defense : Another set of questions », *The R.U.S.I Journal*, février 2000, n° 1, pp. 38-44 ; BISCOP (S.), *op. cit.*, note n° 706, p. 56 ; BOUIFFROR (S.), « L'approche européenne en matière de conduite des opérations de paix », in *Droit international et diversité des cultures juridiques*, Colloque de la SFDI, Journée Franco-allemande, Pedone, Paris, 2008, 473 pages, pp. 333-353, p. 346 ; BULL (H.), « Civilian Power Europe : a Contradiction in Terms ? », *JCMS*, 1982, n° 2, pp. 149-164 ; CAMMILLERI SUBRENAT (A.), « L'Union européenne et la paix », in *Les dynamiques du droit européen en début de siècle – Etudes en l'honneur de Jean-Claude Gautron*, Pedone, Paris, 2004, 823 pages, pp. 581-608, p. 582 ; CHRISTMANN (O.), *La consolidation de la paix en Bosnie-Herzégovine : instruments de paix européens et limites*, Thèse de droit international public, sous la direction du Professeur Yves Daudet, soutenue le 16 juin 2008, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, 682 pages (spécialement le chapitre IV de la Première Partie) ; CHOPIN (T.), « L'Europe est-elle porteuse de valeurs sur la scène internationale ? », *Fondation Robert Schuman - Questions d'Europe*, n° 206, 11 avril 2005, 7 pages, www.robert-schuman.eu ; HYDE-PRICE (A.), « Normative Power Europe : a realistic critique », *Journal of European Public Policy*, 2006, n° 2, pp. 217-234 ; Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, Assemblée européenne de sécurité et de défense, *La révision de la Stratégie européenne de sécurité – Réponse au rapport annuel du Conseil*, Rapport présenté au nom de la Commission politique par M. Daniel Ducarne, rapporteur, cinquante-quatrième session, document A/2000, 3 juin 2008, 37 pages, p. 6.

710 Conseil de l'Union européenne, *Dix ans de PESD – Défis et perspectives*, doc. 15649/09, Bruxelles, 11.11.2009, 6 pages, p. 3 ; JACQUE (J.-P.), « Une vision européenne du droit international ? », in H. Ruiz Fabri, E. Jouannet, et V. Tomkiewicz (ed.), *Select Proceedings of the European Society of International Law*, Hart Publishing, Oxford, 2006, vol. 1, 272 pages, pp. 135-138.

711 RUIZ FABRI (H.), « Nécessité d'une approche européenne du droit international ? Ni oui, ni non, ni blanc, ni noir », in *Droit international et diversité des cultures juridiques*, Colloque de la SFDI, Journée Franco-allemande, Pedone, Paris, 2008, 473 pages, pp. 223-240, p. 236. Voir également : HOWORTH (J.), *European integration and defense : the ultimate challenge ?*, IES, Cahier de Chaillot, n° 43, novembre 2000, 121 pages, p. 94 (« *The Union (...) wishes to act according to certain precepts which it perceives as underpinning of a healthy policy ; that war and violence are not appropriate or productive methods of settling differences between peoples ; that there are many*

d'adapter aux modifications profondes qu'il a connues.

Un des axes principaux de l'action de l'Union repose sur l'enrichissement en terme qualitatif du maintien de la paix. Au cœur de son action, la dimension civile du maintien de la paix et la dimension juridique de la gestion des crises tiennent une place centrale (**CHAPITRE I**). Enfin, l'Union attache une place non négligeable à la valorisation du multilatéralisme, en tant que promotion de la coopération internationale et en tant que moyen idéal pour influencer d'autres sujets de droit international à agir en conformité avec le cadre général (**CHAPITRE II**).

different forms of intervention and that the European Union's preferred method priorities the humanitarian over the military, the pre-emptive over the reactive ; that where military intervention seems unavoidable, it should be conduct according to international rules, and in the name of a genuine international community with some clear legal mandate as a legitimising framework that while it seeks to exercise influence in areas where instability reigns notably by positing its own communitarian values as an ideal of interstate action worthy consideration »).

CHAPITRE I :

L'enrichissement substantiel des opérations de maintien de la paix

L'action extérieure de l'Union européenne part du postulat que « *la qualité de la société internationale dépend de la qualité des gouvernements qui en sont les fondements. La meilleure protection pour la sécurité est un monde fait d'États démocratiques bien gouvernés. Propager la bonne gouvernance, soutenir les réformes sociales et politiques, lutter contre la corruption et l'abus de pouvoir, instaurer l'État de droit, et protéger les droits de l'homme : ce sont là les meilleurs moyens de renforcer l'ordre international* »[712]. Si toutes les dimensions extérieures des politiques communautaires et des politiques menées dans le cadre de la PESC partagent ces objectifs, et si les missions/opérations de gestion de crise de l'Union tendent à compléter cet arsenal, il convient de souligner que c'est principalement sur cet aspect et cette vision des choses que repose la contribution de l'UE aux développements et innovations du maintien de la paix.

Parvenir à rénover le système de sécurité collective implique que les principaux acteurs du maintien de la paix collaborent ensemble, et que leurs réflexions respectives se nourrissent de celles des autres, qu'ils puissent s'en inspirer et les poursuivre. C'est ce qu'illustrent parfaitement les évolutions de la dimension civile du maintien de la paix : initiées au niveau onusien, les réflexions et innovations sur le rôle des missions de police se prolongent au niveau européen. Inversement, les réflexions et mises en œuvre des système de sécurité régionale sur la Réforme du secteur de la sécurité ont amené le système de sécurité onusien à introduire cet aspect dans sa propre doctrine (**SECTION I**). C'est ce qu'illustre également la contribution juridique de l'UE au maintien de la paix, en permettant de renforcer les normes et les principes fondamentaux du droit international et d'accompagner les innovations dans ce domaine (**SECTION II**). Comme le souligne l'UE, une attention particulière doit être accordée aux domaines dans lesquels, jusqu'à présent, la communauté internationale a montré des faiblesses. Cela doit constituer la "valeur ajoutée" de l'UE[713].

712 *Une Europe sûre dans un monde meilleur – Stratégie européenne de sécurité*, Bruxelles, 12 décembre 2003, 15 pages, p. 11.

713 Conseil de l'Union européenne, Conclusion de la Présidence, *Étude des objectifs concrets des aspects civils de la gestion des crises*, Appendice 3, SN 200/00 ADD 1, p. 17. Voir également : BOUIFFROR (S.), *op. cit.*, note n° 708, p. 343 ; LE BORGNE (G.), « L'Union européenne et l'État de droit dans les Balkans - Instruments et moyens d'action », *AFRI*, 2006, vol. 7, pp. 155-171, p. 155.

SECTION I

La contribution à la dimension civile des opérations de maintien de la paix

L'une des richesses principales de l'Union européenne dans sa contribution à la gestion des crises réside dans sa capacité à pouvoir déployer toute un gamme de moyens et d'instruments tant civils que militaires, lui donnant ainsi une capacité globale de gestion de crise[714]. L'OTAN reconnaît d'ailleurs que l'Union européenne dispose « *dans sa corbeille diverses compétences civiles et paramilitaires auxquelles [elle] n'a pas accès* »[715]. Dans le cadre plus précis de ses missions civiles des crises, l'Union européenne privilégie quatre types de missions : la conduite des missions de police pouvant aller jusqu'à se substituer aux autorités locales défaillantes ; le renforcement de l'État de droit par la consolidation des systèmes judiciaires en complément de l'action de police ; la mise en place ou le renforcement de l'administration locale à travers la création d'un pool d'experts mobilisables dans des délais réduits ; le développement des capacités en matière de protection civile [716]. Il ne s'agit d'une spécificité européenne que dans la mesure où comparativement à d'autres organisations régionales, l'UE est capable de déployer tous les instruments de gestion de crise (au sens étroit : les instruments civils et militaires ; au sens large : des instruments diplomatiques aux

714 L'UE est en mesure *« grâce au renforcement et à la coordination des instruments militaires et civils de réponse aux crises, de recourir à l'ensemble des instruments qui vont des activités diplomatiques aux opérations civiles de maintien de l'ordre et aux opérations militaires de gestion de crises, en passant par l'aide humanitaire et les mesures économiques* » (Conseil européen d'Helsinki, *Conclusions de la Présidence*, 10 et 11 décembre, Annexe IV – Le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense et la gestion non militaire des crises par l'Union européenne).

715 Assemblée parlementaire de l'OTAN, « Les implications du concept de sécurité de l'Union européenne pour l'OTAN et l'Union européenne », Rapport Ruprecht Polenz, présenté devant la sous-commission sur les relations transatlantiques, 14 novembre 2004, Bruxelles, § 15, www.natopa.ibicenter.net/.

716 En matière de doctrine sur la gestion civile des crises, voir notamment : BILQUIN (B.) et BRAEM (A.), « La Mission de police de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine, un exemple d'instrument performant de gestion civile des crises », *Studia Diplomatica*, 2005, n° 4, pp. 3-24 ; BILQUIN (B.) et BRAEM (A.), « La gestion civile des crises par l'Union européenne », *Revue de la faculté de droit de l'Université de Liège*, 2004, n° 3, pp. 363-380 ; DAUDET (Y.), « L'action des Nations unies en matière d'administration territoriale », in J.-C. Llorens (dir.), *Cursos euromediterraneos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, vol. 6, 965 pages, pp. 459-542, p. 533 ; DORE (F.), « La gestion civile des crises par l'Union européenne – La PESD et les opérations de police », *RSCDPC*, 2004, n° 3, pp. 571-574 ; GOURLAY (C.), « Civil-Civil Co-ordination in EU crisis management », in A. Nowak (ed.), *Civilian Crisis Management : the EU Way*, IES, Chaillot Paper, n° 90, June 2006, 150 pages, pp. 103-122 ; NKUNDABAGENZI (F.), « L'Union européenne et la gestion civile des crises », *Note d'analyse* du Grip, 7 novembre 2000, www.grip.org ; PFISTER (S.), *La gestion civile des crises : un outil politico-stratégique au service de l'Union européenne*, Thèse de Sciences politiques, sous la direction du Professeur Philippe Braillard et du Professeur René Schwok, Université de Genève, 2008, 442 pages ; PFISTER (S.), « Le volet civil de la politique européenne de sécurité et de défense : ambigüités et potentialités du concept de gestion des crises », *Politique européenne*, n° 22, printemps 2007, pp. 175-195 ; SCHUYER (J.), « The Civilian Headline Goal 2008 : Developing Civilian Crisis Management Capabilities for the EU », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 135-142.

instruments militaires). Comme l'écrit Sofiène Bouiffror, « *L'intervention de l'Union à l'échelle mondiale, en dehors des seules sphères économiques et financières, a également donné naissance à une doctrine et une méthode de gestion des crises, une organisation et un panel d'instruments particuliers qui non seulement optimisent les mécanismes de sécurité collective en place, mais contribuent inéluctablement au développement sur la scène inter étatique d'une culture européenne du droit international* »[717].

Dans l'action particulière qu'elle mène dans le domaine de la gestion civile des crises, l'Union européenne interagit avec d'autres organisations pionnières en la matière, principalement avec l'organisation onusienne : il s'agit d'enrichir les missions civiles, de participer à l'élaboration et au développement des concepts, au relèvement des normes internationales, en d'autres termes, d'accompagner les évolutions du maintien de la paix et des missions civiles de gestion des crises[718]. Notons également que dans l'énumération des priorités du partenariat ONU-UE énoncé dans la déclaration commune UE-ONU de 2007 est inscrite l'idée d'une réflexion commune sur la police, l'État de droit et la Réforme du secteur de la sécurité[719].

Dans le cadre particulier de notre étude, il ne s'agit pas de parvenir à une présentation exhaustive de toute la gamme des instruments et des concepts développés par l'UE dans sa gestion civile des crises. Notre analyse, qui a pour finalité de mettre en exergue la contribution de l'UE aux évolutions du maintien de la paix, s'articulera autour deux angles. Le premier a pour objet de montrer que l'UE a servi de réceptacle aux innovations de tiers. Il s'agira plus particulièrement de souligner l'intégration des innovations onusiennes dans la conception européenne de gestion des crises (**PARAGRAPHE I**). Le second se concentrera sur la contribution de l'UE en tant qu'initiatrice des innovations. Plus spécifiquement, nous nous focaliserons sur l'apport régional de la réforme du secteur de la sécurité à la conception onusienne (**PARAGRAPHE II**).

717 BOUIFFROR (S.), *op. cit.*, note n° 708, p. 351.
718 Voir par exemple : Conseil de sécurité, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité sur les aspects civils de la gestion des conflits et de la consolidation de la paix*, S/PRST/2004/33, 22 septembre 2004, 2 pages.
719 Déclaration conjointe sur la coopération entre les Nations unies et l'UE dans le cadre de la gestion des crises, Berlin, 7 juin 2007, 3 pages, p. 3.

PARAGRAPHE I : L'intégration des innovations onusiennes dans la conception européenne

L'Union européenne est intervenue dans le domaine du maintien de la paix, alors que de nombreux autres sujets de droit y intervenaient depuis de nombreuses années, voire de nombreuses décades. Dès lors, sa conception de la gestion des crises – tout particulièrement en matière de gestion civile des crises - s'est en partie inspirée des réflexions qui s'étaient développées dans ces différentes enceintes.

La gestion civile des crises est un terme qu'il convient de délimiter dans le cadre de notre étude (**A**). L'Union européenne a développé un pan important de gestion civile des crises, à côté ou en complémentarité de la gestion militaire. Il ne s'agit pas de développer tous les aspects civils importants développés au niveau européen, mais de souligner que ses développements en la matière ont été soucieux de servir d'écho aux innovations, notamment onusiennes. Ce fut le cas lors du développement des aspects des missions de police de l'UE. A partir de la mutation de la conception des missions de police, il a été mis en évidence que la gestion des crises ne pouvait reposer uniquement sur la dimension militaire et policière, mais qu'elle devait également parvenir à assurer la promotion de la réconciliation nationale et la remise en place d'un gouvernement effectif. Dès lors, l'UE européenne a développé un concept global de gestion des crises (**B**).

A] La délimitation du concept de gestion civile des crises

Les opérations de maintien de la paix ont subi un mouvement de mutation. Épisodiques pendant la guerre froide, ces opérations se sont multipliées après la fin de celle-ci, et ne correspondent plus aujourd'hui au simple envoi de troupes d'interposition dans le cadre de conflits inter-étatiques. En effet, une des caractéristiques principales de cette mutation est que les opérations de maintien de la paix dépassent désormais le simple cadre militaire pour revêtir des aspects civils majeurs jusqu'à prendre la forme d'administration internationale d'un territoire. A côté de la gestion militaire d'une crise se sont développés de grands pans de gestion civile.

La notion de gestion civile de crise doit être précisée. Selon certaines approches, elle peut être appréhendée comme englobant un spectre très large d'activités : la diplomatie, les affaires

politiques, le développement, les actions de soutien à la démocratisation, la bonne gouvernance, le contrôle des processus électoraux, l'envoi d'experts, de policiers, de juges, etc. Or, il est particulièrement important de souligner que notre étude concerne la gestion civile des crises au sens strict, qui consiste à intervenir avec du personnel non militaire dans une crise qui peut être violente ou non violente, afin de prévenir l'escalade de la crise et de faciliter sa résolution[720]. Elle consiste en l'envoi d'un personnel hautement qualifié (emploi d'équipes multifonctionnelles susceptibles de faire cohabiter des policiers, des juges, des experts en administration, des experts des droits de l'homme, de la médiation, du contrôle des frontières, du désarmement; de la sécurité et des réformes institutionnelles) dans des missions extérieures. Elle comprend également l'observation de cessez-le-feu, la surveillance de frontière, la réforme du secteur de la sécurité, le soutien pour les Représentants spéciaux de l'UE, etc. Au sens stricte, elle représente donc un outil distinct et complémentaire de la force armée, des instruments communautaires. Il est donc important de signaler que nous n'envisagerons donc pas les aspects civils développés au niveau de la Commission européenne (attributions financières, aide d'urgence, reconstruction, surveillance des processus électoraux, etc.).

Il convient enfin, en termes de délimitation, de rappeler les lignes directrices fixées lors du Conseil européen de Feira (juin 2000) : la gestion civile des crises consiste à agir pour prévenir l'éruption imminente de la crise ou l'escalade de la violence, mais aussi consolider la paix et la stabilité interne en période de transition afin de combler le vide sécuritaire[721]. Cette délimitation "temporelle" permettrait théoriquement de différencier la gestion civile des crises de la prévention structurelle et de la reconstruction post-conflit.

Le concept de gestion civile des crises s'est développé dans le cadre de l'UE, mais on le retrouve dans la sémantique onusienne[722]. Apparu dans le sillages des crises internationales des années 90, il fut introduit dans l'enceinte européenne par le Ministre finlandais des Affaires étrangères Tarja Halonen en 1999. Lors du Sommet européen de Feira, quatre domaines furent définis pour les aspects civils de la PESD : les forces de police, le renforcement de l'État de droit, l'administration civile et la protection civile.

720 Définition proposée par le British American Security Council (British American Security Information Council, *European Approaches to Civilian Crisis Management,* Basic Special Report on Roundtable Discussions, Held in Washington, DC, October 2001, 22 pages, p. 5).
721 Conseil de l'Union européenne, *Conclusion de la Présidence au Conseil européen de Santa Maria da Feira*, 19 et 20 juin 2000, Étude des objectifs concrets des aspects civils de la gestion des crises, Appendice 3, SN 200/00 ADD 1, 63 pages.
722 PFISTER (S.), *op. cit.*, note n° 715.

On notera enfin que le volet civil de la PESD a d'abord été évoqué sous la forme d'une négation ("gestion non militaire des crises"). L'UE a ensuite parlé des "aspects civils de la gestion des crises", puis de "gestion civile des crises". On remarquera de plus une distinction en langue anglaise entre les adjectifs civilian et civil. L'Union parle ainsi de Civilian Crisis Management, ce qui suppose de recourir à des fonctionnaires européens ou à des agents mis à disposition par des États membres. A contrario, certaines organisations non gouvernementales (ONG) de paix souhaiteraient privilégier l'adjectif civil, en référence à la société civile[723].

Ceci étant posé, il convient à présent de recentrer notre analyse. Notre démarche a, en effet, pour objectif de souligner comment l'UE a servi de réceptacle aux réflexions et aux innovations d'autres sujets intervenant dans le maintien de la paix. Autrement dit, il s'agit de prendre conscience des interactions entre le système de sécurité collective et le système de sécurité européenne dans leur volonté respective de faire évoluer le maintien de la paix.

B] Vers un concept global de gestion de crise

Les missions de police ne sont pas une création européenne. Elles ont vu le jour aux Nations unies, entre 1960 et 1964 lors de l'opération menée par les Nations unies au Congo, puis se sont largement développées. Dans un premier temps, le concept de mission de police était assez réducteur, tout comme l'était d'ailleurs la conception générale du maintien de la paix. Les nombreuses réflexions relatives à l'emploi des forces de police dans le maintien de la paix ont entraîné une véritable mutation dans la manière de les concevoir et de les employer. Cette mutation a par ailleurs permis un enrichissement plus large, c'est-à-dire qu'elle a permis l'apparition et le développement du concept global de gestion des crises. Pour mener à bien notre analyse, nous nous concentrerons tout d'abord sur les contributions onusiennes apportées à la réflexion sur le rôle de la police dans les opérations de maintien de la paix, qui contenaient très tôt les principaux éléments conceptuels repris par la suite par l'Arme des Carabiniers dans le cadre des Multinational Specialised Units (**1**). Ces différentes innovations alimenteront progressivement la doctrine européenne, permettant le développement d'un concept global de gestion des crises (**2**).

723 PFISTER (S.), *Gestion civile des crises*, 20.08.2010, www.operationnspaix.net

1) Les développements conceptuels des missions de police

Les premières missions de police développées au niveau onusien se contentaient de constater les abus et autres comportements inacceptables des membres de la police locale ou de chercher à décourager de tels comportements par leur simple présence. De plus, elles étaient caractérisées par l'absence de pouvoir d'exécution et par des policiers sans arme[724]. C'est seulement à partir de 1998 que les premières réflexions se sont développées quant au rôle de la police dans les opérations de maintien de la paix, avec une prise de conscience de la nécessité d'y avoir davantage recours. Le rapport Brahimi insista notamment sur le fait que « *le rôle que doit jouer aujourd'hui la police civile doit être mieux compris et faire l'objet d'une réflexion plus poussée. Il faut que l'Organisation revoie de fond en comble la façon dont elle conçoit ce rôle et dont elle utilise les forces de police civile dans les opérations de paix »*[725].

Des réflexions furent donc menées au niveau onusien pour dépasser une conception classique et quelque peu étroite du rôle de la police dans la gestion des crises. Différentes sortes de mandat furent ainsi définis : tout d'abord, le mandat classique qui consiste à surveiller les services de police locale. Pour d'autres missions plus complexes, la mission peut être amenée à les former et à leur donner des conseil. Dans d'autres cas, ces missions peuvent s'attacher principalement à les réformer et à les restructurer. Enfin, ces missions peuvent également se substituer aux forces de police locale et avoir à assurer le maintien de l'ordre. Il fut donc considéré que l'action policière devait désormais permettre de renforcer la capacité et la légitimité de la police locale à travers des actions de substitution, des programmes de formation, d'habilitation, et de conseils[726].

Un autre aspect majeur de la mutation de la conception des missions de police a été l'intégration de l'élément normatif. Au niveau local, tout d'abord, les missions de police doivent parvenir à ce que les forces de police locale intègrent les normes internationales les plus élevées en matière d'exercice

724 BAILBE (Ph.), *op. cit*., note n° 707, pp. 251-252.
725 Assemblée générale – Conseil de sécurité, *Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations unies*, A/55/305 – S/2000/809, 21 aout 2000, 84 pages, p. 24, §§ 39-40.
726 Département des Opérations de Maintien de la Paix, *Séminaire sur le rôle de la police dans les opérations de maintien de la paix,* New York, 19 et 21 mars 1998, www.un.org ; BIGO (D.), « Military Police and European Peace Keeping Missions », in H.-J. Albrecht et C. Fijnaut, *The Containment of Transnational Organized Crime : Comments on the UN Convention of December 2000,* Iuscrim, Freiburg im Breisgau, 2002, VIII-278 pages, pp. 193-206, pp. 194-195 ; HARTZ (H.), « CIVPOL : the UN Instrument for Police Reform », *International Peacekeeping*, 1999, n° 4, pp. 27-42, p. 28 ; OAKLEY (R.) et DZIEDZIC (M.), « Policing the New World Order : Peace Operations and Public Security », *Document for distribution at the United Nations Seminar on Civilian Police*, 19-21 mars 1997, 15 pages.

d'une police démocratique et de respect des droits de l'homme[727]. Ces forces de police doivent également intégrer toutes les composantes de la société, aussi bien au niveau des genres qu'au niveau des minorités présentes dans le pays concerné.

La prise de conscience de la nécessité de confier dans certains cas aux missions de police des fonctions d'exécution est en outre allée de pair avec celle tout aussi prégnante d'une reconstruction judiciaire et institutionnelle[728]. En effet, le renforcement des capacités et de la légitimité de la police locale n'a guère de sens si les autres éléments de l'administration de la justice – le système judiciaire et le système pénal – ne fonctionnent pas efficacement. La première déclinaison de cette idée qu'il fallait dépasser les seules interventions militaires et policières s'est construite au niveau onusien au travers des rapports du Secrétaire général. Dès 1995, en effet, Boutros Boutros-Ghali écrivit qu'une « *autre caractéristique de ces conflits est l'effondrement des institutions de l'État, en particulier la police et la justice, qui se traduit par la paralysie des pouvoirs publics, le désordre civil, l'anarchie et le banditisme généralisé. Outre que ses fonctions sont suspendues, les biens du gouvernement sont détruits ou pillés, et ses agents expérimentés sont tués ou fuient le pays (...). De ce fait, l'intervention de la communauté internationale doit aller au delà de tâches militaires et humanitaires et doit comprendre aussi la promotion de la réconciliation nationale et la remise en place d'un gouvernement effectif* »[729]. L'idée a également trouvé un écho important au niveau de la doctrine[730].

Les réflexions onusiennes ont ainsi été à l'origine d'un enrichissement du concept d'emploi des forces de police dans les opérations de maintien de la paix. Tout d'abord en prévoyant un élargissement des mandats potentiels ; ensuite, en mettant l'accent sur l'intégration des normes les plus élevées par les forces de police locale ; enfin, en inscrivant l'action policière dans une approche globale incluant la remise en route de l'appareil judiciaire, en recourant à des magistrats internationaux, et en réactivant l'administration pénitentiaire comme le système d'exécution des

727 Assemblée générale – Conseil de sécurité, *Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations unies*, A/55/305 – S/2000/809, 21 aout 2000, 84 pages, p. 24, §§ 39-40.
728 BAILBE (Ph.), *op. cit.*, note n° 707, p. 250.
729 Assemblée générale et Conseil de sécurité, Supplément de l'*Agenda pour la paix – Rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantenaire de l'Organisation des Nations unies*, présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992, A/50/60, S/1995/1, 25 janvier 1995, Assemblée générale, cinquantième session et Conseil de sécurité, cinquantième année, 25 pages, § 13.
730 Voir notamment : CAHIN (G.), « L'action internationale au Timor oriental », *AFDI*, 2000, vol. 46, pp. 139-175 ; DAUDET (Y.), « La restauration de l'État, nouvelle mission des Nations unies ? », in Y. Daudet (dir.), *Les Nations unies et la restauration de l'État,* Quatrième rencontres internationales de l'IEP d'Aix-en-provence, 16 et 17 décembre 1994, Pedone, Paris, 1995, 190 pages, pp. 17-31 ; RICHARTE (M.-P.), « L'ONU et l'impératif de démocratisation », *Trimestre du Monde,* n° 32, 1995, pp. 125-153 ; SICILIANOS (L.-A.), *L'ONU et la démocratisation de l'État – Systèmes régionaux et ordre juridique universel*, Pedone, Paris, 2000, 321 pages, p. 174.

peines. Pourtant, l'approche onusienne pêche en ce qu'elle entretient l'imprécision entre les responsabilités dévolues à chacune des composantes de police civile et militaire.

Cette dernière remarque doit être précisée, ce qui nous amènera à aborder l'apport de l'OTAN aux évolutions du rôle de la police dans les opérations de maintien de la paix.

L'idée développée et mise en pratique à de nombreuses reprises par la plupart des organisations intervenant dans le domaine du maintien de la paix est que la force de police intervient à partir du moment où une tranquillité relative a été établie, en remplacement de la force militaire qui peut rester sur place afin d'assister la force de police. Il ne s'agit pas ici de se pencher sur les étapes évolutives des opérations (dans un premier temps : la force militaire ; dans un second temps : la combinaison force militaire/force de police ; dans un dernier temps : la force de police), mais de s'interroger sur l'évolution des rôles dévolus à chacune des composantes. En effet, lorsque la force militaire intervient en tant que principale composante d'une opération, les forces armées peuvent être amenées à effectuer des tâches qui dépassent le cadre des compétences normalement exigées du corps militaire (mener des enquêtes, adopter des mesures conservatoires, etc) ; de même qu'il est de plus en plus demandé à la force policière d'accomplir des actions de police judiciaire (activités de contrôle de foule, d'interposition, de limitations de circulation, de fouille, de désarmement, d'interpellation, de rétention de sécurité ou encore d'arrestation, de recherche et recueil de preuves, de constatation des crimes et délits) ou de se substituer aux forces de police locale dans des pays encore particulièrement instables. Les évolutions des mandats des opérations de maintien de la paix en termes d'enrichissement ont entrainé une multiplication et une complexification des tâches dévolues aux membres de ces opérations. Or, le corps militaire, comme le corps policier, ne sont pas les mieux formés pour assurer le passage difficile entre la période violente de la crise et la phase de reconstruction. Comme l'a en effet montré l'intervention en Somalie, « *when they arrived in Somalia, after much media propaganda, they were convinced that they could be faced with an easy situation, American forces and the UNO ones were obliged to retreat, after relations with the population became more and more tense. These serious UNISOM incidents from 1994, showed how difficult it is for troops to manage a hostile mob, as long as they are only trained to combat an enemy, pointed out in advance. Canadian, Belgium and no doubt some other troops, transformed these crowds into their enemy and went after individuals in a way that has been condemned as an unreasonable use of force. At that time, the component of violence management and law and order control had not yet been included* »[731].

731 BIGO (D.), *op. cit.*, note n° 725, p. 196.

Ces évolutions imposaient une redéfinition de la composition et des expertises des forces de théâtre [732]. S'il a été constaté que les personnels militaires et civils *« sont des partenaires indissociables dans le cadre d'opérations complexes, les seconds ne pouvant s'acquitter de leurs tâches sans le soutien des premiers, et les premiers ne pouvant se retirer sans l'appui des seconds* »[733], la réponse a souvent été de parvenir à articuler ces deux forces l'une avec l'autre. Pourtant, le problème vient davantage de l'inadaptation des corps purement militaires ou civils à la complexité des situations sur le terrain - notamment lors de la période de transition entre la phase intense de la crise et le retour à une situation plus calme - que de l'articulation des deux corps entre eux.

Progressivement, l'idée a germé qu'il fallait introduire une troisième force, intermédiaire : la police à statut militaire ou gendarmerie. Comme l'indique le Général Gérard Rémy, « *acteur de la gestion de crise, elle fonde son efficacité et sa singularité sur la disponibilité, liée au statut militaire de ses ressources humaines, et donc sur sa capacité à évoluer en souplesse, entre les domaines de gestion civile et de gestion militaire de crise* »[734]. Un tel corps peut intervenir dans l'ensemble des missions de maintien de la paix et assumer un rôle charnière entre la composante militaire et les autres composantes civiles. Les forces de gendarmerie réunissent, en effet, certains avantages propres aux deux origines. Dans le cadre d'un mandat de substitution, la gendarmerie peut se voir confier les missions qu'elle exécute habituellement sur le territoire national, c'est-à-dire l'ensemble des missions de police administrative et de police judiciaire. En outre, la gendarmerie est considérée comme l'outil idoine de la formation policière, sur des terrains caractérisés par des niveaux importants de violence. La nature des forces de type gendarmerie, leur caractère militaire, leur concept d'emploi, leur aptitude à l'exercice des missions de sécurité publique, d'ordre public et de police judiciaire en toutes circonstances, leur confèrent pleinement le rôle de transition.

Le gouvernement italien considéra alors qu'il était nécessaire de mettre en place une troisième force, qui agirait « *dans les zones grises, où la guerre a cessé, mais où la paix n'est pas encore arrivée* »[735]. Conçues dans le cadre de l'OTAN, afin de répondre au vide sécuritaire qui précède et

732 BAILBE (Ph.), *op. cit*., note n° 707, p. 47 ; MANACORDA (S.), « Les missions à l'étranger de l'Union européenne face au droit pénal », *RSCDC*, 2004, n° 3, pp. 575-587, p. 582.
733 Assemblée générale – Conseil de sécurité, *Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations unies*, A/55/305 – S/2000/809, 21 aout 2000, 84 pages, p. 24, § 28.
734 REMY (G.), « Problèmes opérationnels de la gestion civile et militaire des crises. Le concept d'emploi de la gendarmerie dans les domaines de gestion civile et militaire des crises », *RSCDC*, 2004, n° 3, pp. 589-595, p. 589. Voir également : BIGO (D.), « La complémentarité entre les forces armées et la gendarmerie dans les opérations de maintien de la paix : quels enjeux ? », *Revue de la gendarmerie nationale*, 2001, n° 2,pp. 64-66 ; HANON (J.-P.), « Sortie de crise et transition démocratique », *Revue de la Gendarmerie Nationale*, 2002, n° 205, pp. 77-82.
735 Ministère de la Défense, 2001, *Nuove Forze per un nuevo seculo,* Rome, Servizio Pubblica Informazione del Ministero della Difese, avril 2001, p. 9, www.difeza.it

suit l'action internationale, les Multinational Specialised Units sont formées de forces de police militaire, et peuvent agir dans toute la gamme des missions, qui vont de la lutte contre la criminalité au maintien de l'ordre public ainsi qu'à la confrontation paramilitaire[736]. Le modèle des Multinational Specialised Units a le mérite certain de prolonger en le corrigeant le modèle de police civile des Nations unies. Au plan conceptuel pourtant, le modèle des MSU renvoie à une approche militaire et policière du maintien de la paix, qui occulte de nombreux autres aspects civils, liés à la réforme du système judiciaire, de l'administration civile, du système pénal, de la promotion de l'État de droit ou de la reconstruction économique et financière[737].

Ces différentes innovations vont alimenter progressivement la doctrine européenne, permettant le prolongement et le dépassement des conceptions de l'ONU et de l'OTAN, et trouver une concrétisation européenne dans le développement d'un concept global de gestion des crises.

2) La conception globale de l'UE

Les développements conceptuels européens en matière de mission de police vont intégrer les développements onusiens, notamment par une prise en compte des conclusions du rapport Brahimi et des documents du DOMP. En outre, le concept des MSU va s'imposer comme un précédent réussi pour la force de police européenne. Mais, l'UE ne s'est pas contentée d'intégrer ces différentes réflexions et innovations. Elle va au contraire les dépasser pour aboutir à un concept de gestion global des crises.

Les mutations des missions de police vont être intégrées dans la conception européenne par la prise en compte de quatre éléments : tout d'abord en envisageant les différentes catégories de mandats pour ses missions de police ; ensuite, en mettant l'accent sur l'intégration des normes les plus élevées par les forces de police locale ; puis en assurant la combinaison et l'articulation de la dimension civile et militaire de la gestion des crises ; enfin, en inscrivant l'action policière dans une approche globale.

736 Les premières expériences de l'utilisation du corps de police à statut militaire ou gendarmerie ont été développés dans les Balkans, avec le recours aux carabiniers italiens et aux gendarmes argentins, en Irak et en Afghanistan (ARS (F.), *Vers une capacité européenne de gestion des crises : la question du maintien de l'ordre*, Mémoire de DEA de relations internationales, sous la direction du Professeur Jean Klein, Université Paris I Sorbonne, 2002-2003, 147 pages, p. 53).
737 BAILBE (Ph.), *op. cit*., note n° 707, p. 263.

Tout d'abord, lors du Conseil européen de Nice, il fut décidé que l'UE devait être capable de mener toute la gamme des mission de police. Cette gamme comprend deux facettes : l'une visant le renforcement des capacités locales de police par des missions de formation, d'entraînement, d'assistance, de contrôle et de conseil ; l'autre visant une substitution aux forces de police locale défaillantes par l'exécution de missions visant à la restauration de la sécurité publique (maintien de l'ordre, protection des personnes et des biens) et à la réactivation des organes judiciaires et pénitentiaires[738]. Pour y parvenir, l'Union européenne attache une importance fondamentale à la qualité des membres des missions, qui doivent pouvoir être constituées d'experts de la sécurité intérieure et de policiers spécialisés (police technique et scientifique, police aux frontières, police judiciaire, etc). En outre, l'objectif principal des mandats de ces missions est de parvenir à ce que les forces de police locale se conforment aux normes internationales et européennes les plus élevées, en ce qui concerne tant leurs moyens que leur comportement, en particulier en matière de droits de l'homme[739].

Ensuite, la conception européenne met l'accent sur la nécessaire combinaison et articulation des volets civil et militaire de la gestion des crises. Dans ce cadre, peut s'opérer le placement éventuel de forces de polices européennes sous la responsabilité de l'autorité militaire dans des situations non stabilisées, dans l'attente du transfert de responsabilité vers l'autorité civile. Cette option permet le déploiement rapide de policiers sur le terrain, dans le sillage du dispositif militaire, pour assurer, dans les premiers vides sécuritaires, la restauration de la sécurité publique[740]. Le placement de forces policières sous l'autorité militaire est rendue possible par le fait que l'UE dispose de toute la variété des capacités de police nécessaire : le terme génériques de forces de police européennes englobe aussi bien les polices de statut civil et les police de type gendarmerie. Assurant un rôle charnière entre la composante militaire et les autres composantes civiles, la force de police militaire

738 Sur le développement des concepts au niveau européen, voir notamment : Conseil de l'Union européenne, *EU Comprehensive Concept of Police Substitution Missions*, doc. 8655/3/02, Bruxelles, 1.10.2010, 16 pages ; Conseil de l'Union européenne, *Comprehensive concept for strenghtening of local police missions*, doc. 9535/02, Bruxelles, 31 mai 2002, 23 pages ; Conseil de l'Union européenne, *European Union Concept for Police Planning*, doc. 6923/02, Bruxelles, 1.10.2010, 25 pages ; Conseil de l'Union européenne, *Guidelines for Police Command and Control Aspects of EU Crisis Management,* doc. 7854/02, Bruxelles, 15.04.2002, 12 pages ; Conseil de l'Union européenne, *Concept for rapid deployment of police elements in an EU-led substitution mission. Draft standard IPU and FPU Structures*, doc. 8884/06, 2 mai 2006, non accessible au public ; Conseil de l'Union européenne, *Comprehensive approach to the EU implementation of the United Nations Security Council Resolutions 1325 and 1820 on women, peace and security,* doc. 15671/1/08, non accessible au public.

739 VAHLAS (A.), « A la recherche d'un concept européen des missions de police internationales », *AFRI*, 2007, vol. 8, pp. 494-512 , p. 494.

740 BAILBE (Ph.), *op. cit*., note n° 707, p. 263. Voir également : KHOL (R.), « Civil-Military Co-ordination in EU crisis management », in A. Nowak (ed.), *Civilian Crisis Management : the EU Way*, IES, Chaillot Paper, n° 90, June 2006, 150 pages, pp. 123-138, p. 135 ; QUILLE (G.), GASPARINI (G.), MENOTTI (R.) et TIROZZI (N.), « Developing EU Civil Military Co-ordination : the Role of the New Civilian Military Cell », in *Joint Report by ISIS Europe and CeMiSS*, Stephen Pullinger ed., Bruxelles, juin 2006, 31 pages, p. 9, www.isis-europe.org

contribue à la normalisation de la situation et à la reconstruction de la société fragilisée[741].

Par ailleurs, la conceptualisation européenne des missions de police met l'accent sur la nécessaire liaison entre le domaine policier et le rétablissement du système judiciaire et pénitentiaire. La restauration de la sécurité publique constitue un objectif à double dimension : une réponse immédiate aux besoins premiers de sécurité de la population en faisant cesser, au plus tôt, les atteintes les plus graves aux personnes et aux biens, mais également les troubles à l'ordre public ; une étape essentielle, par des procédures et les instruments utilisés, dans la réalisation de l'objectif final recherché : la reconstruction d'une société civile, conforme aux principes et valeurs d'un État de droit démocratique[742].

Ces développements de la conception des missions de police partent de l'idée que la seule réponse militaire n'est pas suffisante, toute comme la réponse policière ne saurait suffire à permettre à un État de se reconstruire. Mis en évidence au niveau onusien, l'idée a été intégrée dans le concept des missions "État de droit" développé par le Conseil européen de Göteborg. Les missions de renforcement de l'État de droit sont chargées de renforcer les institutions locales par des activités de conseil, de formation ou de surveillance, ou encore exercer des fonctions exécutives par l'affectation temporaire de personnel international, notamment en l'absence d'institutions locales. Ces missions peuvent avoir pour objet d'engager dès que possible le processus de rétablissement du système judiciaire et pénal local, pour ensuite assurer le transfert de responsabilités à des structures locales[743]. Tout l'enjeu réside dans la capacité à gérer une transition vers un fonctionnement

741 Ces réflexions ont inspiré, lors du Sommet européen d'octobre 2003, le projet d'un corps européen de gendarmerie. Le projet ne trouvant pas davantage écho parmi les États membres pour aboutir à la création d'un organisme intégré à l'architecture européenne de sécurité, il fut élaboré sous la forme d'une coopération renforcée entre plusieurs États membres : la Force de gendarmerie européenne fut ainsi créée le 17 septembre 2004 à Norwijk, aux Pays-Bas. Elle réunit les forces de police à statut militaire de la France, l'Italie, l'Espagne, le Portugal, les Pays-Bas et la Roumanie. Au cours de leur réunion du 22 novembre 2004, les Ministres des affaires étrangères de l'UE se sont félicités de la contribution qu'elle pouvait apporter à la PESD. Elle est chargée d'effectuer, conformément aux conclusions du Conseil européen de Nice, des missions en substitution ou en renfort des forces de police locale. Elle est capable de conduire toutes les missions de police lors d'opérations de gestion de crise, dans le cadre de la Déclaration de Petersberg. Lorsqu'elle est déployée pour le compte de l'UE, le COPS en assure la direction stratégique et le contrôle politique. Cette capacité peut également être offerte à d'autres organisations internationales (OTAN, ONU, OSCE) (Cf : Conseil de l'Union européenne, *Communiqué de Presse – Affaires générales*, 22 novembre 2004, doc. 14723/04 (Presse 324), Bruxelles, 22 pages, p. 17 ; Déclaration d'intention de la Force de gendarmerie européenne, du 17 septembre 2004 ; Assemblée européenne de sécurité et de Défense de l'UEO, *Le rôle de la Force de gendarmerie européenne*, doc. A/1928, 16 mai 2006, § 58 ; Conseil de l'Union européenne, *Rapport de la Présidence concernant la PESD*, doc. 16062/04, Bruxelles, 13 décembre 2004, 72 pages, p. 19).

742 BAILBE (Ph.), *op. cit.*, note n° 707, p. 299.

743 Conseil de l'Union européenne, Conclusion de la Présidence, *Étude des objectifs concrets des aspects civils de la gestion des crises*, Appendice 3, SN 200/00 ADD 1, pp. 17-18. Voir : HELLY (D.), « EUJUST THEMIS in Georgia : an ambitious bet on rule of law », in A. Nowak (ed.), *Civilian Crisis Management : the EU Way*, IES, Chaillot Paper, n° 90, June 2006, 150 pages, pp. 87-102. Voir notamment : Conseil de l'Union européenne, *Comprehensive EU concept for missions in the field of Rule of law in crisis management, including annexes*, doc. 14513/02, Bruxelles, 19.11.2002, 30 pages, p. 4 ; DORE (F.), *op. cit.*, note n° 715, pp. 572-573.

autonome des institutions, menée dans le respect des populations, de leur culture, et de leur identité, mais marquée au coin de la démocratie, et des droits de l'homme[744]. Elles peuvent être menées avec ou sans composante policière, et témoignent de la conception globale de l'UE dans la gestion des crises.

Le développement de ce concept global de gestion de crise établi dans l'esprit de l'autonomie conceptuelle de l'UE va clairement dans le sens des demandes et des évolutions onusiennes. Le Secrétaire général des Nations unies préconisait, en effet, que si l'on voulait « *améliorer le potentiel de ces partenariats entre l'ONU et les organisations régionales, il serait souhaitable que ces dernières se donnent les moyens de déployer sur le terrain non seulement des contingents militaires de maintien de la paix, mais encore du personnel civil pertinent comme par exemple des policiers, des magistrats et des spécialistes de l'administration judiciaire* »[745]. Il s'est également construit sur la base de l'expérience d'autres organisations régionales, témoignant par là de l'importance de l'influence des organisations l'une sur l'autre dans l'élaboration de concepts et de normes relatives au domaine du maintien de la paix[746]. Tirant les enseignements d'une décennie d'opérations de paix, marquées par un enlisement des engagements dans les Balkans, la succession et la multiplicité des missions concourant à la restauration de la paix, et sa consolidation par la promotion de l'État de droit, ainsi que par le constat de l'inadaptation des schémas opérationnels classiques, les organisations internationales impliquées dans le système de sécurité collective ont participé à l'élaboration d'un concept global de gestion des crises. Ce dernier œuvre, par une mise en synergie des moyens, à restaurer la paix, la sécurité publique et un fonctionnement démocratique des institutions, afin de rétablir un État de droit. Ce concept global de gestion des crises doit permettre de concentrer dans une même mission l'ensemble les moyens en vue de promouvoir la démocratie, la protection des droits de l'homme et la prospérité économique comme garants de la paix et de la sécurité collective. La décision de l'Union européenne, de se doter, dans le cadre de sa politique européenne de sécurité et de défense, d'une force militaire d'un côté, et d'une force de police de

744 BAILBE (Ph.), *op. cit.*, note n° 707, p. 88 ; Action commune 2009/769/PESC du Conseil, 19 octobre 2009, *modifiant l'action commune 2009/405/PESC relative à la mission de police de l'Union européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République du Congo (EUPOL RD Congo)*, JOUE, n° L 274, 20.10.2009, pp. 45-46 ; Action commune 2007/405/PESC du Conseil, 12 juin 2007, *relative à la mission de police de l'Union européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République du Congo (EUPOL RD Congo),* JOUE, n° L 151, 13.6.2007, pp. 46-51.

745 Conseil de sécurité, *Pas de sortie sans stratégie : la prise de décisions au Conseil de sécurité et la clôture ou la transformation d'une opération de maintien de la paix des Nations unies – Rapport du Secrétaire général*, S/2001/394, 20 avril 2001, 14 pages, § 38 ; FRECHETTE (L.), « La Vice-Secrétaire générale invite l'Union européenne à appuyer davantage les objectifs du millénaire pour le développement et les activités de maintien de la paix de l'ONU », Discours devant le Parlement européen, Communiqué de Presse, DGS/SM/216, 2 avril 2004, www.europarl.europa.eu

746 Conseil de l'Union européenne, *Comprehensive EU concept for missions in the field of Rule of law in crisis management, including annexes*, doc. 14513/02, Bruxelles, 19.11.2002, 30 pages, p. 26.

l'autre, et de les compléter par un dispositif administratif, pénitencier et judiciaire, s'inscrit pleinement dans cette dynamique, et participe à la mise en œuvre des innovations un outil novateur pertinent de maintien de la paix[747].

En guise de conclusion, il peut être noté que les rapports du Secrétaire général des Nations unies ont joué un rôle déterminant dans le dépassement d'une vision limitée du maintien de la paix se résumant à une intervention militaire ou policière. Ces différents rapports ont œuvré à la définition et au développement de l'aspect civil du maintien de la paix. L'UE, en écho à ces réflexions, a retranscrit cette doctrine onusienne dans ses développements en matière de mission de police et d'État de droit. Son action a servi de réceptacle et de concrétisation aux innovations en la matière. On peut relever également que la conceptualisation et l'utilisation des forces de police à statut militaire devraient être davantage développées tant au niveau onusien qu'européen[748]. Ceci étant dit, il s'agit à présent de se pencher sur un autre aspect de la contribution de l'UE aux évolutions du maintien de la paix, celui de la Réforme du Secteur de la Sécurité.

PARAGRAPHE II : L'apport régional de la réforme du secteur de la sécurité à la conception onusienne

Un autre élément d'innovation du maintien de la paix est l'apparition de la notion de la "Réforme du secteur de la sécurité". Deux points vont attirer ici notre attention : le premier concerne la capacité des organisations régionales d'être à l'origine des développements et innovations du maintien de la paix (**A**), le second a trait au contenu donné à la notion par celles-ci (**B**).

A] Une innovation régionale

En ce qui concerne le premier point, il est intéressant de noter que la RSS a été introduite dans le cadre des opérations de maintien de la paix par les organisations régionales. La thématique de la RSS a été officiellement développée pour la première fois par le Département pour le

747 BAILBE (Ph.), *op. cit.*, note n° 707, pp. 46-47.
748 BIGO (D.), *op. cit.*, note n° 725, p. 205. L'auteur note que l'ONU demanda à l'UE d'adopter des standards similaires en matière de police civile.

Développement International de Grande Bretagne à partir de 1'année 1998[749]. Le concept a été officiellement défini et endossé par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en 2004 : « *la réforme du secteur de la sécurité cherche à accroître la capacité des pays partenaires à satisfaire les besoins en sécurité de leurs sociétés d'une façon consistante avec les normes démocratiques et les principes fondamentaux de gouvernance, de transparence et d'État de droit* »[750]. Pendant la même période, les organisations régionales du maintien de la paix vont s'intéresser à ce concept et l'intégrer progressivement dans le cadre de leurs missions/opérations de maintien de la paix. Ce sont donc les organisations régionales de maintien de la paix qui sont à l'origine du développement de la RSS.

C'est à partir de 2005 que la notion s'introduisit dans la terminologie européenne, faisant d'elle une organisation pionnière du modèle RSS du contrôle démocratique des forces et des services de sécurité. Le spectre des missions couvertes par la PESD, initialement limité aux missions de Petersberg, a été élargi par la Stratégie européenne de sécurité à la réforme du secteur de sécurité, qui pose ainsi les fondements pour un investissement du deuxième pilier dans le domaine[751]. Le concept PESD traitant de l'appui à la RSS fut adopté sous la Présidence britannique en novembre 2005 : « *le Conseil a noté que le COPS avait approuvé le concept de l'UE pour le soutien apporté dans le cadre de la PESD à la réforme du secteur de la sécurité et a rappelé que le soutien apporté à la réforme de ce secteur dans les pays partenaires est un domaine d'action essentiel de l'UE, conformément à la stratégie européenne de sécurité. La mission PESD actuellement menée en RDC pour y soutenir la réforme du secteur de la sécurité (EUSEC RD Congo) en est un exemple concret. Le Conseil a souligné que ce concept facilitera la planification et la conduite des missions PESD dans ce domaine* »[752].

749 « *The United Kingdom is commonly seen as having been at the forefront of the development of the SSR framework (...). As chair of the EU Presidency in 2005, the UK worked for agreement on a European Union concept supporting SSR* » (BABAUD (S.) et KETS (E.), « Security Mapping Exercise », *Clingendael Institute Initiative for Peace*, The Hague, septembre 2008, 31 pages, p. 7, www.initiativeforpeacebuilding.eu).

750 Le Comité d'aide au développement de l'OCDE a donné une impulsion dès avril 2004 en proposant un cadre de référence international définissant les principes clés de la RSS (OCDE, *Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance – Principes et bonnes pratiques,* Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, Édition de l'OCDE, 2005, 172 pages, p. 15, www.oecd.org ; OCDE, *Manuel de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité : soutenir la sécurité et la justice*, Édition de l'OCDE, 2007, 270 pages, p. 21, www.oecd.org).

751 *Une Europe sûre dans un monde meilleur – Stratégie européenne de sécurité*, Bruxelles, 12 décembre 2003, 15 pages, p. 11.

752 Conseil de l'Union européenne, *Conclusions du Conseil Affaires générales et relations extérieures*, 21-22 novembre 2005, Bruxelles, doc. 14172/05 (Presse 289), 43 pages, p. 14.

Si la doctrine développée par l'OCDE est un point majeur de référence de l'UE[753], elle s'en démarque et devient l'une des premières organisations à conceptualiser la RSS dans le cadre strict du maintien de la paix, en tâchant d'élaborer un concept propre à son approche de la gestion des crises. Dès lors, il s'agit d'une conceptualisation régionale, d'une contribution personnelle d'une organisation régionale au maintien de la paix. En tant que sujet de droit intervenant dans le maintien de la paix, l'UE influence alors directement les évolutions prises par ce domaine[754].

Si on ne peut affirmer qu'elle est à l'origine de l'inclusion de la notion dans la terminologie et les intérêts onusiens, on ne peut pour autant nier son impact indirect sur la démarche onusienne en faveur de la RSS[755]. C'est en effet la Présidence Slovaque du Conseil de sécurité de l'ONU qui poussa à la tenue, le 20 février 2007, d'un débat dans le but de mettre le Conseil de sécurité à même de définir son rôle dans le processus du développement d'une approche compréhensible, cohérente et coordonnée de l'ONU en matière de la RSS[756]. Le Conseil de sécurité, rapidement rejoint par l'Assemblée générale, demanda alors au Secrétaire général d'établir un rapport sur la RSS. Ce dernier constata alors que « *des organisations régionales et sous-régionales interviennent également dans ce domaine et apportent souvent un éclairage sur des questions cruciales qui peuvent avoir des incidences sur la réforme du secteur de la sécurité. L'Union africaine élabore des normes relatives à la réforme de ce secteur, notamment en rapport avec son Cadre de reconstruction et de développement après les conflits. La Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) établit des directives sur la réforme du secteur de la sécurité (...). L'Union européenne a arrêté des principes concernant l'appui à la réforme du secteur et fournit un*

753 L'OCDE « *has developed guidelines on 'Security System Reform and Governance' (...). Although they do not reflect the specificities of the EU, nor those security aspects that fall under ESDP, an EU Concept for ESDP support to SSR should take due account of their key elements* » (Conseil de l'Union européenne, *EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)*, doc. 12566/4/05, Bruxelles, 13.10.2005, 21 pages, § 4).

754 KEANE (R.), « Security Sector Reform in the Democratic Republic of Congo : the Role Played by the European Union », in D. Spence et P. Fluri (ed), *The European Union and Security Sector Reform,* Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces, Genève, 2008, 398 pages, pp. 217-228 ; LAW (D.), *Intergovernmental Organisations and Security Sector Reform*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Lit Verlag, Zürich/Berlin, 2007, 291 pages ; MARTINELLI (M.), « Implementing ESDP in Africa : the Case of the Democratic Republic of Congo », in M. Merlingem et R. Ostrauskaite (ed.), *European Security and Defence Policy : an Implementation*, Perspective, Routledge, 2008, 230 pages, pp. 111-127 ; VAN EEKELEN (W.), « Security sector reform : CFSP, ESDP and the international impact of the EU's second pillar », in D. Spence et P. Fluri (ed.), *The EU and Security Sector Reform*, Harper, Londres, 2008, XXI-376 pages, pp. 108-125.

755 Sur l'inclusion de la notion dans la terminologie onusienne, voir par exemple : Déclaration du Président du Conseil de sécurité, *Maintien de la paix et de la sécurité internationales : rôle du Conseil de sécurité au service de la réforme du secteur de la sécurité*, S/PRST/2007/3, 20 février 2007, 3 pages ; Conseil de sécurité, *La réforme du secteur de la sécurité – Clef de stabilisation de l'Afrique de l'Ouest, en particulier la Guinée, affirme le Chef du bureau de l'ONU*, 6256ème séance, CS/9837, 12.01.2010, www.un.org/News ; Résolution 1509 (2003) du Conseil de sécurité, *sur la situation au Liberia*, adoptée à sa 4830ème session, 19 septembre 2003, S/RES/1509 (2003), 6 pages, article 3 n) à s).

756 Cf : l'annexe à la lettre en date du 8 février 2007, du Représentant permanent de Slovaquie auprès de l'Organisation des Nations unies adressée au Secrétaire Général, Le maintien de la paix et de la sécurité internationales – le Rôle du Conseil de sécurité en matière de l'appui à la réforme du secteur de la sécurité, 9 février 2007, 2 pages.

appui opérationnel aux nouveaux membres potentiels ainsi qu'à d'autres partenaires en dehors de l'Union. Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a élaboré des directives détaillées sur la réforme et la gouvernance du système de sécurité et a produit un manuel relatif à leur application »[757]. Ainsi, le Secrétaire général prend note des développements et des réflexions des systèmes de sécurité régionale dans le domaine.

La question qui peut se poser ici est évidemment le risque d'un développement épars, disparate et potentiellement discordant de la conceptualisation de la RSS. Sans être l'initiatrice de celle-ci, l'Organisation des Nations unies a alors pris les choses en main dans un double mouvement : le premier en entamant l'élaboration de principes et de normes dans le domaine de la RSS[758], le second en organisant des séminaires pour accorder les violons régionaux et ramener la RSS dans le champ d'une réflexion normative commune[759]. Face au développement parsemé de la RSS au sein des organisations régionales, l'ONU a entendu participer de manière substantielle à la conceptualisation de la RSS, notamment en intervenant au cœur même des organisations régionales. « *Les organisations régionales et sous-régionales joueront un rôle critique en élaborant des politiques et des directives, en planifiant les activités et en les mettant en œuvre. Celles qui mènent déjà des activités liées à la réforme du secteur de la sécurité, en particulier l'Union africaine, l'Union européenne et la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest, devraient devenir des partenaires importants et contribuer de manière substantielle à la mise en œuvre de la stratégie de l'Organisation* (…). *Le bon fonctionnement d'un vaste partenariat dépend de la capacité de la communauté internationale à s'accorder sur une stratégie renforcée* »[760].

757 Assemblée générale – Conseil de sécurité, *Assurer la paix et le développement : le rôle des Nations unies dans l'appui à la réforme du secteur de la sécurité – Rapport du Secrétaire général,* A/62/659 – S/2008/39, 23 janvier 2008, 21 pages, § 33.

758 Le rapport du Secrétaire général des Nations unies est un premier élément de la conceptualisation onusienne de la RSS. Le document pointe l'importance d'élaborer un cadre juridique de base en soutien au concept onusien de la RSS : « *l'Organisation n'a pas élaboré de principes ou de normes susceptibles de guider l'appui qu'elle apporte aux acteurs nationaux en vue de réformer ou de rétablir la sécurité (...). Il importe au plus au point que l'Organisation adopte dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité, une démarche globale et cohérente, qui puisse servir de base à l'élaboration d'un cadre transparent pour la réforme et à la définition de principes internationaux conformes à la Charte des Nations unies et aux lois et normes relatives aux droits de l'homme* » (Assemblée générale – Conseil de sécurité, *Assurer la paix et le développement : le rôle des Nations unies dans l'appui à la réforme du secteur de la sécurité – Rapport du Secrétaire général,* A/62/659 – S/2008/39, 23 janvier 2008, 21 pages, p. 2).

759 Voir notamment : Résolution 1739 (2007) du Conseil de sécurité, *sur la situation en Côte d'Ivoire,* adoptée à sa 5617ème session, 10 janvier 2007, S/RES/1739 (2007), 5 pages, article 2 e) et article 8 f) ; *Developing a Securitty Sector Reform (SSR) Concept for the United Nations*, Proceedings of the Expert Workshop held in Bratislava, Slovakia, 7 July 2006, 120 pages, www.dcaf.ch/unssr/security-sector-reform-concept-united-nations.pdf) ; *Multilateral and Regional Approaches to Security Sector Reform : Lessons for the Development of a UN SSR Concept*, Report from the Roundtable co-organised by Slovakia and Canada, with the assistance of DCAF, New York, 8 December 2006, 54 pages, www.securitycouncilreform.org ; United Nations Office for West Africa, *Workshop on : Security Sector Reform and Conflict Prevention in West Africa : Challenges and Opportunities,* Dakar, 22-23 November 2004, 7 pages, www.un.org

760 Assemblée générale – Conseil de sécurité, *Assurer la paix et le développement : le rôle des Nations unies dans l'appui à la réforme du secteur de la sécurité – Rapport du Secrétaire général,* A/62/659 – S/2008/39, 23 janvier 2008,

Pour sa part, l'UE s'est félicitée que les Nations unies se soient déclarées disposées à jouer un rôle accru dans le soutien à la réforme du secteur de la sécurité (RSS). Elle constate d'ailleurs que « *le rapport établi en janvier dernier par le Secrétaire général illustre bien le potentiel de coopération qui existe entre les Nations unies et leurs partenaires, y compris l'Union européenne. L'élaboration par les Nations unies d'une approche globale et cohérente de la réforme du secteur de la sécurité, à l'appui des acteurs nationaux, contribuera à l'établissement d'orientations et de directives universellement acceptées. À cet égard, l'UE est disposée à contribuer de manière significative à une approche des Nations unies en matière de réforme du secteur de la sécurité »*[761].

Après avoir mis en évidence que le concept de RSS avait été développé par les organisations régionales, au premier rang desquelles se trouve l'Union européenne, il convient à présent de se concentrer sur la signification donnée à ce concept.

B] La signification du concept

Attachée à son autonomie conceptuelle, l'Union européenne s'est engagée dans la conceptualisation des activités qui entrent dans la rubrique RSS pour la gestion des crises. « *ESDP support to SSR in a partner state will apply to an ESDP action which usually will take the form of advice and assistance to the local authorities (executive, legislature and judiciary) in reform issues in the Security Sector, in a manner consistent with democratic norms and sound principles of good governance, human rights, transparency and the rule of law »*[762]. Le point saillant qui ressort de la définition retenue est que la RSS ne concerne pas seulement le renforcement des forces chargées d'assurer la sécurité d'un État (définition primaire de la sécurité), mais le respect par celles-ci d'un ensemble de normes et de principes[763]. Ces normes et principes doivent s'adapter au système juridique de l'Etat concerné et doivent être discutés avec ce dernier. Le concept PESD se base sur le

21 pages, § 64 et § 66.

761 Conseil de l'Union européenne, *Rapport de la Présidence concernant la PESD*, doc. 10415/08, Bruxelles, 16.06.2008, 46 pages, p. 27.

762 Cet ensemble de principes et de normes restent à déterminer. L'Union européenne fait référence aux textes internationaux qui suivent : « *notably as set out in the International Covenant on Civil and Political Rights, the International Covenant on Economic, Sociel and Cultural Rights and, for gender and children's issues, UNSCR 1325 on Women, Peace and Security and UNSCR 1539 on Children in Armed Conflict, the Convention on the Rights of the Child, the EU Guidelines on Children and Armed Conflict (doc. 15634/03) as well as the OSCE Code on politico-military aspects of security »* (Conseil de l'Union européenne, *EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)*, doc. 12566/4/05, Bruxelles, 13.10.2005, 21 pages, § 11).

763 Conseil de l'Union européenne, *EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)*, doc. 12566/4/05, Bruxelles, 13.10.2005, 21 pages, § 17.

postulat selon lequel les institutions sécuritaires et judiciaires peuvent provoquer des crises violentes lorsqu'elles transgressent les droits de l'Homme, échappent au contrôle démocratique ou pratiquent la discrimination[764]. Les opérations/missions RSS ont ainsi pour finalité de replacer l'État et le renforcement de sa fonction régulatrice au cœur de l'action de gestion de la crise. Dans cette optique, les opérations de maintien de la paix ne se cantonnent plus à assurer une présence entre les forces belligérantes à l'origine de la crise, mais constituent un levier de réformes au cœur dudit État. C'est la raison pour laquelle toutes les autorités de l'État sont visées[765].

On rejoint ici les idées constitutionnelles de l'État qui n'est pas simplement constitué d'une population, d'un territoire et d'un gouvernement, mais qui doit également être un pourvoyeur de sécurité[766]. Les missions RSS cherchent à avoir des implications directes sur la relation entre l'État et sa population, sur la légitimité de l'usage de la force, sur la confiance de la population en ses institutions en quête de légitimité. C'est pourquoi l'idée à la base de la RSS réside dans le "local ownership", défini comme « *the appropriation by the local authorities of the commonly agreed objectives and principles. This includes the commitment of the local authorities to actions on the ground, including their active support of the implementation of the SSR mission's mandate ; implementation and sustainability of Security Sector Reform are their responsibility. The clear affirmation by the EU of its values, principles and objectives as well as consultation with local authorities at all stages should make local ownership possible* »[767]. La mission RSS est conçue

764 Quoi qu'il en soit, il importe que cette base de normes et de principes soient modulables en fonction du système juridique du pays considéré et qu'elle soit déterminée d'un commun accord avec les autorités dudit État (BAGAYOKO (N.), « L'Union européenne et la réforme des systèmes de sécurité », *Note d'analyse du Grip*, 17 décembre 2008, 11 pages, p.3, www.grip.org).

765 « *Les termes "secteur de la sécurité" désignent, d'une manière générale, les structures, les institutions et le personnel chargé de la gestion, de la prestation et de la supervision des services de sécurité dans un pays. L'on s'accorde habituellement à inclure dans ce secteur la défense, la police, l'administration pénitentiaire, les services de renseignement, les organismes chargés du contrôle des frontières, la douane et la protection civile. Y figurent souvent aussi les services judiciaires chargés de statuer sur les allégations d'actes délictueux et d'abus de pouvoir. Le secteur de la sécurité comprend aussi les acteurs qui gèrent et supervisent l'élaboration et l'application des mesures de sécurité, tels que les ministères, les organes législatifs et certains groupes de la société civile. On compte parmi les acteurs non étatiques du secteur de la sécurité, les autorités coutumières ou informelles et les services de sécurité privés* » (Assemblée générale – Conseil de sécurité, Assurer la paix et le développement : le rôle des Nations unies dans l'appui à la réforme du secteur de la sécurité – Rapport du Secrétaire général, A/62/659 – S/2008/39, 23 janvier 2008, 21 pages, § 14).

766 BURDEAU (G.), *L'État*, Le Seuil, Paris, 1970, 182 pages, pp. 32-51 ; WOUTERS (J.), « Some Reflections on Democracy and International Law », in *Droit du pouvoir, pouvoir du droit : Mélanges offerts à Jean Salmon,* Bruylant, Bruxelles, 2007, 1627 pages, pp. 783-803.

767 Conseil de l'Union européenne, *EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)*, doc. 12566/4/05, Bruxelles, 13.10.2005, 21 pages, § 27. « *In an immediate post conflict situation where the military of the state concerned is likely to be deeply involved both in politics and in the whole security sector, the early steps of reform of the security sector is likely to require disarmament and demobilisation and subsequently reintegration of ex-combatants, for which community instruments are already available. SSR in this context may also be part of, and contribute to an exit strategy for, a more complex management operation. Security would likely be ensured by an external military or police presence and political authority might be exercised by an external actor for a limited period of time. In a transition and stabilisation phase : local political authorities would be in place at least on a temporary basis. ESDP*

comme un effort mené conjointement avec les autorités locales, conformément au principe de la maîtrise locale du processus, en vue de faciliter la mise en place d'un système sécuritaire, judiciaire et administratif viable, de façon autonome. Il s'agit d'une nouvelle déclinaison de l'idée qui apparaît déjà dans les missions "État de droit" et les missions "administration civile", de mettre en synergie l'ensemble des instruments civils et militaires nécessaires pour régler durablement la crise et restaurer l'État dans toutes ses attributions.

Il peut être souligné cette fois que les organisations régionales ont été à l'origine des innovations dans le domaine du maintien de la paix. L'ONU a alors servi de réceptacle aux réflexions menées dans le cadre des organisations régionales, et a depuis cherché à ramener le débat dans l'enceinte onusienne. Dans ce débat, l'UE a joué un rôle majeur en développant sa propre conception de la RSS, en l'introduisant dans ses missions et en cherchant à influencer les autres sujets de droit concernés à discuter et à intégrer ces développements. Il s'agit à présent d'envisager la dimension juridique de la contribution de l'UE au maintien de la paix.

---

actions in support of SSR activities would then be undertaken in a more stable environment and in the spirit of preventing a return to violence. In this case, support for SSR could be a mission of its own tying in with already existing crisis management operations and/or community activities. Local ownership by the political authorities can be expected to a larger degree than in an immediate post-conflict situation » (§§ 32-33).

SECTION II

La contribution à la dimension normative des opérations de maintien de la paix

« L'Europe est aussi porteuse d'un projet d'intégration juridique internationale. La vision européenne du droit international est une culture du progrès, dynamique et constructive, intimement reliée à la notion de Communauté de droit. La centralité du primat du droit dans cette culture n'efface pas ses autres caractères que sont l'orientation générale vers le multilatéralisme et l'implication très forte dans le maintien de la paix et de la sécurité internationale »[768].

Dans le cadre de la gestion des crises de l'Union européenne, la dimension normative tient une place majeure. Il s'agit pour elle de faire en sorte que les opérations de maintien de la paix qu'elle mène respectent un ensemble de principes et de règles issus notamment du droit international. Ce faisant, elle introduit ces normes dans l'ordre juridique européen. Pour parvenir à traduire cet objectif, il conviendra de souligner et d'analyser l'importance accordée au renforcement des normes applicables aux opérations de maintien de la paix (**PARAGRAPHE I**). Dans un second temps, il s'agira d'étudier l'aspect normatif des opérations et missions européennes sous un angle différent, à savoir celui de la fragmentation et de la densification des normes applicables aux opérations de maintien de la paix. En effet, cette densification n'est pas sans poser de nombreux problèmes, notamment en ce qui concerne la fragmentation des normes pénales (**PARAGRAPHE II**). Enfin, il n'est pas possible d'étudier la contribution européenne à la dimension normative du maintien de la paix - autrement dit l'importance accordée à la règle de droit - sans soulever la regrettable absence de contrôle en matière de PESD (**PARAGRAPHE III**).

768 RAINAUD (A.) et WECKEL (P.), « Union européenne et développement d'une culture européenne de droit internationale », in *Droit international et diversité des cultures juridiques*, Colloque de la SFDI, Journée Franco-allemande, Pedone, Paris, 2008, 473 pages, pp. 297-320, p. 299.

<u>PARAGRAPHE I</u> : Le renforcement des normes applicables aux opérations de maintien de la paix

Pour l'Union européenne, le maintien de la paix doit être renforcé et il est nécessaire que les opérations militaires tout comme les missions civiles soient menées dans le respect d'un ensemble de normes et de principes. Il est tout particulièrement important de souligner que cet aspect a tenu et tient une place majeure au niveau des réflexions et des développements onusiens. Certaines de ces réflexions sont retranscrites par le Conseil de sécurité par le biais des résolutions qu'il prend sur des aspects aussi divers que la place des femmes, des enfants et des civils dans le cadre des opérations de maintien de la paix. L'Union européenne est particulière sensible à ces développements comme le témoigne l'introduction des résolutions du Conseil de sécurité dans l'ordre juridique européen (**A**).

Un autre aspect majeur de la contribution de l'UE à la dimension normative des opérations de maintien de la paix concerne la question de l'applicabilité du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme aux opérations militaires et aux missions civiles de l'UE (**B**).

A] L'introduction des résolutions du Conseil de sécurité dans l'ordre juridique européen

Comme l'écrivent les Professeurs Rainaud et Weckel, « *on constate aujourd'hui que l'activité internationale de l'Union européenne formalise l'état du droit international sur un grand nombre de questions et qu'elle conforte l'autorité politique de ce droit. A cet égard, la culture européenne se distingue nettement en ce qu'elle n'est pas contestataire à l'égard du droit international comme peut l'être la culture tiers-mondialiste et qu'elle n'est pas non plus relativiste à l'image de la culture des États-Unis. Cette orientation propre s'explique par référence aux fondements ou aux fondamentaux de la construction européenne, le primat du droit et la primauté du droit international. Légaliste, l'Union européenne est également légitimiste à l'égard d'un ordre international fondé sur le respect de la règle de droit* »[769]. La dimension juridique de la contribution européenne se manifeste de

769 « *Cette référence à l'état de droit signifie que le groupe de l'UE agit conformément au droit international ; elle suppose aussi que toute action de l'Union soit fondée à la fois sur le droit de l'Union et le droit international l'Union adhère également à l'idée que le droit international constitue un ordre juridique dominé par des principes supérieurs ; enfin, l'Union reconnaît le rôle de la justice internationale communautaire et nationale pour assurer le respect du droit international* » (RAINAUD (A.) et WECKEL (P.), *op. cit.*, note n° 767, p. 306). Voir également : Union de l'Europe occidentale, *La sécurité européenne : une conception commune des 27 pays de l'UEO*, Conseil des Ministres de l'UEO,

nombreuses manières.

Tout d'abord, et comme cela a déjà été développé, ce respect du droit international se manifeste dans les fondements de ses opérations/missions de maintien de la paix, qui sont basées sur une décision (anciennement "action commune") conformément au Traité sur l'Union européenne, sur l'invitation de l'État concerné par l'opération/mission, et éventuellement sur une résolution du Conseil de sécurité[770].

Ensuite, ce respect prend la forme d'un soutien aux innovations onusiennes. L'Union européenne est un réceptacle des idées, des lignes directrices établis par l'ONU et des principes défendus au sein de l'organisation. Se faisant, elle introduit ceux-ci dans son propre ordre juridique. A titre illustratif, on peut citer la mise en œuvre des résolution 1325 (2000), 1820 (2008) et 1888 (2009) du Conseil de sécurité sur "les femmes, la paix et la sécurité" dans l'ordre interne de l'Union européenne[771]. Dès février 2005, les ministres de l'UE chargés des questions d'égalité entre les hommes et les femmes ont réaffirmé leur ferme volonté de mettre en œuvre et d'encourager des initiatives, des politiques et des programmes allant dans le sens de la résolution 1325 du Conseil de sécurité. Le 7 novembre 2005, le Conseil a pris note du document relatif à la mise en œuvre de la résolution 1325 du CSNU dans le cadre de la PESD, portant principalement sur les mesures concrètes permettant de faire progresser les travaux sur ladite résolution dans le cadre de la PESD.

On peut revenir un instant sur le contenu de ces résolutions. La résolution 1325 du CSNU demande que les femmes soient davantage représentées à tous les niveaux de prise de décisions dans le cadre de la gestion des crises. Dans la résolution 1888 (2009), le Conseil de sécurité décide d'insérer dans les mandats des opérations les dispositions spécifiques voulues pour assurer la protection des

---

Madrid, 14 novembre 1995, 43 pages, p. 5 ; Comme le constate le rapport Polenz du 14 novembre 2004 présenté à l'Assemblée interparlementaire de l'OTAN, « *comparé à la National Security Strategy, la stratégie de sécurité européenne fait explicitement référence à la Charte des Nations unies et met davantage l'accent sur les institutions et le droit internationaux* » (Assemblée parlementaire de l'OTAN, « Les implications du concept de sécurité de l'Union européenne pour l'OTAN et l'Union européenne », Rapport Ruprecht Polenz, présenté devant la sous-commission sur les relations transatlantiques, 14 novembre 2004, Bruxelles, www.natopa.ibicenter.net/). Voir également : WOUTERS (J.), *op. cit*., note n° 765.

770 HOWORTH (J.), *op. cit*., note n° 710, p. 94.

771 Résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité, *sur les femmes, la paix et la sécurité*, adoptée à sa 4213ème séance, 31 octobre 2000, S/RES/1325 (2000), 4 pages ; Résolution 1820 (2008) du Conseil de sécurité, *sur les femmes, la paix et la sécurité*, adoptée à sa 5916ème séance, 19 juin 2008, S/RES/1820 (2008), 5 pages ; Résolution 1888 (2009) du Conseil de sécurité, *sur les femmes, la paix et la sécurité*, adoptée à sa 6195ème séance, 30 septembre 2009, S/RES/1888 (2009), 8 pages ; Conseil de l'Union européenne, *Mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU), renforcée par la résolution 1820 du CSNU dans le cadre de la PESD*, doc. 15782/3/08, Bruxelles, 3.12.2008, 15 pages ; Conclusions du Conseil, *Projet de conclusions du Conseil 'Promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes et intégrer ces questions dans le contexte de la gestion des crises'*, doc. 14884/1/06, Bruxelles, 7.11.2006, 4 page.

femmes et des enfants contre le viol et autres formes de violence sexuelle, y compris, en évaluant systématiquement la nécessité de nommer des conseillers spéciaux au cours de la préparation de chaque opération de maintien de la paix. Il engagea également les États membres à accroître le nombre de femmes parmi les militaires et les fonctionnaires de police déployés dans le cadre des opérations de maintien de la paix et à dispenser à tous les membres des forces armées et de la police la formation voulue pour qu'ils remplissent leur devoir.

Au niveau européen, dans le cadre des mesures de mise en œuvre des résolutions onusiennes, il a été considéré qu'il était nécessaire : d'assurer une formation au sein du personnel diplomatique, civil et militaire participant aux opérations de gestion des crises ; d'insérer ces questions dans le cadre des mandats de ses missions/opérations ; de nommer des conseillers sur ces questions dans le cadre de ses missions/opérations ; d'inclure ces questions dans les mandats des RSUE ; d'augmenter la proportion de femmes dans le cadre de la PSCD ; de développer les rapports avec les ONG spécialisées sur ces questions lors de ses opérations/missions ; de placer ces questions au cœur des rapports développés avec les Etats dans lesquelles les opérations/missions interviennent ; d'évaluer la capacité des missions PSCD à rendre compte des abus ou exploitations sexuels perpétrés par le personnel PSCD et de prévoir des dispositions claires et transparents concernant le traitement des plaintes[772]. De surcroit, l'Union européenne a mis en place une série d'indicateurs sur chacun de ces aspects, afin d'accroître l'obligation qu'à l'UE de rendre des compte de la concrétisation de ses engagements en faveur des femmes[773].

Dans le cadre de l'intégration européenne des idées, des normes et des principes développés par l'ONU, on peut également mentionner l'importance attachée à la mise en œuvre des résolutions 1539 (2004) et 1612 (2005) sur les enfants dans les conflits armés[774]. Il s'agit pour le Conseil de sécurité d'intégrer la protection des enfants dans les mandats des opérations ; d'affecter des spécialistes de la protection de l'enfance auprès des opérations de maintien de la paix ; de faire en

772 Conseil de l'Union européenne, *Indicateurs concernant l'approche globale pour la mise en œuvre par l'UE des résolutions 1325 et 1820 du Conseil de sécurité des Nations unies sur les femmes, la paix et la sécurité,* doc. 11948/10, Bruxelles, 14.07.2010, 16 pages ; Action commune 2009/769/PESC du Conseil, 19 octobre 2009, *modifiant l'action commune 2007/405/PESC relative à la mission de police de l'Union européenne dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo)*, JOUE, n° 274, 20.10.2009, pp. 45-46, article 1.1.1).

773 *Ibid.*, p. 7.

774 Résolution 1539 (2004) du Conseil de sécurité, *sur les enfants dans les conflits armés*, adoptée à sa 4948ème séance, 22 avril 2004, S/RES/1539 (2004), 5 pages ; Résolution 1612 (2005) du Conseil de sécurité, *sur les enfants dans les conflits armés*, adoptée à sa 5235ème séance, 26 juillet 2005, S/RES/1612 (2005), 6 pages ; Résolution 1882 (2009) du Conseil de sécurité, *sur les enfants dans les conflits armés*, adoptée à sa 6176èmé séance, 4 aout 2009, S/RES/1882 (2009), 6 pages ; Assemblée générale, *Rapport de la Représentante spéciale du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés,* doc. A/62/228, 13 aout 2007, 42 pages ; Conseil de l'Union européenne, *Mise à jour des orientations de l'UE sur les enfants face aux conflits armés*, doc. 10019/08, Bruxelles, 5.06.2008, 16 pages.

sorte que les États membres mettent au point des stratégies appropriées et des mécanismes de coordination sur ces questions ; d'augmenter les efforts pour parvenir à libérer et à réinsérer les enfants des milices. En réponse, l'UE s'est engagée à assurer une formation appropriée sur ces questions aux membres de ses missions/opérations ; à inclure cet aspect dans les mandats de ses opérations/missions ; à ce qu'un conseiller juridique soit spécifiquement nommé pour certaines missions/opérations et soit en charge de ces questions ; et à renforcer la coopération avec les Nations unies et les ONG[775].

Plusieurs missions PESD disposent maintenant de services spécialisés sur ces questions, et un conseiller peut être nommé au sein de certaines missions/opérations pour en assurer le contrôle et la mise en œuvre. Au sein de l'opération EUFOR Tchad/RCA, le conseiller pour les questions d'égalité nommé à l'État-major d'opération organise notamment des actions de formation dans ce domaine et a proposé une structure globale pour le suivi et l'établissement de rapports. La mission EULEX Kosovo dispose d'une unité pour les droits de l'Homme et l'égalité entre les hommes et les femmes, qui non seulement doit permettre de garantir que les politiques et décisions de l'EULEX Kosovo respectent les normes en la matière, mais constitue aussi une instance à laquelle peuvent s'adresser toutes les parties tierces qui estiment avoir été victimes de violations du code de conduite. L'EUSEC RD Congo et l'EUPOL RD Congo se partagent un conseiller pour les questions d'égalité des sexes, ainsi qu'un expert sur les droits de l'homme et des enfants face aux conflits armés, tandis que le conseiller de l'EUPOL Afghanistan pour les questions d'égalité des sexes fournit aux autorités afghanes des conseils sur la politique que la police nationale afghane pourrait suivre en la matière[776].

A maints égards, l'Union européenne a également été réceptrice des lignes directrices et des idées véhiculées par les rapports du Secrétaire général des Nations unies, et par les groupes d'étude sur les opérations de paix des Nations unies[777].

775 Conseil de l'Union européenne, *Implementation Strategy for Guidelines on Children and Armed Conflict*, doc. 8285/1/06, Bruxelles, 25.04.2006, 19 pages ; Conseil de l'Union européenne, *Checklist for the Integration of the Protection of Children affected by Armed Conflict into ESDP Operations*, doc. 9767/06, Bruxelles, 23.05.2006, 12 pages ; Conseil de l'Union européenne, *General Review of the Implementation of the Checklist for the Integration of the Protection of Children affected by Armed Conflict into ESDP Operations*, doc. 9693/08, Bruxelles, 21.05.2008, 19 pages.

776 Conseil de l'Union européenne, *Rapport de la Présidence concernant la PESD*, doc. 10415/08, Bruxelles, 16.06.2008, 46 pages, § 102).

777 Voir par exemple les Guidelines faisant suite au rapport Brahimi : Conseil de l'Union européenne, *Draft Guidelines for criminale procedure in Crisis Management Operations*, doc. 9465/02, Bruxelles, 30.05.2002, 16 pages. On ne peut nier l'importance majeure de certains rapports établis par les groupes d'étude sur les opérations de maintien de la paix, ne serait-ce par exemple que celui-ci : Assemblée générale – Conseil de sécurité, *Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations unies*, A/55/305 – S/2000/809, 21 aout 2000, 84 pages, p. 24, §§ 39-40. En écho, dans le rapport en annexe du Conseil européen de Nice, est-il précisé qu'il est recommandé que l'UE

Il s'agit d'une fonction positive du régionalisme déjà rencontrée en matière de sanctions internationales décrétées par le Conseil de sécurité : l'action de l'organisation régionale a alors un effet amplificateur de l'efficacité pratique des mesures délibérées au Conseil de sécurité par leur intégration au sein de l'UE[778].

Nous pourrions développer davantage ces illustrations. Il existe, en effet, de nombreuses autres manifestations de l'apport de l'UE à l'enrichissement de la dimension juridique du maintien de la paix. On pense à la juridification des exigences que le droit international classique relègue au rang du domaine de la morale politique, ou à son action avec les tiers (développements de rapports juridiques, invitation au respect du droit international, soutien aux normes et aux principes du droit international). Il convient cependant de se concentrer à présent sur un aspect très particulier des opérations de maintien de la paix, qui concerne l'applicabilité à ces opérations du droit international humanitaire (DIH) et du droit international des droits de l'Homme (DIDH).

B] L'applicabilité du DIH et du DIDH aux opérations de maintien de la paix

Un aspect important de la contribution de l'UE pourrait résider dans son apport à l'applicabilité du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire dans le cadre des missions/opérations de gestion de crise menées par les organisations régionales. Au vu des activités en cause, on peut, en effet, s'interroger sur l'applicabilité de ces corps de règles, et sur leur mise en œuvre, notamment sous l'angle spécifique de leur incorporation dans l'ordre juridique de l'UE. Il s'agit en d'autres termes de savoir s'il existe un fondement suffisant pour affirmer que ces régimes juridiques, conçus pour réglementer le comportement des États, s'imposent en tant que tels aussi à l'Union européenne. L'enjeu de cette problématique est évident. Conclure à l'inapplicabilité de ces régimes aux activités de l'UE équivaudrait à consacrer un vide juridique se manifestant dans une absence de protection des populations concernées. Au delà de l'étude des différentes sources qui peuvent venir appuyer notre analyse, il conviendra avant tout de déterminer la position de l'UE sur

prenne en compte les recommandations du Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations unies (Conseil européen de Nice, Rapport de la Présidence sur la Politique européenne de Sécurité et de Défense, 7-9 décembre 2000, annexe VI). Voir également : *The European Union Security Strategy: Coherence and Capabilities*, Seminar n° 3, Swedish Institute of International Affairs, Stockholm, 20 October 2003, 7 pages, p. 3.

778 Voir également la mise en œuvre de la résolution 1674 du Conseil de sécurité (Résolution 1674 (2006) du Conseil de sécurité, *sur la protection des civils dans les conflits armés*, adoptée à sa 5430ème séance, 28 avril 2006, S/RES/1674 (2006), 5 pages ; Conseil de l'Union européenne, *Draft Guidelines on protection of civilians in EU-led crises management operations*, doc. 14805/03, Bruxelles, 14.11.2003, 6 pages).

l'applicabilité de ces corps de règles à la gestion des crises.

Pour répondre à cette question, nous commencerons par étudier la question de l'applicabilité du droit international humanitaire aux opérations/missions menées par l'UE (**1**). Dans un second temps, il conviendra de se concentrer sur la question de l'applicabilité du droit international des droits de l'Homme aux opérations/missions européennes (**2**).

1) L'applicabilité du droit international humanitaire

L'étude de l'applicabilité du droit international humanitaire aux opérations/missions menées par l'UE se fera en deux temps. Tout d'abord, nous nous concentrerons sur les arguments en faveur de cette applicabilité (**a**). Ensuite, il conviendra de déterminer le contenu du droit applicable (**b**). Enfin, nous analyserons la position de l'UE sur cette question (**c**).

a/ Les arguments en faveur de l'applicabilité

Voyons dans un premier temps les différents arguments en faveur de l'applicabilité du DIH aux opérations menées par des organisations régionales[779]. Loin d'être évidente, l'applicabilité de ce

779 Sur ces questions, voir notamment : BARTELT (S.), *Der rechtliche Rahmen für die neue operative Kapazität der Europäischen Union,* Lit Verlag, Münster, 2002, 240 pages ; HORVAT (S.), « La règle de droit dans les opérations de la paix », *Actes du dix-septième Congrès international de Scheveningen, 16-21 mai 2006, Recueil XVII de la Société Internationale de Droit Militaire et de Droit de la Guerre*, Printing House of Defence, Bruxelles, 2006, 524 pages, pp. 421-487 ; KOLB (R.), PORRETTO (G.) et VITE (S.), *L'application du droit international humanitaire et des droits de l'homme aux organisations internationales. Forces de paix et administrations civiles transitoires*, Bruylant, Bruxelles, 2005, 500 pages ; NAERT (F.), « Accountability for Violations of Human Rights Law by EU Forces », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 375-394 ; NAERT (F.), *International Law Aspects of the EU's Security and Defence Policy, with a Particular Focus on the Law of Armed Conflict and Human Rights*, Thèse de droit, sous la direction du Professeur Jan Wouters, soutenue le 22 novembre 2008, Katholieke Universiteit Leuven, Faculteit Rechtsgeleerdheid, XV-542 pages ; NAERT (F.), « An EU Perspective », *Seminar on International Peace Operations and International Humanitarian Law*, Sanremo, Rome, 27 mars 2008, 120 pages, pp. 61-64 ; RONZITTI (N.), « L'applicabilità del diritto internazionale umanitario », in N. Ronzitti (ed.), *Le Forze di Pace dell'Unione Europea*, Rubbettino, Rome, 2005, 225 pages, pp. 165-194 ; TSAGOURIAS (N.), « EU Peacekeeping Operations : Legal and Theretical Issues », in M. Trybus et N. White (ed.), *European Security Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 381 pages, pp. 102-133, p. 116 ; VAN HEGELSOM (G.-J.), « International Humanitarian Law and Operations conducted by the European Union », *International Humanitarian Law, Human Rights and Peace Operations*, Proceedings, Sanremo, 4-6 September 2008, 405 pages, pp. 107-114 ; VAN HEGELSOM (G.-J.), « Relevance of IHL in the Conduct of Petersberg Tasks' », in College of Europe and ICRC (ed.), *The Impact of International Humanitarian Law on Current Security Policy Trends,* Proceedings of the Bruges Colloquium, 26-27 octobre 2001, COLEUROP, Bruges, 162 pages, pp. 109-120 ;

sous-système normatif à l'occasion d'opérations de gestion de crise menées par des organisations régionales pose un certain nombre de problèmes délicats, ne serait-ce qu'en raison du fait qu'elles ne sont pas parties aux Conventions de Genève (réservées aux États). On pourrait donc en conclure qu'elles ne sont pas liées juridiquement par le droit international humanitaire. Pourtant, une série d'arguments va nous amener à une conclusion différente. Le premier est de considérer le droit international humanitaire sous sa valeur coutumière : cette position est défendue aussi bien par la Cour internationale de Justice, que par la doctrine[780]. Comme l'affirme le Professeur Tsagourias sans hésitation : « *the bulk of humanitarian law provisions have customary status and as such bind the Union because, according to well-established principle of international law, international organizations are bound by custumary international law* »[781].

Le second argument est de considérer que la position retenue par le Secrétaire général des Nations unies sur la question est loin d'être sans conséquence et participe au phénomène coutumier précité. Dans une circulaire du 6 août 1999, sur le "respect du droit humanitaire par les Forces des Nations unies", le Secrétaire général affirme sans détour que le droit international humanitaire s'applique aux opérations de maintien de la paix menées par l'ONU : en effet, selon l'article premier, paragraphe 1, « *les principes et règles fondamentaux du droit international humanitaire énoncés dans la présente circulaire sont applicables aux forces des Nations unies lorsque, dans des situations de conflit armé, elles participent activement aux combats dans les limites et pendant la durée de leur participation. Ils s'appliquent donc dans les interventions de contrainte et dans les opérations de maintien de la paix quand l'emploi de la force est autorisé dans l'exercice de la légitime défense* »[782]. Autrement dit, les règles et principes fondamentaux du droit international

ZWANENBURG (M.), « Compromise or Commitment : Human Rights and International Humanitarian Law Obligations for UN Peace Forces », *LJIL*, 1998, n° 2, pp. 229-245 ; *Application of International Humanitarian Law and International Human Rights Law to UN-mandated Forces*, Report on the Expert meeting on multinational peace operations, organized by the International Committee of the Red Cross in cooperation with the University Centre for International Humanitarian Law, Genève, 11-12 décembre 2003, 6 pages, http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/5ZBHAZ/File/IRRC_853_FD_Application.pdf

780 CIJ, A*vis consultatif sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, 8 juillet 1996, CIJ Rec. 1996, § 79 ; FERRARO (T.), « *Le droit international humanitaire dans la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne* », *RICR*, 2002, vol. 84, n° 846, pp. 435-461, p. 436 ; MANACORDA (S.), *op. cit.*, note n° 731, p. 577.

781 TSAGOURIAS (N.), *op. cit.*, note n° 778, p. 117. Voir également : BUTKIEWICZ (E.), « The Premisses of International Responsability of the Inter-Governemental Organizations », *Polish Yearbook of International Law*, 1981-1982, vol. 11, pp. 117-140 ; ZWANENBURG (M.), « Toward a More Mature ESDP : Responsability for Violations of International Humanitarian Law by EU Crisis Management Operations », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 395-417, p. 401 ; CJCE, 16 juin 1998, *Racke GmbH & Co c/ Hauptzollamt Mainz,* C-162/96, § 45 ; CJCE, 24 novembre 1992, *Anklagemyndigheden c/ Peter Poulsen and Diva Navigation Corp*, C-286/90, § 9.

782 Nations unies, *Circulaire du Secrétaire général, Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations unies*, ST/SBG/1999/13, 6 août 1999, 4 pages. Voir également : Assemblée générale, *Modèle d'accord entre l'Organisation des Nations unies et les États membres qui fournissent du personnel et de l'équipement à des opérations de maintien de la paix des Nations unies,* Rapport du Secrétaire général, A/46/185, 23 mai 1991, 7 pages, article 28.

humanitaire s'appliquent aux opérations des Nations unies entreprises au titre du Chapitre VII de la Charte, mais aussi lorsqu'un certain seuil d'intensité des hostilités est dépassé. L'idée qui se dégage de la Circulaire du Secrétaire général est que ce qui compte pour l'application du droit international humanitaire est l'existence effective d'hostilités d'une certaine intensité, et non pas les acteurs impliqués[783].

Dès lors, il devient difficile de maintenir l'approche selon laquelle les forces des Nations unies ne vont pas "en guerre' et que dès lors le droit international humanitaire ne leur serait pas applicable[784]. Or, si on aboutit à une telle conclusion pour les opérations menées par l'ONU, il faut estimer qu'il en est de même pour les opérations/missions menées par les organisations régionales. La question de la capacité subjective des autres organisations internationales, notamment des organisations régionales, d'être destinataires de normes de droit international humanitaire, ne se pose pas en des termes fondamentalement différents. Dans la mesure où ces organisations, tout comme les Nations unies, peuvent être amenées à engager des forces armées sur le terrain, conformément aux buts et aux fonctions prévus par leurs actes constitutifs, il faut reconnaître que ces normes leur sont applicables. Cette position est notamment celle du Professeur Sicilianos, qui estime que : « *cette affirmation vaut aussi bien pour l'ONU que pour les organisations régionales. On voit mal, en effet, sur la base de quel argument le droit applicable serait différent en fonction de l'identité de l'organisation internationale – universelle ou régionale – dont les forces sont mandatées pour recourir aux armes sur le terrain (...). En énonçant expressis verbis que les principes et règles fondamentaux du droit humanitaire sont applicables aux forces des Nations unies, le Secrétaire général dissipe toute ambiguïté quant à la capacité des organisations internationales d'être les destinataires de ces normes à partir du moment et dans la mesure où elles constituent des forces mandatées pour recourir aux armes, si nécessaire* »[785]. L'idée peut donc être défendue que la

783 GREENWOOD (C.), « International Humanitarian Law and United Nations Military Operations », *Yearbook of International Humanitarian Law*, 1998, vol. 1, pp. 3-34 ; MURPHY (R.), « United Nations Military Operations and International Humanitarian Law : What Rules Apply to Peacekeepers », *Criminal Law Forum*, 2003, vol. 14, pp. 153-194 ; SAURA (J.), « Lawful Peacekkeping : Applicability of International Humanitarian Law to United Nations Peacekeeping Operations », *Hastings Law Journal,* 2007, vol. 58, pp. 479-531 ; SHRAGA (D.), « The United Nations as an Actor Bound by International Humanitarian Law », *International Peacekeeping,* 1998, vol. 5, pp. 64-81, p. 65.

784 SICILIANOS (L.-A.), « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation », *RGDIP*, 2002, n° 1, pp. 5-45, p. 36.

785 SICILIANOS (L.-A.), *ibid.*. Voir également : CONDORELLI (L.), « Les progrès du droit international humanitaire et la circulaire du Secrétaire général des Nations unies du 6 aout 1999 », dans L. Boisson de Chazournes, V. Gowlland-Debbas (eds.), *The International Legal System in Quest of Equity and University, Liber Amicorum Georges Abi-Saab,* M. Nijhoff, The Hague, 2001, XII-849 pages, pp. 495-502. En ce qui concerne l'OTAN, voir : KOVACS (P.), « Intervention armée des forces de l'OTAN au Kosovo : fondement de l'obligation de respecter le droit international humanitaire », *IRRC*, 2000, vol. 82, pp. 103-128. On peut rappeler que le Procureur du TPIY a ouvert une enquête en 1999 après les allégations de violations du droit humanitaire international par les forces de l'OTAN au cours des bombardements en République fédérale de Yougoslavie. Comme cela a été précisé dans le rapport annuel du TPIY : « *Le Procureur a jugé qu'elle avait le devoir , en tant que Procureur indépendant, d'évaluer ces allégations. Au mois de*

compétence de recourir à la force armée a pour corolaire la capacité *ratione personae* d'être titulaire de droits et d'obligations du droit international humanitaire. Dès lors que l'organisation régionale conformément à ses buts et à ses fonctions peut mener une opération au titre du Chapitre VII, ou dès lors que celles-ci dépassent un certain seuil d'hostilités, il faut admettre qu'elle peut être liée par les règles régissant pareilles situations. En d'autres termes, la capacité matérielle d'avoir recours à la force armée entraine la capacité subjective d'être destinataire de normes du droit international humanitaire[786].

Au vu d'un tel argumentaire, il convient de considérer que le droit international humanitaire s'applique aux opérations de gestion de crise des organisations régionales de maintien de la paix (lors de certaines circonstances, évidemment). Pour autant, nous nous situons au niveau de la théorie, et si le Secrétaire général a jugé nécessaire de venir préciser les règles applicables aux opérations onusiennes, c'est que les solutions à ces questions sont loin d'être cristallisées[787]. C'est notamment à travers la voix des organisations régionales que le principe de l'applicabilité du droit international humanitaire aux opérations de gestion de crise s'ancrera concrètement dans le processus coutumier. L'Union européenne peut donc avoir un impact, apporter sa contribution à cette question.

b/ La question du droit applicable

Cette constatation nous amène à nous interroger sur la substance du droit applicable aux opérations autorisées par le Conseil de sécurité : le droit des conflits armés internationaux ou bien le droit des conflits armés non internationaux ? Selon la définition donnée par le TPIY : « *un conflit armé existe chaque fois qu'il y a recours à la force armée entre États ou un conflit armé prolongé entre les autorités gouvernementales et des groupes armés organisés ou entre de tels groupes au sein d'un*

juin, elle concluait, sur la base d'un rapport établi par un groupe de travail au sein de son bureau, qu'il n'y avait pas lieu d'ouvrir une enquête à ce sujet » (Assemblée générale et Conseil de sécurité, *Rapport annuel du Tribunal Pénal International chargé de poursuivre les personnes accusées de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991,* A/55/273 et S/2000/777, 7 aout 2000, 59 pages, p. 4).

786 BOTHE (M.), *Le droit de la guerre et les Nations unies*, Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, Genève, 1967, 242 pages, p. 191 ; DAVID (E.), *Principes de droit des conflits armés*, Bruylant, Bruxelles, 2002, 994 pages, p. 199 ; EMANUELLI (C.), *Les actions militaires de l'ONU et le droit international humanitaire*, Wilson et Lafleur Itée, Montréal, 1999, 2ème éd, 112 pages, p. 41 ; KOLB (R.), *Droit humanitaire et opérations de maintien de la paix*, Helbing & Lichtenhahn, Genève, 2002, 125 pages, p. 27 ; MEYROWITZ (H.), *Le principe de l'égalité des belligérants devant le droit de la guerre*, Pedone, Paris, 1970, 420 pages, p. 190.

787 Voir notamment : Seminar on *International Peace Operations and International Humanitarian Law*, Sanremo, Rome, 27 mars 2008, 120 pages.

même État »[788]. Cette définition, qui correspond à la distinction traditionnelle entre conflits armés internationaux et non internationaux, cadre mal avec les situations d'opérations de maintien de la paix. Les opérations militaires des organisations régionales ne tombent pas *a priori* sous le coup de ladite définition interprétée à la lettre. Celles-ci n'englobent pas les conflit mixtes, c'est-à-dire les conflits auxquels participent les forces d'une organisation internationale, régionale ou universelle et des entités non étatiques.

Dans sa résolution de 1971, l'Institut de droit international a mentionné parmi les règles applicables de plein droit à l'ONU « *celles qui sont inscrites dans les Conventions de Genève du 12 août 1949* »[789]. Assez curieusement, dans sa résolution de 1999, l'Institut semble faire marche arrière en se référant pour l'essentiel au IIème Protocole additionnel de 1977 et aux autres règles et principes coutumiers applicables aux conflits armés non internationaux[790]. Pourtant, la position adoptée est plutôt d'effacer progressivement la distinction entre conflits armés internationaux et conflits armés internes, dès lors que des "êtres humains sont concernés". Cette approche fut celle de la Chambre d'appel du TPIY et de la Circulaire du Secrétaire général des Nations unies qui ne se « *ne se soucie pas davantage de trancher le casse-tête juridique qu'est la question dite de la "mixité"* »[791]. En effet, la Circulaire énonce un ensemble de principes et de règles applicables en toutes circonstances indépendamment de la nature intrinsèque du conflit et sans faire de distinctions selon que les "casques bleus" sont aux prises avec les forces gouvernementales ou avec des groupes armés non étatiques. Le but de la Circulaire est de garantir un niveau de protection aussi élevé que possible pour les combattants, pour les personnes hors de combat et pour les civils. Pour atteindre cet objectif, la circulaire se réfère à plusieurs règles empruntées au droit des conflits armés internationaux. C'est ainsi par exemple que l'article 8 stipule que les personnes détenues par les forces des Nations unies – quel que soit leur statut juridique - « *sont traitées conformément aux dispositions pertinentes de la troisième Convention de Genève de 1949 qui leur sont applicables mutatis mutandis* ». En évitant de qualifier les personnes détenues de "prisonniers de guerre", la Circulaire leur accorde en fait un niveau de protection équivalent. Cette circulaire, sans être

788 TPI, *Le Procureur c/ Dusko Tadic, allias 'Dule' (Arrêt relatif de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence)*, 2 octobre 1995, App. Aff. IT-94-1-AR 72, § 70.
789 Institut de Droit International, *Résolution sur les conditions d'application des règles humanitaires relatives aux conflits armés aux hostilités dans lesquelles les forces des Nations unies peuvent être engagées*, Session de Zagreb, 1971, *AIDI,* 1992, p. 86, article 2, alinéa 2b.
790 Institut de Droit International, *L'application du droit international humanitaire et des droits fondamentaux de l'homme dans les conflits armés auxquels prennent part des entités non étatiques*, Session de Berlin, 1999, Annuaire 1999, tome 68-II, article IV
791 CONDORELLI (L.), *op. cit*., note n° 784, p. 501 ; SICILIANOS (L.-A.), *op. cit*., note n° 784, p. 35 ; TPIY, Chambre d'appel, *Le Procureur c/ Tadic, Arrêt relatif à l'Appel de la Défense concernant l'Exception Préjudicielle d'Incompétence*, 2 octobre 2005, IT-94-1, § 97, www.icty.org/

exhaustive, énonce un minimum de principes et de règles qui pourraient être applicables également aux forces régionales indépendamment de la qualification du conflit dans lequel celles-ci interviennent et sans préjudice à l'application d'autres règles liant les États qui participent à ces forces à titre conventionnel.

c/ La position de l'UE

On peut rappeler que l'UE a à de nombreuses reprises souligné l'importance qu'elle attachait aux quatre Conventions de Genève, et à la promotion et au respect du droit humanitaire par les tiers[792]. Si l'Union européenne a affiché son intérêt pour ce droit et sa volonté de l'incorporer dans son édifice normatif, l'applicabilité du droit international humanitaire aux opérations de gestion de crise de l'UE est une autre question. Dès 2001, la Présidence du Conseil aborda la question du cadre juridique et des principes généraux qui devaient être appliqués par les acteurs impliqués dans la gestion de crise. Dans la liste dressée des principes généraux devant servir de fil conducteur à l'action des acteurs appelés à participer à la gestion d'une crise, la Présidence rappelle le droit humanitaire comme décrit dans les Conventions de La Haye et de Genève (et leurs Protocoles), datant respectivement de 1899, 1907, 1949 et 1977 : ce droit humanitaire est « *un instrument légal et essentiel (efficient et effectif) pour légalement gérer légalement une situation de crise. Le caractère universel du droit humanitaire et des droits de l'homme fait que la question de sa valeur contraignante ne devrait pas se poser* »[793]. Par la suite, le Conseil Affaires générales et Relations extérieures a adopté une position de référence le 20 juillet 2003. Il déclara qu'il importait *« au cours des opérations de gestion de crise dirigées par l'UE, de respecter (...) les obligations applicables en vertu du droit humanitaire international (...). L'Union vise tout particulièrement à assurer la protection des civils au cours des opérations de gestion de crise »*[794]. Il prit alors toute une série de mesures pour assurer la mise en œuvre des lignes directrices concernant le droit international

792 Conseil de l'Union européenne, *Déclaration de la présidence au nom de l'Union européenne à l'occasion du 60ème anniversaire de l'adoption des quatre Conventions de Genève de 1949*, doc. 12535/1/09 REV 1 (Presse 241), Bruxelles, 12 aout 2009, 2 pages ; Conseil de l'Union européenne, *Conclusions du Conseil sur la promotion du respect du respect du droit humanitaire international*, 2985ème session du Conseil Relations extérieures, Bruxelles, 8 décembre 2009, § 11 ; Position commune 2000/558/PESC du Conseil, 18 septembre 2000, *sur le Rwanda*, JOCE, n° L 236, 20.9.2000, pp. 1-4 ; DESGAGNE (R.), « European Union Practice in the Field of International Humanitarian Law ; an Overview », in V. Kronenberger (ed.), *The European Union and the International Order : Discord or Harmony ?*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2001, 640 pages, pp. 455-477 ; FERRARO (T.), *op. cit.*, note n° 780, p. 445.

793 Conseil de l'Union européenne, *Le concept de l'état de droit. Principes généraux devant conduire à l'élaboration d'un cadre juridique destiné aux acteurs impliqués dans la gestion civile d'une crise*, doc. 13310/01, Bruxelles, 29.10.2001, 7 pages, p. 4.

794 Conclusions du Conseil Affaires générales et Relations extérieures, 20-21 juillet 2003, Bruxelles, § 3.

humanitaire : prise en compte du droit international humanitaire par toutes les instances de prise de décision compétentes dans les missions civiles et militaires ; intégration de cette question dans les mandats des missions/opérations ; collecte éventuelle d'informations susceptibles d'être utiles à la CPI ou dans le cadre d'autres enquêtes sur des crimes de guerre ; intégration de cette question dans les mandats des RSUE ; formation du personnel des opérations/missions de l'UE sur le droit international humanitaire ; mise en place de mécanismes disciplinaires et de responsabilisation des personnels déployés lors des opérations/missions[795]. Pour conclure, on peut préciser que le concept sur l'emploi de la force dans les opérations militaires indique que « *references to the Law of Armed Conflict (LOAC) or International Humanitarian Law (IHL) are deemed to include, where applicable, inter alia, the Geneva Conventions of 12 August 1949, the Protocols additional to these Conventions of 8 June 1977 and the Statute of the International Criminal Court, Rome, 17 July 1998* »[796].

La question qui se pose à ce stade est évidement la suivante : s'agit-il de déclarations d'intention ou d'obligations juridiques ? Il faut noter qu'étant donné que l'Union européenne n'a pas encore établi d'opérations de gestion de crise impliquant des situations dans lesquelles les forces de l'UE seraient amenées à participer activement à des combats, il est tout à fait logique que jusqu'à présent, aucun acte européen n'a encore précisé que le droit international humanitaire s'appliquait à une opération donnée. La question pourrait se poser en ce qui concerne l'applicabilité du droit international humanitaire à l'opération Atalanta. Pourtant, nous considérons au même titre que Madame Laly-Chevalier qu'il « *est vrai que le Conseil de sécurité a pu alimenter la controverse en visant expressément le respect du droit international humanitaire dans ses résolutions (...). Il semble toutefois qu'il faille n'y voir qu'un rappel de l'importance que le Conseil accorde au respect des droits fondamentaux de la personne humaine, et au principe selon lequel les civils ne sauraient être pris pour cibles. En tout état de cause, le Comité international de la Croix Rouge saisi de la question s'est clairement prononcé à l'encontre d'une telle qualification. Les pirates ne sauraient donc être qualifiés de combattants ou de prisonniers de guerre en cas de capture, pas plus que de combattants illégaux (...). Le corps de règles opposables aux États lorsque ces derniers ont recours*

795 Conseil de l'Union européenne, *Lignes directrices concernant la promotion du droit humanitaire international*, doc. 15246/05, Bruxelles, 5.12.2005, 13 pages, § 2 ; Conseil de l'Union européenne, *Conclusions du Conseil sur la promotion du respect du respect du droit humanitaire international*, 2985ème session du Conseil Relations extérieures, Bruxelles, 8 décembre 2009, § 5 ; Conseil de l'Union européenne, *Le concept de l'état de droit. Principes généraux devant conduire à l'élaboration d'un cadre juridique destiné aux acteurs impliqués dans la gestion civile d'une crise*, doc. 13310/01, Bruxelles, 29.10.2001, 7 pages.

796 Conseil de l'Union européenne, *Use of Force Concept for EU-led Military Crisis Management Operations - 1st revision,* Partial Declassification of document 6877/06 RESTREINT UE, doc. 6877/06, Bruxelles, 31 mars 2010, 9 pages, § 5.

à la force meurtrière est le droit international des droits de l'homme »[797].

En guise de conclusion concernant l'applicabilité du droit international humanitaire aux opérations menées par l'UE, il est largement admis que le DIH s'applique aux opérations menées par les organisations régionales intervenant dans un conflit qui dépasse un certain seuil de violence. On voit mal sur la base de quel argument l'Union européenne justifierait sa non application, d'autant plus que sa position officielle est elle-même largement en faveur de son application et de la reconnaissance de son caractère fondamental. On peut donc conclure que l'UE considère que le droit international humanitaire est applicable à ses opérations.

En tout état de cause, les États membres étant partie aux Conventions de Genève et à leurs Protocoles additionnels, les contingents militaires provenant des États membres doivent le respecter. Comme il fut souligné dans la déclaration présidentielle de Salamanque du 24 avril 2002, « *the responsability for complying with IHL, in cases where it applies, in a European Union-led operation, rests primarily with the State to which the troops belong* »[798].

Après avoir étudié la question de l'applicabilité du droit international humanitaire aux opérations/missions menées par l'UE, il convient de se focaliser sur la question de l'applicabilité du droit international des droits de l'Homme.

2) L'applicabilité du droit international des droits de l'Homme

Avant de présenter la question de l'applicabilité du droit international des droits de l'homme aux opérations/missions menées par l'UE, on peut s'interroger sur l'articulation entre l'applicabilité de ce droit et l'applicabilité du DIH. En effet, la question peut se poser de savoir si le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme s'appliquent de manière complémentaire ou concurrente. Il faut considérer, au même titre Nikolaos Tsagourias, que « *in relation to*

797 LALY-CHEVALIER (C.), « Lutte contre la piraterie maritime et droits de l'homme », *RBDI,* n° 1, 2009, pp. 5-51, p. 23.

798 Salamanca Presidency Declaration, 24 April 2002, DIH/Rev.01/Corr.1, § 2. Dans ce sens, le Conseil a invité les États membres à envisager d'accepter la compétence de la Commission internationale humanitaire d'établissements des faits, constituée en vertu de l'article 90 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève de 1949 (Conseil de l'Union européenne, *Conclusions du Conseil sur la promotion du respect du respect du droit humanitaire international*, 2985ème session du Conseil Relations extérieures, Bruxelles, 8 décembre 2009, § 9).

peacekeeping, human right apply to non coercitive operations whereas in coercitive operations, human rights and humanitarian law apply concurrently and complementarily »[799].

Ceci étant posé, nous analyserons la question de l'applicabilité du droit international des droits de l'homme aux opérations/missions menées par l'UE en deux temps. Tout d'abord, la position onusienne, ainsi que la position de la doctrine, seront présentées (**a**). Puis, nous nous concentrerons sur la position de l'UE (**b**).

a/ Les positions onusienne et doctrinale

La question de l'applicabilité du droit international des droits de l'homme aux opérations/missions menées par l'UE peut se poser[800]. La pratique des opérations de maintien de la paix a montré à suffisance que les forces de maintien de la paix étaient parfois capables de porter atteinte aux droits de l'homme des populations locales, et il ne peut être exclu que la pratique des forces de l'UE soient marquées par de telles violations. Pourtant, l'applicabilité des droits de l'homme aux opérations/missions de gestion de crise de l'UE est loin d'être évidente. De nombreux aspects juridiques posent problème, notamment le fait que l'Union européenne ne soit partie à aucun instrument international relatif aux droits de l'homme.

Concernant l'applicabilité du DIDH aux opérations de maintien de la paix, on peut tout d'abord mentionner les principes et orientations définis par le DOMP et le Département à l'appui des missions des Nations unies. D'après ce document, « *le droit international des droits de l'homme constitue une composante essentielle du cadre normatif global des opérations de maintien de la paix des Nations unies. (...). Les opérations de maintien de la paix des Nations unies doivent évoluer dans le respect total des droits de l'homme tout en essayant de faire avancer les droits de*

799 TSAGOURIAS (N.), *op. cit*., note n° 779, p. 118. Voir également : KRIEGER (H.), « A Conflict of Norms : the Relationship Between Humanitarian law and Human Rights Law in the ICRC Customary Law Study », *Journal of Conflict and Security Law*, 2006, n° 2, pp. 265-291 ; LALY-CHEVALIER (C.), « Lutte contre la piraterie maritime et droits de l'homme », *RBDI,* 2009, n° 1, pp. 5-51, p. 23 ; NAERT (F.), *op. cit.,* note n° 779, pp. 385-386 ; ICJ, *Advisory opinion on the legal consequences of the construction of a wall in the occupied Palestinian teritory*, 9 juillet 2004, § 106 ; Lignes directrices de l'Union européenne concernant la promotion du droit humanitaire international 2005/C 327/04, JOUE, n° C 327, 23.12.2005, pp. 4-7, § 12.

800 Voir notamment : BARTELT (S.), *op. cit*, note n° 779 ; *Application of International Humanitarian Law and International Human Rights Law to UN-mandated Forces*, Report on the Expert meeting on multinational peace operations, organized by the International Committee of the Red Cross in cooperation with the University Centre for International Humanitarian Law, Genève, 11-12 décembre 2003, 6 pages, http://www.icrc.org

l'homme à travers la mise en œuvre de leur mandat. Le personnel d'une opération de maintien de la paix des Nations unies, qu'il soit militaire, policier ou civil, devrait se conduire en conformité avec le droit international en matière des droits de l'homme et comprendre le rapport entre les tâches qui lui sont confiées et les droits de l'homme. Il incombe au personnel des Nations unies de tout faire pour éviter les violations des droits de l'homme. Il doit être en mesure de reconnaître les abus et les violations des droits de l'homme et se tenir prêt à intervenir de manière appropriée, tout en restant dans les limites de son mandat et de ses compétences »[801]. On peut noter ici que le DOMP ne fait aucune distinction quant au contenu des droits de l'homme applicables aux opérations.

Une partie importante de la doctrine s'est également penchée sur l'épineuse question. Si l'on veut résumer l'approche de ces auteurs, le raisonnement se fait en deux temps. Tout d'abord, il est considéré que le *jus cogens* ou les droits indérogeables sont applicables dans tous les cas de figure. Comme l'écrivent les Professeurs White et Trybus, « *there appears to be no doubt that organizations possessing international legal personality and being active in international relations are subject, at the very least, to jus cogens or peremptory norms of international law, such as those prohibiting aggression, and genocide, and other basic principles, for example, of human rights (...). This means that organizations are bound for instance by basic principles of human rights law, so that the EU cannot simply promote human rights : it is itself bound by them, in its peacekeeping operations* »[802]. L'argument est qu'une partie de ces dispositions a désormais valeur générale et s'applique indépendamment des obligations prises par voie conventionnelle par l'État d'appartenance du militaire ou du policier : ainsi en est-il en ce qui concerne l'interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants. Ensuite, pour ce qui a trait aux autres droits de l'homme, cela dépendrait du mandat de l'opération. Lorsque l'opération exerce un contrôle total sur le territoire, le cadre entier des droits de l'homme serait applicable. Dans les autres cas, il convient d'estimer - au même titre que le Professeur Tsagourias - que « *only those rights connected with the particular exercise of jurisdiction* » trouveraient à s'appliquer[803].

---

801 Nations unies, *Opérations de maintien de la paix des Nations unies – Principes et orientations*, document établi par le DOMP et le Département à l'appui aux missions, 2008, 108 pages, pp. 14-15. Voir également : Assemblée générale – Conseil de sécurité, *Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations unies*, A/55/305 – S/2000/809, 21 aout 2000, 84 pages, p. 18, §6 e).

802 WHITE (N.-D.) et TRYBUS (M.), « Conclusions on the Current State of European Security Law », in M. Trybus et N. White (ed.), *European Security Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 381 pages, pp. 353-358, p. 331 et p. 354. Voir également : ARLOTH (J.) et SEIDENSTICKER (F.), *The ESDP Crisis Management Operations of the European Union and Human Rights*, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin, 67 pages, spécialement pp. 15-16 ; HAZELZET (H.), « Human Rights Aspects of EU Crisis Management Operations : From Nuisance to Necessity », *International Peacekeeping,* 2006, vol. 13, pp. 564-581 ; MANACORDA (S.), *op. cit.*, note n° 731, p. 577 ; Institut de Droit International, *L'application du droit international humanitaire et des droits fondamentaux de l'homme dans les conflits armés auxquels prennent part des entités non étatiques,* Session de Berlin, 1999, 5 pages, article X.

803 TSAGOURIAS (N.), *op. cit.* note n° 779, p. 120.

Il faut lire cette applicabilité spécifique et potentiellement réduite des droits de l'homme au regard de la primauté des obligations issues de la Charte des Nations unies sur toute autre obligation internationale (articles 25 et 103 de la Charte). En effet, il faut garder à l'esprit que les opérations de maintien de la paix, spécialement les opérations militaires, se déroulent dans un contexte différent de la normale. Dès lors, il est nécessaire d'adapter l'applicabilité des droits de l'homme à ces circonstances particulières, notamment par la possibilité de déroger à certains droits de l'homme, lorsqu'il s'agit de remplir les objectifs contenus dans une résolution onusienne qui permet d'user de tous les moyens nécessaires. « *The long-term solution to this issue may not be to "bar the door" to human rights principles and their advocates but, rather, to ensure that human rights accountability mechanisms take into consideration* » la nature spécifique des opérations de maintien de la paix[804].

Ceci étant posé, on voit mal sur la base de quel argument les organisations régionales pourraient considérer qu'elles ne sont pas tenues au respect des droits de l'homme lors de leurs opérations[805]. Il faudrait donc considérer en guise de première conclusion que l'Union européenne et les États membres sont liés par les droits de l'homme en tant que principes généraux du droit coutumier, lorsqu'ils participent, organisent et dirigent une opération/mission de maintien de la paix, plus précisément lorsqu'ils exercent une autorité sur des personnes ou sur un territoire hôte. Comme nous l'avons vu pourtant, la question de la détermination du contenu des droits de l'homme applicables reste incertaine et devrait être déterminée en fonction des mandats des opérations/mission. Il convient à présent d'analyser la position de l'UE sur la question.

b/ La position de l'UE

Nous envisagerons tout d'abord la question du respect par les opérations/missions et par leurs membres du droit international des droits de l'homme (**α**), avant d'envisager la place croissante que

804 WATKIN (K.), « Controlling the Use of Force : A Role for Human Rights Norms in Contemporary Armed Conflict », *AJIL*, 2004, n° 1, pp. 1-34, p. 24. Voir également : NAERT (F.), *op. cit.*, note n° 779, pp. 392-393 ; KRAJEWSKI (M.), « Foreign Policy and the European Constitution », *YBEL*, 2003, vol. 22, pp. 435-462, p. 455.

805 On peut rappeler ici la position retenue par la CEDH dans l'affaire Bosphorus. Elle avait affirmé que lorsque les États membres créaient des organisations internationales pour coopérer dans certains domaines d'activités ou pour renforcer leur coopération, et qu'ils transféraient des compétences à ces organisations et leur accordaient des immunités, la protection des droits fondamentaux pouvaient s'en trouver affectée. Pour la Cour, il serait contraire au but et à l'objet de la Convention que les Etats contractants soient ainsi exonérées de toute responsabilité au regard de la Convention dans le domaine d'activité concerné. La Cour rappelle ensuite que la convention a pour but de protéger des droits non pas théoriques ou illusoires, mais concrets et effectifs' (CEDH, *Bosphorus c. Irlande*, 30 juin 2005, req. n° 45036/98, § 152, www.echr.coe.int/).

cet aspect occupe dans les mandats des opérations/missions menées par l'UE (**β**).

α/ Le respect du DIDH par l'UE

Concernant le premier aspect de notre analyse, il est clair que la politique de gestion des crises de l'UE s'inscrit dans le cadre d'un système juridique dans lequel le caractère contraignant du droit international a un rôle central. On peut d'ailleurs préciser – avant d'aller plus loin dans l'analyse -, que le respect des droits de l'homme est une condition *sine qua non* de la légalité, mais aussi un paramètre important de la légitimité démocratique des politiques européennes communautaires. Dans le cadre juridique interne à l'Union européenne, les droits de l'homme tiennent une place majeure, tout autant que dans les traditions constitutionnelles des États membres[806]. Pourtant, la question de l'obligation du respect des droits de l'homme par les membres des opérations/missions de l'UE est loin d'être évidente. En effet, la plupart des avancées européennes en matière du respect des droits de l'homme par les institutions européennes sont le résultat d'une œuvre jurisprudentielle,, dont le respect est assuré par la CJCE, et qui est propre au domaine communautaire[807]. Or, la CJCE n'a pas de compétences en matière de PESC. La question des droits de l'homme dans la gestion des crises dépend donc du cadre propre instauré pour celle-ci.

En 2003, le Conseil Affaires générales et Relations extérieures déclara qu'il importait, au cours des opérations de gestion de crise dirigées par l'UE, de respecter les obligations applicables en vertu du droit international en matière de droits de l'homme[808]. Afin de vérifier l'importance donnée au respect des droits de l'homme dans les opérations/missions de l'UE, il est nécessaire d'examiner les actes requis à leur lancement : les décisions du Conseil et les accords conclus avec les tiers. Ces actes indiquent le cadre juridique d'intervention des opérations/mission. Par contre, ils n'indiquent pas que les opérations/missions et les membres de l'UE sont tenus de respecter le droit international

806 Articles 2, 6 et 21 du TUE.

807 CJCE, 16 juin 2005, *Maria Pupino*, C-105/03, § 58, http://curia.europa.eu ; CJCE, 12 novembre 1969, *Erich Stauder c/ City of Ulm – Sozialamt*, C-29/69, § 7 ; CJCE, 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft mbH c/ Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel,* C-11/70, §§ 3-4 ; CJCE, 14 mai 1974, *J. Nold, Kohlen und Baustoffgrobhandlung c/ Commission*, C-4/73, § 13 ; CJCE, 28 octobre 1975, *Roland Rutili c/ Ministère de l'intérieur,* C-36/75, § 32 ; CJCE, 21 septembre 1989, *Hoechst AG c/ Commission,* C-46/87 et C-227/88, § 13 ; CJCE, 13 décembre 1979, *Liselotte Hauer c/ Land Rheinland Pfalz*, C-44/79, §§ 13-15 ; CJCE, 27 juin 2006, *Parlement européen c/ Conseil de l'Union européenne*, C-540/03, §§ 35-38 ; CJCE, 15 mai 1986, *Marguerite Johnston c/ Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, C-222/84, §§ 18-19 ; CJCE, 13 Juillet 1989, *Hubert Wachauf c/ Baudesamt für Ernährung und Firstwirtschaft*, C-5/88, § 19 ; CJCE, 18 juin 1991, *Elliniki Radiophonia Tileorassi AE and Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou c/ Dimotiti Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas and Nicolaos Avdellas and others*, C-260/89, §§ 42-45.

808 Conclusions du Conseil Affaires générales et Relations extérieures, 20-21 juillet 2003, Bruxelles, § 3.

des droits de l'homme. On peut donc regretter tout d'abord que les décisions de lancement d'une opération/mission ne précisent pas que celles-ci et leurs membres sont tenus au respect du DIDH (à l'exception d'une décision que nous verrons plus loin). A défaut, cette précision devrait être incluse dans les accords sur le statut des forces, ce qui permettrait de parvenir à un équilibre avec l'ampleur des immunités qui leur sont reconnues.

On peut alors s'intéresser au concept sur l'emploi de la force dans les opérations militaires. Il est indiqué que « *wherever this concept refers to human right law, this reference is inter alia deemed to include, when applicable, the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, signed in Rome on 4 November 1950 as amended and supplemented, the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment, signed in New York on 10 December 1084, and the International Covenant Civil and Political Rights adopted by the UN General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966* »[809]. On peut ici faire quelques remarques. La première est que ce concept ne concerne que les opérations militaires et ne concerne donc pas les missions civiles menées par l'UE. Ensuite, il est regrettable que la seule mention expresse de la nécessité de respecter les droits de l'homme soit incluse dans un texte peu clair et partiellement déclassifié. Si on compare les positions européennes avec la position catégorique et sans ambiguïté retenue par le DOMP, on peut conclure qu'il serait souhaitable que l'UE inclue dans un texte de référence majeur que "les opérations/missions de gestion des crises de l'UE doivent évoluer dans le respect total des droits de l'homme".

En dehors d'une inclusion explicite dans ces textes, l'argument est alors – comme l'écrit Frédérik Naert - de considérer que « *the EU is in a unique position by virtue of its strong commitment to human rights, its legally binding obligation to respect human rights in the exercise of its juridiction under Article 6 TEU and its possible future accession to the ECHR, while it is also bound by customary international human rights law. Futhermore, as a matter of policy, it is difficult to see how the EU could not accept that it is bound by human rights in peace operations, which usually, at least in part, aim at promoting the rule of law and human rights as part of the EU's foreign policy objectives, without losing its credibility* »[810].

On peut cependant noter que les États membres sont liés par de nombreux textes de DIDH et que,

809 Conseil de l'Union européenne, *Use of Force Concept for EU-led Military Crisis Management Operations - 1st revision,* Partial Declassification of document 6877/06 RESTREINT UE, doc. 6877/06, Bruxelles, 31.03.2010, 9 pages, § 5.
810 NAERT (F.), *op. cit*, note n° 779, p. 392.

par conséquent, ils sont tenus de respecter les droits de l'homme. En ce sens, « *Human rights committee considers that Member States remain bound by the international Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) with respect to their forces taking part in peace operations* »[811]. Les Etats membres sont également tenus au respect de la CEDH. On pourrait évidemment ici se poser la question de l'applicabilité extraterritoriale des instruments internationaux auxquels sont parties les États membres : il faut bien comprendre que si les droits de l'homme ont été originellement conçus pour régir les relations entre un État et ses propres citoyens, à partir du moment où les États peuvent être amenés à exercer des pouvoirs à l'extérieur de leurs frontières, la question de l'applicabilité extraterritoriale des instruments des droits de l'homme apparaît. Il s'agit d'une question controversée, bien que quelques juridictions internationales semblent avoir généralement acceptées l'applicabilité extraterritoriale, notamment pour les personnes ou les territoires sous le contrôle effectif d'un État. « *This is, inter alia, the case with the European Convention of Human Rights (ECHR) according to the jurisprudence of the European Court of Human Rights and with the ICCPR according to the Human Rights Committee (HRC) and the International Court of Justice* »[812].

β/ L'inclusion des droits de l'homme dans les mandats

Concernant maintenant la place que la question des droits de l'homme occupe dans le mandat des opérations/missions menées par l'UE, il convient de distinguer les mandats qui insèrent cette question de manière implicite de ceux qui l'incluent explicitement. On peut considérer tout d'abord que la plupart des mandats des opérations/missions de l'UE ont contenu des activités indirectement liées à la protection des droits de l'homme. En effet, des activités telles que la protection des civils, l'amélioration de la situation humanitaire (opération Artemis, Opération EUFOR RD Congo), ou

811 Human Rights Committee, *General Comment n° 31 on Article 2 of the Covenant : the Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant,* 21 April 2004, 80th session, CCPR/C/74/CRP/4/Rev.6, § 10.

812 NAERT (F.), *op. Cit.,* note n° 779, p. 383. Voir également : CEDH, gr. ch., *Affaire Medvedyev et autres c/ France*, 29 mars 2010, req. n° 3394/03, § 67, www.echr.coe.int/ ; CEDH, *Loizidou c/ Turquie (exceptions préliminaires)*, 23 mars 1995, req. 15318/89, § 62, www.echr.coe.int/ ; CEDH, Ö*calan c/ Turquie,* 12 mai 2005, req. 46221/99, § 91, www.echr.coe.int/ ; CEDH, *Issa and others v. Turkey*, 16 novembre 2004, req. n° 31821/96, § 74, www.echr.coe.int/ ; CEDH gr. ch., *Vlastimir et Borka Bankovic, Zivana Stojadinovic, Mirjana Stoimenovski, Dragana Joksimovic et Dragan Sukovic c/ Belgique, République tchèque, Danemark, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Espagne, Turquie et Royaume-Uni,* Décision sur la recevabilité de la requête n° 52207/99, 12 décembre 2001, §§ 59-82, www.echr.coe.int/ ; Comité des droits de l'homme, *Lopez Burgos c/ Uruguay,* CCPR/C/13/D/52/1979, n° 52/1979, 29 juillet 1981, § 12 ; Comité des droits de l'homme, *Celiberti de Casariego c/ Uruguay*, CCPR/C/13/D/56/1979, n° 56/1979, 29 juillet 1981, § 13 ; COOMANS (A.-P.-M.) et KAMMINGA (T.) (ed.), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Intersentia, Antwerp, 2004, XIV-281 pages.

des activités telles que la réforme du secteur de la justice pénale, la formation des force de sécurité conformément aux meilleures normes internationales et européennes, la mise en place d'une police multiethnique, ou les conseils pour réformer les législations nationales (EUSEC RD Congo, EUJUST Themis) sont toutes des activités abordées sous l'angle du respect des droits de l'homme. On peut également faire rentrer dans cette catégorie les cas dans lesquels les missions/opérations sont chargées de surveiller la mise en œuvre d'un accord de paix (Opération Concordia). Il est clair que toutes ces tâches confiées aux opérations/missions sont liées aux objectifs du respect et de la promotion des droits de l'homme.

Concernant à présent les mandats qui incluent des objectifs spécifiques sur les droits de l'homme, il est possible d'en relever quelques exemples dans les opérations/missions les plus récentes de l'UE. On peut relever ainsi que l'engagement en faveur du droit international des droits de l'homme s'est manifesté concrètement lors de l'opération Atalanta de l'UE. L'article 12.2 de l'action commune 2008/851/PESC indique clairement qu'aucune personne « *ne peut être transférée à un État tiers, si les conditions de ce transfert n'ont pas été arrêtées avec cet État tiers d'une manière conforme au droit international applicable, notamment le droit international des droits de l'homme pour garantir en particulier que nul ne soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à tout autre traitement cruel, inhumain ou dégradant* »[813]. On peut également relever l'inclusion de la question du respect des droits de l'homme dans la mission européenne au Kosovo : EULEX Kosovo doit en effet veiller « *à ce que toutes ses activités s'exercent dans le respect des normes internationales en matière des droits de l'homme et d'intégration du principe de l'égalité entre les hommes et les femmes* »[814].

Sous l'impulsion notamment des demandes onusiennes en ce sens, il est évident que les droits de l'homme prennent une importance croissante dans les mandats des opérations/missions de l'UE, en les imprégnant ou en étant inclus explicitement. Il est important que l'UE parviennent à intégrer systématiquement dans les mandats de ses opérations/missions des activités comprenant des mesures essentielles pour la défense des droits de l'Homme. En outre, comme nous l'avons déjà vu,

813 Action commune 2008/851/PESC du Conseil, 10 novembre 2008, *concernant l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie*, JOUE, n° L 301, 12.11.2008, pp. 33-37, article 12.2 ; Conseil de l'Union européenne, *Liste des notifications, accords, déclarations et arrangements à réaliser ou à émettre en application des résolutions 1814 (2008) et 1816 (2008) du CSNU et des articles 11 à 14 du projet d'action commune sur la piraterie*, doc. 14491/1/08, Bruxelles, 21.10.2008, 6 pages, p. 5.
814 Action commune 2008/124/PESC du Conseil, 4 février 2008, *relative à la mission 'État de droit' menée par l'Union européenne au Kosovo, EULEX KOSOVO*, JOUE, n° L 42, 16.2.2008, pp. 92-98, article 3 i).

la pratique d'inclure des experts des droits de l'homme dans les missions/opérations se consolident[815]. Ces nécessités ont d'ailleurs été précisées dans de nombreux documents de l'UE. Ainsi dans le document 10076/06, une note du Secrétariat du Conseil indique que « *the protection of human rights should be systematically addressed in all phases of ESDP operations, both during the planning and implementation phase, including by measures ensuring that the necessary human rights expertise is available to operations at headquarters level and in theatre ; training of staff ; and by including human rights reporting in the operational duties of ESDP missions* »[816].

En guise de conclusion, il convient de souligner les efforts importants qui ont été menés au niveau européen pour accorder une place majeure au respect du DIH dans la gestion des crises. Si aucune opération n'a encore permis de déterminer le degré de cette importance dans la pratique, la position de l'UE sur la question apparaît dépourvue d'ambiguïté. On ne peut toutefois parvenir aux mêmes conclusions en matière du respect du DIDH. Alors que le DOMP a posé clairement cette nécessite dans le cadres de ses "principes et orientations", une telle mention fait défaut au niveau européen. Des efforts doivent être entrepris pour inclure systématiquement et explicitement cette question dans le cadre des mandats de ses opérations/missions. De surcroît, un texte de référence devrait être établi sur cette question. On pense notamment à une inclusion dans le TUE, qui indiquerait que les opérations/missions menées par l'UE sont tenues de respecter le DIH et le DIDH. A défaut, la question de l'adhésion de l'UE à la CEDH permettra, on l'espère, de pallier cette lacune. L'Union a un rôle majeur à jouer en tant que système de sécurité régionale sur ces différentes questions. En posant clairement l'applicabilité du DIDH à sa gestion des crises, elle se positionnerait en tant qu'organisation pionnière sur ces questions.

Il convient à présent de se pencher sur le problème de la densification et de la cacophonie des normes d'application dans la gestion des crises européenne.

815 ARLOTH (J.) et SEIDENSTICKER (F.), *op. cit.*, note n° 801 ; HOWORTH (J.), *Security and Defence Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2007, 336 pages, p. 254 ; PALADINI (L.), « Le missioni di pace dell'Unione europea e il rispetto dei diritti dell'uomo », *Storicamente*, 2008, n° 4, www.storicamente.org

816 Conseil de l'Union européenne, *Mainstreaming human rights across CFSP and other EU policies*, doc. 10076/06, Bruxelles, 7.06.2006, 10 pages, p. 6, point I-7. On peut souligner l'élaboration, à l'intention des missions PESD, d'un manuel opérationnel ('field manual') standard portant sur les droits de l'homme (Conseil de l'Union européenne, *Conclusions du Conseil sur la mise en œuvre de la politique de l'UE en matière de droits de l'homme et de démocratisation dans les pays tiers*, doc. 16719/06, Bruxelles, 13.12.2006, 7 pages, p. 3, § 8).

<u>PARAGRAPHE II</u> : Les problèmes posés par la densification des normes applicables aux opérations de maintien de la paix

Il s'agit ici de mesurer toute l'importance à ce qu'un socle commun et transparent détermine les normes applicables à une opération de maintien de la paix. Dans le cadre de ces opérations/missions, il est essentiel que tous les membres soient soumis aux mêmes règles, et que celles-ci aient été déterminées par l'organisation qui mène l'opération/mission, sous l'aune des principes fondamentaux qui guident son action. Pourtant, on ne peut pas parvenir à un tel constat en ce qui concerne le cadre européen. Parallèlement aux normes d'application communes, des normes internationales, nationales et locales vont également trouver à s'appliquer. Il s'ensuit parfois une confusion quant à la norme applicable et l'on ne peut que constater que le cadre des opérations de maintien de la paix manque de clarté juridique et d'harmonie sur la question. Pour mener à bien notre analyse, et tenter de mettre en exergue les points posant problèmes, il conviendra de souligner la nécessité d'un socle normatif commun aux opérations européennes (**A**), et plus largement aux opérations de maintien de la paix (**B**).

A] La nécessité d'un socle normatif commun aux opérations européennes

On peut noter que la participation de l'Union européenne à des opérations/missions de gestion de crises entraîne une densification des normes d'application. Les organes compétents de l'UE vont être amenés à décider des normes applicables aux opérations/missions de gestion des crises de l'UE, créant ainsi un socle commun à l'ensemble des membres (**1**). Pourtant, l'ensemble des normes applicables aux opérations européennes ne sont pas d'application commune. Il existe en effet une disharmonie en matière pénale (**2**).

1) Les normes d'application commune

Concernant les normes d'application commune, on peut citer tout d'abord la décision qui fonde l'opération ou la mission : elle pose notamment les fondements juridiques de l'opération et détermine le mandat. En outre, l'Union européenne conclut pour chaque opération/mission un accord sur le statut de ses forces avec les Etats hôtes. Celui-ci va notamment déterminer les immunités dont bénéficieront l'ensemble des membres de l'opération/mission, et mettre en place un

cadre de règlement des différends. Par ailleurs, l'UE peut être amenée à conclure des accords de participation avec des États tiers ou des organisations internationales. Dans ce cas, les membres de ces Etats tiers seront soumis au cadre juridique de l'opération/mission. Par ailleurs, des conventions entre les membres de l'organisation ou avec des États tiers sur le partage des moyens et des tâches, et d'autres arrangements techniques ou des mémorandum d'accord, peuvent être décidés[817]. Enfin, un plan d'opération/mission, un code de conduite et des règles d'engagement doivent être déterminés pour chaque mission/opérations[818].

Au sein de cet ensemble commun, on peut s'arrêter un instant sur les règles d'engagement. Les règles d'engagement sont utilisées pour fixer les conditions du recours à la force au-delà des situations relevant de la légitime défense, de l'assistance à personne en danger et de l'état de nécessité. Elles ne limitent jamais le droit à la légitime défense. Les règles d'engagement ont deux utilités fondamentales. D'abord, elles définissent les circonstances et le type de force à laquelle les forces de l'UE peuvent avoir recours. Ensuite, elles précisent le degré et les limites relatives à l'emploi de cette force[819]. Trois éléments posent ici problème : le premier est que ces règles ne concernent pas les règles de légitime défense (emploi reconnu et légitime de l'emploi de la force dans le cadre d'une opération de maintien de la paix), mais les autres situations d'usage de la force dans le cadre d'une opération militaire de gestion des crises. Elles comprennent évidemment l'usage des armes, mais intègrent aussi toute mesure conduisant à restreindre les libertés individuelles, ainsi que les actions ou mesures qui peuvent être perçues comme agressives ou provocantes par un adversaire potentiel[820]. Les règles d'engagement ont donc vocation à encadrer le recours à la force en dehors des cas de légitime défense, lorsqu'il est autorisé sur d'autres fondements, par exemple une résolution du Conseil de sécurité prise en vertu du Chapitre VII de la Charte et autorisant l'utilisation de "tous les moyens nécessaires". La question se pose alors des conditions d'encadrement de cet usage, dans la mesure où les résolutions qui décident des missions n'apportent

817 Voir par exemple : Par exemple : *Accord entre l'Union européenne et le Monténégro sur la participation du Monténégro à l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie (opération Atalanta),* JOUE, n° L 88, 8.4.2010, pp. 3-8 ; article 18 de l'*Accord entre l'Union européenne et la République du Tchad relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne dans la République du Tchad*, JOUE, n° L 83, 26.3.2008, pp. 40-45.

818 Voir par exemple : Conseil de l'Union européenne, *Generic standards of Behaviour for ESDP Operations*, doc. 8373/3/05, Bruxelles, 18.05.2005, 12 pages.

819 ZEN-RUFFINEN (P.), « Les règles d'engagement », Revue Militaire Suisse, avril 2006, www.revuemilitairesuisse.ch. Voir également : NATO, NATO Rules of engagement, NATO document MC 362/1, Brussels, NATO Public Diplomacy division 2003 ; Nations unies, *Règles d'engagement pour les opérations de maintien de la paix des Nations unies*, avril 2002, doc. MD/FGS/020.0001.

820 Ces définitions reflètent l'évolution des missions confiées aux militaires dans le cadre des opérations de soutien de la paix, militaires à qui on demande de plus en plus souvent de se substituer aux forces de police, ce qui les conduit, par exemple, à procéder à des contrôles d'identité, à détenir des individus ou arrêter des criminels de guerre.

souvent aucune précision en la matière, c'est-à-dire aucune limite expresse à l'usage de la force. Cette limite serait implicite au sens où cette usage de la force ne pourrait qu'être conforme aux règles du droit international[821]. Le dernier problème soulevé réside dans le fait, qu'à raison de leur rattachement à la dimension militaire de l'action, elles sont classifiées et partant, non accessibles[822]. Les règles encadrant les situations dans lesquelles des forces armées peuvent faire usage de "tous les moyens nécessaires", en dehors des cas de légitime défense, pour des tâches opérationnelles de plus en plus larges, sont donc tenues secrètes ou en partie secrètes. De surcroît, d'une organisation régionale à une autre, des écarts et des approches divergentes peuvent exister.

Pour résoudre en partie cette absence de transparence et de sécurité juridique, l'UE a procédé à une déclassification partielle du concept de l'UE quant à l'usage de la force[823]. Elle y rappelle les principes de base des règles d'engagement, notamment le fait que l'autorité civile ou militaire doit pouvoir contrôler l'emploi de la force aux différents échelons du commandement, et ce, en fonction des limitations qu'imposent les impératifs politiques, militaires et juridiques[824]. En outre, elle précise que ces règles sont basées sur l'idée d'une gradation de la violence, mettant en œuvre le principe de proportionnalité. Seule la force minimale et nécessaire à l'objectif doit être utilisée : « *all use of force in EU-led military operations – in self-defence and under the Rules of Engagement (ROE) – must always be in conformity with international standards, especially international law, as defined in applicable international treaties, customary international law, and relevant decisions by international organisations. Competent authorities at an international, regional and national level must ensure that the use of force policy and ROE remain within the mandate and do not jeopardise the execution of the military operation or put lives at stake unnecessarily* »[825].

821 ROULOT (J.-F.), « Le recours à la force dans le cadre d'une mission de maintien de la paix sous l'égide de l'ONU », *RDP*, 2006, n° 6, pp. 1617-1632, p. 1618 ; RYNIKER (A.), « Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations unies », *RICR,* Décembre 1999, pp. 795-817.

822 TRICOT (J.), « Synthèse des débats », *RSCDC*, 2004, n° 3, pp. 627-631, p. 630.

823 Conseil de l'Union européenne, *EU Concept for the Use of Force in EU-led Military Operations*, Partial declassification of document 17168/09 RESTREIT UE, doc. 17168/09, Bruxelles, 4.02.2010, 13 pages ; Conseil de l'Union européenne, *Use of Force Concept for EU-led Military Crisis Management Operations - 1st revision,* Partial Declassification of document 6877/06 RESTREINT UE, doc. 6877/06, Bruxelles, 31.03.2010, 9 pages.

824 « *The autorisation of, and guidance on, the use of force in such operations must be given by the competent political authorities on the basis of military and legal advice. This autorisation and guidance is an essential part of the political guidance and strategic direction over EU-led militaraty operations, which is exercised by the Political and Security Committee (PSC) under the authority of the Council* » (Conseil de l'Union européenne, *EU Concept for the Use of Force in EU-led Military Operations*, Partial Declassification of document 17168/09 RESTREIT UE, doc. 17168/09, Bruxelles, 2.02.2010, 13 pages, p. 7, § 1).

825 Conseil de l'Union européenne, *EU Concept for the Use of Force in EU-led Military Operations*, Partial Declassification of document 17168/09 RESTREIT UE, doc. 17168/09, Bruxelles, 2.02.2010, 13 pages, p. 7, § 2.

Comme le souligne le Professeur Paladini, de manière très juste, *« le regole di ingaggio dovranno quindi essere redatte in modo da creare una piattaforma comune ai diversi contingenti posti sotto il controllo militare unificato dell'Unione europea. Tale consegna assume una certa importanza alla luce della sistematica partecipazione di Stati terzi alle missioni dell'Unione europea e alla conseguente possibilità che non tutti i Paesi coinvolti siano vincolati al medesimo standard di rispetto del diritto umanitario e dei diritti dell'uomo. Infatti, soprattutto con riguardo al diritto internazionale umanitario (in particolare ai protocolli) la geometria delle ratifiche è alquanto variabile, pertanto la capacità delle regole di ingaggio di creare un livello comune di rispetto dei diritti dell'uomo e del diritto internazionale »*[826].

Toutefois, de nombreux auteurs se sont interrogés sur la valeur juridique des ROE de l'UE et partant, « *quant à leur prise en compte pour l'établissement de la responsabilité pénale des membres des forces* »[827]. Rien ne permet, en effet, de considérer que les normes nationales qui encadrent le recours à la force ne continuent pas à s'appliquer[828]. Les États ont appliqué automatiquement, presque par réflexe, leur droit pénal interne, lequel fixe un cadre de l'usage de la force en général et de la force publique en particulier. Par rapport à d'autres nations, la France semble plutôt être en avance sur ce problème, en admettant que ses soldats de la paix sont soumis non plus au droit pénal mais au droit international. Il s'agit de l'article 17 alinéa 2 du nouveau statut

826 PALADINI (L.), *op. cit.*, note n° 814 : « Les règles d'engagement devront être rédigées de manière à créer un socle commun aux différents contingents militaires placés sous le commandement militaire unifié de l'Union européenne. Ces règles sont importantes, eu égard au fait que des États tiers participent systématiquement aux opérations de l'UE, et qu'il est possible que parmi eux tous ne respectent pas les mêmes standards de protection du droit humanitaire et des droits de l'homme. En effet, la ratification des conventions relatives à la mise en œuvre du droit international humanitaire (en particulier les protocoles) est à géométrie variable, de sorte que les règles d'engagement communes permettent de mettre en place un niveau commun de respect des droits de l'homme et du droit international » (traduit par nous-même).

827 TRICOT (J.), « Synthèse des débats », *RSCDC*, 2004, n° 3, pp. 627-631, p. 630. Voir également : RIVELLO (R.), « Opérations extraterritoriales et droit pénal international », *Missioni Militari di Peace Keeping e Cooperazione in Materia Penale,* Séminaire réalisé sous l'égide du Consiglio della Magistratura Militare Italien, San Remo, 10-12 octobre 2003, 38 pages, pp. 37-38, www.difesa.it : « *Selon un point de vue doctrinal, soutenu par exemple dans le cadre de ce projet de recherche par la délégation française, ces Règles ne pourraient être assimilées qu'à des ordres donnés par des commandants, elles pourraient en outre rester secrètes et ne pourraient pas être invoquées devant la justice. Ce qui peut s'avérer vrai s'il s'agit de Règles d'engagement particulières à une force armée nationale donnée, mais n'est plus le cas, de l'avis des auteurs, dans l'hypothèse de forces multinationales dont l'intervention est décidée ou coordonnées par une organisation internationale. Les sujets qui définissent les ROE sont alors des organes de l'organisation internationale donnée, qui dans l'exercice de cette fonction possèdent un pouvoir normatif. Les Rules of engagement ont donc une nature de source de droit dérivé du système juridique de l'organisation internationale qui les prévoit et le juge national pourra tout à fait en tenir compte, en leur attribuant le rang qui revient aux règles nationales en matière d'intégration. Cette conclusion semble, entre parenthèses, bien plus protectrice des militaires en activité et des exigences de sécurité juridique. Les ROE pourront par exemple être soulevées dans le cadre d'affaires pénales au sujet de questions de faute spécifique, de limites de la légitime défense, de responsabilité du commandant, etc* ».

828 Le document 17168/09 indique d'ailleurs que « *it does not affect the decision-making powers of national authorities in the exercise of full command over their armed forces, not does it prejudice ad hoc decisions on the conditions under which contributing States may put forces at the disposal of the Union for permanance of their tasks envisaged by Article 17 TUE* » (Conseil de l'Union européenne, *EU Concept for the Use of Force in EU-led Military Operations*, Partial Declassification of document 17168/09 RESTREIT UE, doc. 17168/09, Bruxelles, 2.02.2010, 13 pages, p. 7, § 5).

des militaires, entré en vigueur le 1er juillet 2005. Toutefois, si on sait en France que désormais le droit international est applicable, le mystère reste entier sur les règles concernées[829]. De nombreux États membres ont été amenés à modifier le cadre de l'usage de la force, aucun n'a fait mention explicite au cadre de référence européen sur la question.

Pourtant, au regard de l'importance des règles d'engagement dans le cadre d'une opération, il paraît essentiel, d'une part, que l'UE fasse un effort de transparence quant au contenu de celles-ci, et d'autre part, que les États membres se mettent d'accord pour donner valeur juridique à ces ROE, c'est-à-dire que les seules règles d'engagement d'une opération/mission européenne soient les règles d'engagement déterminées par les autorités compétentes de l'UE.

Il s'agit du premier aspect de la densification et de la disharmonie des règles applicables à la gestion des crises européennes. Dans un second temps de notre analyse, il convient à présent de se focaliser sur le manque préoccupant d'harmonie en matière pénale.

2) La disharmonie en matière pénale

En outre, comme nous l'avons vu précédemment, les tâches dévolues aux membres des forces de l'UE ont évolué sans qu'évolue parallèlement le droit pénal applicable lorsqu'elles doivent par exemple procéder à une arrestation, ou prendre des mesures contraignantes à l'égard d'une personne arrêtée par elles-mêmes. Or, l'absence de procédure pénale unifiée, qu'il s'agisse des modalités de l'enquête ou des mesures contraignantes, relève un manque normatif préoccupant[830]. Comme le constate le Professeur Manacorda : « *sur tous ces points, il faut bien prendre conscience qu'il n'existe aucune procédure unifiée applicable aux contingents de l'Union déterminant les modalités et les actes d'enquêtes de constitution des preuves, arrestations, perquisitions, la prise de mesures conservatoires personnelles et réelles et l'utilisation pour le jugement des éléments ainsi recueillis*

829 ROULOT (J.-F.), *op. cit*., note n° 820, p. 1621.

830 Comme l'illustre Frédéric Joram au sujet de l'opération Artémis, « *comme d'autres forces internationales dans des circonstances comparables, la force multinationale intérimaire d'urgence a dû procéder à l'arrestation d'individus armés menaçant ses membres ou entravant l'accomplissement de sa mission. En l'absence d'autorité judiciaire locale à laquelle remettre ces personnes, la force peut être amenée à les détenir quelques heures. Se pose alors la question du régime juridique applicable. Le régime des prisonniers de guerre prévu par la troisième convention de Genève ne trouvant à s'appliquer que dans une situation de conflit armé international, il faut s'efforcer d'organiser des conditions de rétention conformes au droit international des droits de l'homme* » (JORAM (F.), « Le cadre juridique des opérations militaires de l'Union européenne – L'exemple de l'opération 'Artemis' en République démocratique du Congo », *Doctrine,* septembre 2004, n° 4, 3 pages).

(...). Tant d'un point de vue juridique que pragmatique, la voie du recours aux règles pénales procédurales du pays hôte par les contingents étrangers ne semble pas aisée, sans parler des indéniables difficultés linguistiques et de la formation juridique que cela demanderait. Le recours, acquis en pratique, à sa propre loi pénale procédurale par chaque composante nationale des contingents est porteur d'autres incongruités, notamment en ce qui concerne les droits des personnes mises sous enquête »[831]. Dans tous ces cas, il faudra se demander quelles sont les normes de procédure qui régissent le pouvoir d'accomplir des actes d'enquêtes et d'adopter des mesures contraignantes à titre conservatoire (arrestations, perquisitions, saisies). De la même manière, il conviendra de déterminer le régime procédural des actes accomplis et ce, spécialement, afin de déterminer leur valeur probatoire[832].

Ensuite, il convient de noter que les forces de l'UE vont rester liées par une partie significative du droit national de l'État d'envoi, ne serait que par le maintien du principe de la loi du drapeau en matière de responsabilité pénale. On aboutit, dès lors, à l'application, la cohabitation de différents droits criminels nationaux, et au final on compte autant de différences que de nations participantes. On ne peut que souligner la différence de vitesse de l'avancement de la machine militaire d'une part, et du système de tutelle pénale d'autre part, pour ce qui est des opérations conduites dans le cadre de l'UE. Le système pénal est attaché au principe de la loi du drapeau et ce principe, dans sa version absolue, appartient, sans médiation possible, à l'univers de la souveraineté. Le principe de la loi du drapeau est-il pourtant encore pertinent lors d'une opération/mission menée dans le cadre d'une organisation régionale qui assure la direction et le contrôle stratégique ?[833].

B] La nécessité d'un socle normatif commun aux opérations de maintien de la paix

En dehors du socle normatif commun établi au niveau européen, il convient de souligner que les opérations et les missions de l'UE – comme les opérations de maintien de la paix non européennes - peuvent également avoir à coopérer avec certaines juridictions internationales (**1**), ou avoir à prendre en considération un droit particulier dans le cas où elles seraient amenées à gérer

831 MANACORDA (S.), *op. cit.*, note n° 731, pp. 582-583.
832 MANACORDA (S.), « Peace keeping et coopération pénale : définitions et propos introductifs », *Missioni Militari di Peace Keeping e Cooperazione in Materia Penale,* Séminaire réalisé sous l'égide du Consiglio della Magistratura Militare italien, San Remo, 10-12 octobre 2003, 12 pages, p. 11, www.difesa.it.
833 MARINI (G.), « La gestion des crises dans l'Union et les juridictions nationales », *RSCDC*, 2004, n° 3, pp. 597-607, p. 600. Voir également : ROULOT (J.-F.), *op. cit.*, note n° 820, p. 1620.

l'administration d'un territoire (**2**). Au regard de ces différents développements, on est obligé de conclure qu'il existe un manque préoccupant d'harmonie en matière de normes applicables aux opérations de maintien de la paix (**3**).

1) La coopération avec certaines juridictions internationales

L'absence d'harmonie en matière pénale pose à nouveau problème dans les cas où les opérations/mission sont amenées à collaborer avec les juridictions internationales.

Celles-ci ne possèdent pas leurs propres organes de police judiciaire et ne peuvent pas compter sur les organes d'enquête locaux, souvent directement ou indirectement impliqués dans les conflits dans lesquels prend racine la création des Tribunaux *ad hoc*. « *Le TPIY a souvent été confronté au refus des États de la région yougoslave de fournir des éléments de preuve et des renseignements, au refus d'arrêter les accusés ou encore de délivrer des visas aux enquêteurs du tribunal, ce qui a été par exemple le cas de la République fédérale de l'ex-Yougoslavie qui a refusé de délivrer des visas aux enquêteurs du TPIY pour qu'ils se rendent au Kosovo (...). A cinq occasions différentes (deux déclarations en personne et trois lettres), Mme McDonald, Présidente, a informé le Conseil de sécurité de l'inexécution de ces obligations par la République fédérale de Yougoslavie* »[834]. Les TPIs ont donc dû se tourner vers les opérations de maintien de la paix, entrainant par la même occasion une évolution des fonctions des missions de maintien de la paix.

Cette coopération peut prendre la forme d'une simple assistance dans la protection du personnel du TPIY, des programmes d'exhumation, ainsi qu'une assistance dans l'exécution des mandats d'arrêt du TPIY. Les opérations/missions peuvent, dès lors, être amenées à exécuter des mandats de perquisition. Depuis 1997, ces missions ont commencé à s'engager dans des opérations d'arrestation des accusés pour le TPIY. Elles ont également contribué à la reddition volontaire de nombreux accusés. Les opérations ont ainsi été amenées à exercer des fonctions de police alors qu'elles étaient composées de militaires[835]. Une collaboration de ce type a été envisagée pour la Mission Artémis en RDC. Dans la position commune qui a précédé la création du contingent, il est mentionné – même si cela est très général – que « *l'Union européenne soutiendra les mesures prises par le*

834 CATHALA (B.), « Les polices de l'Union européenne : rapports avec les juridictions internationales », *RSCDC*, 2004, n° 3, pp. 609-626, p. 618.
835 *Ibid.*, p. 622.

gouvernement de la RDC en vue de collaborer avec le tribunal pénal international pour le Rwanda et l'engagera à persévérer dans cette voie » ce qui aurait pu se traduire par une collaboration des forces déployées sur place en ce qui concerne la conduite d'enquêtes du Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR)[836]. La question se pose alors immédiatement de savoir quelles seront les règles pénales procédurales applicables.

Comme nous l'avons vu précédemment, en dehors d'une harmonisation européenne, voire internationale, les membres des opérations/missions auront recours à leurs règles procédurales nationales. Or, comme l'indique le Professeur Manacorda, « *la fragmentation du cadre juridique qui en découle a des répercussions négatives sur le procès quand, comme nous l'avons vu, les actes de police judiciaire ont été accomplis en tant qu'actes soumis aux juridictions locales ou internationales, lesquelles appliqueront donc une autre procédure, souvent bien différente de celle suivie au cours de la phase d'enquêtes. En d'autres termes, que se passera-t-il quand un juge congolais devra confirmer une arrestation que les forces des armées françaises, dans le cadre de la mission Artemis, auront effectuée sur la base de leur propre loi procédurale ?* »[837].

2) Le droit applicable dans le cas d'administration d'un territoire

La gestion des crises peut comprendre des mandats dotant les missions/opérations de pouvoirs exécutifs. Dans ce cas, les opérations/missions sont en charge d'une partie des fonctions essentielles d'un État. Or, la question cruciale - notamment lorsqu'il est question d'administration d'un territoire par une organisation régionale -, est alors de déterminer le droit qui sera applicable. La réponse est en principe donnée soit par une prise de position de l'organe compétent de l'organisation internationale, soit par la voie de conventions internationales, avalisées ou non par un organe collégial international. Ce document "suprême" peut déterminer le degré de décentralisation normative, les rapports entre le droit dérivé et le droit local (primauté, complémentarité), et les principes matériels fondamentaux (droits de l'homme, etc). Il est considéré qu'il convient de faire

836 Position commune 2003/319/PESC du Conseil, 8 mai 2003, *sur le soutien de l'Union européenne à la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu de Lusaka et au processus de paix en République démocratique du Congo (RDC) et abrogeant la position commune 2002/203/PESC*, JOUE, n° L 115, 9.5.2003, pp. 87-89, article 5.

837 MANACORDA (S.), « Politique de sécurité et de défense de l'Union européenne : aspects de droit pénal », *Missioni Militari di Peace Keeping e Cooperazione in Materia Penale*, Séminaire réalisé sous l'égide du Consiglio della Magistratura Militare italien, San Remo, 10-12 octobre 2003, 28 pages, 28 pages, www.difesa.it ; TPIY, Chambre de première instance, *Le Procureur c/ Dragan Nikolic, Décision relative à l'exception d'incompétence du Tribunal soulevée par la Défense,* 9 octobre 2002, IT-94-2-PT, § 49, www.icty.org/

respecter le droit local par les entités étrangères, sauf si cela est inconciliable avec la mission fixée aux intervenants. Il est, en effet, dangereux de céder à des pressions locales en faveur de règles inédites, sauf s'il se révèle dangereux de ne pas tenir compte de telles pressions (cas du Kosovo). Cependant rien n'interdit d'imposer, à la nouvelle entité politique transitoire, le respect de normes préexistantes surtout si elles sont empruntées au droit international universel ou régional. Les résolutions de base peuvent fournir quelques indications sur la "purge" souhaitable du droit local antérieur, en particulier en ce qui concerne les éléments de discrimination fondée sur la nationalité, la religion, les opinions politiques, l'ethnie, la langue, etc[838].

A ce sujet, certains auteurs rappellent l'adoption de Guidelines par l'Union européenne. En effet, en 2000, le Conseil de l'Union européenne, sous la Présidence belge, a conduit une première tentative visant la définition de règles communes applicables aux opérations civiles conduites par l'Union dans le cadre de crises en cas d'effondrement des institutions locales[839]. Cependant, cet encadrement était spécifiquement destiné à apporter une contribution aux travaux des Nations unies pour la création d'un cadre juridique intérimaire à utiliser dans les cas où la communauté international fait face (dans le cadre des opérations pour le renforcement de la paix et de la sécurité) à un vide juridique. Autrement dit, les Guidelines ne concernent pas spécifiquement le cadre juridique des missions de l'Union européenne, mais intéressent de façon plus générale les opérations menées par la communauté internationale, particulièrement dans le cadre de l'ONU et visent un cadre juridique de substitution. Pourtant, ce texte reprend les principes généralement admis au niveau onusien et doctrinal. Dès lors, prévu initialement comme document d'appui à l'ONU, rien n'empêche à ce texte de servir de document de référence aux futures actions de l'UE.

De façon générale, il est affirmé que la priorité devra être donnée à la loi locale qui régira l'action des acteurs locaux et des acteurs internationaux. Ce n'est que dans la mesure où le droit national est momentanément lacunaire ou inapplicable que l'on pourra recourir à la réglementation-cadre prévue dans les Guidelines. Toutefois, en cas de danger exceptionnel pour la vie de la nation ou en cas de menaces pour la sécurité, les "autorités internationales compétentes" peuvent adopter des règles qui dérogent aux Guidelines, à l'exception d'un noyau dur de droits intangibles. Si l'on observe la structure du texte, les règles applicables sont définies par renvoi à une longue liste de principes reconnus au niveau international, relatifs aux droits de l'homme (Déclaration universelle, Pacte sur

838DAILLIER (P.), « Les opérations multinationales consécutives à des conflits armés en vue du rétablissement de la paix », *RCADI,* La Haye, 2005, vol. 314, pp. 233-431, p. 373.
839 Conseil de l'Union européenne, *Draft Guidelines for criminale procedure in Crisis Management Operations*, doc. 9465/02, Bruxelles, 30.05.2002, 16 pages.

les droits civils et politiques, Pacte sur les droits économiques, sociaux, et culturels, Convention sur la discrimination, Convention sur la torture, Convention sur les mineurs) et l'administration de la justice (principes des Nations unies sur la protection des détenus, sur l'indépendance des pouvoirs judiciaires, sur la justice des mineurs, etc). Il s'y ajoute un large renvoi aux règles contenues dans le traité constitutif de la Cour pénale internationale. En suivant ce modèle, le texte énonce les principes du procès équitable, de légalité des délits et des peines, de respect des droits de la défense en leurs différentes formes[840].

Ce qui nous intéresse ici est la possibilité d'applicabilité par les opérations/missions du droit local, ou la possibilité pour elles d'avoir recours à un ensemble de normes et de principes internationaux en cas de difficultés concernant le droit local. Il s'agit, en effet, de constater qu'à côté de l'applicabilité du droit de l'organisation régionale, du droit des États membres, et du droit international, le droit local peut également trouver à s'appliquer aux opérations de maintien de la paix.

3) L'enchevêtrement des normes applicables

Finalement, selon la nature de la mission/opération, la combinaison peut inclure jusqu'à quatre niveaux d'espaces normatifs différents : le niveau international (résolutions du Conseil de sécurité, corpus du droit international humanitaire et des droits de l'homme, autres textes internationaux pertinents) ; le niveau régional, où l'on retrouve également les droits de l'homme et qui comprend le droit des organisations internationales sous l'égide desquelles sont conduites les missions/opérations et notamment les textes régissant le mandat et le statut des forces (accords SOFA et règles d'engagement) ; le niveau national qui se démultiplie à son tour puisqu'il comprend d'une part le droit d'État d'origine du contingent et d'autre part, le droit local, le droit du lieux des opérations. C'est assez complexe, mais il faut comprendre que chaque ordre juridique national des États qui participent à la mission, les ordres juridiques nationaux des lieux où sont déployées, où opèrent ou simplement transitent les forces armées multinationales, le système international et enfin celui des

840 MANACORDA (S.), *op. cit.*, note n° 731, pp. 586-585 ; MANACORDA (S.) et NIETO (M.), « Le droit pénal entre guerre et paix : justice et coopérations pénales dans les interventions militaires : synthèse et conclusions du XVème Congrès international de l'Association Internationale de Défense sociale », in S. Manacorda et M.-M. Calatayud, *Criminal law between war and peace : justice and cooperation in criminal matters in international military interventions : proceedings of the XVth International Congress on Social Defense,* Edition de la Universidad de Castilla-La-Mancha, Cuenca, 2009, 814 pages, pp. 789-804 ; MARINI (G.), *op. cit.*, note n° 832.

organisations internationales qui participent aux opérations et sous l'égide, les auspices ou les directives desquelles la mission se déroule, peuvent revendiquer une place pour régir une même situation, en imposant des comportements, en prévoyant des actions ou même en recommandant tout simplement des modalités de comportement.

Le fait qu'ils s'entrecoupent soulève des problèmes de grand intérêt au niveau de l'élaboration dogmatique, mais surtout des problèmes pratiques pour les personnes directement impliquées. On pense notamment aux militaires, qui souvent « *ne sont pas sûrs, quand ils ne l'ignorent pas, de la règle et de la conduite la plus légitime à suivre, et qui sont en même temps conscients, dans le meilleur des cas, des graves sanctions pénales prévues aux différents niveaux en cas de violations constatées* »[841]. Cette enchevêtrement de normes soulève le doute au niveau de la détermination de celle qui a valeur fondamentale pour le militaire engagé et force est à parier qu'il s'agit pour lui de la norme nationale .

Ce premier niveau de complexité est accentué par la donnée de la variabilité. Celle-ci tient à l'adoption de règles spécifiques à chaque mission/opération, ce qui renforce encore la complexité de l'ensemble[842].

On ne peut que constater la cacophonie juridique des opérations/missions de gestion de crise de l'UE. L'Union devrait œuvrer davantage à l'harmonisation par l'adoption de textes de référence en la matière, pour mettre un peu d'ordre dans la mosaïque quelque peu anarchique des droits applicables à ses opérations/missions de gestion de crise[843]. Elle ne devrait pas manquer l'occasion de la rationalisation du cadre normatif européen, par le dépassement de la fragmentation des règles applicables et l'adoption de dispositions communes. Même s'il peut être considéré, comme l'écrit Gaetano Marini, qu'un « *authentique système commun de justice pour la tutelle pénale et pour le contrôle de la légalité des activités de l'Armée européenne en devenir est inimaginable, même au stade de projet* »[844], on ne voit pas pourquoi il ne serait pas possible de dépasser cet ensemble désarticulé de micro-systèmes pénaux qui s'entremêlent dans les situations d'engagement commun, sans pour autant communiquer. Un premier pas serait d'établir un document européen de référence

841 RIVELLO (R.), « Opérations extra territoriales et droit pénal international », *Missioni Militari di Peace Keeping e Cooperazione in Materia Penale,* Séminaire réalisé sous l'égide du Consiglio della Magistratura Militare italien, San Remo, 10-12 octobre 2003, 38 pages, p. 2, www.difesa.it. Voir également l'ensemble de l'affaire que l'on peut résumer par le 'syndrome de Srebrenica'.
842 TRICOT (J.), *op. cit*., note n° 826, pp. 629-630.
843 MANACORDA (S.), *op. cit.*, note n° 831.
844 MARINI (G.), *op. cit*., note n° 832, p. 601 ; MANACORDA (S.) et NIETO (M.), *op. cit.*, note n° 839.

contenant les règles d'engagement auxquelles sont soumis les membres des forces de l'UE lors d'une opération/mission de l'UE ; document qui prévaudrait sur les textes nationaux. Il faudrait, dès lors, également que les textes nationaux indiquent clairement que le cadre de référence en la matière pour le militaire national est le cadre fixé au niveau européen. Dans les cas où le mandat de l'opération/mission de l'UE précise que les membres pourraient être amenés à procéder à des tâches exécutives, telles des arrestations, l'UE pourrait établir un ensemble de règles procédurales et de fond communes à l'ensemble de la force. L'Union pourrait également créer au niveau du quartier général d'une opération/mission une unité administrative dotée de personnel spécialisé chargé de donner des conseils et de contrôler les questions de droit pénal d'une importance cruciale pour l'utilisation efficace de ses forces[845].

Alors peut-être à force de rapprochements et d'harmonisation, pourra-t-on seulement envisager, sur une première base commune de normes pénales, substantielles et procédurales, la mise en place d'une juridiction spécialisée européenne compétente en matière de conflits de juridictions nationales pour les délits commis dans le cadre des missions/opérations. La mise en place de solutions souples et d'avant garde dans ce domaine pourrait alors servir à d'autres organisations régionales, notamment à l'ONU[846].

<u>PARAGRAPHE III</u> : L'absence de contrôle interne

En dépit d'un apport européen certain à la dimension juridique des opérations/missions de gestion de crise, il n'a échappé à personne que « *European political thought is characterized by a long tradition of holding foreign policy beyond the reach of legal restraints* »[847]. Il faut bien reconnaître que si l'Union européenne entend promouvoir le respect de l'État de droit en dehors de ses

845 Une telle demande avait été formulée par le Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU : « *il faudrait créer au département des opération de maintien de la paix une nouvelle unité administrative dotée de personnel spécialisé chargé de donner des conseils sur des questions de droit pénal d'une importance cruciale pour l'utilisation efficace des services de police civile dans le cadre des opérations paix des Nations unies* » (Assemblée générale – Conseil de sécurité, Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations unies, A/55/305 – S/2000/809, 21 aout 2000, 84 pages, p. 24, § 233).

846 Comme le préconise le Professeur Roulot, « *l'idéal serait l'adoption rapide d'un projet de codification relatif à l'emploi de la force armé par les soldats de la paix dans les mains de la Commission de droit international* », sur lequel un document unifié européen pourrait avoir une influence (ROULOT (J.-F.), *op. cit.*, note n° 820) Il s'agirait également comme nous le disions dans le titre précédent, que les résolutions onusiennes cessent de se cantonner à autoriser une organisation régionale ou un groupe d'États à pouvoir faire usage de tous les moyens nécessaires pour remplir le mandat onusien. Un relèvement qualitatif des opérations de maintien de la paix implique davantage de références précises dans le cadre des résolutions du Conseil de sécurité.

847 KRAJEWSKI (M.), *op. cit.,* note n° 803, p. 438.

frontières, le même effort ou les mêmes innovations ne sont pas observés la concernant. La PESD est ainsi caractérisée par une influence parlementaire et un contrôle démocratique marginaux et par l'exclusion de la compétence de la CJCE.

Le rôle du Parlement européen est très limité : il n'est pas impliqué dans la négociation et la conclusion des accords européens, ni dans la prise de décisions en matière de PESD. Pour résumer, le rôle du Parlement européen, ce dernier se contente de donner des avis et d'être informé régulièrement (article 36 TUE). Il exerce également un contrôle budgétaire (sur les missions de gestion des crises, pas sur les opérations militaires de l'UE). Dès lors, comme l'écrit le Professeur Marcus Krajewski, « *the EP cannot control EU act and national parliaments cannot act as a complementary source of democratic control. It has been rightly concluded that the CFSP suffers from a severe democratic deficit. In this respect the CFSP more resembles the foreign policy of eighteenth century absolute monarchies than the requirements of democratic constitutional systems in the twenty-first century* »[848].

De même, le contrôle judiciaire relativement important dans le domaine communautaire peut être mis en contraste avec l'absence complète de contrôle judiciaire de la CJCE en matière de PESC. L'article 24.1 § 2 TUE exclut le second pilier de la juridiction de la CJCE. Le seul rôle que la Cour est susceptible de jouer est d'exercer un contrôle du respect de la frontière entre les compétences communautaires et celles en matière de PESC/PESD[849].

848 *Ibid.*, p. 446. Voir également : BIEBER (R.), « Democratic Control of International Relations of the European Union », in E. Cannizzaro (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, Kluwer Law International, The Hague, 2002, 345 pages, pp. 106-115 ; BONO (G.), « National Parliaments and EU external Military Operations : is There Any Parliamentary Control ? », *European Security,* 2005, vol. 14, pp. 203-229 ; BORN (H.) et HANGGI (H.), « Governing the Use of Force under International Auspices : Deficits in Parliamentary Accountability », *SIPRI Yearbook 2005 : Armaments, Disarmament and International Security,* Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 199-222 ; DESCHAUX-BEAUME (D.), « Le politique européenne de sécurité et de défense et les parlements nationaux : une comparaison franco-allemande », *RMCUE*, mars 2010, n° 536, pp. 179-183 ; DOUGLAS-SCOTT (S.), « The Common Foreign and Security Policy of the EU », in P. Fitzpatrick et J.-H. Bergeron (ed.), *Europe's other : European Law between Modernity and Postmodernity,* Ashgate, Aldershot, 1998, 300 pages, pp. 150-173 ; NEUHOLD (C.) et SETTEMBRI (P.), « The Role of European Parliament Committees in the EU Policy-Making Process », in T. Chritiansen et T. Larsen (ed.), *The Role of the Committtees in the Policy-Process of the European Union*, Edward Elgar, Cheltenham, 2007, 328 pages, pp. 152-180 ; RAUBE (K.), « European Parliamentary oversight of crisis management », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 181-198 ; SOETENDORP (R.), *Foreign Policy in the European Union : Theory, History and Practice,* Longman, London, 1999, 170 pages, p. 75 ; STAVRIDIS (S.), « The Democratic Control of the CFSP », in M. Holland (ed.), *Common Foreign and Security Policy*, Pinter, London, 1997, 163 pages, pp. 136-147 ; THYM (D.), « Beyond Parliament's Reach ? The Role of the EP in the CFSP », *EFAR*, 2006, n° 1, pp. 109-127 ; VON ONDARZA (N.), « EU military deployment – An Executive Prerogative ? Decision-making and parliamentary control on the Use of Force by the EU », in *The EU in International Affairs*, Conférence Garnet 2008, Bruxelles, 24-26 avril 2008, 23 pages ; WAGNER (W.), « The Democratic Control of Military Power in Europe », *Journal of European Public Policy*, vol. 13, 2006, pp. 200-216.

849 BARATTA (R.), « Overlaps between European Community Competence and European Union Foreign Policy Activity », in E. Cannizzaro (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, Kluwer Law

Ces lacunes atténuent la contribution juridique européenne au maintien de la paix. C'est une chose de vouloir promouvoir le respect de l'État de droit à l'extérieur de ses frontières, toutefois l'Union européenne ne donne pas l'exemple en matière de soumission de ses actions à un contrôle adéquat.

Pourtant, il est possible de souligner que pour certains auteurs le contrôle des actions de l'UE est extérieur. Ainsi, le Professeur Marcus Krajewski estime que « *it is therefore possible to perceive public international law as secondary constitutional law of the EU in the same way as public international law can be perceived as secondary constitutional law of national constitutions (...). The UN Charter has often been called the constitution of the international legal order. Conceptualizing the UN Charter as the primary element of secondary constitutional law of the EU would bind European foreign policy to the general principles of the UN Charter including the prohibition of the use of force according to article 2 § 4 of the UN Charter, except in cases of self-defence or under explicit authority of the UN Security Council. This excludes unilateral military measures and pre-emptive strikes* »[850].

International, The Hague, 2002, 345 pages, pp. 51-75 ; KOSKENNIEMI (M.), « International Law Aspects of the Common Foreign and Security Policy », in M. Koskonniemi (ed.), *International Law Aspects of the European Union*, Nijhoff, The Hague, 1997, pp. 27-44, p. 36 ; KRONENBERGER (V.), « Coherence and Consistency of the EU's Action in International Crisis Management : the Role of the European Court of Justice », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 199-211.

850 KRAJEWSKI (M.), *op. cit.,* note n° 803, p. 454.

CHAPITRE II :
Le renforcement du système multilatéral

« D'une part, la culture du multilatéralisme de l'UE s'explique historiquement par naissance ou génétique même pourrait-on dire ; en effet, l'UE est née dans le contexte de l'après seconde guerre mondiale, extrêmement favorable au multilatéralisme, par contraste avec le culte de la souveraineté étatique qui s'est avérée particulièrement meurtrière. Le multilatéralisme est alors immédiatement synonyme de paix et de concorde ; c'est la logique de la coopération et du rapprochement des États. L'UE est un produit de cette vision rationnelle et pacifique et elle promeut cette vision du droit international comme droit de coordination en vue de favoriser la coopération entre États »[851].

Par l'encouragement de solutions multilatérales, il s'agit avant tout « *de définir un système mondial de coopération dans lequel chaque État cherche à promouvoir ses relations avec tous les autres, plutôt que de donner la priorité aux actions unilatérales ou bilatérales, jugées dangereuses ou déstabilisantes »*[852]. Comme l'indique le Professeur Flaesch-Mougin, ce choix de l'UE pour le multilatéralisme va *« se matérialiser, se déployer, se concrétiser, par différents canaux : tout d'abord, autour du souci de renforcer le système multilatéral, notamment le système onusien, pour promouvoir des solutions aux problèmes du monde. Ensuite, l'Union va bien sûr essayer de promouvoir un multilatéralisme qui prenne en compte ses acquis, qui prennent en compte sa philosophie du monde »*[853]. En théorie, il s'agit d'une principe de base gouvernant l'action de l'UE dans la gestion des crises, lui permettant notamment d'inciter ses partenaires à adopter un socle de valeurs, normes et principes communs (**SECTION I)**. En pratique, l'Union européenne a développé de nombreux partenariats pour lui permettre de réaliser ses opérations/missions de gestion de crise,

851 RAINAUD (A.) et WECKEL (P.), « Union européenne et développement d'une culture européenne de droit internationale », in *Droit international et diversité des cultures juridiques*, Colloque de la SFDI, Journée Franco-allemande, Pedone, Paris, 2008, 473 pages, pp. 297-320, p. 309.

852 HERMET (G.), BADIE (B.), BIRNBAUM (P.) et BRAUD (Ph.) (dir.), *Dictionnaire de la Science politique et des institutions politiques*, Dalloz, Paris, 1998, 285 pages, p. 174. Voir également : BERTONCINI (Y.), « Le multilatéralisme en question. Horizon indépassable ou fausse valeur ? », *Fondation Robert Schuman - Questions d'Europe*, n° 2, 15 septembre 2005, 9 pages, www.robert-schuman.eu ; BISCOP (S.) et DRIESKENS (E.), « Effective Multilateralism and Collective Security : Empowering the UN », Institute for International and European Policy, *Working Paper,* n° 16, mars 2005, 22 pages, http://aei.pitt.edu/3075/01/IIEBWP016-DRIESKENS-BISCOP.pdf ; BISCOP (S.), « Effective multilateralism : bringing the European way into Pratice », in S. Biscop (ed.), *Audit of European Strategy,* Egmont Paper 3, Royal Institute for International Relations (IRRI-KIIB), Brussels, December 2004, 42 pages, pp. 31-36 ; CAMERON (F.), *The EU and International Organisations : Partners in Crisis Management*, Issue Paper, 2005, n° 41, Bruxelles, European Police Centre, 36 pages ; CAPORASO (J.-A.), « International Relations Theory and Multilateralism : The Search for Foundations », *International Organization*, 1992, n° 3, pp. 599-632.

853 FLAESCH-MOUGIN (C.), « Réflexions sur la participation de la Communauté européenne aux organisations internationales », in *Quelles perspectives pour l'Union européenne, acteur international du nouvel ordre Mondial ?,* Droit in-situ, 2005-2006, collection droit communautaire, DC/37/01.

ou au contraire pour venir en soutien à ses partenaires. Vive dans le discours, la dimension multilatérale est inégale et perfectible en pratique (**SECTION II**).

SECTION I
Le multilatéralisme comme principe de base dans la gestion de crise

Dans sa politique de gestion des crises, l'UE opte pour une approche multilatérale et l'affirme fermement dans le discours : le soutien à la coopération multilatérale est *« un principe de base dans la politique étrangère de l'Union européenne (UE)* »[854]. Le Traité sur l'Union européenne indique ainsi dans son article 21.1 al. 2 que « *l'Union s'efforce de développer des relations et de construire des partenariats avec les pays tiers et avec les organisations internationales, régionales ou mondiales qui partagent les principes visés au premier alinéa. Elle favorise des solutions multilatérales aux problèmes communs, en particulier dans le cadre des Nations unies* ». Les actions de l'Union européenne dans la domaine de la gestion des crises doivent permettre d'assurer "un haut degré de coopération" afin "de promouvoir un système international fondé sur une coopération multilatérale renforcée et une bonne gouvernance mondiale"[855]. Nous essaierons de définir les moyens développés par l'UE pour atteindre les objectifs fixés dans l'article 21.1 al. 2 TUE dans le domaine de la gestion des crises, c'est-à-dire de savoir comment le multilatéralisme se concrètise dans le champ des opérations de gestion de crise (**PARAGRAPHE I**). Dans un second temps, nous essaierons de dégager les objectifs sous-jacents des partenariats mis en place par l'UE (**PARAGRAPHE II**).

854 BARROSO (M.), « A European Strategy for Energy », 30 octobre 2006, www.europa.eu.int. Voir également : « Discours du Haut Représentant de l'Union européenne pour la Politique étrangère et de sécurité commune », in *Conférence annuelle de l'Institut d'Etudes et de Sécurité de l'Union européenne*, Paris, le 22 novembre 2007, S339/07, 6 pages, p. 2.

855 Article 21.2 h) du Traité sur l'Union européenne ; Commission européenne, *Communication au Conseil et au Parlement européen sur l'Union européenne et les Nations unies : le choix du multilatéralisme*, COM (2003) 526, Bruxelles, 10.9.2003, 38 pages ; Conseil européen de Nice, *Conclusions de la Présidence*, 7, 8 et 9 décembre 2000, Annexe VI – Rapport de la Présidence sur la Politique européenne de sécurité et de défense ; Conseil européen de Göteborg, Conclusions de la Présidence, 15 et 16 juin 2001 ; Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la Présidence*, 11 et 12 décembre 2008, doc. 17271/1/08, Bruxelles, 13.02.2009, 23 pages, Annexe 2, Déclaration du Conseil européen sur le renforcement de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), 23 pages, p. 16, § 1 ; Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la Présidence*, 11 et 12 décembre 2008, doc. 17271/1/08, Bruxelles, 13.02.2009, 23 pages, Annexe 2, Déclaration du Conseil européen sur le renforcement de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), 23 pages, p. 18, § 7 ; *Une Europe sûre dans un monde meilleur – Stratégie européenne de sécurité*, Bruxelles, 12 décembre 2003, 15 pages, p. 7, p. 9, p. 14 et p. 15.

<u>PARAGRAPHE I</u> : La signification concrète du principe

Concrètement, l'Union traduit cette culture du multilatéralisme par un ferme soutien aux institutions et aux politiques mondiales d'une part, ainsi qu'un appui aux solidarités régionales. Comme le soulignait le Conseil européen à Göteborg, « *l'Union européenne cherchera à apporter une valeur ajoutée aux travaux des organisations internationales dans le domaine de la prévention des conflits et de la gestion de crises. Pour atteindre cet objectif, elle pourrait par exemple, améliorer ses capacités, y compris ses capacités de réaction rapide, et être ainsi en mesure d'apporter de manière plus systématique, des contributions qualitatives et quantitatives considérables aux missions de paix menées par des organisations internationales* »[856].

En théorie, la traduction du principe du multilatéralisme dans le cadre de la gestion de crise peut prendre des formes très variées[857]. Tout d'abord, cette coopération peut se traduire par l'organisation de formations, d'entraînements ou de séminaires communs. On pense par exemple à l'invitation du personnel d'autres organisations ou d'États tiers aux formations du Collège de police de l'UE, ou du Collège européen de sécurité et de défense, ou à l'instauration de séminaires conjoints sur des problématiques relatives au maintien de la paix[858]. Deuxièmement, la coopération peut être d'ordre financier. Un tel soutien peut être apporté aux missions/opérations d'autres organisations, au renforcement de leur architecture de sécurité, ainsi qu'à la mise en œuvre de la dimension civile de la gestion des crises de ces organisations[859]. Troisièmement, le soutien peut être d'ordre technique. Il se manifeste alors par le détachement d'officiers de liaison au sein d'autres organisations régionales ou d'autres Etats tiers - au niveau du siège ou des quartiers généraux de leurs missions/opérations -

856 Conseil de l'Union européenne, *Rapport de la présidence au Conseil européen de Göteborg sur la politique européenne en matière de sécurité et de défense,* doc. 9526/1/01, Bruxelles, 11.06.2001, 51 pages, p. 49.

857 KRONENBERGER (V.), « Common Foreign and Security Policy : International Law Aspects of the Association of Third States with the Common Positions of the Council of the European Union », in V. Kronenberger, *The European Union and the International Legal Order : Discord or Harmony ?*, T.M.C. Asser Press, 2001, XVI-640 pages, pp. 351-373 ; PIROZZI (N.), *EU support to African security architecture : funding and training components,* IES, Occasional Paper, février 2009, n° 76, 52 pages, p. 36.

858 Pour l'année 2008 par exemple, elle a ainsi organisé une séminaire concernant la coopération entre l'UE et les acteurs de la société civile dans le domaine de la réforme du secteur de sécurité ; un séminaire sur la coopération entre l'UE et l'ONU en matière de gestion de crises en marge de l'Assemblée générale des Nations unies ; un forum international intitulé 'Partenariats – Les Nations unies, l'Union européenne et les dimensions régionales des opérations de paix : exemples dans le cadre du Chapitre VII de la Charte' (les aspects humanitaires et la réforme des systèmes de sécurité ont été abordés) ; un séminaire de haut niveau sur les relations entre l'Union et l'OTAN, en présence des Secrétaires généraux des deux organisation a été consacré à l'approfondissement de la coopération entre les deux organisations. Notons également que l'Institut d'Études de sécurité de l'UE organise également de nombreux séminaires avec les partenaires de l'UE dans la gestion de crise (Conseil de l'Union européenne, *Rapport de la Présidence sur la PESD*, doc. 16686/08, Bruxelles, 9.12.2008, 41 pages, p. 28, p. 34 et p. 35).

859 Conseil de l'Union européenne, *Rapport de la présidence sur la PESD*, doc. 10748/09, Bruxelles, 15.06.2009, 42 pages, § 120.

chargés de la formation de personnels civils/militaires qualifiés pour des missions/opérations spécifiques, ou par un renforcement des expertises dans la planification et la conduite des opérations/missions (particulièrement dans les secteurs qui ont montré leurs faiblesses : le commandement et le contrôle, la logistique, la gestion financière et les aspects juridiques)[860]. Il peut également consister en un développement des capacités d'alerte rapide, le développement de coopérations entre le Centre européen d'alerte rapide et celui de l'organisation concernée, ou encore en une assistance directe du Centre satellitaire de l'UE[861]. Quatrièmement, la coopération peut se matérialiser au travers du lancement d'une opération/mission à la demande d'une autre organisation internationale ou d'un État tiers. Enfin, il peut s'agir d'une participation directe de l'UE aux opérations/missions d'autres organisations régionales. Cette participation directe peut consister en un appui opérationnel, un codéploiement (envoi de deux opérations/missions appelées à travailler ensemble sur le terrain) ou en l'envoi d'une opération conjointe (opération/mission dans laquelle les effectifs, la direction et le financement sont assurés par les deux organisations).

L'objectif ultime dans ce domaine demeure la mise en place de partenariats stratégiques sur la sécurité, contenant des mécanismes conjoints et une institutionnalisation progressive. Avant tout, ces partenariats doivent être basés sur une compréhension commune des enjeux, du cadre juridique et des enrichissements du maintien de la paix. En d'autres termes, la mise en œuvre du principe du multilatéralisme dans le domaine de la gestion des crises ne vise pas simplement à apporter un support aux développements et aux actions entreprises par d'autres sujets impliqués, il doit également permettre à l'UE de rapprocher ses partenaires autour d'un système de sécurité internationale revisité et renforcé.

860 A titre illustratif, notons que l'UE a assuré une action de soutien civilo-militaire à la mission de l'Union africaine (UA) dans la région soudanaise de Darfour. Elle a fourni une assistance militaire sous la forme d'un appui et de compétences techniques, à tous les niveaux de la structure de commandement de la MUSA, de même qu'un appui financier et logistique, notamment dans le domaine du transport aérien stratégique en coopération avec l'OTAN, à travers une cellule conjointe de coordination du transport aérien située à Addis-Abeba. Par ailleurs, l'UE assure la vice-présidence de la Commission de cessez-le-feu. En outre, les frais de fonctionnement de la PUAS sont couverts par la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique. Les policiers de l'UE ont joué également un rôle dans le renforcement de la capacité de la MUAS en matière de police civile, en appuyant, en conseillant et en formant la chaîne de commandement policière de la MUAS et les policiers sur le terrain (Conseil de l'Union européenne, *Rapport de la Présidence*, doc. 16426/07, Bruxelles, 11.12.2007, 38 pages, §§8-9).

861 On remarque que la plupart des organes mis en place dans l'architecture de sécurité de l'UE sont amenés à développer des rapports de coopération avec les acteurs pertinents des organisations tiers, et participent à la mise en œuvre de l'objectif européen fixé à l'article 21 TUE. Par exemple, en ce qui concerne le Centre satellitaire de l'UE, l'article 3.4 de l'action commune à la base de sa création, indique que "les organisations internationales, telles que les Nations unies, l'OSCE et l'OTAN", peuvent également adresser des demandes au Centre satellitaire. Les États tiers, après acceptation de certaines modalités, peuvent également adresser des demandes au Haut représentant. Il collabore avec les Nations unies, notamment dans le cadre de la mission de l'ONU en République démocratique du Congo (MONUC). Des mesures ont également été prises pour assurer des échanges entre les centres de situation/cellules de crise des Nations unies et de l'UE (Conseil de l'Union européenne, *Rapport de la présidence sur la PESD*, doc. 10748/09, Bruxelles, 15.06.2009, 42 pages. § 76 ; Action commune 2001/555/PESC du Conseil, 20 juillet 2001, *relative à la création d'un centre satellitaire de l'Union européenne*, JOCE, n° L 200, 25.7.2001, pp. 5-11).

PARAGRAPHE II : Les objectifs sous-jacents à la coopération européenne

Les partenariats développés par l'UE tendent à véhiculer et à défendre les valeurs communes aux États membres, à l'ONU et dans une certaine mesure à la Communauté internationale. Sans prétendre que ces valeurs sont totalement similaires, un socle commun assez large permet de considérer que l'UE et l'ONU, à maints égards, défendent des valeurs et des principes partagés. Rappelons ce que nous disions en introduction de ce Titre, à savoir que l'Union vise le renforcement du système de la sécurité collective, le respect et le renforcement des règles inscrites dans la Charte des Nations unies. Dès lors, il ne s'agit pas tant de faire en sorte que ses partenaires se rapprochent des normes, principes et valeurs spécifiquement propres à l'UE, mais plutôt des normes, principes et valeurs à la base d'un système de sécurité collective renforcé et renouvelé. Ces valeurs communes sont la liberté, la démocratie, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'État de droit, conformément aux principes de la Charte des Nations unies et au droit international[862].

Toutes les déclinaisons du principe du multilatéralisme garantissent au gré des opérations/missions, le rapprochement des partenaires de l'UE d'un socle de valeurs communes, nécessaire à la consolidation et à la modernisation du système de sécurité collective. « *Common interests cannot be the only criteria for developping partnerships. Common values and common interests are both essential to identify constructive partnerships* »[863]. Il ne s'agit donc pas seulement pour l'Union de développer des partenariats pour mener à bien ses opérations/missions de gestion de crise, il s'agit également de promouvoir un socle de valeurs, de principes et de normes, dans le cadre d'une coopération étroite avec d'autres organisations régionales ou autres partenaires. Il s'agit d'inciter des organisations internationales telles que l'OTAN, l'Union africaine et d'autres à adopter une partie de son discours, de ses méthodes et de ses structures[864].

862 Déclaration ministérielle : Dix ans de PESD – Défis et perspectives, 2974ème session du Conseil Relations extérieures, Bruxelles, 17 novembre 2009, 4 pages, p. 2 ; FRECHETTE (L.), « La Vice-Secrétaire générale invite l'Union européenne à appuyer davantage les objectifs du millénaire pour le développement et les activités de maintien de la paix de l'ONU », Discours devant le Parlement européen, Communiqué de presse, DSG/SM/216, 2 avril 2004, www.europarl.europa.eu

863 The European Union Security Strategy : coherence and capabilities, Seminaire de Stockholm, 20 octobre 2003.

864 Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, Assemblée européenne de sécurité et de défense, *La révision de la Stratégie européenne de sécurité – Réponse au rapport annuel du Conseil*, Rapport présenté au nom de la Commission politique par M. Daniel Ducarne, rapporteur, cinquante-quatrième session, document A/2000, 3 juin 2008, 37 pages, p. 6. Voir également : BOUIFFROR (S.), « L'approche européenne en matière de conduite des opérations de paix », in *Droit international et diversité des cultures juridiques*, Colloque de la SFDI, Journée Franco-allemande, Pedone, Paris, 2008, 473 pages, pp. 333-353, p. 348 ; CAMERON (F.), *op. cit.,* note n° 851.

De nombreuses organisations régionales participent au maintien de la paix, chacune selon une démarche propre. Mais, dans le même temps, leurs actions doivent pouvoir s'inscrire dans un cadre commun : celui de la sécurité collective. Toutes ces organisations régionales sont inabouties et représentent des laboratoires expérimentant de nouvelles expériences dans le domaine du maintien de la paix. Ainsi, s'agissant de relations entre ensembles régionaux, « *les emprunts pourraient être facilités – et leurs effets renforcés – par la nouveauté même de la construction juridique* »[865]. Toutes les déclinaisons du principe de multilatéralisme mises en œuvre par l'UE visent à rapprocher les méthodes, les principes et les règles à la base des actions des acteurs intervenant dans le maintien de la paix par le biais d'une démarche et d'une réflexion communes. La marge d'action des organisations régionales doit être limitée par l'acceptation d'être liées par des normes et des principes communs. Le multilatéralisme doit alors être compris comme un moyen d'accroître les rapports de coopération entre les acteurs intervenant dans la gestion des crises, en développant et en renforçant les normes façonnant leur comportement dans la gestion des crises[866]. Des sujets comme la mise en œuvre des résolutions 1325 (2000) et 1820 (2008) du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité, la dimension civile de la gestion de crise, ou la réforme du secteur de la sécurité, sont au cœur des discussions avec ses partenaires[867].

Ce sont là, brièvement présentés, les aspects théoriques et sous-jacents du principe du multilatéralisme dans la gestion des crises de l'UE. Dans la pratique, l'Union européenne a accentué la mise en place de partenariats avec certains partenaires, en privilégiant certains plutôt que d'autres. Récemment, elle "fêtait" les dix ans de la PESD : lors de l'étude de ces partenariats, il faut donc garder à l'esprit que l'état de ces partenariats est le reflet de la jeunesse du sujet, et que l'UE les intensifie progressivement.

865 DELMAS-MARTY (M.), *Les forces imaginantes du droit. Le pluralisme ordonné,* Édition du Seuil, Paris, 2006, 303 pages, p. 42.

866 Conseil de l'Union européenne, *Projet de plan d'action pour les aspects civils de la PESD*, doc. 10307/04, Bruxelles, 8.06.2004, 10 pages, p. 2 ; CASSESE (S.), « L'ordre juridique global », in G. Lyon-Caen et G. Timsit (ed.), *Études en l'honneur de Gérard Timsit*, Bruylant, Bruxelles, 2004, 622 pages, pp. 7-10, p. 8 ; DUCHENE (F.), « The European Community and the Uncertainties of Interdependance », in M. Kohnstamm et W. Hager (ed.), *A Nation Writ Large ? Foreign-Policy Problems before the European Community,* 1973, Macmillam, London, 275 pages, pp. 1-21, pp. 19-20 ; TOMUSCHAT (Ch.), « International Law in Europe – New Horizons », in *Droit du pouvoir, pouvoirs du droit : mélanges offerts à Jean Salmon,* Bruylant, Bruxelles, 2007, 1627 pages, pp. 643-658, p. 650

867 Voir par exemple, l'organisation d'une table ronde commune UE-UA-ONU, organisée à New York conformément aux résolutions 1325 et 1820 du Conseil de sécurité (Conseil de l'Union européenne, *Rapport de la présidence sur la PESD*, doc. 10748/09, Bruxelles, 15.06.2009, 42 pages, § 119). En outre, l'UE a soutenu le développement des moyens policiers de l'UA et la mise en place d'une Unité de police au sein de la Commission de l'UA à Addis-Abeba (Conseil de l'Union européenne, *Rapport de la Présidence*, doc. 16426/07, Bruxelles, 11.12.2007, 38 pages, §§8-9).

SECTION II

La disparité des partenariats dans la pratique

Des arrangements existent désormais entre l'Union européenne et toutes les organisations régionales majeures sur l'ensemble des questions relatives à la gestion des crises. Bien que très divers au niveau de leur contenu et de leurs ambitions, ces partenariats témoignent de l'attachement européen à établir des liens avec les acteurs régionaux intervenant dans le maintien de la paix[868]. Lors des dix ans de la PESD, le Conseil de l'Union européenne déclarait : « *nous intensifierons notre coopération avec nos principaux partenaires. Des relations stratégiques avec nos partenaires et une bonne coopération sur le terrain favoriseront l'efficacité de notre politique étrangère, de sécurité et de défense commune. La participation locale joue un rôle fondamental dans la stabilisation durable au lendemain d'une crise. C'est pourquoi nous renforcerons et approfondirons la coopération de l'Union européenne avec les Nations unies, l'OTAN, l'Union africaine et d'autres partenaires internationaux et régionaux, ainsi que nos contacts avec des acteurs non gouvernementaux. Nous poursuivrons également le dialogue et la coopération avec les pays tiers. Leur participation aux missions et opérations PESD consolide les partenariats ; de nouvelles contributions de leur part seraient les bienvenues* »[869].

L'analyse de l'action de l'UE dans le domaine de la gestion des crises montre qu'ont été mises en place de nombreuses coopérations en vue de soutenir d'autres sujets intervenant dans le maintien de la paix (**PARAGRAPHE I**), mais également pour que d'autres sujets lui fournissent un support à ses opérations/missions de maintien de la paix (**PARAGRAPHE II)**. Toutefois, on ne peut qu'être frappé par le caractère inégal des coopérations mises en place, alors que l'UE place le multilatéralisme en priorité de son action dans son discours.

868 NIVET (B.), *Security by Proxy ? The EU and (sub)-regional organisations : the case of ECOWAS,* IES, Occasional Paper, mars 2006, n° 63, Paris, 39 pages, p. 9.
869 Conseil de l'Union européenne, *Dix ans de PESD – Défis et perspectives*, doc. 15649/09, Bruxelles, 11.11.2009, 6 pages, p. 6.

PARAGRAPHE I : L'inégalité des supports européens à ses partenaires

Dans le cadre de ses partenariats, un rôle central est accordé à l'Organisation des Nations unies, principale maîtresse d'œuvre du maintien de la paix[870]. L'Union européenne a également développé des partenariats avec les principales organisations qui interviennent dans la gestion des crises : l'Union africaine, l'OSCE et la CEDEAO. Enfin, elle coopère également avec les Organisations non gouvernementales.

A] L'UE et l'ONU : une relation dans le respect de l'autonomie décisionnelle et opérationnelle de l'UE

Les efforts entrepris par ces deux organisations doivent être cohérents et se renforcer mutuellement : pour l'ONU il est fondamental que le "partage du fardeau" ne se fasse pas au détriment de sa centralité et des principes qu'elle incarne ; pour l'UE, son action doit être complémentaire de celle de l'ONU[871]. Comme nous l'avons vu ci-dessus, à travers ses actions dans le domaine de le gestion de crise, l'Union vise au renforcement de l'organisation universelle, de ses principes, au droit de sa Charte, à la mise en œuvre de ses résolutions, des rapports du Secrétaire général des Nations unies, voire d'autres documents onusiens pertinents[872]. Son action doit viser

870 CAMERON (F.), *op. cit.*, note n° 851, p. 3 ; *Déclaration conjointe sur la coopération entre les Nations unies et l'UE dans le cadre de la gestion des crises*, Berlin, 7 juin 2007, 3 pages, § 1.

871 Sur la question du partenariat entre l'UE et l'ONU, voir notamment : Conseil européen de Nice, *Conclusions de la Présidence*, 7, 8 et 9 décembre 2000, Annexe VI – Rapport de la Présidence sur la Politique européenne de sécurité et de défense ; Conseil de l'Union européenne, *Conclusion de la Présidence au Conseil européen de Santa Maria da Feira*, 19 et 20 juin 2000, Étude des objectifs concrets des aspects civils de la gestion des crises, Appendice 3, SN 200/00 ADD 1, 63 pages, p. 22 ; Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la Présidence*, 11 et 12 décembre 2008, doc. 17271/1/08, Bruxelles, 13.02.2009, 23 pages, Annexe 2, Déclaration du Conseil européen sur le renforcement de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), 23 pages, p. 18, § 7 ; Conseil de l'Union européenne, *Relations entre l'Union européenne et les Nations unies en matière de gestion de crise et de prévention des conflits*, doc. 12969/01, Bruxelles, 7.11.2001, 13 pages ; BISCOP (S.) et DRIESKENS (E.), *op. cit.*, note n° 851 ; CLOOS (J.), « UN-EU Cooperation on crisis management : putting effective multilateralism into practice », in J. Wouters et Hoffmeister (F.), *The United Nations and the European Union : an ever stronger partnership,* T.M.C. Asser Press, The Hague, 2006, XVII, 434 pages, pp. 259-265 ; SAMII (C.) et SIDHU (W.-P.-S.), « Strengthening Regional Approaches to Peace Operations », in M.-C. Pugh et W.-P.-S. Sidhu, *The United Nations & Regional Security : Europe and beyond*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2003, 309 pages, pp. 255-269, p. 256 ; TARDY (T.), *Limits and opportunities of UN-EU Relations in Peace Operations : Implications for DPKO*, Peacekeeping Best Practices Unit, Department for Peacekeeping Operations of the United Nations, External Study, New York, September 2003, 16 pages ; WOUTERS (J.), *The United Nations and the European Union : Partners in Multilateralism*, Leuven Centre for Global Governance Studies, *Working Paper,* mai 2007, n° 1, 17 pages ; WOUTERS (J.), « The United Nations, the EU and Conflict Prevention : Interconnecting the Global and Regional Levels », *European Journal of Comparative Law*, 2009, n° 1, pp. 59-98.

872 Une des priorités de l'UE est de renforcer l'ONU en la dotant des moyens nécessaires pour qu'elle puisse assumer

également à accompagner le processus régulier de réforme du maintien de la paix de l'ONU[873]. Le partenariat entre l'UE et l'ONU cherche donc à permettre un renforcement du global par le régional : premièrement, l'ONU et l'UE ont mis en place des mécanismes de coopération sans équivalent entre l'ONU et d'autres organisations régionales ; deuxièmement, l'Union européenne met en œuvre des opérations, qui, globalement, servent les mêmes agendas que ceux de l'ONU ; troisièmement, les opérations de l'Union européenne renforcent l'ONU en ce qu'elles peuvent se substituer à des actions de l'ONU, mettant donc en œuvre l'idée de partage du fardeau ; quatrièmement, l'Union européenne déploie des moyens en appui direct à des opérations onusiennes, et renforce de ce fait la capacité onusienne en matière de maintien de la paix.

Comme le souligne Thierry Tardy, « *le projet européen s'est depuis ses débuts inscrit dans la "philosophie de paix" développée par les Nations unies (...). Dans le domaine de la sécurité, les développements relatifs à la PESC, et plus récemment, à la PESD, s'inscrivent objectivement dans l'esprit de la pratique de l'ONU en matière de maintien de la paix (...). Dans leurs principes et activités opérationnelles, théoriques ou réelles, il existe une réelle convergence des buts entre les deux organisations* »[874]. Pour mener à bien notre analyse, nous nous concentrerons tout d'abord sur

ses responsabilités et mener une action efficace. Les 15 et 16 juin 2001, à Göteborg, le Conseil européen a notamment émis le souhait d'améliorer la coopération entre l'UE et les Nations unies par la conclusion d'accords cadres entre la Communauté européenne et les organisations pertinentes des Nations unies. Par la suite, le 29 avril 2003, un nouvel accord-cadre financier et administratif a été signé entre les Nations unies et la Commission européenne, qui régit le financement par la Communauté d'opérations des Nations unies et qui s'appliquera au Secrétariat de l'ONU et aux agences et programmes des Nations unies désireux de bénéficier des ressources de la Commission (Financial and Administrative Framework Agreement between the European Community, represented by the Commission of the European Communities and the United Nations, 29 avril 2003, 17 pages).

873 La Commission de consolidation de la paix, créée suite à la résolution 1645 (2005) du Conseil de sécurité de concert avec l'Assemblée générale peut être un des moyens de l'UE. En effet, les organisations régionales, ainsi que les bailleurs de fonds institutionnels (respectivement paragraphes 7 (b) et 9), peuvent être invités à participer aux réunions de la Commission (encore faut-il que celle-ci les invite évidemment). Cette Commission consacre une attention particulière à la reconstruction et au renforcement des institutions, à l'amélioration de la coordination au sein de l'ONU et avec d'autres organismes dans le cadre de l'aider à apporter, à l'obtention de moyens financiers durables et au maintien de la participation de la communauté internationale au relèvement du pays intéressé. Elle se consacre également à la prévention des conflits, à la médiation, au maintien de la paix, aux droits de l'homme et au respect du droit (Résolution 1645 (2005) du Conseil de sécurité, *sur la consolidation de la paix après les conflits*, adoptée à sa 5335ème séance, 20 décembre 2005, S/RES/1645 (2005), 6 pages ; Assemblée générale, Résolution 60/180 adoptée par l'Assemblée générale, *sur la Commission de consolidation de la paix,* adoptée à sa soixantième session, A/RES/60/180, 3à décembre 2005, 6 pages). Voir également : BIERSTEKER (T.), « Les perspectives de la Commission de consolidation de la paix », *Disarmament Forum*, n° 2, 2007, pp. 43-51 ; CHAPAUX (V.), « La réforme des Nations unies et la consolidation de la paix : la création de la Commission de consolidation de la paix », in J. Cardona Llorens, *La ONU y el mantenimiento de la paz en el siglo XXI entre la adaptacion y la reforma de la Carta*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, 495 pages, pp. 245-261 ; HARMONIC (A.), « La représentation de l'Union européenne au sein de la Commission de consolidation de la paix des Nations unies : entre anticipation et continuité, *Cah. dr. eur.,* 2008, n° 5-6, pp. 591-627 ; HOFFMEISTER (F.), « Outsider of Frontrunner ? Recent develpments under International and European law on the Status of the European Union in International Organizations and Threaty Bodies », *CMLR,* 2007, vol. 44, pp. 41-68, p. 53 ; SPERNBAUER (M.), « Musical Chairs Revisited : Status and Terms of Participation of the European Union and the UN Peacebuilding Commission », *International Organizations Law Review*, 2008, n° 2, pp. 299-322.

874 TARDY (T.), « L'Union européenne et l'ONU dans la gestion de crise. Opportunités et limites d'une relation déséquilibrée », *Fondation pour la Recherche Stratégique*, Recherches & Documents n° 32, Paris, Mai 2004, 94 pages, p. 17).

le développement d'une coopération théorique (**1**). Dans un second temps, nous nous focaliserons sur les développements opérationnels (**2**). Enfin, nous envisagerons les limites de cette coopération (**3**).

1) Le renforcement théorique

Le partenariat s'est développé progressivement, notamment autour des déclarations communes entre l'UE et l'ONU sur la coopération dans le cadre de la gestion des crises[875]. Ces déclarations organisent notamment la mise en place de rencontres régulières entre les deux organisations à différents niveaux : mise en place de réunions régulières entre les ministres de l'UE et le Secrétaire général des Nations unies ; réunions et contacts entre le Haut représentant, d'une part, et le Secrétaire général des Nations unies et la Vice Secrétaire générale des Nations unies d'autre part ; réunions du COPS avec la Vice-Secrétaire générale des Nations unies et les Secrétaires généraux adjoints concernés ; contacts entre le Secrétariat du Conseil et les services de la Commission et le Secrétariat des Nations unies, aux niveaux adéquats[876]. Notons que désormais ces contacts ont lieu entre le Service européen pour l'action extérieure et les services pertinents onusiens.

Un "Comité de pilotage", réunissant deux fois par an des représentants des deux organisations, a également été créé pour des consultations sur la gestion militaire et civile de crise. La gestion de la coopération entre les deux institutions a par ailleurs été facilitée et développée par la mise en place de *Task forces* sur les relations UE-ONU au sein du DOMP et du Secrétariat du Conseil. Le Conseiller militaire du Secrétariat général de l'ONU, le Général Cammaert, précisait d'ailleurs que le Bureau du Conseiller militaire travaille en étroite collaboration avec ses homologues de l'État-major militaire de l'Union européenne, tandis que le DOMP a établi un groupe de coordination *ad hoc* sur les relations DOMP-UE, lequel se réunit régulièrement et offre un forum pour l'échange d'information sur les relations DOMP-UE, et un vecteur idéal pour la définition de la stratégie générale du DOMP vis-à-vis de l'Union européenne[877].

875 *Déclaration conjointe sur la coopération entre les Nations unies et l'UE dans le cadre de la gestion des crises*, New York, 24 septembre 2003, 2 pages ; *Déclaration conjointe sur la coopération entre les Nations unies et l'UE dans le cadre de la gestion des crises,* Berlin, 7 juin 2007, 3 pages.

876 Conseil de l'Union européenne, *Projet de conclusions du Conseil sur la coopération UE-ONU en matière de prévention des conflits et de gestion des crises*, doc. 9528/2/01, Bruxelles, 7.06.2001, 4 pages, p. 4.

877 CAMMAERT (P.), « The Future Partnership with Regional Institutions : the Role of The UN in Conflict Management », *Cooperation in Peace Operations : the UN and Europe,* 33rd IPA Vienna Seminar, *Favorita Papers*, 2003, n° 3, pp. 17-32, pp. 28-29. Le document de mise en œuvre de la déclaration conjointe UE-ONU de 2003 prévoit

Les deux organisations ont également convenu de mener une réflexion commune sur les questions relatives au maintien de la paix, notamment dans les domaines suivants : soutien au renforcement des capacités de l'Afrique en matière de maintien de la paix ; coopération sur différents volets du maintien de la paix dans ses multiples dimensions, y compris la police, l'État de droit et la réforme du secteur de la sécurité. S'agissant plus particulièrement de la police, une coopération a été mise en place entre le Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises (UE) et la Division de la police civile du DOMP (ONU). Des discussions ont notamment été menées autour des *Lessons Learnt* (Kosovo, Slavonie orientale, Timor oriental), de la définition des concepts et termes de référence, des standards de recrutement, de la formation ou encore des différents types de mandats possibles. Selon ces déclarations, il s'agit également de renforcer les échanges entre les centres de situation de l'ONU et de l'UE et la coopération avec le Centre satellitaire de l'UE[878].

2) Le renforcement opérationnel

L'ONU a développé nombre de possibilités pour mettre en place une coopération effective et opérationnelle avec d'autres organisations régionales. Outre la consultation - dont le but est d'échanger des vues sur des conflits que l'ONU et l'organisation régionale concernée s'emploient à régler -, et l'appui diplomatique, le SGNU avait proposé l'appui opérationnel, tout comme les avis techniques que pourrait fournir l'ONU aux organisations régionales qui lancent elles-mêmes des opérations de maintien de la paix et le codéploiement. Le Secrétaire général illustra sa proposition par l'envoi des missions, conjointement avec la CEDEAO au Liberia, et la CEI en Géorgie. « *Si ces expériences aboutissent, elles pourraient ouvrir la voie à une nouvelle division du travail entre l'ONU et les organisations régionales, dans le cadre de laquelle celles-ci accompliraient l'essentiel*

également une participation croisée à des exercices et à des activités de formation, des échanges d'informations sur les normes et concepts respectifs en matière d'opérations, des échanges de fonctionnaires temporaires et le renforcement des compétences spécialisées des bureaux de liaison respectifs dans le domaine de la gestion des crises contribueraient grandement au développement de cette connaissance mutuelle entre les deux organisations (Conseil de l'Union européenne, *Coopération entre l'UE et les Nations unies dans le cadre des opérations militaires de gestion de crise – Éléments pour la mise en œuvre de la déclaration conjointe UE-ONU*, doc. 9638/1/04, Bruxelles, 9.06.2004, § 15).

878 Il est par ailleurs précisé la création d'un mécanisme consultatif afin d'examiner les moyens de développer la coordination mutuelle dans les quatre domaines suivants : (1) la planification : assistance réciproque dans l'évaluation des missions et coopération plus grande entre les unités de planification des missions, en particulier s'agissant de l'allocation de moyens logistiques et de l'interopérabilité des équipements ; (2) la formation : établissement de standards de formation, de procédures et de planification communs pour les personnels militaires et civils ; institutionnalisation des séminaires de formation, des conférences et des exercices ; (3) la communication : plus grande communication entre les centres de situation ; échanges d'officiers de liaison chaque fois que cela est requis (militaire, police civile, centre de situation, officiels au niveau politique ou dans les États-majors) ; établissement d'un dialogue dit 'desk-to-desk' par l'intermédiaire des bureaux de liaison à New York et à Bruxelles ; (4) Pratiques optimales : échanges systématique de l'information sur les leçons apprises et les meilleurs pratiques (Déclaration conjointe UE-ONU sur la coopération dans le cadre de la gestion des crises, New York, 24 septembre 2003, 3 pages, p. 3).

de la tâche en bénéficiant de l'appui d'une opération de petite envergure des Nations unies, qui permettrait de vérifier que la mission se déroule d'une manière conforme aux positions adoptées par le Conseil »[879].

Dans la pratique, le partenariat entre l'Union européenne et l'ONU se manifeste concrètement chaque fois que l'UE répond à une demande onusienne. Ces demandes peuvent être explicites (demande du Secrétaire des Nations unies à la mise en place d'une opération/mission de l'UE pour une crise donnée) ou implicites (demande du Conseil de sécurité "aux États membres et aux organisations"). De nombreuses opérations/missions de l'UE ont ainsi été mises en place afin de répondre à une demande onusienne : par exemple, la mission militaire de l'UE visant à contribuer à la formation des forces de sécurité somaliennes (EUTM Somalia) fait suite à la résolution 1872 (2009) du Conseil de sécurité dans laquelle il soulignait qu'il importait de reconstituer, de former, d'équiper et d'entretenir les forces de sécurité somaliennes et demandait instamment aux États membres et aux organisations internationales et régionales d'offrir une assistance technique pour la formation et l'équipement des forces de sécurité somaliennes[880]. Dans ses conclusions du 27 juillet 2009, le Conseil décida de contribuer aux efforts de la Communauté internationale et dès le 17 novembre 2009, il approuvait un concept de gestion de crise concernant la mission PESD visant à contribuer à la formation des forces de sécurité du gouvernement fédéral de transition somalien[881]. Cette illustration n'en est qu'une parmi d'autres[882]. On peut également rappeler l'opération Artémis en République démocratique du Congo, qui fut créée en soutien de l'opération onusienne présente sur le terrain (MONUC), et déployée en prévision de son renforcement, afin de préparer un redéploiement de la force onusienne dans les zones préalablement sécurisées par la force européenne[883]. Plus récemment, l'UE a envoyé des troupes en RDC en support à la MONUC lors du

879 *Supplément à l'Agenda pour la paix*, Rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantenaire de l'Organisation des Nations unies, Assemblée générale, 50ème session, A/50/60, S/1995/1, 25 janvier 1995, 25 pages, § 86.

880 Résolution 1872 (2009) du Conseil de sécurité, du 26 mai 2009, *sur la situation en Somalie*, adoptée à sa 6127ème séance, S/RES/1872 (2009), 4 pages, § 8.

881 Décision 2010/197/PESC du Conseil, 31 mars 2010, *relative au lancement d'une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces de sécurité somalienne (EUTM Somalia)*, JOUE, n° L 87, 7.4.2010, p. 33 ; Conseil de l'Union européenne, *Conclusions du Conseil Affaires générales et relations extérieures*, 17 novembre 2009, 2974ème session, Bruxelles, doc. 15914/09 (Presse 329), 29 pages, §§ 28-31 ; Conseil de l'Union européenne, *Conclusions du Conseil Affaires générales et relations extérieures*, 27 juillet 2009, 2958ème session, Bruxelles, doc. 12354/09 (Presse 229), 13 pages, pp. 6-8.

882 Le 19 septembre 2008, le Conseil de l'UE décida d'adopter une action militaire de coordination soutenant la résolution 1816 du Conseil de sécurité (EU NAVCO). Il créa une cellule de coordination chargée de faciliter les actions de surveillance et de protection menées par certains États membres de l'Union au large des côtes somaliennes, et de réfléchir sur une éventuelle opération navale militaire de l'UE. Par sa résolution 1838, le Conseil de sécurité salua ces initiatives (Conseil de l'Union européenne, *Communiqué de presse du Conseil Relations extérieures*, 2903ème session, Bruxelles, 10-11 novembre 2008, doc. 15396/08 (Presse 319), 34 pages, p. 13). Voir notamment : GRARD (L.), « Piraterie : effort combiné de l'ONU et de l'Union européenne en Somalie », *Revue de Droit des Transports,* novembre 2008, n° 11, pp. 31-34.

883 Action commune 2003/423/PESC du Conseil, 5 juin 2003, *relative à l'opération militaire en République*

processus électoral[884]. Au delà du continent africain, la Mission de police de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine, en relève du GIP de l'ONU (permettant à l'ONU de se redéployer ailleurs), marque également une contribution des européens au maintien de la paix en liaison avec l'ONU[885].

Les rapports entre l'ONU et l'UE sont donc autant intéressants pour le droit international positif que pour le droit international en devenir, qui exige que des forces s'emploient à renforcer le multilatéralisme - et par là un renforcement des liens unissant la Communauté internationale - permettant de donner une pertinence nouvelle au système de sécurité collective. L'influence de l'Union européenne pourrait se traduire par un enrichissement en termes de densité et d'efficacité du droit international de la coopération entre l'ONU et les organisations régionales. Pourtant, il convient de noter que ce soutien à l'organisation onusienne connait de nombreuses failles.

3) Les limites de la coopération

Toutefois, l'UE marque quelques réticences à certains égards : la coopération peut se développer sur les aspects financiers, institutionnels, techniques, théoriques, mais elle reste limitée dans le domaine opérationnel. Concernant ce domaine, l'UE accepte de coopérer uniquement à partir du moment où elle demeure libre de s'engager ou pas, et conserve toute son autonomie. Nous allons illustrer notre remarque par plusieurs exemples révélateurs des failles du soutien de l'UE à l'ONU.

Ainsi, tout d'abord, l'Union a indiqué à de nombreuses occasions qu'elle était disposée à mettre certains de ses moyens au service de l'organisation onusienne. Elle l'a fait lors de la mise en place des groupements tactiques qui peuvent être utilisés au service des Nations unies. Le concept de groupements tactiques de l'UE prévoit, en effet, la possibilité que les opérations de gestion de crise dirigées par l'UE soient réalisées à la suite d'une demande du Conseil de sécurité des Nations unies, sous mandat de l'ONU le cas échéant. L'ONU s'est félicitée de cette décision : « *en décidant de constituer des groupes tactiques, pour l'une, et des forces de réserve pour l'autre, l'Union européenne et l'Union africaine ont apporté une contribution précieuse à notre action* »[886]. Pour

démocratique du Congo, JOUE, n° L 143, 11.6.2003, pp. 50-52, (4).

884 Action commune 2006/319/PESC du Conseil, 27 avril 2006, *relative à l'opération militaire de l'Union européenne d'appui à la mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo (MONUC) pendant le processus électoral*, JOUE, n° L 116, 29.4.2006, pp. 98-101.

885 Action commune 2002/210/PESC du Conseil, 11 mars 2002, *relative à la Mission de police de l'Union européenne,* JOUE, n° L 70, 13.3.2003, pp. 1-6.

886 Conseil de sécurité, Pas de sortie sans stratégie : *la prise de décisions au Conseil de sécurité et la clôture ou la*

autant, les groupements tactiques n'ont jamais été utilisés[887]. D'ailleurs, l'UE n'a pas donné suite à la demande de l'ONU de placer ses Groupements tactiques dans le cadre des "réserves stratégiques" ou pour coopérer directement à l'établissement d'une force de police en attente des Nations unies[888].

Ensuite, l'Union européenne a indiqué qu'elle pourrait accroître sa coopération opérationnelle dans le domaine civil : « *l'Union pourrait fournir et diriger toute une composante (une force de police, par exemple), d'une opération placée sous la direction générale d'une organisation internationale (...) ; l'UE pourrait mener une opération dont certaines composantes seraient fournies par des organisations internationales ayant des connaissances et une expérience particulières dans les domaines concernés* »[889]. Ces propositions européennes n'ont pourtant jamais été mises en œuvre en pratique avec l'ONU.

La troisième limite de la coopération entre l'UE et l'ONU concerne le déploiement d'opérations conjointes. Le Secrétaire général des Nations unies avait mis l'accent sur la nécessité de les développer. Il avait notamment illustré ces propos par l'exemple de l'opération de l'ONU et de l'Organisation des États américains en Haïti, qui assuraient en commun les effectifs, la direction et le financement de la Mission des Nations unies en Haïti. « *Ce dispositif a bien fonctionné et il conviendrait de l'étudier soigneusement en tant qu'autre modèle possible pour l'avenir* »[890].

---

transformation d'une opération de maintien de la paix des Nations unies – Rapport du Secrétaire général, S/2001/394, 20 avril 2001, 14 pages ; *Déclaration conjointe sur la coopération entre les Nations unies et l'UE dans le cadre de la gestion des crises*, Berlin, 7 juin 2007, 3 pages, § 4. Les groupements tactiques ou "battlegroups" sont un instrument militaire européen créé en 2004. Ils constituent des forces de réactions rapides, dont le principal objectif est de lancer des opérations militaires dans un délai très court. La décision de déployer un groupement tactique doit être prise par le Conseil de l'UE dans un délai de 5 jours suivant l'établissement des paramètres de l'opération, les troupes ayant ensuite 10 jours pour parvenir sur le terrain. La mobilisation du groupement tactique est prévue pour une durée d'un mois mais peut se prolonger jusqu'à 120 jours si nécessaire (Secrétariat du Conseil de l'UE, *Fiches d'information - Groupements tactiques de l'UE*, novembre 2006).

887 Au cours de la Présidence de l'UE en 2009, la Suède a relancé le débat sur l'utilisation des Groupements tactiques (Conclusions du Conseil sur la PESD, 2974ème session du Conseil Relations extérieures, Bruxelles, 17 novembre 2009). Voir également : Conseil de l'Union européenne, *Dix ans de PESD – Défis et perspectives*, doc. 15649/09, Bruxelles, 11.11.2009, 6 pages, p. 4 ; HENRION (C.), « Les groupements tactiques de l'Union européenne », *Note d'analyse du Grip*, 18 janvier 2010, 8 pages, www.grip.org

888 Conseil de sécurité, *Pas de sortie sans stratégie : la prise de décisions au Conseil de sécurité et la clôture ou la transformation d'une opération de maintien de la paix des Nations unies – Rapport du Secrétaire général,* S/2001/394, 20 avril 2001, 14 pages. Le Comité spécial proposa que les mémorandums d'accord conclus avec les organisations régionales prévoient que les moyens des organisations régionales soient placés dans le cadre du Système de forces et moyens en attente des Nations unies (Nations unies, *Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix et de son Groupe de travail, Session de fond de 2005, New York, 31 janvier – 25 février 2005*, A/59/19/Rev.1, 47 pages, § 213).

889 Conseil de l'Union européenne, *Relations between the European Union and the United Nations in crisis management and conflict prevention,* doc. 12969/01, Bruxelles, 7.11.2001, 13 pages, § 9 ; Conseil de l'Union européenne, *Rapport de la présidence au Conseil européen de Göteborg sur la politique européenne en matière de sécurité et de défense,* doc. 9526/1/01, Bruxelles, 11.06.2001, 51 pages, p. 50.

890 *Supplément à l'Agenda pour la paix*, Rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantenaire de l'Organisation des Nations unies, Assemblée générale, 50ème session, A/50/60, S/1995/1, 25 janvier 1995, 25 pages, § 86.

Pourtant, si des opérations militaires européennes ont été menées côte à côte sur le terrain avec des opérations onusiennes, l'UE a toujours conservé son autonomie (que ce soit en termes de durée de l'opération/mission, de son mandat, et des décisions à prendre pour assurer un bon déroulement de l'opération). Il n'a jamais été question de développer d'opérations conjointes dans le domaine militaire. Ainsi, en matière militaire, la nécessité de placer l'opération sous le contrôle politique et la direction stratégique du COPS, combiné à la réticence générale des États membres à placer leurs forces armées sous commandement onusien, fait qu'il est extrêmement difficile de concevoir une situation où une opération européenne se trouverait intégrée à une chaîne de commandement onusienne. Une telle construction serait contraire à l'exigence d'assurer au COPS son rôle central de toute opération européenne, de même qu'elle serait en contradiction avec les positions des États européens vis-à-vis du maintien de la paix onusien. Un document du Conseil, établi en novembre 2001, en préparation d'une rencontre avec le Secrétaire général adjoint en charge des opérations de maintien de la paix, Jean-Marie Guéhenno, énonce-t-il que le "travail actuel dans la sphère militaire est clairement destiné à des opérations conduites par l'UE", avant de conclure qu'il n'y a pas "de plan pour une configuration autre que celle d'opérations conduites par l'Union européenne dans la sphère militaire"[891]. En pratique, il est peu probable que l'UE participe à une opération onusienne par le biais d'une composante européenne militaire ou d'un bataillon européen intégré à d'autres bataillons.

Il semble pour l'heure évident que l'UE ne souhaite pas s'aventurer au delà de l'appui opérationnel et du codéploiement. La mise en œuvre d'une opération conjointe (impliquant que les deux organisations assurent en commun les effectifs, la direction et le financement de l'opération) ou d'une opération militaire placée sous commandement onusien ne fait pas partie pour le moment des solutions envisagées par l'UE.

Une quatrième limite de la coopération entre l'ONU et l'UE concerne le refus pure et simple de l'UE de répondre positivement à une demande onusienne. Par exemple, l'UE n'a pas donné suite à la proposition du Secrétaire général, Ban Ki Moon de décembre 2008 : dans une lettre officielle de trois pages, il avait demandé l'intervention de l'UE en RDC. Pour reprendre ses termes, il considérait que « *the immediate deployment of a MNF, led by the EU or EU Member States, would, at this stage provide the necessary complement to the efforts of MONUC and provide an essential bridging arrangement pending the arrival of the additional capabilities (...). The parameters and time-line of such a force would be limited and focused on achieving specific objectives in this*

891 Conseil de l'Union européenne, *Relations between the European Union and the United Nations in crisis management and conflict prevention,* doc. 12969/01, Bruxelles, 7.11.2001, 13 pages, p. 4.

regard, acting under Chapter 7 and constituting, de facto, a mobile reserve to reinforce MONUC when necessary. In my view, a deployment based on the previous ARTEMIS/EUFOR model, for an initial period of four months and under EU control command, would provide a critical complement to the ongoing efforts of MONUC. In addition, the deployment of such a force would allow MONUC to free some of its own assets to perform other complementary tasks (...). We would invite the EU to engage in further detailed consultations with the United Nations Department of Peacekeeping Operations regarding the specific size of the proposed MNF, the types of capabilities that may be required, command and control, and arrangements for cooperation with MONUC, as soon as practicable »[892]. La demande onusienne est clairement formulée, pourtant l'UE a clairement refusé de lancer une telle opération.

Le partenariat entre l'UE et l'ONU est donc profondément marqué par l'autonomie décisionnelle et opérationnelle de l'UE, même si comparativement à d'autres partenariats - comme celui entre l'UE et l'Union africaine, ou entre l'ONU et l'Union africaine -, il reste particulièrement développé au travers d'une institutionnalisation partielle et la mise en place de mécanismes de coordination. A titre de conclusion, il faut donc garder à l'esprit que la coopération entre l'Union et l'ONU dans les opérations de paix a fait l'objet d'une conceptualisation et d'une institutionnalisation qui n'existent pas pour d'autres organisations régionales. Comme l'écrit Thierry Tardy, « *la gestion des crises telle que développée par l'OTAN, la CEI ou d'autres organisations régionales n'autorise pas le même type de rapprochement avec les conceptions onusiennes. C'est cette convergence qui permet par ailleurs la signature de la déclaration conjointe ONU-UE de septembre 2003, l'élaboration des scenarii de coopération dans les domaines militaire et civil, et une certaine institutionnalisation de la relation. Par contraste, l'impossibilité de conclure une telle déclaration entre l'ONU et l'OTAN s'explique en partie par les divergences entre les deux institutions sur leurs conceptions respectives de la gestion de la sécurité* »[893].

892 *Lettre du Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies, M. Ban Ki Moon, au Haut représentant de l'Union européenne, M. Javier Solana*, 4 décembre 2008, 3 pages, pp. 2-3. Voir également : GROS-VERHEYDE (N.), « Ban Ki Moon donne la feuille de route pour Eufor Goma : la lettre ! », 9 décembre 2008, http://bruxelles2.over-blog.com ; GROS-VERHEYDE (N.), « L'UE priée d'aider le contingent tanzanien qui part pour la MONUC », Jeudi 15 octobre 2009, http://bruxelles2.over-blog.com

893 TARDY (T.), « L'ONU et les Organisations régionales : de la compatibilité entre multilatéralismes global et régional dans le maintien de la paix. Le cas de l'Union européenne », 9ème Congrès AFSP, Toulouse, 5-7 septembre 2007, Atelier 27, *Maintien et consolidation de la paix : les nouveaux paradigmes*, 30 pages, p. 16.

B] L'UE et l'UA : une coopération technique, financière et institutionnelle

La démarche de l'UE en faveur du multilatéralisme est illustrée par le soutien qu'elle fournit à l'Union africaine[894]. Cet engagement est d'autant plus intéressant qu'il répond à une demande explicite du Conseil de sécurité. Dans sa résolution 1631 (2005), le Conseil de sécurité pria en effet « *les organisations internationales compétences de contribuer à renforcer la capacité des organisations régionales et sous-régionales, en particulier des organisations régionales et sous-régionales africaines, pour la prévention des conflits et la gestion des crises ainsi que pour la stabilisation après les conflits, notamment grâce à un apport en personnel et à l'octroi d'une aide technique et financière* »[895]. On peut noter également que la première des priorités du partenariat ONU-UE énoncée dans la déclaration commune UE-ONU de 2007 est de soutenir le renforcement des capacités des organisations africaine intervenant dans le domaine du maintien de la paix[896].

Le soutien à l'Union africaine prend plusieurs formes : institutionnel, financier et technique. La stratégie de Lisbonne mise en place en 2007 établit un partenariat entre l'Union africaine et l'Union européenne, basé sur le principe de la responsabilité première de l'Afrique quant à sa propre sécurité (principe de la maîtrise de son destin par l'Afrique), mais également sur le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de la règle de droit[897]. La stratégie de Lisbonne prévoit la

894 Sur cette question, voir : ASSANVO (W.) et POUT (E.-B.), « The European Union (EU) : African Peace and Security Environment's Champion ? », *Fondation pour la Recherche Stratégique*, 27 novembre 2007, 27 pages, www.frstrategie.org ; GOWAN (R.), « The EU, Regional Organisations and Security : Strategic Partners of Convenient Alibis ? », in S. Biscop (ed.), *Audit of European Strategy,* Egmont Paper 3, Royal Institute for International Relations (IRRI-KIIB), Brussels, December 2004, 42 pages, pp. 11-21 ; KINGAH (S.), « The European Union's New Africa Strategy : Grounds for Cautious Optimism », *EFAR*, 2006, n° 4, pp. 527-553 ; MUBIALA (M.), « Cooperation Between the United Nations, the European Union and the African Union for Peace and Security in Africa », *Studia diplomatica*, 2007, n° 3, pp. 111-121 ; SERRANO (P.), « A strategic approach to the European Security and Defence Policy, in A. Nowak (ed.), *Civilian Crisis Management : the EU Way*, IES, Chaillot Paper, n° 90, June 2006, 150 pages, pp. 39-47, p. 43 ; TARDY (T.), « The European Union in Africa : A Stratégic Partner in Peace Operations, Seminar organized by the International Peace Academie and the Geneva Centre for Security Policy, Seminar n° 5, 7 July 2006, 19 pages.

895 Résolution 1631 (2005) du Conseil de sécurité, *sur la coopération entre l'Organisation des Nations unies et les organisations régionales pour le maintien de la paix et la sécurité internationales,* adoptée à sa 5282ème séance, 17 octobre 2005, S/RES/1631 (2005), 3 pages, p. 2, § 2. Voir également : Assemblée générale des Nations unies, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous – Rapport du Secrétaire général*, doc. A/59/2005, cinquante-neuvième session, 24 mars 2005, 72 pages, pp. 61-62, §§ 213-215, § 213 ; Assemblée générale des Nations unies, *Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix et de son Groupe de travail, Session de fond de 2005, New York, 31 janvier – 25 février 2005*, A/59/19/Rev.1, 47 pages ; Assemblée générale des Nations unies, *Renforcement de la capacité de l'Afrique en matière de maintien de la paix – Rapport du Secrétaire général*, 59ème session, A/59/591, 10 pages.

896 *Déclaration conjointe sur la coopération entre les Nations unies et l'UE dans le cadre de la gestion des crises*, Berlin, 7 juin 2007, 3 pages, p. 3.

897 Le Partenariat stratégique Afrique-UE : une stratégie commune Afrique-UE, Lisbonne, 8-9 décembre 2007, 78 pages ; *L'UE et l'Afrique : vers un partenariat stratégique*, adoptée par le Conseil européen, 15-16 décembre 2005 ; Conseil de l'Union européenne, *Déclaration de Lisbonne – Sommet UE-Afrique, Lisbonne, 8-9 décembre 2007*, doc. 16343/07 (Presse 290), Lisbonne, 9 décembre 2007, 3 pages ; Conseil de l'Union européenne, *The EU and Africa : Toward a Strategic Partnership*, doc. 15702/1/05, Bruxelles, 14.12.2005, 9 pages, p. 2.

mise en place de rencontres régulières : un sommet UE-UA tous les trois ans ; complété par des rencontres périodiques au niveau ministériel, au niveau du COPS des deux organisations, entre les présidents du Conseil de l'UE et de l'UA, du Parlement européen et du Parlement panafricain, ainsi que de la Commission européenne et de la Commission de l'UA.

Comme on pouvait s'y attendre à ce stade, le document n'entre pas dans les détails sur la manière dont l'UE compte s'y prendre concrètement pour renforcer son assistance à l'UA en matière de gestion de crises. Cependant, les deux organisations ont anticipé : « *le concept de l'UE pour le renforcement des capacités africaines de prévention, de gestion et de règlement des conflits ainsi que les passages pertinents du cadre politique général conjoint de l'UE pour le soutien au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration, les enseignements tirés de la mise en œuvre de la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique et de l'expérience internationale au sens large, fourniront, le cas échéant, les orientations utiles pour la coopération* »[898].

Le soutien financier et technique se manifeste par un support aux centres d'entrainement de l'UA[899]. Ce soutien technique doit permettre à l'Union européenne d'influer sur l'Architecture africaine de paix et de sécurité en insistant sur le développement d'une composante civile substantielle. En effet, « *most of the African centres are oriented towards the military, although they offer some courses on the civilian aspects of crisis management, such as the police courses offered at the Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre in Ghana. The civilian crisis management capability of AU and regional brigades remains underdeveloped at the conceptual and operational level* »[900]. Or, on peut relever ici que l'UE refusa de fournir un financement à la première liste de centres d'entrainement proposée par l'UA au motif que celle-ci s'était concentrée de manière excessive sur les aspects purement militaires et n'avait pas mis l'accent sur les aspects civils.

Ce soutien s'est également traduit par le biais du projet EURO RECAMP-AMANI AFRICA. Ce projet représente l'européanisation du projet bilatéral entre la France et ECOWAS, qui visait le renforcement des capacités africaines de maintien de la paix. Il désigne maintenant un cadre de coopération entre l'UE et l'UA, lancé officiellement le 21 novembre 2008, lors de la réunion de la troïka ministérielle qui s'est tenue à Addis-Abeba. Instrument de la PESD au service de l'Afrique, cette initiative est placée sous le contrôle du COPS, qui a désigné la France comme nation cadre du

898 Le Partenariat stratégique Afrique-UE : une stratégie commune Afrique-UE, Lisbonne, 8-9 décembre 2007, 78 pages, § 18.
899 Conseil de l'Union européenne, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Un an après Lisbonne : le partenariat Afrique-UE en action*, doc. 14632, Bruxelles, 22.10.20008, 14 pages, p. 6.
900 PIROZZI (N.), *op. cit.,* note n° 856, p. 35.

premier cycle[901]. Il qui vise à renforcer les capacités politico-stratégique de la Division des opérations de soutien de la paix de l'UA ; à assurer la formation et l'entraînement des forces de l'UA au niveau stratégique, dans les domaines tant civils que militaires ; à entraîner des responsables africains à réaliser une planification décisionnelle de gestion de crises ; à rendre opérationnelle la Force africaine en attente ; et enfin, à organiser des exercices à l'échelle continentale[902].

On peut noter qu'il existe de nombreux instruments financiers disponibles au sein de l'UE pour soutenir les développements de l'UA : la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique, le Fond européen de développement, l'Instrument de coopération au développement, l'Instrument de la politique européenne de voisinage, l'Instrument de stabilité, le budget PESC. A titre illustratif, une allocation de 250 millions d'euros était prévue pour la Facilité de paix pour l'Afrique dans le cadre de la 9ème FED (2000-07). Ces fonds ont notamment servi à financer la mission AMIS, la mission de l'UA au Soudan, la mission FOMUC en République centrafricaine, et la mission AMISEC aux Comores[903].

Par ailleurs, il est important de souligner que le soutien de l'UE s'exprime également par un soutien technique et direct aux missions/opérations de l'UA[904]. Ainsi, l'UE a fourni un appui technique à l'opération AMIS II. Le support était limité à l'assistance de la cellule de planification située au siège de l'Union africaine à Addis-Adeba. Plus concrètement, dans le domaine policier, il s'agissait de fournir un soutien à la chaîne de commandement, de former du personnel, et de créer une unité de police au sein du Secrétariat de l'UA. En matière militaire, l'objectif était d'assurer une assistance technique en matière de planification à tous les niveaux de commandement, un soutien logistique, une formation de militaires et d'observateurs africains, et un transport stratégique et aérien[905].

901 Union européenne, EURO RECAMP-AMANI AFRICA (2008-2010), EUROPECAMP/03, 2 pages.
902 Conseil de l'Union européenne, *Rapport de la présidence sur la PESD*, doc. 10748/09, Bruxelles, 15.06.2009, 42 pages, § 123.
903 Conseil de l'Union européenne, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Un an après Lisbonne : le partenariat Afrique-UE en action*, doc. 14632, Bruxelles, 22.10.20008, 14 pages, pp. 5-6. Voir également : Assembly of the African Union, *Decision on the Establishment by the European Union of a Peace Support Operations Facility for the African Union,* Decisions and Declarations, Assembly/AU/Dec.21 II), Maputo, 10-12 July 2003.
904 Par exemple, une mission commune UE/UA-CEEAC a eu lieu pour observer la situation en matière de sécurité en République centrafricaine, en liaison étroite avec la MICOPAX (Mission de consolidation de la paix en RDC) (Conseil de l'Union européenne, *Rapport de la présidence sur la PESD*, doc. 10748/09, Bruxelles, 15.06.2009, 42 pages, § 119).
905 Action commune 2005/557/PESC du Conseil, 18 juillet 2005, *concernant l'action de soutien civilo-militaire de l'Union européenne à la mission de l'Union africaine dans la région soudanaise du Darfour,* JOUE, n° L 188, 20.7.2005, pp. 46-51.

On peut aussi ajouter le support technique à la mission africaine en Somalie en 2007 (AMISOM). Le support à la mission AMISOM est également limité à l'assistance de la cellule de planification militaire[906].

Il est important de préciser à présent que la coopération entre l'UA et l'UE se développe également au travers de la nomination de Représentants spéciaux de l'UE. L'organisation européenne a ainsi spécifiquement nommé un représentant spécial au niveau de l'UA. Celui-ci est notamment chargé de renforcer le partenariat UE-UA ; de faciliter les relations et la coopération entre l'UA et les organisations sous-régionales africaines ; de fournir sur demande des avis et de l'aide dans les domaines indiqués dans la stratégie de l'UE à l'égard de l'Afrique ; de fournir des avis et de l'aide en vue de la constitution de capacités de gestion de crises de l'UA ; et enfin, d'entretenir des relations étroites avec les principaux partenaires internationaux (en particulier les Nations unies) et les acteurs non étatiques[907]. L'UE a également nommé des représentants spéciaux qui se concentrent sur des crises importantes dans lesquelles l'UE est particulièrement impliquée[908].

Pour terminer, l'action de l'UE s'est également matérialisée au travers des opérations/missions qu'elle a menées sur le territoire africain, à la demande de l'ONU ou de l'UA[909]. L'opération de formation de soldats somaliens résulte ainsi d'une demande de l'UA. L'Union africaine a ainsi proposé à l'UE « *d'avoir un accord cadre entre les deux institutions pour définir les rôles et responsabilités de chaque entité, durant et après l'entraînement* »[910].

---

906 Action commune 2007/245/PESC du Conseil, 23 avril 2007, *modifiant l'action commune 2005/557/PESC concernant l'action de soutien civilo-militaire de l'Union européenne à la mission de l'Union africaine dans la région soudanaise du Darfour pour ce qui est de l'inclusion d'un élément de soutien militaire destiné à contribuer à la mise en place de la mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM),* JOUE, n° L 106, 24.4.2007, pp. 65-66, article 1.bis.

907 Action commune 2007/805/PESC du Conseil, 6 décembre 2007, *portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne auprès de l'Union africaine,* JOUE, n° L 323, 8.12.2007, pp. 45-49 ; Action commune 2005/556/PESC du Conseil, 18 juillet 2005, *portant nomination du Représentant spécial de l'Union européenne pour le Soudan*, JOUE, n° L 188, 20.7.2005, pp. 43-45.

908 Décision 2007/238/PESC du Conseil, 19 avril 2007, *portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour le Soudan*, JOUE, n° L 103, 20.4.2007, pp. 52-53 ; Action commune 2007/112/PESC du Conseil, 15 février 2007, *portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour la région des Grands lacs africains,* JOUE, n° L 46, 16.2.2007, pp. 79-82.

909 On dénombre une dizaine d'opérations/missions sur le territoire africain. Voir notamment : Action commune 2005/355/PESC du Conseil, du 2 mai 2005, *relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (RDC)*, JOUE, n° L 112, 3.5.2005, pp. 20-23 ; Action commune 2003/423/PESC du Conseil, du 5 juin 2003, *relative à l'opération militaire en République démocratique du Congo,* JOUE, n° L 143, 11.6.2003, pp. 50-52 ; Action commune 2007/677/PESC du Conseil, du 15 octobre 2007, *relative à l'opération militaire de l'Union européenne en République du Tchad et en République centrafricaine*, JOUE, n° L 279, 23.10.2007, pp. 21-24. Voir également : DUMOULIN (A), « La PESD, les missions de Petersberg et l'Afrique », in P. Pascallon (ed.), *La politique de sécurité de la France en Afrique*, L'Harmattan, Paris, 2004, 474 pages, pp. 271-278.

910 Décision 2010/197/PESC du Conseil, 31 mars 2010, *relative au lancement d'une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces de sécurité somaliennes (EURM Somalia)*, JOUE, n° L 87, 7.4.2010, p. 33 ; Résolution 1872 (2009) du Conseil de sécurité, *concernant la situation en Somalie*, adoptée à sa

En guise de conclusion, on peut donc noter que le partenariat entre l'UE et l'UA est moins élaboré que le partenariat UE-ONU. Cependant, il comprend de nombreuses formes de coopération (technique, institutionnelle et financière), même si l'on ne peut s'empêcher de remarquer que les coopérations opérationnelles ont été réduites au niveau minimum (celui de l'assistance technique et financière). Aucune opération/mission conjointe n'a jamais été envisagée par l'UE (au même titre que le partenariat UE-ONU)[911]. Il faut considérer qu'en l'état actuel de l'Architecture africaine de sécurité, et de l'autonomie décisionnelle et opérationnelle de l'UE, un partenariat opérationnel direct n'est pas à l'ordre du jour.

C] L'UE et l'OSCE : une coopération réduite au minimum

On ne peut que s'étonner par exemple du très faible niveau de partenariat entre l'Union européenne et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe[912]. Pourtant, dans le discours européen, les deux organisations sont des "partenaires naturels", et l'UE a régulièrement exprimé son soutien à l'OSCE. L'OSCE est considérée comme un modèle et un partenaire idéal pour la gestion des crises de l'UE[913].

6127ème séance, 26 mai 2009, S/RES/1872, 4 pages ; GROS-VERHEYDE (N.), « L'Union africaine invite l'UE à former les soldats somaliens », 11 décembre 2009, http://bruxelles2.over-blog.com

911 ABASS (A.), « EU Crisis Management in Africa : Progress, Problems and Prospects », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 327-343 ; THYM (D.), « Interregional Cooperation in Crisis Management : EU Support for the AU, ASEAN and other Regional Organisations », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 277-290.

912 BAILES (A.), HAINE (J.-Y.) et LACHOWSKI (Z.), « Reflections on the OSCE-EU Relationship », *OSCE Yearbook*, 2007, vol. 13, pp. 65-77 ; GRAEGER (N.) et NOVOSSELOFF (A.), « The Role of the OSCE and the EU », in M.-C. Pugh et W.-P.-S. Sidhu (ed.), *The United Nations & regional security : Europe and beyond*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2003, 309 pages, pp. 75-93 ; NESI (G.), « The Relations Between the European Union and the OSCE in Crisis Management », in E. Cannizzaro (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, Kluwer Law International, The Hague, 2002, 345 pages, pp. 271-277 ; ODELLO (M.), « The Organization for Security and Co-operation in Europe and European Security Law », in M. Trybus et N. White (ed.), *European Security Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 381 pages, pp. 295-328 ; TUDYKA (K.), « Auswirkungen der ESVP auf die OSZE : Stärkung oder Schwächung ? », in H.-G. Erhart (ed.), *Europäische Sicherheits und Verteidigungspolitik : Positionen, Perzeptionen, Probleme, Perspektiven*, Baden-Baden, Nomos, 2002, 320 pages, pp. 295-303 ; VAN HAM (P.), « EU-OSCE Relations : Partners or Rivals in Security ? », in K.-E. Jorgensen (ed.), *The European Union and International Organizations*, Routledge, London, 2009, XIV-201 pages, pp. 131-148 ; WOHLFELD (M.) et PIETRUSIEWICZ (J.), « EU-OSCE Cooperation », in A. Ricci et E. Kytoemaa (ed.), *Faster and more united ? : the debate about Europe's crisis response capacity*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2006, 389 pages, pp. 186-190.

913 Conseil de l'Union européenne, *Rapport de la présidence au Conseil européen de Göteborg sur la politique européenne en matière de sécurité et de défense*, doc. 9526/1/01, Bruxelles, 11.06.2001, 51 pages, p. 51 ; *Une Europe sûre dans un monde meilleur – Stratégie européenne de sécurité*, Bruxelles, 12 décembre 2003, 15 pages, p. 10 ; Address by Mr. Javier Solana, EU High Representative for Common Foreign and Security Policy (CFSP), to the Permanent Council of the Organisation for Security and Cooperationin Europe (OSCE), on « The European Union and the Organisation for Security in Europe : the Shape for Future Cooperation », Vienne, 25 septembre 2002, 15 pages ;

Elle a ainsi prévu la mise en place de réunions régulières entre les deux organisations : entre la troïka de l'UE, de l'OSCE et le Secrétaire général de l'OSCE tout d'abord ; entre le COPS et divers organes de l'OSCE ; entre les Secrétariats des deux organisations[914]. Mais, il faut bien constater qu'en dehors de la prise en compte des documents pertinents de l'OSCE, l'état de coopération entre ces deux organisations est resté des plus rudimentaires et n'a jamais dépassé le stade des déclarations d'intention et de quelques rencontres annuelles.

Dans tous les cas, la coopération n'a jamais été opérationnelle, excepté, par exemple, les échanges d'informations entre les missions respectives des deux organisations intervenant dans un même conflit, notamment par l'intermédiaire des représentants spéciaux de l'UE. En effet, la coopération avec l'OSCE fait partie des objectifs fixés dans les mandats des RSUE intervenant dans la zone d'intervention géographique de l'OSCE[915]. Pourtant, l'UE a fréquemment déclaré qu'elle était disposée à mettre en place une opération/mission en support ou à la demande de l'OSCE. Mais, il s'agit pour le moment d'une simple déclaration d'intention.

Pourtant les deux organisations manifestent des champs paradigmatiques très proches. En effet, « *the OSCE's security concept is a comprehensive one, based on the principle that politico-military issues are not solely or primarily important in maintaining security and stability, but that the protection and promotion of democracy, human rights and fundamental freedoms as well as economic and environmental issues also constitute essential elements of a security policy* »[916]. C'est la raison pour laquelle l'Union européenne a à de nombreuses reprises rappelé qu'elle devait s'inspirer des développements et de la pratique de l'OSCE, notamment pour ce qui a trait à la dimension civile de la gestion de crise. « *In order to develop the EU's capabilities to take on future EU missions in the field of rule of law, it is essential to draw on the experience of international organisations, in particular the (...) OSCE* »[917].

Spanish Presidency of the European Union, *EU Statement on Conflict Prevention and Crisis Management in the OSCE area,* OSCE Joint FSC-PC n° 42, Vienne 10 mars 2010, FSC-PC.DEL/2/10, 6 pages.

914 Voir par exemple : Conseil de l'Union européenne, *Draft Council Conclusions on EU-OSCE Co-operation in conflict prevention, crisis management and post-conflict rehabilitation*, doc. 14527/1/03, Bruxelles, 10.11.2003, 5 pages ; Conseil de l'Union européenne, *Draft Assessment Report on the EU's role vis-a-vis the OSCE,* doc. 15387/1/04, Bruxelles, 10.12.2004, 27 pages ; Conseil de l'Union européenne, *Conclusions du Conseil Affaires générales et relations extérieures,* 2590ème session, Luxembourg, 14 juin 2004, doc. 10189/04 (Presse 195), 34 pages, p. 28.

915 Voir par exemple : article 3.1 a) de la décision 2010/108/PESC du Conseil, 22 février 2010, *prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne en République de Moldavie,* JOUE, n° L 46, 23.2.2010, pp. 12-15 ; article 3 b) de la décision 2010/106/PESC du Conseil, 22 février 2010, *prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne pour la crise en Géorgie*, JOUE, n° L 46, 23.2.2010, pp. 5-7.

916 DE GRAAF (V.) et VERSTICHEL (A.), « OSCE Crisis Management and OSCE-EU Relations », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 255-276, p. 256.

917 Conseil de l'Union européenne, *Comprehensive EU concept for missions in the field of Rule of law in crisis*

Il n'empêche qu'à défaut d'instaurer un véritable partenariat (nous entendons ici le développement d'une véritable coopération opérationnelle), l'UE n'est pas sans chercher à accompagner les mutations de l'OSCE. Ainsi, en mars 2010, la Présidence espagnole de l'UE déclara ce qui suit : « *specially, the EU stands ready to consider reviewing existing OSCE mechanisms and procedures. The objective of such an exercise should be to reconfirm their relevance, update if necessary and explore new ones. Their implementation most certainly requires to be reinvigorated in a way that can make them match the current security challenges in the OSCE area (...). Moreover, the EU stresses the need to strengthen the analytical and operational capacity of the executive structures of the OSCE, particularly of the CPC* »[918].

Si l'on comprend aisément les quelques raisons qui limitent et bloquent le développement de la coopération entre ces deux organisations (volonté de l'UE de se développer de manière autonome ; différences de points de vue avec certains membres de l'OSCE, notamment la Russie …), il n'en demeure pas moins que le développement de ce partenariat serait un moyen idoine pour l'Union européenne de se rapprocher des membres de l'Asie centrale. Intervenir conjointement avec l'OSCE en Asie centrale permettrait à l'UE de renforcer les liens avec les acteurs de cette région, mais également d'accroître son potentiel d'influence, en agissant conjointement avec une organisation qui partage sur de nombreux points la "vision" européenne du maintien de la paix. Les deux organisations pourraient travailler au sein d'un seul quartier général, par le biais de formules proches de celle mise en place avec l'Association des nations du Sud-est asiatique (ASEAN) en Aceh. Il s'agirait, ce n'est pas rien de le noter, d'une véritable mise en œuvre du multilatéralisme effectif.

---

management, including annexes, doc. 14513/02, Bruxelles, 19.11.2002, 30 pages, p. 15.

918 Spanish Presidency of the European Union, *EU Statement on Conflict Prevention and Crisis Management in the OSCE area*, OSCE Joint FSC-PC n° 42, Vienne 10 mars 2010, FSC-PC.DEL/2/10, 6 pages, p. 4. Voir également : Swedish Presidency of the European Union, *EU opening statement at the 17th OSCE Ministerial Council, Athens, December 1, 2009,* 17th OSCE Ministerial Council, Athens 2009, 1er décembre 2009, MC.DEL/10/09, 5 pages ; Ministerial Declaration of the OSCE Corfu Process : Reconfirm-Review-Reinvigorate Security and Co-operation from Vancouver to Vladivostok', 28 juin 2009, Corfou ; OSCE, *Decision n° 1/09 on Furthering the Corfu process*, Athène, 2 décembre 2009, MC.DEC/1/09, 2 pages, www.osce.org.

D] Les partenariats négligés

Dans le cadre de ces partenariats négligés, on pense tout d'abord au partenariat avec la CEDEAO, organisation particulièrement active dans le domaine de la gestion des crises, tant au point de vue opérationnelle que conceptuelle[919]. Toutefois, la coopération entre elle et l'UE est essentiellement limitée à quelques déclarations communes, au renforcement des moyens de l'organisation et à l'encouragement des initiatives entreprises par celle-ci[920]. Cependant, si on peut regretter le fait que l'UE n'ait jamais cherché à développer un partenariat plus étroit avec la CEDEAO (on pense notamment à une coopération opérationnelle directe), il convient de rappeler l'influence exercée par l'UE notamment en matière de Réforme du Secteur de la Sécurité. En effet, comme le souligne le Professeur Adedeji Ebo, « *bien que la CEDEAO fût déjà engagée dans les aspects de la gouvernance de la sécurité, l'appréciation conceptuelle de la RSS au niveau sous-régional est parvenue au début à la CEDEAO dans le cadre de la coopération trilatérale entre la CEDEAO, l'ONU et l'Union européenne* »[921].

On peut également faire rentrer dans cette catégorie de partenariats négligés, la coopération entre l'UE et les Organisations non gouvernementales (ONG) et les Organisations de la société civile (OSC)[922]. Tandis que la Stratégie européenne de sécurité met l'accent sur la nécessité pour l'UE

919 FARIA (F.), *La gestion des crises en Afrique subsaharienne – Le rôle de l'Union européenne*, IES, Occasional Paper, Novembre 2004, n° 55, Paris, 87 pages ; GOWAN (R.), « The EU, Regional Organisations and Security : Strategic Partners of Convenient Alibis ? », in S. Biscop (ed.), *Audit of European Strategy,* Egmont Paper 3, Royal Institute for International Relations (IRRI-KIIB), Brussels, December 2004, 42 pages, pp. 11-21 ; NIVET (B.), *op. cit.*, note n° 867.

920 On peut citer l'aide fournie par l'Union européenne aux forces de maintien de la paix de l'ECOMOG au Liberia (1994-1997) en leur fournissant des véhicules. L'UE a également accepté de financer le mécanisme de prévention, de gestion , de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité de la CEDEAO, ainsi que d'autres efforts connexes en matière de paix, y compris le renforcement des capacités des États de la CEDEAO et du Secrétariat à contrôler la prolifération illicite des armes légères et de petit calibre (cf : FARIA (F.), *ibid*., p. 45). Voir également : *ECOWAS-EU-UNOWA Framework of Action for Peace and Security*, février 2004, 3 pages ; Conseil de l'Union européenne, *Joint Statement of ECOWAS and the EU on the situation in Côte d'Ivoire,* 13297/1/04 REV 1 (Presse 292), Bruxelles, 11 Novembre 2004, 2 pages ; Déclarations finales des rencontres ministérielles EU-ECOWAS ; Conseil Affaires générales, 2286ème session, Bruxelles, 18 septembre 2000, doc. 11243/00 (Presse 314), 24 pages, p. 15, § 6.

921 EBO (A.), « Vers un programme commun de la CEDEAO sur la réforme du secteur de la sécurité », *Centre pour le contrôle démocratique des forces armées*, document d'orientation n° 23, Genève, 2007, 35 pages, pp. 16-17, www.dcaf.ch ; Conseil de l'Union européenne, *Sixième réunion de la troïka ministérielle CEDEAO-UE, Communiqué, Accra (Ghana), 8 novembre 2004*, doc. 13296/04 (Presse 291), Bruxelles, 9.11.2004, 6 pages, p. 5.

922 Voir notamment : Conseil de l'Union européenne, *Draft Review of Recommandations for Enhancing Co-operation with Non-Governmental Organisations (NGOs) and Civil Society Organisations (CSOs) in the Framework of EU Civilian Crisis Management and Conflict Prevention,* Declassification of document 10114/08 RESTREINT UE, doc. 10114/1/08, Bruxelles, 17.03.2009, 15 pages ; Conseil de l'Union européenne, *Recommendations for Enhancing Cooperation with Non-Governmental Organisations (NGOs) and Civil Society Organisations (CSOs) in the Framework of EU Civilian Crisis Management and Conflict Prevention*, doc. 15574/1/06, Bruxelles, 8.12.2006, 4 pages ; Conseil de l'Union européenne, *Rapport de la Présidence concernant la PESD*, doc. 10415/08, Bruxelles, le 16.06.2008, 46 pages ; Conseil de l'Union européenne, *Dix ans de PESD – Défis et perspectives*, doc. 15649/09, Bruxelles, 11.11.2009,

d'agir avec d'autres partenaires dans la gestion des crises (en particulier les Nations unies et les principales organisations régionales comme l'OSCE, OTAN, ASEAN, etc), elle ne fait pas mention de la coopération avec les ONG/OSC. Pourtant, la coopération et la consultation avec les ONG/OSC sont prévues dans les procédures pour la gestion des crises et ont d'ailleurs été incluses à maints reprises dans les mandats des missions et dans les mandats des RSUE[923]. En effet, dans la plupart des missions PESD et dans les bureaux des Représentants spéciaux de l'UE, un officier est désigné pour gérer la coopération avec les ONG (bien qu'il ne soit pas exclusivement affecté à cette tâche). Enfin, un officier de liaison responsable des relations avec les ONG/OSC est présent au niveau de la DGE IX[924].

Les ONG/OSC sont utilisées principalement comme sources d'informations (avertissement sur le risque d'escalade de la crise, tensions potentielles, niveau de violence sur le terrain) : « *as regards substance of cooperation, the most common activity mentioned was information exchange* »[925]. Elles sont également souvent invitées lors de la planification d'une mission pour informer les organes de l'UE de la situation sur le terrain, faire des propositions en conséquence sur des domaines pertinents de la gestion de crise, et pour examiner leur potentielle contribution à la mission envisagée. Questionnés sur leurs relations avec les ONG et les OSC, les Représentants spéciaux de l'UE et les Chefs de mission ont considéré que « *when asked how relations with NGOs/CSOs might be improved, the vast majority of respondents reported that while contacts with NGOs were wide-ranging and frequent, they were most often ad hoc ; they believed that, with the exception of a few targeted organisations, relations with NGOs/CSOs were not systematic and often lacked clear objectives for long-term, structured, alliance-based cooperation with forward planning* »[926]. Partant, l'importance des relations entre l'UE et les ONG/OSC devrait être incluse dans les documents de

6 pages, § 93 ; Conseil de l'Union européenne, *Draft report on the Civilian Headline Goal 2008. Workshop XI 'Cooperation in the field of ESDP civilian crisis management with non EU States, International Organizations and Non-governmental Organisations'*, doc. 10405/07, Bruxelles, 7.06.2007, 25 pages ; GOURLAY (C.), *Partners Apart : Enhancing Cooperation between Civil Society and EU Civilian Crisis Management in the Framework of ESDP*, Civil Society Conflict Prevention Network, Crisis Management Initiative, European Peacebuilding Liaison Office, 2006, 60 pages ; *Conference on Enhancing Cooperation between Civil Society and EU Civilian Crisis Management*, Helsinki, 27-28 September 2006, 14 pages, www.eplo.org

923 Voir par exemple : Décision 2010/120/PESC du Conseil, 25 février 2010, *prorogeant et modifiant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne pour l'Afghanistan et le Pakistan*, JOUE, n° L 49, 26.2.2010, pp. 28-29, article 12.2 ; Décision 2010/119/PESC du Conseil, 25 février 2010, *prorogeant et modifiant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne auprès de l'Union africaine,* JOUE, n° L 49, 26.2.2010, pp. 26-27, article 12.2 ; Conseil de l'Union européenne, *Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management,* doc. 11127/03, Bruxelles, 3.07.2003, 54 pages, p. 14.

924 Conseil de l'Union européenne, *Draft Review of Recommandations for Enhancing Co-operation with Non-Governmental Organisations (NGOs) and Civil Society Organisations (CSOs) in the Framework of EU Civilian Crisis Management and Conflict Prevention,* Declassification of document 10114/08 RESTREINT UE, doc. 10114/1/08, Bruxelles, 17.03.2009, 15 pages, p. 4.

925 *Ibid*., p. 5.

926 *Ibid.,* p. 6.

référence de l'UE pour la gestion des crises. Il faudrait également inclure systématiquement dans les mandats des missions la nécessaire consultation et la coopération avec les ONG sur le terrain. Enfin, il conviendrait de renforcer les partenariats avec certaines ONG/OSC qui jouent un rôle clé dans certains domaines, notamment à partir de l'expérience de la Commission européenne en matière de coopération avec les ONG.

En guise de conclusion, il n'aura échappé à personne que l'état et les formes de coopérations développés par l'UE sont très variables. Il faut toutefois signaler, comme nous le disions précédemment, que l'UE est une très jeune organisation régionale qui fêtait récemment ses dix premières années. Il est donc tout à fait explicable que l'UE ait développé ses partenariats en privilégiant le partenariat onusien (organisation principale dans le maintien de la paix) et le partenariat avec l'UA (principale zone de crises internationales). Pourtant, ces quelques remarques sont à lire avec celle qui suit : tous les documents les plus récents élaborés au sein de l'UE mettent l'accent sur la nécessité de renforcer les rapports avec l'OSCE et les ONG. Le bilan sera à effectuer dans une dizaine d'années. D'ici là, il convient de se focaliser sur une autre facette du multilatéralisme. Cette fois, ce sont les tiers qui apportent leur soutien à la gestion des crises de l'UE.

PARAGRAPHE II : Le support de tiers aux opérations/missions de l'UE basé sur un rapport d'égalité

L'Union européenne a instauré des coopérations avec des organisations régionales, qui au contraire des formes de coopération précédemment étudiées, sont basées sur un rapport d'égalité, ou de support aux opérations/missions menées par l'UE. Elle a également développé des partenariats avec des États tiers participant à ses opérations/missions. Pour mener à bien cette analyse, nous commencerons par nous intéresser aux possibilités offertes par le cas de la mission en Aceh (**A**). Ensuite, nous aborderons la coopération entre l'UE et l'OTAN (**B**). Dans le dernier temps de notre analyse, nous nous pencherons sur la coopération établie avec les tiers lors des opérations/missions menées par l'UE (**C**).

A] La coopération opérationnelle : les possibilités offertes par le cas de la mission en Aceh

L'Union européenne a développé ses rapports avec l'ASEAN lors de sa mission en Aceh, province indonésienne[927]. Concernant cette mission, on peut souligner qu'elle n'aurait pu être menée seule par l'ASEAN en raison de la méfiance manifestée par les belligérants à l'égard des États de la région. La présence d'un sujet extérieur et neutre a permis l'engagement de tous les acteurs concernés, et une mise en œuvre concrète par l'UE du principe de multilatéralisme. Il fut donc décidé que l'UE prendrait la direction de la mission et que l'ASEAN nommerait son Chef principal. Sur les 220 membres du personnel nécessaires à la mission, 120 provinrent de l'UE. Ils agirent dans des équipes mixtes. Les cinq pays de l'ASEAN participant à la mission (Brunei, Malaisie, Philippines, Singapour et Thaïlande) acceptèrent également de participer à la mission préparatoire composée de membres du Secrétaire général du Conseil (DG E IX), du CIVMIL et de la Commission[928]. Cependant, « *legally speaking, ASEAN did not contribute directly to the EU AMM, reflecting its lack of decision-making powers in the field of crisis management. The contributing ASEAN Member States did however coordinate their contribution within the political framework of ASEAN, reflecting the gradual extension of ASEAN activities from the economic to the security domain following the European example* »[929].

Par la suite, l'UE et l'ASEAN décidèrent de renforcer leur coopération. Celle-ci se matérialisa concrètement par l'adhésion de l'UE au Traité d'Amitié et de Coopération en Asie du Sud-Est[930].

927 Voir notamment : Action commune 2005/643/PESC du Conseil, 9 septembre 2005, *concernant la mission de surveillance de l'Union européenne à Aceh (Indonésie) (mission de surveillance à Aceh – MSA)*, JOUE, n° L 234, 10.9.2005, pp. 13-16 ; *Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement,* signé à Helsinki, le 15 août 2005, 8 pages ; BAROOWA (S.), « EU Crisis Management in Asia », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 345-354 ; STAHL (B.), « Die Beziehungen der Europäischen Union zu ASEAN », in K. Schubert et G. Müller-Brandeck-Bocquet (ed.), *Die Europäische Union als Akteur der Weltpolitik*, Leske und Budrich, Opladen, 2000, 290 pages, pp. 157-172.

928 Pour une présentation détaillée de la structure de la mission, voir : BRAUD (P.-A.) et GREVI (G.), « The EU mission in Aceh : implementing peace », *Occasional Paper*, December 2005, n° 61, Institut d'Etudes de Sécurité, Paris, 41 pages, p. 28.

929 THYM (D.), *op. cit.*, note n° 910, p. 285.

930 Une déclaration sur l'adhésion de l'Union européenne et de la Communauté européenne au TAC fut signée en juillet 2006 à Kuala Lumpur. L'ASEAN fit alors une déclaration de consentement à cette adhésion. Pour que l'UE puisse adhérer au TAC, il doit maintenant être modifié pour permettre l'adhésion de l'UE. Précisons que le TAC (Traité d'Amitié et de Coopération en Asie du Sud-Est) a été conclu le 24 février 1976 en Indonésie par les cinq pays fondateurs de l'ASEAN (l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour et la Thaïlande). Cf : Conseil de l'Union européenne, *Draft Council authorizations to the Presidency and the Commission to negociate the accession to the ASEAN Treaty of Amity and Cooperation (TAC) by the EU and the EC respectively,* doc. 15772/05, Bruxelles, 28.11.2006, non accessible au public ; Conseil de l'Union européenne, *17ème réunion ministérielle ASEAN-EU – Déclaration conjointe des co-Présidents*, 27 et 28 mai 2009, Phnom-Penh, Cambodge, 10479/09 (Presse 159), Bruxelles, 28 mai 2009, 19 pages, § 20).

Cette adhésion de l'UE témoigne de son soutien en faveur de la paix, de la sécurité et de la coopération dans la région, de la contribution qu'elle entend y apporter, ainsi que sa volonté de jouer un rôle constructif plus important dans le processus d'intégration régional. Toutefois, il faut bien considérer que ce partenariat n'est pas pour l'heure une priorité de l'UE, qui ne cite même pas l'organisation dans les textes consacrés au renforcement des coopérations avec des tiers. L'intérêt actuel de cette coopération réside donc surtout dans les modalités opérationnelles retenues, qui peuvent servir de précédents dans le développement de futures coopérations opérationnelles avec d'autres organisations régionales. On pense notamment à l'Union africaine.

B] L'UE et l'OTAN : un partenariat mis entre parenthèses au profit de l'autonomisation de l'UE

Le partenariat entre l'Union européenne et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord manifeste une autre forme de coopération : celle du recours aux moyens d'une autre organisation régionale[931]. Nous l'avons déjà précisé : l'UE et l'OTAN ont signé les accords de Berlin Plus, qui permettent à l'UE d'avoir accès aux capacités de l'OTAN[932]. De nombreuses opérations militaires ont ainsi été menées en vertu desdits accords : l'opération Concordia et l'opération Althéa ont bénéficié des arrangements "Berlin plus"[933]. Si le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération

931 Sur le sujet, voir notamment : BISCOP (S.), « The ABC of the European Union Security Strategy : Ambition, Benchmark, Culture », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 55-73 ; CARP (M.), « NATO Policy and Perspectives on Reconstruction Operations and NATO-EU Cooperation », in J. Dufourcq et D. Yost (ed.), *Nato-EU Cooperation in Post-Conflict Reconstruction*, Occasional Paper, n° 15, Rome Nato Defense, 74 pages, pp. 37-41 ; DUMOULIN (A.), MATHIEU (R.) et SARLET (G.), *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opératoire à l'identitaire*, Bruylant, Bruxelles, 2003, 938 pages, pp. 356-364 ; GAZZINI (T.), « NATO's Role in the Collective Security System », *Journal of Conflict and Security Law,* 2003, n° 2, pp. 231-263 ; HAINE (J.-Y.), « La PESD et l'OTAN », in N. Gnesotto (ed.), *La politique de sécurité et de défense de l'UE : les cinq premières années (1999-2004),* IES, Paris, 2004, 326 pages, pp. 143-158 ; REICHARD (M.), *The EU-NATO Relationship : a Legal and Political Perspective,* Ashgate, Aldershot, 2006, XV-412 pages ; REICHARD (M.), « Some Legal Issues concerning the EU-NATO Berlin Plus Agreement », *Nordic Journal of International Law*, 2004, n° 1, pp. 37-67 ; TERPAN (F.), *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2003, 540 pages, pp. 183-216 ; TERPAN (F.), « EU-NATO Relations : Consistency as a Strategic Consideration and a Legal Requirement », in M. Triybus et N. White (ed.), *European Security Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, XVIII-381 pages, pp. 270-294 ; VARWICK (J.) et KOOPS (J.), « The European Union and NATO : 'Shrewd Interorganizationalism' in the Making ? », in K.-E. Jorgensen (ed.), *The European Union and International Organizations*, Routledge, London, 2009, XIV-201 pages, pp. 101-130.

932 Conseil européen de Nice, *Conclusions de la Présidence*, 7, 8 et 9 décembre 2000, Annexe VI – Rapport de la Présidence sur la Politique européenne de sécurité et de défense (Partie IV : Arrangements permanents sur la consultation et la coopération UE-OTAN) ; « Que renferment les Accords Berlin Plus ? », Centre d'Études et de recherche de l'enseignement militaire supérieur, février 2005, www.ihedn.fr/portail/cerems.php

933 Action commune 2003/92/PESC du Conseil, 27 janvier 2003, *relative à l'opération militaire de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine,* JOUE, n° L 34, 11.2.2003, pp. 26-29 ; Action commune

incombaient au Comité politique et de sécurité (COPS) de l'UE, le commandement stratégique était assuré par l'entremise de l'OTAN[934]. Pourtant, par la suite, l'UE a privilégié les solutions autonomes (recours au quartier général d'un État membre), mettant entre parenthèses le recours au partenariat avec l'OTAN[935].

Comme le constate l'ancien Secrétaire général de l'OTAN, M. Jaap de Hoop Scheffer : « *when one looks at how diverse and complex the challenges to our security have become today, it is astounding how narrow the bandwidth of cooperation between NATO and the Union has remained. Despite many attempts to bring the two institutions closer together, there is still a remarkable distance between them* »[936]. Dans le même sens, l'Assemblée européenne de sécurité et de défense de l'Union de l'Europe Occidentale déplore que le déroulement d'un dialogue substantiel entre l'Union européenne et l'OTAN, allant au-delà des questions couvertes par les accords Berlin Plus, « *continue de rencontrer des obstacles qui risquent de nuire à l'efficacité des opérations de l'UE et de l'OTAN dans les Balkans occidentaux et en Afghanistan, où les deux organisations travaillent côte à côte sans recourir à ces accords, alors qu'une coopération étroite entre elles s'avère indispensable tant sur le terrain qu'au niveau des états-majors* »[937]. Pour résoudre ces problèmes, le Conseil européen a affirmé en décembre 2008 « *l'objectif de renforcer le partenariat stratégique entre l'UE et l'OTAN afin de faire face aux besoins actuels, dans un esprit de renforcement mutuel et de respect de l'autonomie de décision. A cette fin, il appuie l'établissement d'un groupe informel de haut niveau UE-OTAN afin d'améliorer de façon pragmatique la coopération entre les deux organisations sur le terrain. Il rappelle la nécessité d'exploiter pleinement le cadre agréé* »[938]. On

2004/570/PESC du Conseil, 12 juillet 2004, c*oncernant l'opération militaire de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine*, JOUE, n° L 252, 28.7.2004, pp. 10-14.

934 Cf : Partie I, Chapitre II, Section I, Paragraphe II, B].

935 On peut également citer les nombreuses oppositions turques, qui ont leur part de responsabilités dans la non-mise en œuvre des accords 'Berlin Plus' : « *in Kosovo, Turkey has been blocking the EU from using NATO assets for its ESDP civilian mission (EULEX Kosovo) (...). One week later, an informal EU-NATO meeting on Kosovo, convened by the NATO Secretary-General following a formal NAC-PSC meeting, could not take place because of Turkish opposition (...). Idem in Afghanistan* » (REICHARD (M.), « THE EU-NATO 'Berlin Plus' Agreement : the Silent Eye of the Storm », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 233-253, p. 252). Voir également : DUKE (S.), « The Future of EU-NATO Relations : a Case of Mutual Irrelevance Through Competition », *Revue d'Intégration Européenne*, 2008, n° 1, pp. 27-44.

936 DE HOOP SCHEFFER (J.), « Nato and the EU : Time for a New Chapter », *Keynote Speech*, Berlin, 29 January 2007, www.nato.int.

937 Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, Assemblée européenne de sécurité et de défense, *La révision de la Stratégie européenne de sécurité – Réponse au rapport annuel du Conseil*, Rapport présenté au nom de la Commission politique par M. Daniel Ducarne, rapporteur, cinquante-quatrième session, document A/2000, 3 juin 2008, 37 pages, p. 7, (*xix*).

938 Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la Présidence*, 11 et 12 décembre 2008, doc. 17271/1/08, Bruxelles, 13.02.2009, 23 pages, Annexe 2, Déclaration du Conseil européen sur le renforcement de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), 23 pages, p. 18, § 7. Voir également : DUMOULIN (A.), « L'adaptation de la stratégie européenne de sécurité, le livre blanc sur la sécurité et le nouveau concept stratégique de l'OTAN : un recadrage des postures. Interactions, calendriers, ruptures », *AFRI*, 2009, vol. 10, pp. 169-181.

voit donc que le Conseil propose une amélioration de la mise en œuvre des accords "Berlin plus", mais qu'il ne propose pas l'ouverture vers d'autres solutions, telle que la possibilité de mettre en place des opérations conjointes entre les deux organisations.

A défaut d'une coopération plus poussée, on ne peut nier que l'UE a exercé une influence notable sur les évolutions prises par l'OTAN : « *to some extent, one could even say that this strategic culture is exported to other organisations ; it is interesting to see e.g., how NATO has adopted part of the discourse on the holistic approach and integrated civilian-military operations »*[939]. D'emblée, l'Union européenne avait d'ailleurs précisé que les modalités et les décisions, prises dans le cadre dudit partenariat, ainsi que leur mise en œuvre, devraient respecter à tout moment « *les dispositions du traité sur l'Union européenne, en particulier celles qui concernent les objectifs et les principes de la PESC et qui sont énoncées à l'article 11 du TUE. Elles doivent également respecter les conclusions et textes pertinents approuvés par le Conseil européen (...). Il est également entendu qu'il ne sera entrepris aucune action susceptible de violer les principes de la Charte des Nations unies, notamment ses principes touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, au règlement pacifique des différends et au non-recours à la menace ou à la force, puisque tant le traité sur l'Union européenne que le traité de l'Atlantique Nord sont fondés sur ces principes, qui s'appliquent en conséquence à tous les membres* »[940]. L'UE avait ainsi précisé que le partenariat UE-OTAN devrait se développer en conformité avec sa vision du maintien de la paix. Cette nécessité permet ainsi à l'UE d'influer indirectement sur le partenariat dans le sens où lorsque les alliés de l'OTAN participent à une mission/opération de l'UE, ils acceptent le cadre juridique mis en place par l'UE : les dispositions des actions communes (maintenant les décisions), les dispositions des accords sur le statut des forces. En d'autres termes, ils acceptent de coopérer conformément à la vision européenne du maintien de la paix contenue dans ces différents textes (respect de l'ordre international, des textes fondamentaux de droit international, concept global de gestion de crise, respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire, etc.).

939 BISCOP (S.), *op. cit.*, note n° 930, p. 62. Comme le disait Jamie Shea, alors directeur de l'unité de planification des orientations au cabinet du Secrétaire général de l'OTAN devant la sous-commission 'sécurité et défense' du Parlement européen : *« M. SHEA a identifié cinq domaines où l'OTAN sera appelée à agir dans un avenir proche : la défense classique, les opérations de police, l'élaboration de partenariats pour partager les coûts, la formation et l'éducation et, enfin, le soutien à la communauté internationale (...). M. SHEA a tout d'abord constaté que l'on serait tenté de demander à l'OTAN d'intervenir en réponse à un nombre de plus en plus important de défis mondiaux, mais souvent l'UE est mieux dotée en termes d'instruments mis à sa disposition pour relever ce genre de défis »* (Conseil de l'Union européenne, *Réunion de la sous-commission « sécurité et défense » (SEDE) du Parlement européen, Bruxelles, le 13 octobre 2008,* doc. 14326/08, Bruxelles, 15.10.2008, 5 pages, p. 2).
940 Conseil de l'Union européenne, *Conseil européen de Bruxelles - 25 et 25 octobre 2002 - Conclusions de la Présidence,* doc. 14702/02, Bruxelles, 26.11.2002, 20 pages, pp. 8-9.

C] Le partenariat avec les États tiers : l'acceptation des conditions posées par l'UE dans la gestion des crises

C'est enfin à travers la participation d'États tiers aux missions/opérations de l'UE que se réalise le multilatéralisme européen. L'opération Artemis, par exemple, « *benefited from the participation of several non-EU States, thus making it one of the most widely-subscribed regional actions in history* »[941]. Comme nous l'avons déjà indiqué, l'UE a développé des cadres permanents de participation avec certains États tiers[942]. De tels accords ne préjugent pas du fait que chaque État tiers demeure libre de sa décision de participer à une opération/mission de gestion des crises menées par l'UE, et peut à tout moment demander le retrait de sa contribution. Toutefois, le point essentiel sur lequel il convient d'insister est qu'ils s'entendent sans préjudice de l'autonomie décisionnelle de l'Union européenne. En effet, les États tiers participent à l'opération/mission de l'UE selon ses conditions et les arrangements qu'elle a mis en place. Ils doivent souscrire aux modalités du cadre d'intervention de l'UE : respect des résolutions du Conseil de sécurité, du droit international, notamment des droits de l'Homme. L'UE n'est, en effet, prête à accepter la contribution d'États tiers qu'à partir du moment où ces derniers partagent et défendent le socle de valeurs, normes et principes communs défendus par elle, et qu'elle introduit dans chacune de ses missions/opérations de gestion des crises. Ainsi, la participation du Monténégro à l'opération Atalanta a été soumise à l'acceptation par celle-ci des dispositions relatives aux conditions et modalités régissant le transfert des pirates capturés[943].

La contribution d'États tiers aux opérations/missions de l'UE peut également se traduire par un support judiciaire. Ainsi, dans le cadre de l'opération Atalanta, l'UE a décidé de développer une coopération avec des États tiers souhaitant exercer leur juridiction sur les personnes suspectées d'actes de piraterie ou de vols à main armée. Cette coopération est possible pour autant que les conditions de ce transfert aient été arrêtées avec cet État tiers d'une manière conforme aux exigences juridiques européennes. Ces accords sont conclus dans le respect des résolutions 1814 (2008), 1838 (2008), 1846 (2008) et 1851 (2008) du Conseil de sécurité, de la Convention des

941 ABASS (A.), « Extraterritorial Collective Security : the European Union and Operation Artemis », in M. Trybus et N. White (ed.), *European Security Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 381 pages, pp. 134-156, p. 134.
942 Voir par exemple : *Accord entre l'Union européenne et la République de Bulgarie établissant un cadre pour la participation de la République de Bulgarie aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne,* JOUE, n° L 46, 17.2.2005, pp. 50-56.
943 *Accord entre l'Union européenne et le Monténégro sur la participation du Monténégro à l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie (opération Atalanta),* JOUE, n° L 88, 8.4.2010, pp. 3-8.

Nations unies sur le droit de la mer de 1982 ; du droit international relatif au droits de l'homme, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 et la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants de 1984. L'UE apporte à ces États tiers l'aide nécessaire sur le plan des finances, des ressources humaines, de l'équipement, de la logistique et de l'infrastructure pour détenir les personnes suspectées d'actes de piraterie ou de vols à main armée ou déclarées coupables, les prendre en charge pendant leur incarcération, mener les enquêtes, les poursuivre, les juger et les rapatrier. Quant aux États tiers, ils doivent s'engager à assurer qu'ils traiteront les personnes transférées humainement et conformément aux obligations internationales en matière de droits de l'homme, notamment l'interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants, l'interdiction de la détention arbitraire et l'exigence d'un procès équitable. La personne arrêtée doit être détenue dans des locaux adéquats, recevoir une nourriture suffisante, avoir l'accès à des soins médicaux et pouvoir observer sa religion. Toute personne transférée doit être traduite dans le plus court délai devant un juge ou une autre autorité habilitée par la loi à exercer des fonctions judiciaires, qui statue sans délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale. Elle a le droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle ; assurant avant tout le respect du principe de la présomption d'innocence. Le respect de ces modalités peut être assuré par l'engagement de l'État tiers, la possibilité pour les représentants de l'UE de visiter les personnes arrêtées aussi longtemps qu'elles sont maintenues en détention, et le fait que les agences humanitaires nationales et internationales sont également autorisées à rendre visite aux personnes transférées. Elles peuvent ainsi assurer un contrôle tiers extérieur. On peut cependant regretter ici que l'UE n'ait pas envisagé de contrôle tiers onusien[944].

944 Voir : *Échange de lettres entre l'Union européenne et la République des Seychelles sur les conditions et les modalités régissant le transfert, de l'EUNAVFOR à la République des Seychelles, des personnes suspectées d'actes de piraterie ou de vols à main armée, ainsi que le traitement après un tel transfert,* JOUE, n° L 315, 2.12.2009, pp. 37-43 ; *Échange de lettres entre l'Union européenne et le gouvernement du Kenya sur les conditions et les modalités régissant le transfert, de la force navale placée sous la direction de l'Union européenne (EUNAVFOR) au Keyna, des personnes soupçonnées d'avoir commis des actes de piraterie ou des vols à main armée dans les eaux territoriales de la Somalie ou du Kenya qui sont retenues par l'EUNAVFOR et de leurs biens saisis en possession de cette dernière, ainsi que leur traitement après un tel transfert,* JOUE, n° L 79, 25.3.2009, pp. 49-59. Notons également que la Commission européenne a adopté une décision concernant un programme d'assistance de 1,75 mission EUR, dans le cadre de l'instrument de stabilité, avec pour but d'apporter un soutien ciblé au jugement et au traitement, dans ce cadre, des pirates présumés au Kenya (Conseil de l'Union européenne, *Rapport de la présidence sur la PESD*, doc. 10748/09, Bruxelles, 15.06.2009, 42 pages. § 34).

Ceci étant posé, on ne saurait ignorer que ces partenariats particuliers, s'ils ont le mérite d'assurer la continuité entre l'action militaire de l'UE et les poursuites ultérieures, posent un problème juridique majeur, tenant dans l'inégalité du traitement judiciaire des pirates présumés. En effet, ces partenariats mettent en lumière l'absence de règles internationales uniformes et générales en matière d'arrestation, de transfert et de jugement de pirates présumés. On pense par exemple aux divergences qui peuvent apparaître dans la gestion des personnes arrêtées dans le cadre de l'opération européenne. Les accords conclus avec des États tiers indiquent que le droit applicable sera celui de l'État tiers, même si les accords précisent un ensemble de règles fondamentales à respecter. On note également qu'il n'y a pas d'obligation pour l'État membre de transférer à ces pays tiers les pirates présumés. Ainsi, depuis avril 2008, une quinzaine de pirates présumés a été capturée par les autorités françaises et ont été ramenés en France et mis en examen. En conclusion, les suspects d'actes de piraterie arrêtés par les forces internationales ou locales dans l'Océan indien restent jugés de façon très inégale par la plupart des tribunaux en fonction de l'État dans lequel ils seront transférés pour être jugés. Rappelons qu'aux termes de l'article 105 de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, les tribunaux de l'État qui a opéré la saisie d'un navire ou d'un aéronef pirate, peuvent se prononcer sur les peines à infliger aux membres de l'équipage faits prisonniers[945]. Pourtant, ce problème concerne davantage la Communauté internationale que l'Union européenne : c'est en effet au niveau onusien qu'une réponse commune doit être trouvée.

En guise de conclusion, on ne peut que noter l'extrême variété des partenariats mis en place par l'UE. La conclusion la plus évidente des partenariats présentés ci-dessus est que l'Union européenne est réticente à la mise en place de coopérations opérationnelles et n'a pas témoigné du désir de mettre en place d'opérations/missions conjointes avec d'autres organisations régionales. Daniel Thym considère que « *with the notable exception of the African Union, there are few examples of direct cooperation, and even indirect connections are scarcely developed* »[946]. En pratique, elle a donc développé des formes de coopérations très variées dont le contenu se modifie d'un partenaire à un autre. Seuls les partenariats avec l'ONU, l'OTAN, et l'Union africaine sont substantiellement plus élaborés. La mission en Aceh offre quant à elle un modèle de coopération opérationnelle directe, qui pourrait à l'avenir servir d'exemple entre l'UA et l'UE.

945 Voir notamment : GROS-VERHEYDE (N.), « Le Kenya entrouvre la porte à l'UE sur le jugement des pirates », 20 mai 2010, http://bruxelles2.overblog.com ; CUDENNEC (A.), « Terrorisme et piraterie maritimes : l'UE affirme son statut d'acteur maritime international », *RMCUE*, octobre-novembre 2009, n° 532, pp. 599-607 ; YAKEMTCHOUK (R.), « Les États de l'Union européenne face à la piraterie maritime somalienne », *RMCUE,* juillet-aout 2009, n° 530, pp. 441-450.
946 THYM (D.), *op. cit.*, note n° 910, p. 277.

Au regard des remarques qui viennent d'être faites, on peut donc être frappé par le décalage entre l'importance attachée au principe du multilatéralisme, d'un côté théorique, et la forte disparité entre les partenariats mis en place, d'un côté pratique. Plusieurs justifications viennent à l'esprit. Tout d'abord, la position de l'UE peut être résumée au travers de ses propres mots :« *experience within the EU has demonstrated, however, that structuring relations in a formalised way rarely enhances quality of dialogue, and in on-going relations with key partners, the trend has rather been to resist formalisation of relations until the real substance behind them motivates the establishment of structures and makes that pathway inevitable. In other words, substance should drive structure, and not the other way around* »[947].

Ensuite, pour mettre en place un partenariat plus poussé, pouvant mener à une coopération opérationnelle, il faudrait que les organisations régionales de maintien de la paix aient un haut degré d'interopérabilité pour pouvoir fonctionner efficacement sur le terrain. En effet, de nombreux efforts ont été menés au niveau européen pour assurer que les membres des Etats membres soient aptes à travailler en commun sur le terrain. Cette efficacité serait perdue en partie si l'UE menait une opération avec une organisation ne partageant pas son point de vue sur la gestion des crises, la même approche du recours à la force, le caractère hautement spécialisé de ses équipes, son niveau technique, etc. En outre, l'UE perdrait une partie de son autonomie : « *it is illustrated by the EU's scepsis vis-à-vis the re-hatting of "EU troops" into UN peacekeeping operations and its non-committal attitude towards the "stand-by" model of support for UN operations (...) As operation Artemis came to an end, for example, a UN request to integrate troops into the MONUC mission was dismissed by the EU member States. None of the EU members states participated in the strenghened UN force that took over. Instead, the EU chose to remain present in the DRC through a series of crisis management initiatives of its own* »[948].

Enfin, l'UE est une organisation qui évolue lentement et qui poursuit des objectifs précis. Elle préfère travailler sur un nombre réduit de questions identifiées, la coopération opérationnelle n'est pas forcément la première nécessité d'un partenariat. Le renforcement de l'organisation régionale, de ses structures, de ses concepts, de son équipement, etc., sont tout autant importants. Ainsi, si

947 Conseil de l'Union européenne, *Draft Review of Recommandations for Enhancing Co-operation with Non-Governmental Organisations (NGOs) and Civil Society Organisations (CSOs) in the Framework of EU Civilian Crisis Management and Conflict Prevention,* Declassification of document 10114/08 RESTREINT UE, doc. 10114/1/08, Bruxelles, 17.03.2009, 15 pages, p. 9.
948 WOUTERS (J.) et RUYS (T.), « UN-EU Cooperation in Crisis Management : Partnership or Rhetoric ? », in S. Blockmans, *The European Union and Crisis Management : policy and legal aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, XXVII-429 pages, pp. 215-232, p. 228.

certains auteurs ont reproché à l'Union européenne son manque de détermination dans la mise en place de coopérations opérationnelles avec les organisations africaines, alors que de nombreuses occasions se sont présentées, et en ont conclu une certaine faiblesse des coopérations européennes, nous considérons au contraire que l'intérêt des partenariats mis en place par l'Union européenne réside dans leurs variétés[949]. Le financement des opérations de maintien de la paix de l'Union africaine, la mise en place d'une Unité de police au sein de la Commission de l'UA à Addis-Abeba, le développement et la formation de ses moyens policiers, etc., sont particulièrement importants pour le renforcement de l'architecture africaine de sécurité[950].

949 ABASS (A.), *op. cit.*, note n° 910, pp. 327-343.
950 Conseil de l'Union européenne, *Rapport de la Présidence*, doc. 16426/07, Bruxelles, 11.12.2007, 38 pages, §§8-9.

Conclusion du Titre II

L'objet de nos développements a été de déterminer comment l'action de l'Union européenne dans le domaine du maintien de la paix – en tant que système de sécurité régionale – pouvait permettre de renforcer et de moderniser le système de sécurité collective. L'analyse de son intervention effective a mis en évidence qu'elle avait accompagné les mutations du maintien de la paix, en étant réceptive, et en intégrant les innovations et les réflexions qui se développaient dans d'autres cénacles que le sien. Tout d'abord, ce mouvement d'absorption a pu être mis en exergue au travers de la prise en compte des rapports du Secrétaire général des Nations unies et des documents pertinents du DOMP, qui ont influé l'évolution des opérations de maintien de la paix d'une dimension purement militaire à une dimension policière, pour aborder enfin les aspects propres à la remise en place d'un gouvernement effectif, et se concrétisant au niveau européen par le développement d'un concept global de gestion des crises. Ensuite, ce mouvement d'absorption a été mis en évidence par le biais de la prise en compte de l'importance de la dimension juridique du maintien de la paix, notamment par la mise en œuvre au niveau européen des résolutions du Conseil de sécurité quant à la place des femmes, des enfants et de la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix. L'analyse a également souligné que l'UE pouvait être à l'origine des innovations, notamment par le développement de solutions nouvelles comme celle de la Réforme du secteur de la sécurité.

Le système de sécurité collective a également été renforcé à travers les actions menées par l'UE en soutien aux tiers intervenant dans le domaine du maintien de la paix. En faisant du multilatéralisme un principe de base de sa gestion des crises, l'UE cherche à appuyer l'action des autres acteurs, qu'il s'agisse de l'ONU, d'autres organisations régionales, ou d'ONG. En outre, ses divers partenariats lui permettent d'inclure des tiers dans les actions qu'elle entreprend, favorisant des réponses communes aux crises internationales. Enfin, le multilatéralisme est pour elle un moyen idéal pour influencer d'autres sujets de droit international à agir en conformité avec le cadre général, et à accompagner les innovations du maintien de la paix. Un accent particulier a ainsi été mis sur le développement de la gestion civile des crises et sur la réforme du secteur de la sécurité. Notons à ce sujet, qu'une grande partie des discussions organisées avec l'ONU ces trois dernières années ont porté sur cette problématique précise. En ce sens, en mars 2009, la Présidence a présenté un document officieux

sur la RSS dans le cadre des relations UE-Nations unies en matière de gestion des crises[951]. Notons également que ces questions ont été au cœur des discussions et des actions entreprises avec l'UA et la CEDEAO. La modernisation du maintien de la paix nécessite que les principales organisations régionales et l'organisation onusienne s'entendent sur le contenu à donner aux concepts développés, partagent leurs expériences et leurs points de vue, pour développer la recherche de solutions communes, en opposition au développement de solutions parallèles. La modernisation du maintien de la paix n'a, en effet, de sens que si les principaux intervenants y adhérent également.

On pourrait évidemment venir nuancer l'ensemble de ces remarques par de nombreux bémols, tenant notamment dans la faiblesse de certaines réponses de l'UE. Toutefois, ces quelques bémols sont relatifs si l'on mesure le chemin parcouru depuis une dizaine d'années, et si l'on prend en considération que l'UE est une jeune organisation en cours de croissance. Dans tous les cas, ces différents aspects mettent en exergue que le maintien de la paix est dans un nouveau mouvement de mutation, et que les organisations régionales participent pleinement aux évolutions prises.

951 Conseil de l'Union européenne, *Rapport de la présidence sur la PESD*, doc. 10748/09, Bruxelles, 15.06.2009, 42 pages, §§ 86-87.

Conclusion de la Seconde Partie

La question à laquelle cette Seconde Partie a cherché à répondre était celle de savoir si l'intervention effective de l'UE dans le maintien de la paix portait ou non préjudice au système de sécurité collective, en contribuant à l'émergence de systèmes parallèles de gestion des crises, difficilement conciliables avec le système onusien, et partant potentiellement dangereux pour la solidité du système centralisé. En d'autres termes, l'intervention effective de l'UE ravive-t-elle les craintes envers le régionalisme ?

Pour répondre à cette question, nous tenons à revenir à ce que nous mentionnons en tout début du Titre second, à savoir que l'approche européenne ne cherche nullement à développer une ligne séparatiste, et il est évident qu'on l'imagine difficilement réaliser certaines actions, et qu'au contraire celles-ci apparaissent comme contraires à sa nature. Les nombreux problèmes qui ont été soulevés dans l'analyse de l'intervention effective de l'Union européenne dans le maintien de la paix, et qui portent évidemment ombrage à l'apport européen, ne peuvent pourtant pas voiler la conclusion qui s'impose à l'évidence, à savoir que l'action de l'UE consolide le système de sécurité collective et œuvre à l'enrichissement du maintien de la paix, tant dans ses concepts que dans son efficacité.

L'action de l'UE irait donc dans le sens inverse de celui généralement attribué au phénomène de régionalisation du maintien de la paix. Ce phénomène est généralement perçu comme favorisant le développement de solutions parallèles, voire l'expression d'un certain rejet implicite du système de sécurité collective de la Charte, et une alliance avec l'ONU basée sur des considérations d'opportunité. Les systèmes de sécurité régionale ne manifestent pas un grand mouvement d'adhésion au système de sécurité collective. Partant, il apparaît difficile de mettre en place un régime unifié réglementant l'intervention des organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix. Le Professeur Daillier considère d'ailleurs ce qui suit : « *il est vrai que la "décentralisation" de la société internationale complique, à court terme, le processus de systématisation des expériences antérieures en vue de poser les fondements d'un régime juridique uniforme. En premier lieu, parce qu'il ne permet pas d'imposer un centre de réflexion dominant (...). D'autres organisations peuvent prétendre à une fonction normative tout aussi efficace, sinon plus en raison de leurs moyens financiers propres. Au stade actuel, on doit faire preuve de prudence*

méthodologique. Il est difficile de faire la part entre un "mimétisme administratif et politique", qui crée un faux semblant de cristallisation du droit, et la juxtaposition de régimes spécifiques marqués par l'histoire de chaque crise internationale, qui semble interdire toute généralisation ou tout raisonnement par analogie. On peut s'étonner de la contradiction apparente entre l'absence de régime de "droit commun" et la fréquence et la densité des résolutions du Conseil de sécurité ainsi que des initiatives des autres organisations internationales »[952].

L'action de l'UE viserait au contraire au respect d'un régime dans lequel le Conseil de sécurité serait à même d'assumer la part de responsabilité qui est la sienne. Dans une certaine mesure, l'Union européenne contribue à la mise en œuvre d'un régime de droit commun. Elle participe à la réglementation de la pratique internationale, en intervenant à la fois dans les procédures d'élaboration du droit international et dans la mise en œuvre de ce droit[953]. Lors de ses opérations/missions de maintien de la paix, il est important pour l'UE que ces opérations soient un modèle de respect des normes internationales. En introduisant des conditions au déploiement de ses opérations (obtention d'une résolution du Conseil de sécurité, détails des mandats d'intervention, remise de rapports réguliers par le Haut représentant au Conseil de sécurité, etc.) ; en développant les contacts réguliers entre les organes de l'ONU et ses propres organes ; en développant des forums de rencontres entre l'ONU, d'autres organisations régionales et elle-même ; et en insistant sur des points juridiques précis lors de ses partenariats, l'UE tente de rapprocher les différents acteurs d'un "régime" de droit commun visant la réglementation des interventions régionales dans le maintien de la paix. Certaines de ses actions visent directement le respect de ce régime ; d'autres cherchent à influencer les autres organisations régionales. Dans tous les cas, les actions de l'UE peuvent servir de référence dans le but de délimiter ce régime encore en cours de définition. Si elle ne peut contraindre les autres organisations régionales à agir en conformité avec certaines règles fondamentales, elle peut toutefois servir de référence.

952 DAILLIER (P.), « Les opérations multinationales consécutives à des conflits armés en vue du rétablissement de la paix », *RCADI,* La Haye, 2005, vol. 314, pp. 233-431, p. 262.

953 « *Il convient de l'analyser essentiellement comme une culture de la légalité, voire de l'État de droit étendu aux rapports internationaux sur le plan mondial (...). L'Union est porteuse de projets dans les relations internationales et se présente comme un acteur de progrès de la réglementation et de la pratique internationale (...). En effet, l'Union 'colore' progressivement le droit international en intervenant à la fois dans les procédures d'élaboration du droit international et dans la mise en œuvre de ce droit. Parallèlement, l'Union européenne 's'internationalise' dans la mesure où elle incorpore sa substance* » (RAINAUD (A.) et WECKEL (P.), *op. cit*. note n° 850, pp. 299-303).

Conclusion générale

« *The sun never shined on a cause of greater worth* »
Thomas Paine

L'analyse de l'Union européenne, en tant que système de sécurité régionale intervenant dans le domaine du maintien de la paix, a mis en exergue de nombreuses failles, qui peuvent s'expliquer par la jeunesse de l'organisation. En effet, l'organisation européenne est toujours un système de sécurité régionale en cours de construction, et il n'est pas possible de considérer qu'elle a atteint une maturité suffisante. De grands pans restent encore à bâtir et certains ont déjà été formulés. En effet, la PESD vient de fêter ses dix ans, et cet événement a été l'occasion de formuler les développements nécessaires pour continuer à renforcer la gestion des crises de l'Union européenne.

Au niveau de l'architecture européenne, des progrès notables ont été introduits progressivement. Ils ont permis de placer le centre d'impulsion au cœur de l'organisation, lui permettant d'assurer l'élaboration, la planification et la mise en œuvre des opérations de gestion des crises. Cependant, les travaux qui ont eu lieu lors de l'élaboration du projet de Constitution européenne ont souligné que la règle de l'unanimité pesait au bon fonctionnement de l'organisation. Si le Haut représentant peut désormais être une pièce maîtresse dans l'élaboration des politiques de gestion des crises, il devrait cependant voir son rôle amplifié en matière de lancement d'une opération. Il devrait pouvoir proposer le lancement d'une opération, qui serait sujette à une décision du Conseil à la majorité qualifiée. Une modification de l'actuel article 42.4 du Traité sur l'Union européenne s'avérerait donc nécessaire.

En outre, la chaîne de commandement militaire ne devrait pas être tributaire de solutions palliatives - recours au SACEUR de l'OTAN ou au quartier général d'une nation cadre -. Le quartier général devrait se situer à Bruxelles. Comme le souligne le groupe de réflexion sur l'avenir de l'Union européenne, il est nécessaire de créer un État-major d'opération européen réellement opérationnel et d'un personnel suffisant, chargé de planifier, de déployer et de superviser les opérations civiles et militaires à l'étranger[954].

954 Conseil de l'Union européenne, *Projet pour l'Europe à l'horizon 2030 – Les défis à relever et les chances à saisir*, doc. 10559/10, Bruxelles, 2.06.2010, 57 pages, p. 40.

Ce faisant, il deviendra alors indispensable de parvenir à une harmonisation des règles d'application. L'instrument pénal ne pourra plus être fragmenté et dépendre des variables nationales, il devra être européanisé. En effet, l'instrument pénal doit être pensé comme le corollaire indispensable des pouvoirs d'intervention militaire à gestion commune. L'attribution d'opérations à des forces placées sous un commandement européen unifié infère la construction parallèle d'un corps de règles pénales propres à l'UE[955]. Les règles d'engagement ne devront pas seulement tendre à harmoniser les pratiques des États membres, mais devront être la référence pour les contingents nationaux intervenant dans une opération menée par l'UE. Par la suite, l'Union européenne pourrait s'inspirer du projet qui avait été imaginé pour la Communauté européenne de défense. En effet, la prise de conscience du recours nécessaire à l'outil pénal avait été pleinement perçue dans les années cinquante, au point de conduire à l'élaboration d'un protocole additionnel au traité CED devant remplir cette fonction spécifique. Si la CED avait vu le jour, nous aurions assisté à un processus de création de règles pénales communes : pour les délits commis par les membres des forces armées, le Protocole additionnel prévoyait un système d'attribution de compétences de la part des États membres à la CED. Aux termes de l'article 17, les États membres transféraient leur pouvoir de répression des délits commis par les membres des forces européennes de défense - délits dont la répression devait être assurée par une législation commune, y compris en ce qui concernait l'organisation judiciaire -. Un système judiciaire aurait donc dû être bâti. « *A l'époque, donc, on proposait d'introduire des instruments d'unification de droit pénal – rectius une compétence supranationale à la fois normative et judiciaire – pour les délits commis par les membres des forces armées européennes* »[956]. Si ce projet ne couvre pas l'ensemble des problématiques soulevées en matière pénale, il donne quelques voies de solutions dont pourrait s'inspirer l'Union européenne.

Par ailleurs, si l'Union européenne est une jeune organisation régionale, il est important de souligner que sa solidité repose sur un ensemble de paradigmes qui forment le ciment de la construction d'ensemble. En effet, l'unité nécessaire à la mise en œuvre d'une gestion commune des crises s'est forgée grâce à l'admission de principes et d'objectifs communs, autour desquels les États membres se retrouvent dans la voie qu'ils entendent donner à la construction européenne. La véritable colonne vertébrale de la construction européenne est constituée par un socle d'idées à défendre en commun. La gestion des crises de l'Union européenne véhicule un idéal et c'est cet idéal partagé qui donne sa cohérence et sa solidité à l'ensemble. Le multilatéralisme n'est un principe de base de la

955 MANACORDA (S.), « Politique de sécurité et de défense de l'Union européenne : aspects de droit pénal », *Missioni Militari di Peace Keeping e Cooperazione in Materia Penale,* Séminaire réalisé sous l'égide du Consiglio della Magistratura Militare italien, San Remo, 10-12 octobre 2003, 28 pages, pp. 2-3, www.difesa.it

956 MANACORDA (S.), « Les missions à l'étranger de l'Union européenne face au droit pénal », *RSCDPC*, juillet-septembre 2004, n° 3, pp. 575-587, p. 584.

gestion des crises qu'en ce qu'il est compris par tous les États membres comme un vecteur permettant de défendre l'idéal sous-jacent à la gestion des crises. Les partenariats ne sont, en effet, possibles qu'à la condition que les partenaires acceptent et partagent le socle de valeurs défendu par l'UE[957]. L'intervention effective de l'UE dans le maintien de la paix n'a pu prendre un tel envol qu'à partir du moment où sa conceptualisation reposait sur les caractéristiques suivantes : le recours minimum et proportionné à la force, la recherche d'une base légale idoine d'intervention, l'autorité morale de l'intervention, le respect des conventions de Genève, la défense des droits de l'homme[958].

Nous considérons pourtant que des changements doivent être effectués. En matière de privilèges et d'immunités, l'Union européenne devrait relancer le débat interne sur la nature du régime mis en place dans les accords sur le statut des forces. Celui-ci est controversé et jugé abusif. Comme cela avait été suggéré par la Présidence danoise en 2002, l'approche européenne devrait être plus flexible, et viser une sorte de "building-block" où les privilèges et immunités des opérations seraient définis au cas par cas, afin de refléter leurs fonctions spécifiques et les circonstances de l'opération. Il s'agirait de rechercher l'équilibre entre la prise en compte de la situation politique, juridique et sécuritaire de l'État hôte (en incluant une prise en considération de la situation des droits de l'homme et du système juridique national) et la nécessité d'assurer une protection adéquate à l'opération et à ses membres, pour retenir la solution la moins intrusive au regard de ces critères[959]. En outre, la mise en place d'un État-major d'opération européen opérationnel, mentionnée ci-dessus, devrait également ouvrir la discussion sur le fait que la levée des immunités devrait pouvoir être décidée par le Haut représentant, sur avis du Commandant de l'opération. L'unification des chaînes de commandement, le degré d'européanisation de la gestion des crises qu'elle implique, en termes de structure pyramidale, devraient réduire la place que les États membres y occupent encore.

Un autre changement devrait concerner l'importance du contrôle interne des opérations européennes. La place du Parlement européen devrait être renforcée : la décision du lancement d'une opération pourrait être soumise à un vote de l'enceinte européenne. Évidemment, il conviendrait alors de mettre en place une procédure rapide pour ne pas porter atteinte à la nécessaire réactivité de l'UE, et à la phase de planification de l'opération. L'importance des rapports transmis par le Haut représentant et par les représentants spéciaux de l'UE prendrait alors une toute autre

957 The European Union Security Strategy : coherence and capabilities, Seminaire de Stockholm, 20 octobre 2003.
958 BAILES J.-K., « European integration and defense : Another set of questions », *The R.U.S.I Journal*, février 2000, n° 1, pp. 38-44, p. 23.
959 Conseil de l'Union européenne, *Generic Status of Force Agreement for police missions – Immunities and privileges for EU Mission personnel*, doc. 15711/02, Bruxelles, 17.12.2002, 5 pages, p. 2.

dimension, en ce qu'ils devraient permettre au Parlement européen de juger de la conformité de l'action européenne aux objectifs fixés et au respect d'un ensemble de règles fondamentales.

Deux dernières remarques s'imposent avant de clore notre étude. La première concerne l'évaluation de l'efficacité des opérations et des missions menées par l'Union européenne. Les États européens ont récemment décidé d'être effectivement capables, dans les années qui viennent, de planifier et de conduire simultanément un nombre plus important d'opérations et de missions[960]. Pour autant, l'augmentation du nombre d'opérations/missions n'a de valeur qu'à partir du moment où elles offrent de véritables solutions pour les États secoués par des crises. Sans vouloir nous lancer dans la recherche de critères qui permettraient de mesurer l'impact et l'efficacité des opérations/missions européennes, il convient cependant de noter toute l'importance de la gestion de la crise balkanique pour l'organisation européenne. Il s'agit, en effet, du terrain d'apprentissage de la PESD. Comme les États de cette région ont potentiellement vocation à entrer dans l'Union européenne, celle-ci y déploie tous l'éventail de ses moyens. L'instrument strict de gestion des crises n'est donc qu'un élément parmi d'autres. Dans cette région particulière, l'exemple du Kosovo va spécialement attirer notre attention. En effet, il s'agit d'un État, particulièrement fragile, qui depuis le premier jour de sa création, a bénéficié du soutien européen. La Communauté internationale a quelque peu été écartée au gré des circonstances au profit de l'UE, qui a la possibilité de mettre en œuvre progressivement l'ensemble des méthodes acquises au fil des élargissements et de ses opérations de maintien de la paix. Il s'agit d'un enjeu majeur pour l'UE qui permettra de juger de l'efficacité de sa gestion des crises, et qui se manifestera lors de l'entrée de ces différents États, et notamment du Kosovo et de la Serbie, dans l'UE.

La seconde remarque concerne le champ limité de notre étude. Les efforts déployés dans les opérations de maintien de la paix ne doivent pas occulter les problèmes qui sont à l'origine de ces crises, et ceux qui les alimentent. Ainsi, la gestion des crises africaines n'a de sens que si elle s'accompagne d'une véritable politique internationale pour réglementer sérieusement le commerce des armes et lutter activement contre le trafic des armes de petits calibres, pour lutter contre le pillage des richesses africaines, et pour contrôler plus sérieusement l'implication des entreprises

960 L'Europe devrait être capable de planifier et de conduire simultanément deux opérations importantes de stabilisation et de reconstruction, avec une composante civile adaptée, soutenue par un maximum de 10000 hommes pendant au moins deux ans ; deux opérations de réponse rapide d'une durée limitée utilisant notamment les groupements tactiques de l'UE ; une opération d'évacuation d'urgence des ressortissants européens ; une mission de surveillance / interdiction maritime ou aérienne ; une opération civilo-militaire d'assistance humanitaire allant jusqu'à 90 jours ; une douzaine de missions PESD civile, incluant une mission majeure qui pourrait durer plusieurs années (Conseil européen de Bruxelles des 11 et 12 décembre 2008, *Conclusions de la présidence*, doc. 17271/1/08, Bruxelles, 13.02.2009, 23 pages, p. 16, nbp n° 1)

européennes dans ces deux domaines. L'avancée la plus spectaculaire en matière de maintien de la paix commencera sérieusement le jour où les États s'entendront sur une véritable politique internationale de lutte contre les armes et le pillage des richesses.

BIBLIOGRAPHIE

PARTIE I : Doctrine 406

I – Ouvrages – Cours – Thèses et Mémoires – Études 406

II – Articles 414

III – Autres sources 442

IV – Documents internet 442

PARTIE II – Documents 446

I – Organisation des Nations unies 446
A – Conseil de sécurité 446
1 – Résolutions 446
2 – Déclarations du Président du Conseil de sécurité 448
3 – Rapports du Secrétaire général 448
4 – Lettres 449
5 – Autres documents 450
B – Assemblée générale 451
C – Autres documents 453

II – Union européenne 454
A – Conseil européen 454
B – Conseil de l'Union européenne 455
1 – Décisions 455
2 – Actions communes 457
3 – Positions communes 459
4 – Documents 460
5 – Communiqués de presse 466
6 – Autres documents 467
C – Commission européenne 467
D – Comité politique et de sécurité 468
E – Accords internationaux 468
F – Déclarations conjointes 471
G – Autres documents 471

III – Jurisprudence 472
A – Cour internationale de justice 472
1 – Arrêts 472
2 – Avis consultatifs 472

3 – Autres **473**
B – Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie **473**
1 – Chambre d'Appel **473**
2 – Chambre de première instance **473**
C – Tribunal pénal international pour le Rwanda
D – Cour européenne des droits de l'homme **474**
1- Arrêts **474**
2- Décisions sur la recevabilité **475**
3 – Commission européenne des droits de l'homme **475**
E – Cour de justice des Communautés européennes **476**
F – Tribunal de première instance des Communautés européennes **476**
G – Décisions nationales **476**

IV – Autres documents **477**

V – Documents internet **478**

PARTIE I - DOCTRINE

I – Ouvrages – Cours – Thèses et Mémoires - Etudes

ABASS (A.), *Regional organisations and the development of collective security : beyond Chapter VIII of the UN Charter*, Hart, Oxford, 2004, XXVIII-239 pages.

ANAGNOSTOU (M.), *Le rôle de l'ONU pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Leçons tirées de l'intervention au Kosovo*, Mémoire de DEA de relations internationales, sous la direction du Professeur Jean Klein, Université Paris I Sorbonne, 2002-2003, 159 pages.

AKINDELE (R.-A.), *The Organization and Promotion of World Peace : A Study of Universal-Regional Relationships,* University of Toronto Press, Toronto, 1976, XIII-209 pages.

ANZILOTTI (D.), *Cours de droit international*, Diffuseur, Paris, 1999, XII-534 pages.

AREND (A.-C.) et BECK (R.), *International Law and the Use of Force : beyond the UN Charter Paradigm*, Routledge, New York, London, 1993, 272 pages.

ARLOTH (J.) et SEIDENSTICKER (F.), *The ESDP Crisis Management Operations of the European Union and Human Rights,* Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin, 67 pages.

ARS (F.), *Vers une capacité européenne de gestion des crises : la question du maintien de l'ordre*, Mémoire de DEA de relations internationales, sous la direction du Professeur Jean Klein, Université Paris I Sorbonne, 2002-2003, 147 pages.

BAILBE (Ph.), *Du maintien de la paix à la gestion des crises : la force de police européenne*, Thèse de droit international public, sous la direction du Professeur Louis Balmond, soutenue le 15 décembre 2005, Université de Nice – Sophia Antipolis, 663 pages.

BARTELT (S.), *Der rechtliche Rahmen für die neue operative Kapazität der Europäischen Union*, Lit Verlag, Münster, 2002, 240 pages.

BLOCKMANS (S.) (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages.

BOTHE (M.), *Le droit de la guerre et les Nations unies*, Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, Genève, 1967, 242 pages.

BOTHE (M.) et DORSCHEL (T.), *United Nations Peacekeeping : a Documentary Introduction*, Kluwer Law International, La Haye, 1999, XVIII-319 pages.

BOULAY (Y.), *L'Agence Européenne de Défense : avancée décisive ou désillusion pour une Europe de la défense en quête d'efficacité ?,* College of Europe - EU Diplomacy Papers, 2008, n° 1, 29 pages.

BOUTHOUL (G.), *La guerre*, Que sais-je, 6ème édition, PUF, Paris, 1978, 127 pages.

BOUTROS GHALI (B.), *Contribution à l'étude des ententes régionales*, Thèse de droit, Université de Paris, Paris, Imprimerie Hérissey, 1949, 247 pages.

BOWETT (D.-W.), BARTON (G.-T.), CARNEGIE (H.-C.) et McNAIR (A.-D.), *United Nations Forces : a legal study of United Nations practice*, Stevens & Sons, London, 1964, XXIV-580 pages.

BRAUD (P.-A.) et GREVI (G.), *The EU mission in Aceh : implementing peace*, IES, Occasional Paper, December 2005, n° 61, Paris, 41 pages.

BURDEAU (G.), *L'État*, Le Seuil, Paris, 1970, 182 pages.

CAMERON (F.), *The EU and International Organisations : Partners in Crisis Management*, Issue Paper, 2005, n° 41, Bruxelles, European Police Centre, 36 pages.

CAMMILLERI-SUBRENAT (A.), *Le droit de la politique européenne de sécurité et de défense dans le cadre du traité de Lisbonne*, Lavoisier, Paris, 2010, IX-293 pages.

CAPITANT (H.) (dir.), *Vocabulaire juridique,* PUF, Paris, 1930, 564 pages.

CARRE DE MALBERG (R.), *Contribution à la théorie générale de l'État*, t. 2, Librairie de la Société du Recueil Sirey, Paris, 1922, 638 pages.

CARRION SIMBRELO (M.-E.), *Delimitacion de competencias entre la ONU y los organismos regionales en materia relativa al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales*, D.F., Mexico, 1964, 191 pages.

CHRISTMANN (O.), *La consolidation de la paix en Bosnie-Herzégovine : instruments de paix européens et limites,* Thèse de droit international public, sous la direction du Professeur Yves Daudet, soutenue le 16 juin 2008, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, 682 pages.

CLAUDE (I.-L.), *The OAS, the UN and the United States*, International Conciliation, Carnegie Endowment for International Peace, New York, 1964, n° 557, 67 pages.

COLLIARD (C.-A.), *Cours de droit administratif européen*, Les cours de droit, Paris, 1969, 398 pages.

COMBACAU (J.), *Le pouvoir de sanction de l'ONU – Étude théorique de la coercition non militaire*, Pedone, Paris, 1974, 394 pages.

COOMANS (A.-P.-M.) et KAMMINGA (T.) (ed.), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Intersentia, Antwerp, 2004, XIV-281 pages.

CORTEN (O.), *Le droit contre la guerre : l'interdiction du recours à la force en droit international contemporain,* Pedone, Paris, 2008, VII-867 pages.

DAILLIER (P.), « Les opérations multinationales consécutives à des conflits armés en vue du rétablissement de la paix », *RCADI*, La Haye, 2005, vol. 314, pp. 233-431.

DAMBABA (M.-D.), *La notion d'organe subsidiaire dans la constitution des organisations internationales*, Thèse de droit international, sous la direction du Professeur Georges Abi Saab, 2004, Institut universitaire de Hautes Etudes Internationales de Genève, 2004, 310 pages.

DAVID (E.), *Principes de droit des conflits armés*, Bruylant, Bruxelles, 2002, 994 pages.

DELMAS-MARTY (M.), *Les forces imaginantes du droit. Le pluralisme ordonné,* Édition du Seuil, Paris, 2006, 303 pages.

DEME (M.), *Law, morality, armed intervention : the United Nations and ECOWAS in Liberia*, Routledge, New York, 2005, 166 pages.

DEROCQUE (G.), *Le projet de paix perpétuel de l'abbé de Saint-Pierre comparé au Pacte de la Société des Nations*, Thèse de Droit, présentée le jeudi 6 juin 1929, Université de Paris, 205 pages.

DOUTRIAUX (Y.), *Le Traité sur l'Union européenne*, Armand Colin, Paris, 1992, 243 pages.

DUKE (S.), « A Foreign Minister for the EU : but where's the Ministry ? », *Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael' - Discussions papers in Diplomacy,* 2003, n° 89, The Hague, 20 pages.

DUKE (S.), *The EU and Crisis Management : Development and Prospects*, European Institute of Public Administration, The Hague, 2002, XX-230 pages.

DUKE (S.), *The Elusive Quest for European Security : From EDC to CFSP*, Palgrave Macmillan Press, Basingstoke, 2000, XVII-406 pages.

DUMOULIN (A.), MATHIEU (R.) et SARLET (G.), *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opératoire à l'identitaire,* Bruylant, Bruxelles, 2003, 938 pages.

DUPUY (P.-M.), *Droit international public*, 9ème édition, Dalloz, Paris, 2008, 879 pages.

DUPUY (P.-M), « L'unité de l'ordre juridique international », *RCADI,* La Haye, 2002, vol. 297, 489 pages.

EECKHOUT (P.), *External Relations of the European Union : Legal and Constitutional Foundations*, Oxford University Press, Oxford, 2005, LXII-490 pages.

EMANUELLI (C.), *Les actions militaires de l'ONU et le droit international humanitaire*, Wilson et Lafleur Itée, Montréal, 1999, 2ème éd, 112 pages.

FARIA (F.), *La gestion des crises en Afrique subsaharienne – Le rôle de l'Union européenne*, IES, Occasional Paper, Novembre 2004, n° 55, Paris, 87 pages.

FINDLAY (T.), *The Use of Force in UN Peace Operations*, Oxford University Press, Oxford, 2002, XII-486 pages.

FLAESCH-MOUGIN (C.), *Union européenne et sécurité : aspects internes et externes*, Bruylant, Bruxelles, 2009, XIX-441 pages.

FRANCIS (D.-J.), *Dangers of co-deployment : UN co-operative peacekeeping in Africa*, Ashgate, Aldershot, 2005, XV-175 pages.

GAUTIER (L.), *Face à la guerre*, La Table Ronde, Paris, 2006, 439 pages.

GNESOTTO (N.) (dir.), *La politique de sécurité et de défense de l'UE : les cinq premières années (1999-2004)*, IES, Paris, 2004, 326 pages.

GONGORA (T.), « Le Kosovo : un second début », *Institut Québécois des Hautes Etudes Internationales*, bulletin n° 41, septembre 1999, 4 pages.

GOURLAY (C.), *Partners Apart : Enhancing Cooperation between Civil Society and EU Civilian Crisis Management in the Framework of ESDP*, Civil Society Conflict Prevention Network, Crisis Management Initiative, European Peacebuilding Liaison Office, 2006, 60 pages.

GREVI (G.), *Pioneering foreign policy : the EU Special Representatives*, IES, Cahier de Chaillot, octobre 2007, n° 106, 165 pages.

GUILHAUDIS (J.-F.), *Relations internationales contemporaines*, Litec, Paris, 2002, 856 pages.

HERMET (G.), BADIE (B.), BIRNBAUM (P.) et BRAUD (Ph.) (dir.), *Dictionnaire de la Science politique et des institutions politiques*, Dalloz, Paris, 1998, 285 pages.

HIRSCH (M.), *The Responsibility of International Organizations toward Third Parties : some Basic Principles,* Nijhoff, Dordrecht/Londres, 1995, XVI-220 pages.

HOLZGREFE (J.-L.) et KEOHANE (R.-O.), *Humanitarian Intervention : Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, 350 pages.

HOWORTH (J.), *Security and Defence Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2007, 336 pages.

HOWORTH (J.), *European integration and defense : the ultimate challenge ?,* IES, Cahier de Chaillot, n° 43, novembre 2000, 121 pages.

IOANNIDES (I.), *The European Rapid Reaction Force : Implications for Democratic Accountability*, Bonn International Center for Conversion Paper, 2002, n° 24, 54 pages.

KABIA (J.-M.), *Humanitarian intervention and conflict prevention in West Africa : from ECOMOG to ECOMIL*, Ashgate, Farham, 2009, 219 pages.

KELSEN (H.), *The law of the United Nations : A Critical Analysis of its Fundamental Problems*, Stevens & Sons, London, 1950, XVII-994 pages.

KIESSLER (K.-K.), *The Political and Security Committee : Insight into EU Decision-Making : Role, Strenghts and Weaknesses of the 'Linchpin' of CFSP and ESDP,* Collège d'Europe, 2002-2003 (unpublished).

KLABBERS (J.), *The concept of Treaty in International Law,* Kluwer Law International, The Hague, 1996, XV-307 pages.

KLEIN (P.), *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens,* Bruylant, Bruxelles, 1998, 673 pages.

KLEPACKI (Z.-M.), *The Organs of International Organizations*, Sijhoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn, 1978, XI-137 pages.

KOLB (R.), *Droit humanitaire et opérations de maintien de la paix*, Helbing & Lichtenhahn, Genève, 2002, 125 pages.

KOLB (R.), *Ius contra bellum : le droit international relatif au maintien de la paix*, Bruylant, Bruxelles, 2009, XIV-435 pages.

KOLB (R.), PORRETTO (G.) et VITE (S.), *L'application du droit international humanitaire et des droits de l'homme aux organisations internationales. Forces de paix et administrations civiles transitoires,* Bruylant, Bruxelles, 2005, 500 pages.

KRONENBERGER (V.), *The European Union and Conflict Prevention : Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2004, XXIX-614 pages.

LABOUZ (M.-F.) (dir.), *Le partenariat de l'Union européenne avec les pays tiers – Conflits et convergences*, Bruylant, Bruxelles, 2000, 354 pages.

LAGRANGE (Ph.), *La sous-traitance de la gestion coercitive des crises par le Conseil de sécurité des Nations unies,* Thèse de droit international public, sous la direction du Professeur Patricia Buirette, soutenue le 8 juin 1999, Université de Poitiers, 899 pages.

LAGRANGE (E.), *Les opérations de maintien de la paix et le Chapitre VII de la Charte des Nations unies,* Montchrestien, Paris, 1999, 181 pages.

LAW (D.), *Intergovernmental Organisations and Security Sector Reform*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Lit Verlag, Zürich/Berlin, 2007, 291 pages.

MC COUBREY (H.) et WHITE (N.-D.), *The Blue Helmets : Legal Regulation of United Nations Military Operation*, Aldershot, Darmouth, 1996, 218 pages.

MERASINGHE (C.-F.), *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, 519 pages.

MEYER (C.), The Quest for a European Strategic Culture. Changing Norms on Security and Defence in the European Union, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2006, 232 pages.

MEYROWITZ (H.), *Le principe de l'égalité des belligérants devant le droit de la guerre,* Pedone, Paris, 1970, 420 pages.

NAERT (F.), *International Law Aspects of the EU's Security and Defence Policy, with a Particular Focus on the Law of Armed Conflict and Human Rights*, Thèse de droit, sous la direction du Professeur Jan Wouters, soutenue le 22 novembre 2008, Katholieke Universiteit Leuven, Faculteit Rechtsgeleerdheid, XV-542 pages.

NIVET (B.), *Security by Proxy ? The EU and (sub)-regional organisations : the case of ECOWAS*, IES, Occasional Paper, mars 2006, n° 63, Paris, 39 pages.

NUTTALL (S.), *European Political Co-operation*, Clarendon Press, Oxford, 1992, 342 pages.

O'CONNELL (M.-E.), *International Law and the Use of Force : Cases and Materials*, Foundation Press – Thomson West, New York, 2009, 2ème ed., XXIV-758 pages.

ORTEGA (M.), *L'intervention militaire et l'Union européenne*, IES, Cahier de Chaillot, mars 2001, n° 45, 141 pages.

PESCATORE (P.), Le droit de l'intégration : Émergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés européennes, Bruylant, Bruxelles, 2005, 100 pages.

PETIT (Y.), *Droit international du maintien de la paix*, LGDJ, Paris, 2000, 216 pages.

PEYRO LLOPIS (A.), *Les relations entre l'Organisation des Nations unies et les Organisations régionales en matière coercitive*, Thèse de droit international, sous la direction du Professeur Jorge Cardona Llorens et du Professeur Yves Daudet, soutenue le 2 juillet 2004, Université Paris I Panthéon-Sorbonne et Université Jaumet I, 520 pages.

PFISTER (S.), *La gestion civile des crises : un outil politico-stratégique au service de l'Union européenne*, Thèse de Sciences politiques, sous la direction du Professeur Philippe Braillard et du Professeur René Schwok, Université de Genève, 2008, 442 pages.

PICHLER COLEMAN (K.), *International Organizations and Peace Enforcement : the Politics of International Legitimacy,* Cambrudge University Press, Cambridge, 2007, 360 pages.

PIJPERS (A.), REGELSBERGER (E.) et EDWARDS (G.) (ed.), *European Political Cooperation in the 1980 : A Common Foreign Policy for Western Europe ?,* Martinus Nijhoof Publishers, Dordrecht, 1988, XVII-381 pages.

PIROZZI (N.), *EU support to African security architecture : funding and training components*, IES, Occasional Paper, février 2009, n° 76, Paris, 52 pages.

PULLINGER (S.) (ed.), *Developing EU Civil Military Co-ordination : the role of the new Civilian Military Cell* , Joint Report by ISIS Europe and CeMiSS, Bruxelles, June 2006, 31 pages.

REICHARD (M.), *The EU-NATO Relationship : a Legal and Political Perspective,* Ashgate, Aldershot, 2006, XV-412 pages.

SALMON (T.) et SHEPHERD (A.), *Toward a European Army : a Military Power in the Making ?*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2003, X-239 pages.

SALMON (J.) (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Collection Universités francophones, Bruylant, Bruxelles, 2001, 1198 pages.

SARI (A.), *The Jurisdictional Immunities of Visiting Armed Forces under International Law : A Case Study of the European Security and Defence Policy*, Thèse de droit international, sous la direction du Professeur Eileen Denza et du Professeur Catherine Redgwell, soutenue le 15 décembre 2005, University College London, 343 pages.

SAROOSHI (D.), *The United Nations and the Development of Collective Security : the Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Oxford University Press, Oxford, 1999, XXII-311 pages.

SEYERSTED (F.), United Nations forces : some lagal problems, London, 1962, IV-125 pages.

SFDI, *Colloque de Nanterre – La responsabilité de protéger*, Pedone, Paris, 2008, 358 pages.

SICILIANOS (L.-A.), « Entre multilatéralisme et unilatéralisme : l'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force », *RCADI*, La Haye, 2008, vol. 339, pp. 9-436.

SICILIANOS (L.-A.), *L'ONU et la démocratisation de l'État – Systèmes régionaux et ordre juridique universel*, Pedone, Paris, 2000, 321 pages.

SIEKMANN (R.-C.-R.), *National contingents in United Nations peace-keeping forces*, Martinus Nijhoff, Dordrech/Boston/Norwell, 1991, XV-229 pages.

SIMMA (B.) (ed.), *The Charter of the United Nations : a Commentary*, 2nd ed., Oxford University Press, Oxford, 2002, 1405 pages.

SIMMONDS (R.), *Legal problems arising from the United Nations Military Operations in the Congo*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1968, XV-357 pages.

SMITH (M.), *Europe's Foreign and Security Policy – The Institutionalization of Cooperation,* Cambridge University press, Cambridge, 2004, 312 pages.

SOETENDORP (R.), *Foreign Policy in the European Union : Theory, History and Practice*, Longman, London, 1999, 170 pages.

SUR (S.), *Relations internationales,* Montchrestien, Paris, 2ème éd., 2000, XV-543 pages.

TARDY (T.), *L'ONU et les Organisations régionales : de la compatibilité entre multilatéralismes global et régional dans le maintien de la paix. Le cas de l'Union européenne*, 9ème Congrès AFSP, Toulouse, 5-7 septembre 2007, Atelier 27, Maintien et consolidation de la paix : les nouveaux paradigmes, 30 pages.

TARDY (T.), *The European Union in Africa : A Stratégic Partner in Peace Operations,* Seminar organized by the International Peace Academie and the Geneva Centre for Security Policy, Seminar n° 5, 7 July 2006, 19 pages.

TARDY (T.), *L'Union européenne et l'ONU dans la gestion de crise. Opportunités et limites d'une relation déséquilibrée,* Fondation pour la Recherche Stratégique, Recherches & Documents n° 32, Paris, Mai 2004, 94 pages.

TARDY (T.), *Limits and opportunities of UN-EU Relations in Peace Operations : Implications for DPKO*, Peacekeeping Best Practices Unit, Department for Peacekeeping Operations of the United Nations, External Study, New York, September 2003, 16 pages.

TERPAN (F.), *La Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2003, XIII-540 pages.

TRYBUS (M.) et WHITE (N.), *European Security Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, XVIII-381 pages.

TRYBUS (M.), *European Union Law and Defence Integration*, Hart, Oxford, 2005, LIV-419 pages.

VAURS (A.-L.), *Les ordonnances de production ou de comparution forcées de l'article 54 du règlement de Procédure et de Preuve du Tribunal Pénal pour l'ex-Yougoslavie – la notion de subpoena devant le TPIY*, Mémoire de DEA, sous la direction du Professeur A. Pellet, Université de Paris X-Nanterre, 2002-2003, 141 pages.

VELLAS (P.), *Le régionalisme international et l'Organisation des Nations unies*, Pedone, Paris, 1948, 166 pages.

VERDROSS (A.), « Règles générales du droit international de la paix », *RCADI*, La Haye, 1929, vol. 30, pp. 271-517.

VERHOEVEN (J.) (dir.), Le droit international des immunités : contestation ou consolidation ?, Larcier, Bruxelles, 2004, 283 pages.

VILLANI (U.), « Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le maintien de la paix », *RCADI*, La Haye, 2001, vol. 290, pp. 225-436.

VIRALLY (M.), *L'organisation mondiale*, Armand Colin, Paris, 1972, 589 pages.

VOGT (M.-A.), *The Liberian Crisis and Ecomog : a Bold Attempt at Regional Peace Keeping,* Gabumo, Lagos, 1992, 231 pages.

WAGNER (W.), *The democratic legitimacy of the European Security and Defense Policy,* IES, Occasional Paper, April 2005, n° 57, 39 pages.

WALTER (Ch.), *Vereinte Nationen und Regionalorganisationen : eine Untersuchung zu Kapitel VIII der Satzung der Satzung der Vereintein Nationen*, Springer, Berlin, 1996, XX-408 pages.

WESSEL (R.), *The European Union's Foreign and Security Policy. A Legal Institutional Perspective*, Kluwer Law International, The Hague, 1999, 400 pages.

WOUTERS (J.), *The United Nations and the European Union : Partners in Multilateralism*, Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper, mai 2007, n° 1, 17 pages.

YAKEMTCHOUK (R.), « L'ONU, la sécurité régionale et le problème du régionalisme », Pedone, Paris, 1955, 310 pages.

YEPES (J.-M.), « Les accords régionaux et le droit international », *RCADI,* La Haye, 1947, vol. 71, pp. 226-344.

ZWANENBURG (M.), *Accountability of Peace Support Operations*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2005, IX-363 pages.

II – ARTICLES

ABASS (A.), « EU Crisis Management in Africa : Progress, Problems and Prospects », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 327-343.

ABASS (A.), « Extraterritorial Collective Security : the European Union and Operation Artemis », in M. Trybus et N. White (ed.), *European Security Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 381 pages, pp. 134-156.

ABASS (A.), « La CEDEAO et le maintien de la paix et de la sécurité internationales », *L'Observateur des Nations unies*, 2003, n° 14, pp. 3-50.

ABASS (A.) et BADERIN (M.-A.), « Towards Effective Collective Security and Human Rights Protection in Africa : an Assessment of the Constitutive Act of the New African Union », *NILR*, 2002, n° 1, pp. 1-39.

ABASS (A.), « The new collective security mechanism of ECOWAS : innovations and problems », *Journal of Conflict and Security Law,* 2000, n° 2, pp. 211-229.

ABASS (A.), « The United Nations, the African Union and The Durfur Crisis : of Apology and Utopia », *NILR*, 2007, n° 3, pp. 415-442.

ADEBAJO (A.), « The Security Council and three Wars in West Africa », in V. Lowe, A. Roberts, J. Welsh et D. Zaum (ed.), *The United Nations Security Council and War. The Evolution of Thought and Practice since 1945,* Oxford University Press, Oxford, 2008, 816 pages, pp. 466-493.

AKEHURST (M.) « Enforcement Action by Regional Agencies with Special Reference to the Organization of American States », *BYBIL*, 1967, vol. 42, pp. 175-227.

ALLAIN (J.), « The True Challenge to the United Nations System of the Use of Force : the Failures of Kosovo and Irak and the Emergence of the African Union », *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2004, vol. 8, pp. 237-289.

AMRALLAH (B.), « The International Responsibility of the United Nations for Activities Carried Out by U.N. Peace-Keeping Forces », *Revue égyptienne de droit international*, 1976, vol. 32, pp. 57-82.

AREND (A.-C.), « The United Nations, Regional Organizations and Military Operations : The Past and the Present », *Duke Journal of Comparative and International Law,* 1996, n° 1, pp. 3-33.

AUST (A.), « The Theory and Practice of Informal International Instruments », *ICLQ,* 1986, vol. 35, pp. 787-812.

BACH (D.-C.), « The Dilemmas of Regionalization », in Adebajo (A.) et Rashid (I.) (ed.), *West Africa's Security Challenges : Building Peace in a Troubled Region,* Lynne Rienner Publishers, London, 2004, 449 pages, pp. 69-90.

BAILES (A.), HAINE (J.-Y.) et LACHOWSKI (Z.), « Reflections on the OSCE-EU Relationship », *OSCE Yearbook*, 2007, vol. 13, pp. 65-77.

BAIMU (E.) et STURMAN (K.), « Amendment to the African Union's Right to Intervene : a Shift from Human Security to Regime Security », *African Security Review*, 2003, n° 2, pp. 37-45.

BALMOND (L.), « La contribution des organisations internationales à la sécurité collective : entre chapitre VIII et néorégionalisme », in *La sécurité internationale entre rupture et continuité, Mélanges en l'honneur du Professeur Jean-François Guilhaudis*, Bruylant, Bruxelles, 2007, 638 pages, pp. 1-18.

BARATTA (R.), « Overlaps between European Community Competence and European Union Foreign Policy Activity », in E. Cannizzaro (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, Kluwer Law International, The Hague, 2002, 345 pages, pp. 51-75.

BARNETT (M.), « Partners in peace ? The UN, regional organizations, and Peace-keeping », *Review of International Studies*, 1995, n° 21, pp. 411-433.

BARON CRESPO (E.), « L'Union européenne et l'action des Nations unies pour la paix et la sécurité internationales », in D. Dormoy (dir.), *L'Union européenne et les organisations internationales*, Bruylant, Bruxelles, 1997, 460 pages, pp. 393-400.

BAROOWA (S.), « EU Crisis Management in Asia », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 345-354.

BAUMEL (J.), « L'Union européenne et l'action des Nations unies pour la paix et la sécurité internationales », in D. Dormoy (dir.), *L'Union européenne et les organisations internationales*, Bruylant, Bruxelles, 1997, 460 pages, pp. 405-412.

BEBR (G.), « Regional organizations : a United Nations Problem », *AJIL,* 1955, n° 2, pp. 166-185.

BEDJAOUI (M.), « Article 1 (commentaire général) », in J.P. Cot, A. Pellet et M. Forteau (dir.), *La Charte des Nations unies, commentaire article par article,* Economica, Paris, 2005, 3ème édition, t. 1, 1366 pages, pp. 313-326.

BEN ACHOUR (R.), « Des opérations de maintien de la paix aux opérations d'imposition et de consolidation de la paix », in H. Slim et J.-M. Thouvenin (dir.), *Les métamorphoses de la sécurité collective. Droit, pratique et enjeux stratégiques*, Colloque de la SFDI, Journée franco-tunisienne, Pedone, Paris, 2005, 280 pages, pp. 123-130.

BENOIT (L.), « La politique de sécurité et de défense dans le traité instituant une Constitution pour l'Europe », *RMC*, 2005, n° 486, pp. 155-162.

BENOIT (L.), « Le lancement des premières actions militaires de l'Union européenne. Quelques remarques sur l'affermissement de la PESD », *RMCUE*, avril 2004, n° 477, pp. 239-246.

BENVENUTI (P.), « Le respect du droit international humanitaire par les forces des Nations unies : la circulaire du Secrétaire général », *RGDIP*, 2001, n° 2, pp. 355-372.

BERTRAND (M.), « L'ONU et la sécurité à l'échelle planétaire », *Politique étrangère*, été 2000, n° 2, pp. 375-387.

BIEBER (R.), « Democratic Control of International Relations of the European Union », in E. Cannizzaro (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, Kluwer Law International, The Hague, 2002, 345 pages, pp. 106-115.

BIGO (D.), « Military Police and European Peace Keeping Missions », in H.-J. Albrecht et C. Fijnaut, *The Containment of Transnational Organized Crime : Comments on the UN Convention of December 2000*, Iuscrim, Freiburg im Breisgau, 2002, VIII-278 pages, pp. 193-206.

BISCOP (S.), « The ABC of the European Union Security Strategy : Ambition, Benchmark, Culture », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 55-73.

BISCOP (S.), « Effective multilateralism : bringing the European way into Pratice », in S. Biscop (ed.), *Audit of European Strategy*, Egmont Paper 3, Royal Institute for International Relations (IRRI-KIIB), Brussels, December 2004, 42 pages, pp. 31-36.

BIERSTEKER (T.), « Les perspectives de la Commission de consolidation de la paix », *Disarmament Forum*, 2007, n° 2, pp. 43-51.

BIGO (D.), « La complémentarité entre les forces armées et la gendarmerie dans les opérations de maintien de la paix : quels enjeux ? », *Revue de la gendarmerie nationale*, 2001, n° 2, pp. 64-66.

BILQUIN (B.) et BRAEM (A.), « La gestion civile des crises par l'Union européenne », *Revue de la faculté de droit de l'Université de Liège*, 2004, n° 3, pp. 363-380.

BILQUIN (B.) et BRAEM (A.), « La Mission de police de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine, un exemple d'instrument performant de gestion civile des crises », *Studia Diplomatica*, 2005, n° 4, pp. 3-24.

BLOCKMANS (S.), « An introduction to the Role of the EU in Crisis Management », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 1-13.

BLOCKMANS (S.), « A New Crisis Manager at the Horizon – The Case of the European Union », *LJIL*, 2000, n° 2, pp. 255-263.

BLOKKER (N.), « Is the Authorization Authorized ? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorize the Use of Force by 'Coalitions of the Able and Willing », *EJIL* 2000, n° 3, pp. 541-568.

BODEAU-LIVINEC (P.), BUZZINI (G.-P.) et VILLALPANDO (S.), « Behrami & Behrami v. France, Saramati v. France, Germany & Norway », *AJIL*, 2008, n° 2, pp. 322-330.

BOISSON DE CHAZOURNES (L.) et CONDORELLI (L.), « De la responsabilité de protéger ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie en droit international », *RGDIP,* 2006, n° 1, pp. 11-18.

BONO (G.), « National Parliaments and EU external Military Operations : is There Any Parliamentary Control ? », *European Security*, 2005, n° 2, pp. 203-229.

BORN (H.) et HANGGI (H.), « Governing the Use of Force under International Auspices : Deficits in Parliamentary Accountability », *SIPRI Yearbook 2005 : Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 199-222.

BOTHE (M.), « Peace-Keeping », in B. Simma (dir.), *The. Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2002, 1405 pages, pp. 648-700.

BOUIFFROR (S.), « L'approche européenne en matière de conduite des opérations de paix », in *Droit international et diversité des cultures juridiques*, Colloque de la SFDI, Journée Franco-allemande, Pedone, Paris, 2008, 473 pages, pp. 333-353.

BOURGON (S.), « La doctrine de la responsabilité du commandement et la notion de lien de subordination devant le tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie », *Revue québécoise de droit international,* Hors série, 2007, pp. 95-118.

BOUTROS-GHALI (B.), « Les ententes régionales et la construction de la paix », *Défense nationale,* octobre 1992, n° 10, pp. 12-22.

BOWETT (D.-W.), « Military Forces Abroad », *Encyclopaedia of Public International Law*, Vol. 3, p. 388.

BOYER (Y.), « Les opérations en coalition – Modes d'organisation et dangers cachés », *AFRI*, 2005, vol. 6, pp. 747-755.

BROWNLIE (I.), « The Responsability of States for the Acts of International Organizations », in M. Ragazzi (ed.), *International Responsability Today : Essays in Memory of Oscar Schachter*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2005, LXXIV-472 pages, pp. 355-370.

BULL (H.), « Civilian Power Europe : a Contradiction in Terms ? », *JCMS,* 1982, n° 2, pp. 149-164.

BUTKIEWICZ (E.), « The Premisses of International Responsability of the Inter-Governemental Organizations », *Polish Yearbook of International Law*, 1981-1982, vol. 11, pp. 117-140.

CAHIN (G.), « L'action internationale au Timor oriental », *AFDI*, 2000, vol. 46, pp. 139-175.

CAMMAERT (P.), « The Future Partnership with Regional Institutions : the Role of The UN in Conflict Management », Cooperation in Peace Operations : the UN and Europe, 33rd IPA Vienna Seminar, *Favorita Papers*, 2003, n° 3, pp. 17-32.

CAMMILLERI SUBRENAT (A.), « L'Union européenne et la paix », in *Les dynamiques du droit européen en début de siècle – Etudes en l'honneur de Jean-Claude Gautron*, Pedone, Paris, 2004, 823 pages, pp. 581-608.

CAPORASO (J.-A.), « International Relations Theory and Multilateralism : The Search for Foundations », *International Organization*, 1992, n° 3, pp. 599-632.

CARDONA LLORENS (J.), « Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas : hacia una revision de sus principios fundamentales ? », in J. Cardona Llorens (dir.), *Cursos euromediterraneos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, vol. 6, 965 pages, pp. 759-891.

CARDONA LLORENS (J.), « La resolucion 1386 (2001) del consejo de seguridad autorizando la fuerza internacional de asistencia para la seguridad de Afganistan : un paso mas en el debilitamiento de la Naciones Unidas ? », *Revista Espanola de Derecho Internacional*, 2001, vol. 53, pp. 227-245.

CARDONA LLORENS (J.), « La coopération entre les Nations unies et les accords et organismes régionaux pour le règlement pacifique des affaires relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales », in *B. Boutros-Ghali, Boutros Boustros-Ghli amicorum discipulorumque liber. Paix, développement et démocratie*, vol. 1, Bruylant, Bruxelles, 1998, XLIV-843 pages, pp. 251-289.

CARP (M.), « NATO Policy and Perspectives on Reconstruction Operations and NATO-EU Cooperation », in J. Dufourcq et D. Yost (ed.), *Nato-EU Cooperation in Post-Conflict Reconstruction*, Occasional Paper, n° 15, Rome Nato Defense, 74 pages, pp. 37-41.

CASSESE (S.), « L'ordre juridique global », in G. Lyon-Caen et G. Timsit (ed.), *Études en l'honneur de Gérard Timsit*, Bruylant, Bruxelles, 2004, 622 pages, pp. 7-10.

CASSESE (A.), « Ex Iniuria ius oritur : are we moving towards international legitimation of forcible humanitarian countermeasures in the world community ? », *EJIL,* 1999, n° 1, pp. 23-30.

CATHALA (B.), « Les polices de l'Union européenne : rapports avec les juridictions internationales », *RSCDPC*, 2004, n° 3, pp. 609-626.

CHALTIEL (F.) et DUTHEIL DE LA ROCHERE (J.), « Le traité de Lisbonne : quel contenu ? », *RMCUE,* décembre 2007, n° 513, pp. 617-620.

CHALTIEL (F.), « Le traité de Lisbonne : le processus de décision », *LPA,* 18 janvier 2008, n° 14, pp. 3-8.

CHAYET (C.), « Les accords en forme simplifiée », *AFDI,* 1957, vol. 3, pp. 3-13.

CHAMOT (C.), « Vers un partage des responsabilités entre les Nations unies et les organisations régionales dans le maintien de la paix ? », *L'Observateur des Nations unies*, automne-hiver 1998, n° 5, pp. 29-57.

CHAPAUX (V.), « La réforme des Nations unies et la consolidation de la paix : la création de la Commission de consolidation de la paix », in J. Cardona Llorens (ed.), *La ONU y el mantenimiento de la paz en el siglo XXI entre la adaptacion y la reforma de la Carta,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, 495 pages, pp. 245-261.

CHINKIN (C.), « A Mirage in the Sand ? Distinguishing Binding and Non-Binding Relations between States », *Leiden Journal of International Law*, 1997, n° 2, pp. 223-247.

CHOUALA (Y.-A.), « Puissance, résolution des conflits et sécurité collective à l'ère de l'Union africaine : théorie et pratique », *AFRI,* 2005, vol. 6, pp. 288-306.

CHRISTAKIS (T.) et BANNELIER (K.), « Acteur vigilant ou spectateur impuissant ? Le contrôle exercé par le Conseil de sécurité sur les Etats autorisés à recourir à la force », *RBDI*, 2004, n° 2, pp. 498-527.

CLOOS (J.), « UN-EU Cooperation on Crisis Management : Putting Effective Multilateralism into Practice », in J. Wouters et F. Hoffmeister (ed.), *The United Nations and the European Union : an ever stronger Partnership,* T.M.C. Asser Press, The Hague, 2006, XVII, 434 pages, pp. 259-265.

COHEN-JONATHAN (G.), « Cour européenne des droits de l'homme et droit international général », *AFDI*, 2000, vol. 46, pp. 614-642.

COLARD (D.), « De la paix par la force à la paix par la sécurité coopérative et démocratique », *Ares*, n° 45, mai 2000, n° 45, pp. 11-21.

CONDORELLI (L.), « Les progrès du droit international humanitaire et la circulaire du Secrétaire général des Nations unies du 6 aout 1999 », dans L. Boisson de Chazournes, V. Gowlland-Debbas (eds.), *The International Legal System in Quest of Equity and University, Liber Amicorum Georges Abi-Saab*, M. Nijhoff, The Hague, 2001, XII-849 pages, pp. 495-502.

CONDORELLI (L.), « Le azioni dell'ONU e l'applicazione del diritto internazionale umanitario: il 'bollettino' del Segretario generale del 6 agosto 1999 », *Rivista di Diritto internazionale,* 1999, vol. 82, pp. 1049-1053.

CONDORELLI (L.), « Le statut des forces de l'ONU et le droit international humanitaire », *Rivista di Diritto internazionale*, 1995, n° 4, pp. 881-906.

CONNAUGHTON (R.), « Military Intervention and UN Peacekeeping », in N. Rodley (ed.), *To Loose the Bands of Wickedness. International Intervention in Defense of Human Rights*, Brassey's, Londres, 1992, 220 pages, pp. 165-197.

CONSTANTINESCO (V.), « Les noms de l'Europe », in *Le droit des organisations internationales - Recueil d'Etudes à la mémoire de Jacques Schwob*, Bruylant, Bruxelles, 1997, 362 pages, pp. 309-330.

CORTEN (O.), « Human Rights and Collective Security : is there an Emerging Right of Humanitarian Intervention ? », in P. Alston et E. MacDonald, *Human rights, Intervention and the Use of Force*, Oxford University Press, New York, 2008, XII, 294 pages, pp. 87-137.

CORTEN (O.) et KLEIN (P.), « Action humanitaire et Chapitre VII : la redéfinition du mandat et des moyens d'action des Forces des Nations unies », *AFDI*, 1993, vol. 39, pp. 105-130.

CORTEN (O.) et KLEIN (P.), « L'autorisation de recourir à la force à des fins humanitaires : droit d'ingérence ou retour aux sources ? », *EJIL*, 1993, n° 4, pp. 506-533.

CORTHAUT (T.), « An effective Remedy for All ? Paradoxes and Controversies in Respect of Judicial Protection in the Field of the CFSP under the European Constitution », *Tilburg Foreign Law Review*, 2004, n° 2, pp. 110-144.

CREMONA (M.), « The Draft Constitutional Treaty : External Relations and External Action », *CMLR*, 2003, n° 6, pp. 1347-1366.

CREMONA (M.), « The European Union as an international actor : the issues of flexibility and linkage », *EFAR*, 1998, n° 1, pp. 67-94.

CREMONA (M.), « The Common Foreign and Security Policy of the European Union and External Relations Powers of the European Community », in D. O'Keeffe et P. Twomey (ed.), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, Wiley Chancery Law, London, 1994, XXIV-374 pages, pp. 247-258.

CUDENNEC (A.), « Terrorisme et piraterie maritimes : l'UE affirme son statut d'acteur maritime international », *RMCUE*, octobre-novembre 2009, n° 532, pp. 599-607.

CURTIN (D.), « The Constitutional Structure of the Union : a Europe of Bits and Pieces », *CMLR,* 1993, n° 1, pp. 17-69.

DAILLIER (P.), « Article 42 », in J.P. Cot, A. Pellet et Forteau (M.) (dir.), *La Charte des Nations unies, commentaire article par article,* Economica, Paris, 2005, 3ème édition, t. 2, 2363 pages, pp. 1243-1260.

DAILLIER (P.), « L'action de l'ONU : élargissement et diversification de l'intervention des Nations unies », *Le Chapitre VII de la Charte des Nations unies,* Colloque de la SFDI, Rennes, Pedone, Paris, 1995, 324 pages, pp. 121-157.

D'ARGENT (P.), D'ASPREMONT LYNDEN (J.), DOPAGNE (F.) et VAN STEENBERGHE (R.), « Article 39 », in J.P. Cot, A. Pellet et M. Forteau (dir.), *La Charte des Nations unies, commentaire article par article,* Economica, Paris, 2005, 3ème édition, t. 2, 2363 pages, pp. 1131-1170.

DAUDET (Y.), « L'action des Nations unies en matière d'administration territoriale », in J. Cardona Llorens (dir.), *Cursos euromediterraneos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, vol. 6, 965 pages, pp. 459-542.

DAUDET (Y.), « La restauration de l'État, nouvelle mission des Nations unies ? », in Y. Daudet (dir), *Les Nations unies et la restauration de l'État*, Quatrième rencontres internationales de l'IEP d'Aix-en-provence, 16 et 17 décembre 1994, Pedone, Paris, 1995, 190 pages, pp. 17-31.

DECAUX (E.), « Les caractéristiques de l'administration internationale dans les zones de crise », RIDC, 2006, n° 2, pp. 523-551.

DECAUX (E.), « Le processus de décision de la PESC : vers une politique étrangère européenne ? », in E. Cannizzaro (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, Kluwer Law International, The Hague, 2002, 345 pages, pp. 17-49.

DEGNI-SEGHI (R.), « Article 23 – Paragraphes 1 et 2 », in J.P. Cot, A. Pellet et M. Forteau (dir.), *La Charte des Nations unies, commentaire article par article,* Economica, Paris, 2005, 3ème édition, t. 1, 1366 pages, pp. 879-904.

DE GRAAF (V.) et VERSTICHEL (A.), « OSCE Crisis Management and OSCE-EU Relations », in S. Blockmans (ed.), The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects, *T.M.C.* Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 255-276.

DEHOUSSE (F.), « La politique étrangère et de sécurité commune – L'identité européenne de sécurité et de défense », in J.-V. Louis et M. Dony (dir.), *Commentaire J. Megret, vol. 12, Relations extérieures*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2005, 648 pages, pp. 439-588.

DE KERCHOVE (G.) et MARQUARDT (S.), « Les accords internationaux conclus par l'Union européenne », *AFDI*, 2004, vol. 50, pp. 803-825.

DELBEZ (L.), « La notion étique de guerre – Licéité de la guerre », *RGDIP*, 1953, vol. 67, pp. 16-39.

DELMAS-MARTY (M.), « Polices d'Europe – Politique étrangère et sécurité commune, questions de droit pénal », *RSCDC*, 2004, n° 3, pp. 549-552.

DESCHAUX-BEAUME (D.), « Le politique européenne de sécurité et de défense et les parlements nationaux : une comparaison franco-allemande », *RMCUE*, mars 2010, n° 536, pp. 179-183.

DE SENA (P.) et VITUCCI (M.-C.), « The European Courts and the Security Council : Between Dédoublement Fonctionnel and Balancing of Values », *EJIL*, 2009, n° 1, pp. 193-228.

DESGAGNE (R.), « European Union Practice in the Field of International Humanitarian Law : an Overview », in V. Kronenberger (ed.), *The European Union and the International Order : Discord or Harmony ?*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2001, XVI-640 pages, pp. 455-477.

DE VISSCHER (P.), « Observations sur le fondement et la mise en œuvre du principe de la responsabilité de l'Organisation des Nations unies », *RDIDC*, 1963, vol. 40, pp. 165-180.

DE ZWAAN (J.), « Foreign Policy and Defence Cooperation in the European Union : Legal Foundations », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 17-36.

DI BLASE (A.), « Sulla responsabilita internazionale per attivita de l'ONU », *Rivista di Diritto Internazionale*, 1974, vol. 57, pp. 250-280.

DOMINICE (C.), « Co-ordination Between Universal and Regional Organizations », in N.-M. Blokker et H.-G. Schermers (ed.), *Proliferation of International Organizations : Legal Issues*, Kluwer Law International, The Hague, 2001, XI-579 pages, pp. 65-84.

DORE (F.), « La gestion civile des crises par l'Union européenne – La PESD et les opérations de police », *RSCDPC*, 2004, n° 3, pp. 571-574.

DOUGLAS-SCOTT (S.), « The Common Foreign and Security Policy of the EU », in P. Fitzpatrick et J.-H. Bergeron (ed.), *Europe's other : European Law between Modernity and Postmodernity*, Ashgate, Aldershot, 1998, 300 pages, pp. 150-173.

DUCHENE (F.), « The European Community and the Uncertainties of Interdependance », in M. Kohnstamm et W. Hager, *A Nation Writ Large ? Foreign-Policy Problems before the European Community*, 1973, Macmillam, London, 275 pages, pp. 1-21, pp. 19-20.

DUKE (S.), « Peculiarities in the Institutionalisation of CFSP and ESDP », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 75-105.

DUKE (S.), « The Future of EU-NATO Relations : a Case of Mutual Irrelevance Through Competition », *Revue d'intégration européenne*, 2008, n° 1, pp. 27-44.

DUKE (S.), « The Role of Committees and Working Groups in the CFSP Area », in T. Christiansen et T. Larsson, *The Role of Committees in the Policy-process of the European Union : Legislation, Implementation and Deliberation*, Edward Elgar, Cheltenham, 2007, XV-307 pages, pp. 120-157.

DUKE (S.), « Preparing for European Diplomacy ? », *Diplomacy,* 2004, vol. 3, pp. 312-330.

DUKE (S.), « The European Security Strategy in a Comparative Framework : Does it Make for Secure Alliances in a Better World ? », *EFAR,* 2004, n° 9, pp. 459-481.

DUMOULIN (A.), « L'Union de l'Europe Occidentale : Anniversaire du Phénix ou Chant du Cygne ? », *RMC*, 2005, n° 486, pp. 163-171.

DUMOULIN (A), « La PESD, les missions de Petersberg et l'Afrique », in P. Pascallon, *La politique de sécurité de la France en Afrique*, L'Harmattan, Paris, 2004, 474 pages, pp. 271-278.

DUMOULIN (A.), « Comment se porte la politique européenne de sécurité et de défense ? », *RMCUE*, Juin 2004, n° 479, pp. 367-374.

DUMOULIN (A.), « L'adaptation de la stratégie européenne de sécurité, le livre blanc sur la sécurité et le nouveau concept stratégique de l'OTAN : un recadrage des postures. Interactions, calendriers, ruptures », AFRI, 2009, vol. 10, pp. 169-181.

DUTHEIL DE LA ROCHERE (J.), « Étude de la composition de certains organes subsidiaires récemment créés par l'Assemblée générale des Nations unies dans le domaine économique », *AFDI*, 1967, vol. 13, pp. 307-325.

EECKHOUT (P.), « Common Foreign Policy », in P. Eeckhout, *External Relations of the European Union – Legal and Constitutional Foundations*, Oxford University Press, Oxford, 2004, LXII-490 pages, pp. 396-421.

EIDE (A.), « Peace-Keeping and enforcement by regional organizations - Its place in the United Nations System », *Journal of Peace Research*, 1966, n° 3, pp. 125-145.

FERRARO (T.), « Le droit international humanitaire dans la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne », *RICR*, 2002, vol. 84, n° 846, pp. 435-461.

FINK-HOOIJER (F.), « The Common Foreign and Security Policy of the European Union », *EJIL,* 1994, n° 2, pp. 173-198.

FLORY (M.), « Mesures, actions et recours à la force dans le Chapitre VII de la Charte », in Y. Daudet (dir.), *Actualités des conflits internationaux,* Colloque de l'IEP d'Aix-en-Provence, 4-5 décembre 1992, Pedone, Paris, 1993, 197 pages, pp. 93-107.

FLORY (M.), « Le retrait de la Force d'urgence des Nations unies », *AFDI*, 1968, vol. 14, 378 pages.

FOCARELLI (C.), « The Responsability to Protect Doctrine and Humanitarian Intervention : Too Many Ambiguities for a Working Doctrine », *Journal of Conflict and Security Law,* 2008, n° 2, pp. 191-213.

FODHA (H.), « De la résolution 1483 à la résolution 1511 du Conseil de sécurité », in R. KHERAD (dir.), *Les implications de la guerre en Irak, Colloque international : mercredi 12 mai 2004 et jeudi 13 mai 2004*, Pedone, Paris, 2005, 248 pages, pp. 195-201.

FRANCK (T.), « The Use of Force in International Law », *Tulane Journal Of International and Comparative Law*, 2003, vol. 11, pp. 7-19.

FREUDENSCHUSS (H.), « Between Unilateralism and Collective Security : Authorizations of the Use of Force by the UN Security Council », *EJIL*, 1994, vol. 5, pp. 492-531.

FROWEIN (J.-A.), « Legal Consequences of International Law Enforcement in the case of Security Council Inaction », in J. Delbruck et U. Heinz (ed.), *The Future of International Law Enforcement ; New Scenarios – New Land ? Proceedings of an International Symposium of the Kiel Institute of International Law,* 25-27 March 1992, Dunker & Humblot, Berlin, 1993, 188 pages, pp. 111-124.

GABOR (M.), « Towards an Internationally Recognized Right of Unilateral Humanitarian Intervention », *Revista Româna de Drept International*, 2008, n° 6, pp. 105-127.

GAZZINI (T.), « NATO's Role in the Collective Security System », *Journal of Conflict and Security Law,* 2003, n° 2, pp. 231-263.

GESLIN (A.), « Le pouvoir d'habilitation du Conseil de sécurité : la délégation des pouvoirs du Conseil aux organisations internationales », *RBDI*, 2004, n° 2, pp. 484-497.

GESLIN (A.), « Réflexions sur la répartition de la responsabilité entre l'organisation internationale et ses Etats membres », *RGDIP*, 2005, n° 3, pp. 539-579.

GINSBERG (R.-H.), « Conceptualizing the European Union as an International Actor : Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap », *JCMS*, 1999, n° 3, pp. 429-454.

GIOVACHINI (L.), « L'Agence européenne de défense : un progrès décisif pour l'Union », *Politique étrangère*, 2004, n° 69, pp. 177-189.

GIRERD (P.), « De l'utilité du concept de 'piraterie' », *Annuaire de Droit Maritime et Océanique*, 2005, vol. 23, pp. 153-177.

GLENNON (M.-J.), « American Hegemony in an Unplanned World Order », *Journal of Conflict and Security Law*, 2000, n° 1, pp. 3-25.

GONZALEZ ALONSO (L.-N.), « Unidos en la diversidad hacia una configuracion flexible de la politica de seguridad y defensa de la Union Europea », *Revista General de Derecho Europeo*, mai 2005, n° 7, pp. 24-37.

GOURLAY (C.), « Civil-Civil Co-ordination in EU crisis management », in A. Nowak (ed.), *Civilian Crisis Management : the EU Way*, IES, Chaillot Paper, n° 90, June 2006, 150 pages, pp. 103-122.

GOWAN (R.), « The EU, Regional Organisations and Security : Strategic Partners of Convenient Alibis ? », in S. Biscop (ed.), *Audit of European Strategy,* Egmont Paper 3, Royal Institute for International Relations (IRRI-KIIB), Brussels, December 2004, 42 pages, pp. 11-21.

GRAEGER (N.) et NOVOSSELOFF (A.), « The Role of the OSCE and the EU », in M.-C. Pugh et W.-P.-S. Sidhu, The United Nations & Regional security : Europe and beyond, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2003, 309 pages, pp. 75-93.

GRARD (L.), « L'Union européenne, sujet de droit international », *RGDIP,* 2006, n° 2, pp. 337-371.

GRARD (L.), « Piraterie : effort combiné de l'ONU et de l'Union européenne en Somalie », *Revue de Droit des Transports,* novembre 2008, n° 11, pp. 31-34.

GRAY (C.), « The Charter Limitations on the Use of Force : Theory and Practice », in V. Lowe, A. Roberts, J. Welsh et D. Zaum (ed.), *The United Nations Security Council and War. The Evolution of Thought and Practice since 1945,* Oxford University Press, Oxford, 2008, 816 pages, pp. 86-98.

GRAY (C.), « The Use of Force and the International Legal Order », in M.-D. Evans, *International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2003, 841 pages, pp. 589-620.

GREENWOOD (C.), « International Humanitarian Law and United Nations Military Operations », *Yearbook of International Humanitarian Law*, 1998, vol. 1, pp. 3-34.

GUEUYOU (M.), « Article 54 », in J.P. Cot, A. Pellet et M. Forteau (dir.), *La Charte des Nations unies, commentaire article par article,* Economica, Paris, 2005, 3ème édition, t. 2, 2363 pages, pp. 1439-1449.

GUILFOYLE (D.), « Piracy off Somalia : UN Security Council Resolution 1816 and IMO Regional Counter-Piracy Efforts », *ICLQ*, 2008, n° 3, pp. 690-699.

HAINE (J.-Y.), « La PESD et l'OTAN », in N. Gnesotto (N.) (ed.), *La politique de sécurité et de défense de l'UE : les cinq premières années (1999-2004)*, IES, Paris, 2004, 326 pages, pp. 143-158.

HANF (D.), « Le jugement de la Cour constitutionnelle fédérale allemande sur la constitutionnalité du traité de Maastricht », *RTDE*, 1994, n° 3, pp. 391-423.

HANNAY (D.), « Collective Security and the Use of Force », *International Organizations Law Review*, 2005, n° 2, pp. 367-372.

HANON (J.-P.), « Sortie de crise et transition démocratique », *Revue de la Gendarmerie Nationale*, 2002, n° 205, pp. 77-82.

HARMONIC (A.), « La représentation de l'Union européenne au sein de la Commission de consolidation de la paix des Nations unies : entre anticipation et continuité, *Cah. dr. eur.*, 2008, n° 5-6, pp. 591-627.

HARTZ (H.), « CIVPOL : the UN Instrument for Police Reform », *International Peacekeeping*, 1999, n° 4, pp. 27-42.

HAZELZET (H.), « Human Rights Aspects of EU Crisis Management Operations : From Nuisance to Necessity », *International Peacekeeping*, 2006, vol. 13, pp. 564-581.

HELLY (D.), « EUJUST THEMIS in Georgia : an ambitious bet on rule of law », in A. Nowak (ed.), *Civilian Crisis Management : the EU Way*, IES, Chaillot Paper, n° 90, June 2006, 150 pages, pp. 87-102.

HENRIKSON (A.), « The Growth of Regional Organizations and the Role of the United Nations », in L.L. Fawcett et A. Hurrell, *Regionalism in World Politics : Regional Organization and International Order*, Oxford University Press, Oxford, 1995, 342 pages, pp. 122-168.

HETTNE (B.) et SODERBAUM (F.), « Civilian Power or Soft Imperialism ? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism », *EFAR*, 2005, vol. 10, pp. 535-552.

HOFFMEISTER (F.), « Inter-Pillar Coherence in the European Union's Civilian Crisis Management », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 157-180.

HOFFMEISTER (F.), « Outsider of Frontrunner ? Recent develpments under International and European law on the Status of the European Union in International Organizations and Threaty Bodies », *CMLR*, 2007, n° 1, pp. 41-68.

HOLDER, « International organizations accountability and responsability », *ASIL Proceedings*, 2003, vol. 97, 279 pages, pp. 231-236.

HORVAT (S.), « La règle de droit dans les opérations de la paix », Actes du dix-septième Congrès international de Scheveningen, 16-21 mai 2006, Recueil XVII de la Société Internationale de Droit Militaire et de Droit de la Guerre, Printing House of Defence, Bruxelles, 2006, 524 pages, pp. 421-487.

HOWORTH (J.), « The European Draft Constitutional Treaty and the Future of the European Defense Initiative : A Question of Flexibility », *EFAR*, 2004, vol. 9, pp. 1-26.

HYDE-PRICE (A.), « Normative Power Europe : a realistic critique », *Journal of European Public Policy*, 2006, n° 2, pp. 217-234.

ISSELE (J.-P.), « La métamorphose des opérations de maintien de la paix des Nations unies », in *L'ordre juridique international, un système en quête d'équité et d'universalité. Liber Amicorum Georges Abi-Saab*, Martinus Nijhoff Publishers, Bruxelles, 2001, 1132 pages, pp. 777-796.

JACQUE (J.-P.), « Une vision européenne du droit international ? », in H. Ruiz Fabri, E. Jouannet, et V. Tomkiewicz (ed.), *Select Proceedings of the European Society of International Law*, Hart Publishing, Oxford, 2006, 1er vol., 272 pages, pp. 135-138.

JENKINS (P.-A.), « The Economic Community of West African States and the Regional Use of Force, *Denver Journal of International Law and Policy*, 2007, n° 2, pp. 333-351.

KAMTO (M.), « Le rôle des 'accords et organismes régionaux' en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales à la lumière de la Charte des Nations unies et de la pratique internationale », *RGDIP*, 2007, n° 4, pp. 771-799.

KEANE (R.), « Security Sector Reform in the Democratic Republic of Congo : the Role Played by the European Union », in D. Spence et P. Fluri (ed), *The European Union and Security Sector Reform,* Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces, Genève, 2008, 398 pages, pp. 217-228.

KHOL (R.), « Civil-Military Co-ordination in EU crisis management », in A. Nowak (ed.), *Civilian Crisis Management : the EU Way*, IES, Chaillot Paper, n° 90, June 2006, 150 pages, pp. 123-138.

KINLOCH PICHAT (S.), « Le maintien de la paix, le désarmement et une force internationale : un paradoxe », *Forum du désarmement - Maintien de la paix : évolution ou extinction ?*, juillet 2000, n° 3, pp. 7-22.

KINGAH (S.), « The European Union's New Africa Strategy : Grounds for Cautious Optimism », *EFAR*, 2006, n° 4, pp. 527-553.

KIOKO (B.), « The Right of Intervention Under the African Union's Constitutive Act : From Non Interference to Non Intervention ? », *International Law Review of the Red-Cross*, 2003, vol. 85, n° 852, pp. 807-821.

KIRSCHNER (H.), « The Framework of the European Union under the Treaty of Maastricht », *Journal of Law and Commerce*, 1994, n° 3, pp. 233-249.

KLABBERS (J.), « Presumptive Personality : the European Union in International Law », in M. Koskenniemi (ed.), *International Law Aspects of the European Union*, Kluwer Law International, The Hague, 1998, 324 pages, pp. 231-254.

KLEIN (P.), « Responsabilité pour les faits commis dans le cadre d'opérations de paix et étendue du pouvoir de contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme : quelques considérations critiques sur l'arrêt Behrami et Saramati », *AFDI*, 2007, vol. 53, pp. 43-64.

KODJO (E.) et GHERARI (H.), « Article 52 », in J.P. Cot, A. Pellet et M. Forteau (dir.), *La Charte des Nations unies, commentaire article par article,* Economica, Paris, 2005, 3ème édition, t. 2, 2363 pages, pp. 1367-1402.

KODJO (E.), « Commentaire des articles 52, 53 et 54 de la Charte des Nations unies », in J.P. Cot et A. Pellet (dir.), *La Charte des Nations unies, commentaire article par article,* Economica, Paris, 1991, 2ème édition, XVI-1571 pages, pp. 797-839.

KOHEN (M.), « The Use of Force by the United Nations after the End of the Cold War, and its Impact on International Law », in M. Byers et G. Nolte (ed.), *United States Hegemony and the Foundations of International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, XVII-531 pages, pp. 197-231.

KOLB (R.), « Article 53 », in J.P. Cot, A. Pellet et M. Forteau (dir.), *La Charte des Nations unies - Commentaire article par article,* Economica, Paris, 2005, 3ème édition, t. 2, 2363 pages, pp. 1403-1437.

KOSKENNIEMI (M.), « Kosovo etc. : beyond the limits of international law ? », *Finish Yearbook of International Law,* 1999, vol. 10, pp. 177-189.

KOSKENNIEMI (M.), « International Law Aspects of the Common Foreign and Security Policy », in M. Koskenniemmi, *International Law Aspects of the European Union – Symposium on the International Law Aspects of the Common Foreign and Security Policy of the European Union and of the Union's External Relations*, Kluwer Law International, The Hague, 1998, XIV-324 pages, pp. 21-35.

KOUTRAKOS (P.), « Inter-Pillar Approaches to the European Security and Defense Policy : the Economic Aspects of Security », in V. Kronenberger (ed.), *The European Union and the International Order : Discord or Harmony ?*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2001, XVI-640 pages, pp. 435-453.

KRAJEWSKI (M.), « Foreign Policy and the European Constitution », *YBEL*, 2003, vol. 22, pp. 435-462.

KRIEGER (H.), « A Conflict of Norms : the Relationship Between Humanitarian law and Human Rights Law in the ICRC Customary Law Study », *Journal of Conflict and Security Law*, 2006, n° 2, pp. 265-291.

KRITSIOTIS (D.), « The Kosovo Crisis and NATO's Application of Armed Forces against the Federal Republic of Yugoslavia », *ICLQ,* 2000, n° 2, pp. 330-359.

KRONENBERGER (V.), « Coherence and Consistency of the EU's Action in International Crisis Management : the Role of the European Court of Justice », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 199-211.

KRONENBERGER (V.), « Common Foreign and Security Policy : International Law Aspects of the Association of Third States with the Common Positions of the Council of the European Union », in V. Kronenberger (ed.), *The European Union and the International Legal Order : Discord or Harmony ?*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2001, XVI-640 pages, pp. 351-373.

KUPERMAN (A.), « Humanitarian Intervention », in M. Goodhart, *Human Rights : Politics and Practice*, Oxford University Press, New York, XX-455 pages, pp. 334-367.

LACHS (M.) et GOWLLAND-DEBBAS (V.), « Article 1 - Paragraphe 1 », in J.P. Cot, A. Pellet et M. Forteau (dir.), *La Charte des Nations unies, commentaire article par article,* Economica, Paris, 2005, 3ème édition, t. 1, 1366 pages, pp. 327-336.

LAGRANGE (Ph.), « Responsabilité des Etats pour actes accomplis en application du Chapitre VII de la Charte des Nations unies », *RGDIP*, 2008, n° 1, pp. 85-110.

LAGRANGE (Ph.), « Sécurité collective et exercice par le Conseil de sécurité du système d'autorisation de la coercition », in *Les métamorphoses de la sécurité collective - Droit, pratique et enjeux stratégiques*, Colloque de la SFDI, Journée franco-tunisienne, Pedone, Paris, 2005, 280 pages, pp. 55-94.

LALY-CHEVALIER (C.), « Les opérations militaires et civiles des Nations unies et la Convention européenne des droits de l'homme (Cour eur. dr. h., gde ch., décision du 31 mai 2007, *Behrami et Saramati*) », *RBDI,* 2007, n° 2, pp. 627-661.
LALY-CHEVALIER (C.), « Lutte contre la piraterie maritime et droits de l'homme », RBDI, 2009, n° 1, pp. 5-51.

LARSEN (K.-M.), « Attribution of Conduct in Peace Operations : The 'Ultimate Authority and Control' Test », *EJIL*, 2008, n° 3, pp. 509-531.

LAURENT (S.), « Quelques considérations interinstitutionnelles - A propos de l'office du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité », *LPA,* 4 février 2008, n° 25, pp. 6-11.

LE BORGNE (G.), « L'Union européenne et l'État de droit dans les Balkans - Instruments et moyens d'action », *AFRI*, 2006, vol. 7, pp. 155-171.

LE MORZELLEC (J.), « PESC ou PESD : une guerre de sigles ou un espoir de sursaut pour une voix européenne dans les relations internationales ? », in Ch. Philip et P. Soldatos (ed.), *La Convention sur l'avenir de l'Europe*, Bruylant, Bruxelles, 2004, 236 pages, pp. 163-188.

LEURDIJK (D.-A.), « The UN and NATO : the Logic of Primacy », in M.-C. Pugh et W.-P.-S. Sidhu (ed.), *The United Nations & Regional Security : Europe and beyond*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2003, 309 pages, pp. 57-74.

LEVRAT (B.), « Le droit international humanitaire au Timor Oriental : entre théorie et pratique », *RICR*, 2001, n° 841, pp. 77-100.

LINDSTROM (G.), « Les opérations : la défense en action », in N. Gnesotto (ed.), *La politique de sécurité et de défense de l'UE – Les cinq premières années (1999-2004),* IES, Paris, 2004, 326 pages, pp. 121-141.

LIPSON (C.), « Why are Some International Agreements Informal ? », in B.-A. Simmons et R.-H. Steinberg (ed.), *International Law and International Relations,* Cambridge University Press, Cambridge, 2006, XXXVII-737 pages, pp. 293-330.

LOPANDIC (D.), « Les Memorandums d'entente : des instruments juridiques spécifiques de la Politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne – Le cas de l'ex-Yougoslavie », *RMCUE*, 1995, n° 392, pp. 557-562.

LOUIS (J.-V.) et DONY (M.) (dir.), « Relations extérieures », in J. Megret, M. Waelbroeck, J.-V. Louis et M. Dony, *Commentaire J. Mégret : le droit de la CE et de l'Union européenne,* Ed. de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2005, 643 pages, pp. 515-547.

LOUIS (J.-V.), « Les accords internationaux conclus au titre des deuxièmes et troisièmes piliers », in J.-V. Louis et M. Dony (dir.), *Commentaire J. Mégret, vol. 12 – Relations Extérieures*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2005, 648 pages, pp. 329-330.

MAHINGA (J.-G.), « L'Affaire du Ponant », *Revue de Droit des Transports,* juillet 2008, n° 7, pp. 36-37.

MALUWA (T.), « The OAU/African Union and International Law : Mapping New Boundaries or Revising Old Terrain », *ASIL Proceedings*, 2004, vol. 98, pp. 232-236.

MANACORDA (S.) et NIETO (M.), « Le droit pénal entre guerre et paix : justice et coopérations pénales dans les interventions militaires : synthèse et conclusions du XVème Congrès international de l'Association Internationale de Défense sociale », in S. Manacorda et M.-M. Calatayud (ed.), *Criminal law between war and peace : justice and cooperation in criminal matters in international military interventions : proceedings of the XVth International Congress on Social Defense,* Edition de la Universidad de Castilla-La-Mancha, Cuenca, 2009, 814 pages, pp. 789-804.

MANACORDA (S.), « Les missions à l'étranger de l'Union européenne face au droit pénal », *RSCDPC*, 2004, n° 3, pp. 575-587.

MARCHISIO (S.), « EU's Membership in International Organizations », in E. Cannizzaro (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, Kluwer Law International, The Hague, 2002, 345 pages, pp. 231-260.

MARINI (G.), « La gestion des crises dans l'Union et les juridictions nationales », *RCSDC*, 2004, n° 3, pp. 597-607.

MARQUARDT (S.), « The Conclusion of International Agreements under Article 24 of the Treaty of European Union », in V. Kronenberger (ed.), *The European Union and the International Order : Discord or Harmony ?*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2001, XVI-640 pages, pp. 333-349.

MARTIN (I.), « Is the regionalization of Peace operations desirable ? », in M.-C. PUGH et W.-P.-S. SIDHU (ed.), *The United Nations & Regional Security : Europe and beyond*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2003, X-309 pages, pp. 47-54.

MARTINELLI (M.), « Implementing ESDP in Africa : the Case of the Democratic Republic of Congo », in M. Merlingem et R. Ostrauskaite (ed.), *European Security and Defence Policy : an Implementation,* Perspective, Routledge, 2008, 230 pages, pp. 111-127.

MESSINEO (F.), « The House of Lords in Al-Jedda and Public International Law : Attribution of Conduct to UN-Authorized Forces and the Power of the Security Council to Displace Human Rights », *NILR*, 2009, n° 2, pp. 35-62.

MILANO (L.), « Les immunités issues du droit international dans la jurisprudence européenne », *RTDH*, 2008, n° 76, pp. 1059-1093.

MILANOVIC (M.) et PAPIC (T.), « As Bad As It Gets : The European Court of Human Rights' Behrami and Saramati Decision and General International Law », *ICLQ*, April 2009, n° 2, pp. 267-296.

MINDUA (A.-D.), « Intervention armée de la CEDEAO au Liberia : illégalité ou avancée juridique », *African Journal of International and Comparative Law*, 1995, n° 2, pp. 257-283.

MOMTAZ (D.), « La piraterie en haute mer », in H. Ascensio, E. Decaux et A. Pellet (dir.), *Droit international pénal,* Pedone, Paris, 2000, XVI-1053 pages, pp. 505-509.

MOMTAZ (D.), « L'intervention d'humanité de l'OTAN au Kosovo et la règle du non-recours à la force », *RICR,* mars 2000, n° 837, pp. 89-101.

MOMTAZ (D.), « La délégation par le Conseil de sécurité de l'exécution de ses actions coercitives aux organisations internationales », *AFDI*, 1997, vol. 43, pp. 105-115.

MONAGHAN (S.-C.), « European Union Legal Personality Disorder : the Union's Legal Nature through the Prism of the German Federal Constitutional Court's Maastricht Decision », *Emory International Law Review*, 1998, n° 3, pp. 1443-1503.

MOORE (J.-N.), « The Role of Regional Arrangements in the Maintenance of World Order », in C.-E. Black et R.-A. Falk (ed.), *The Future of the International Legal Order – Volume III : Conflict Management*, Princeton University Press, Princeton, 1971, XIV-413 pages, pp. 122-164.

MUBIALA (M.), « Cooperation Between the United Nations, the European Union and the African Union for Peace and Security in Africa », *Studia diplomatica*, 2007, n° 3, pp. 111-121.

MURPHY (R.), « United Nations Military Operations and International Humanitarian Law : What Rules Apply to Peacekeepers », *Criminal Law Forum*, 2003, vol. 14, pp. 153-194.

NAERT (F.), « Accountability for Violations of Human Rights Law by EU Forces », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 375-394.

NAERT (F.), « An EU Perspective », *Seminar on International Peace Operations and International Humanitarian Law*, Sanremo, Rome, 27 mars 2008, 120 pages, pp. 61-64.

NEFRAMI (E.), « La politique étrangère et de sécurité commune et l'identité de l'Union européenne », *AFDI*, 2004, vol. 50, pp. 826-860.

NESI (G.), « The Relations Between the European Union and the OSCE in Crisis Management », in E. Cannizzaro (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations,* Kluwer Law International, The Hague, 2002, 345 pages, pp. 271-277.

NEUHOLD (C.) et SETTEMBRI (P.), « The Role of European Parliament Committees in the EU Policy-Making Process », in T. Chritiansen et T. Larsen (ed.), *The Role of the Committtees in the Policy-Process of the European Union*, Edward Elgar, Cheltenham, 2007, 328 pages, pp. 152-180.

NEUHOLD (H.), « Terminological Ambiguity in the Field of International Security », in K. Dicke (ed.), *Weltinnenrecht : Liber Amicorum Jost Delbrück*, Duncker & Humblot, Berlin, 2005, 945 pages, pp. 473-486.

NEUWAHL (N.), « Legal Personality of the European Union : International and Institutional Aspects », in V. Kronenberger (ed.), *The European Union and the International Legal Order : Discord or Harmony ?*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2001, XVI-640 pages, pp. 3-22.

NOLTE (G.), « Restoring Peace by Regional Action : International Legal Aspects of the Liberian Conflict », *ZaöRV,* 1993, n° 3, pp. 603-637.

NOUVEL (Y.), « La position du Conseil de sécurité face à l'action militaire engagée par l'OTAN et ses Etats membres contre la République fédérale de Yougoslavie », *AFDI*, 1999, vol. 45, pp. 292-307.

NOVOSSELOFF (A.), « L'OSCE et l'ONU : sécurité coopérative et sécurité collective au regard du Chapitre VIII », in E. Decaux (ed.), *L'OSCE : trente ans après l'acte final de Helsinki – Sécurité coopérative et dimension humaine,* Pedone, Paris, 2008, 234 pages, pp. 55-64.

OAKLEY (R.) et DZIEDZIC (M.), « Policing the New World Order : Peace Operations and Public Security », *Document for distribution at the United Nations Seminar on Civilian Police*, 19-21 mars 1997, 15 pages.

ODELLO (M.), « The Organization for Security and Co-operation in Europe and European Security Law », in M. Trybus et N. White (ed.), *European Security Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 381 pages, pp. 295-328.

ORAKHELASHVILI (A.), « R (on the application of Al-Jedda) (FC) v. Secretary of State for Defence », *AJIL,* 2008, n° 2, pp. 337-345.

ORAKHELASHVILI (A.), « Statehood, Recognition and the United Nations System : a Unilateral Declaration of Independance in Kosovo », *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2008, vol. 12, pp. 1-44.

ORAKHELASHVILI (A.), « Legal Stability and Claims of Change : the International Court's Treatment of Jus ad Bellum and I », *Nordic Journal of International Law,* 2006, n° 3-4, pp. 371-407.

OROSCO (P.), « Le traité de Lisbonne : un tournant pour l'Europe de la défense – Analyse des impacts du traité de Lisbonne en matière de défense », *RMCUE*, juillet-aout 2008, n° 520, pp. 420-431.

OSTERDAHL (I.), « The EU and Its Member States, Other States, and International Organizations – The Common European Security and Defense Policy after Nice, *Nordic Journal of International Law*, 2001, n° 3, pp. 341-372.

OTENG KUFOR (K.), « The Legality of the Intervention in the Liberian Civil War by the Economic Community of West African States », *African Journal of International and Comparative Law*, 1993, vol. 5, pp. 525-560.

PAASIVIRTA (E.), « The European Union : From an Aggregate of States to a Legal Person », *Hofstra Law and Policy Symposium*, 1997, n° 2, 16 pages.

PAGANI (F.), « A New Gear in the CFSP Machinery : Integration of the Petersberg Tasks in the Treaty on European Union », *EJIL*, 1998, n° 4, pp. 737-749.

PAGANI (F.), « L'Administration de Mostar par l'Union européenne », *AFDI*, 1996, vol. 42, pp. 234-254.

PALCHETTI (P.), « Azioni di forze istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo : i casi Behrami e Saramati », *Rivista di Diritto Internazionale*, 2007, n° 3, pp. 681-704.

PALCHETTI (P.), « Reactions by the European Union to Breaches of Erga Omnes Obligations », in E. Cannizzaro (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, Kluwer Law International, The Hague, 2002, 345 pages, pp. 219-230.

PECHSTEIN (M.), « Une personnalité internationale pour l'Union européenne », *RAE*, 1996, n° 3, pp. 229-233.

PECLOW (V.), « Le Conseil et la gestion de crises », in B. Delcourt, M. Martinelli et E. Klimis (ed.), *L'Union européenne et la gestion de crises,* Université de Bruxelles, Bruxelles, 2008, 270 pages, pp. 25-45.

PELLETIER (B.), « De la piraterie maritime », *Annuaire de Droit Maritime et Aérospatial*, 1987, vol. 9, pp. 217-235.

PEREZ GONZALEZ (M.), « Les organisations internationales et le droit de la responsabilité », *RGDIP*, 1988, vol. 92, pp. 63-102.

PERRIN DE BRICHAMBAUT (M.), « Les Nations unies et les systèmes régionaux », in *Le Chapitre VII de la Charte des Nations unies*, Colloque de la SFDI, Rennes, Pedone, Paris, 1995, 324 pages, pp. 97-107.

PFIMLIN (E.), « Le développement des capacités militaires de l'UE : vers l'autonomie ? », *Cahiers du Centre d'Études d'Histoire de la Défense*, 2006, n° 29, pp. 167-210.

PFISTER (S.), « Le volet civil de la politique européenne de sécurité et de défense : ambigüités et potentialités du concept de gestion des crises », *Politique européenne*, n° 22, printemps 2007, pp. 175-195.

POIRAT (F.), « Les immunités des sujets du droit international (États et organisations internationales) », in VERHOEVEN (J.) (dir.), *Le droit international des immunités : contestation ou consolidation ?,* Larcier, Bruxelles, 2004, 283 pages, pp. 11-60.

POLERE (P.), « La piraterie maritime aujourd'hui », *Droit maritime*, 2005, n° 659, pp. 387-404.

PUGH (M.) et SIDHU (W.-P.-S.), « Introduction : the United Nations and Regional Actors », in M.-C. Pugh et W.-P.-S. Sidhu, *The United Nations & regional security : Europe and beyond*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2003, 309 pages, pp. 1-7.

RAINAUD (A.) et WECKEL (P.), « Union européenne et développement d'une culture européenne de droit international », in *Droit international et diversité des cultures juridiques*, Colloque de la SFDI, Journée Franco-allemande, Pedone, Paris, 2008, 473 pages, pp. 297-320.

RAMCHARAN, « Lacunae in the law of international organizations : the relations between subsidiary and parent organs with particular reference to the Commission and sub-Commission on human rights », in M. Nowak et F. Ermacora (ed.), *Fortschritt im Bewusstsein der Grund und Menschenrechte : Progress in the Spirit of Human Rights : Festschrift für Felix Ermacora*, Engel, Kehl am Rhein, 1988, XX-699 pages, pp. 37-49.

RAUBE (K.), « European Parliamentary oversight of crisis management », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 181-198.

REGELSBERGER (E.) et SCHMALZ (U.), « The Common Foreign and Security Policy of the Amsterdam Treaty : Towards an Improved EU Identity on the International Scene ? », in J. Monar et W. Wessels, *The European Union after the Treaty of Amsterdam*, Continuum, London, XIII-338 pages, 2001, pp. 249-266.

REGELSBERGER (E.) et WESSELS (W.), « The CFSP Institutions and Procedures : a Third Way of the Second Pillar », *EFAR*, 1996, n° 1, pp. 29-37.

REICHARD (M.), « THE EU-NATO 'Berlin Plus' Agreement : the Silent Eye of the Storm », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 233-253.

REICHARD (M.), « Some Legal Issues Concerning the EU-NATO Berlin Plus Agreement », *Nordic Journal of International Law*, 2004, n° 1, pp. 37-67.

REISMAN (M.), « Criteria for the Lawful Use of Force in International Law », *YJIL*, 1985, n° 10, pp. 279-285.

REMACLE (E.), « La Politique Commune de Sécurité et de Défense », in E. Bribosia et M. Dony (ed.), *Commentaire de la Constitution de l'Union européenne*, Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 2005, 451 pages, pp. 375-388.

REMY (G.), « Problèmes opérationnels de la gestion civile et militaire des crises. Le concept d'emploi de la gendarmerie dans les domaines de gestion civile et militaire des crises », *RSCDC*, 2004, n° 3, pp. 589-595.

REUTER (P.), « Les organes subsidiaires des organisations internationales », in Chaumont (C.) (ed.), *Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant*, Pédone, Paris, 1960, XX-561 pages, pp. 415-440.

RIVLIN (B.), « Regional Arrangements and the UN System for Collective Security and Conflict Prevention : a New Road Ahead ? », *International Relations,* 1992, n° 2, pp. 95-110.

ROBERT (M.-P.), « La responsabilité du supérieur hiérarchique basée sur la négligence en droit pénal international », *Les Cahiers du droit*, 2008, n° 3, pp. 413-453.

RONZITTI (N.), « L'applicabilità del diritto internazionale umanitario », in N. Ronzitti (ed.), *Le Forze di Pace dell'Unione Europea*, Rubbettino, Rome, 2005, 225 pages, pp. 165-194.

RONZITTI (N.), « Raids aerei contro la Repubblica di Iugoslavie e Carta delle Nazioni Unite », *Rivista di Diritto Internazionale*, 1999, n° 4, pp. 476-482.

ROSAS (A.), « The European Union and International Human Rights Instruments », in V. Kronenberger (ed.), *The European Union and the International Order : Discord or Harmony ?*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2001, XVI-640 pages, pp. 53-67.

ROTH (A.), « L'Agence européenne de Défense : virage vers l'avenir ou de Venus à Mars », *AFRI*, 2005, vol. 6, pp. 615-631.

ROULOT (J.-F.), « Le recours à la force dans le cadre d'une mission de maintien de la paix sous l'égide de l'ONU », *RDP*, 2006, n° 6, pp. 1617-1632.

ROYER (P.-A.), « Les accords externes européens : les limites de l'engagement conventionnel de l'Union européenne », *RDUE*, 2007, n° 4, pp. 869-897.

RUGGIE (J.-G.), « The UN and the Collective Use of force : Whither or Whether ? », in M. Pugh (ed.), *The UN, Peace and Force*, Cass, London, 1997, IX-209 pages, pp. 1-20.

RUIZ FABRI (H.), « Nécessité d'une approche européenne du droit international ? Ni oui, ni non, ni blanc, ni noir », in *Droit international et diversité des cultures juridiques*, Colloque de la SFDI, Journée Franco-allemande, Pedone, Paris, 2008, 473 pages, pp. 223-240.

RUYS (T.) et WOUTERS (J.), « UN-EU Cooperation in Crisis Management : Partnership or Rhetoric ? », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 215-232.

RYNIKER (A.), « Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations unies », *RICR*, Décembre 1999, pp. 795-817.

SAMII (C.) et SIDHU (W.-P.-S.), « Strengthening Regional Approaches to Peace Operations », in M.-C. Pugh et W.-P.-S. Sidhu, *The United Nations & Regional Security : Europe and beyond*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2003, 309 pages, pp. 255-269.

SANCHEZ BARRUECO (M.-L.), « L'Agence européenne de défense, un organe intergouvernemental au service d'une institution communautaire ? », *RDUE*, 2008, n° 3, pp. 507-542.

SARI (A.), « Jurisdiction and International Responsibility in Peace Support Operations: The Behrami and Saramati Cases », *HRLR*, 2008, n° 1, pp. 151-170.

SARI (A.), « Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP : the EU's Evolving Practice », *EJIL*, 2008, n° 1, pp. 67-100.

SARI (A.), « The conclusion of international agreements by the European Union in the context of the ESDP », *ICLQ,* 2008, n° 1, pp. 53-86.
SARI (A.), « The EU Status of Forces Agreement : Continuity and Change in the Law of Visiting Forces », Revue de droit militaire et de droit de la guerre, 2007, n° 1-2, pp. 9-253.

SARKIN (J.), « Humanitarian Intervention and the Responsability to Protect in Africa », in J. Akokpari et D.-S. Zimbler, *Africa's Human Rights Architecture*, Fanele, Auckland Park, XIX-300 pages, pp. 45-67.

SAROOSHI (D.), « The Security Council's Authorization of Regional Arrangements to Use Force : the Case of NATO », in V. Lowe, A. Roberts, J. Welsh et D. Zaum (ed.), *The United Nations Security Council and War. The Evolution of Thought and Practice since 1945,* Oxford University Press, Oxford, 2008, 816 pages, pp. 226-247.

SAROOSHI (D.), « The legal framework governing United Nations subsidiary organs », *BYBIL*, 1996, vol. 67, pp. 413-478.

SAURA (J.), « Lawful Peacekkeping : Applicability of International Humanitarian Law to United Nations Peacekeeping Operations », *Hastings Law Journal,* 2007, vol. 58, pp. 479-531.

SCHACHTER (O.), « The Lawful Resort of Unilateral Use of Force », *YJIL,* 1985, vol. 10, pp. 291-307.

SCHACHTER (O.), « The Twiligh Existence of Nonbinding International Agreements, *AJIL*, 1977, vol. 71, pp. 296-304, p. 296 .

SCHMALENBACH (K.), « Third Party Liability of International Organizations : a Study on Claim Settlement in the Course of Military Operations and International Administrations », *International peacekeeping,* 2006, vol. 10, pp. 33-69.

SCHNABEL (A.), « The European Union, ESDP and the United Nations : Competitors or Partners ? », in H.-G. Ehrhart (ed.), *Die Europäische Sicherheits und Verteidigunspolitik. Positionen, Perzeptionen, Probleme, Perspektiven,* Nomos, Baden-Baden, 2002, 320 pages, pp. 304-318.

SCHNEIDER (C.), « L'identité de l'Union européenne élargie dans le domaine de la Politique étrangère de la sécurité et de la défense (PESDCD) », in J. Andriantsimbazovina et C. Geslot (ed.), *Les Communautés et l'Union européenne face aux défis de l'élargissement, Actes du Colloque de Besançon, 17-18 octobre 2002*, Colloque CEDECE, Documentation française, Paris, 2005, XII-620 pages, pp. 249-278.

SCHRIJVER (N.), « Article 2 – Paragraphe 4 », in J.P. Cot, A. Pellet et M. Forteau (dir.), *La Charte des Nations unies, commentaire article par article,* Economica, Paris, 2005, 3ème édition, t. 1, 1366 pages, pp. 437-466.

SCHUYER (J.), « The Civilian Headline Goal 2008 : Developing Civilian Crisis Management Capabilities for the EU », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 135-142.

SCOBBIE (I.), « International Organizations and International Relations », in R.-J. Dupuy, (dir.), *Manuel sur les organisations internationales,* 2ème éd., Nikhoff, Dordrecht/Boston/London, 1998, XXXVII-967 pages, pp. 890-891.

SERRANO (P.), « A strategic approach to the European Security and Defence Policy, in A. Nowak (ed.), *Civilian Crisis Management : the EU Way,* IES, Chaillot Paper, n° 90, June 2006, 150 pages, pp. 39-47.

SHRAGA (D.), « The United Nations as an Actor Bound by International Humanitarian Law », *International Peacekeeping*, 1998, vol. 5, pp. 64-81.

SICILIANOS (L.-A.), « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation », *RGDIP*, 2002, n° 1, pp. 5-45.

SIMMA (B.), « NATO, the UN and the Use of Force : Legal Aspects », *EJIL*, 1999, n° 1, pp. 1-22.

SMITH (M.), « The legalization of EU Foreign Policy », *JCMS*, 2001, n° 1, pp. 79-104.

SOREL (J.-M.), « Le caractère discrétionnaire des pouvoirs du Conseil de sécurité : remarques sur quelques incertitudes partielles », *RBDI,* 2004, n° 2, pp. 462-483.

SOREL (J.-M.), « La responsabilité des Nations unies dans les opérations de maintien de la paix », *International Law Forum/Forum du droit international,* 2001, n° 2, pp. 127-138.

SOREL (J.-M.), « L'Union européenne et l'action des Nations unies pour la paix et la sécurité internationales », in D. Dormoy (dir.), *L'Union européenne et les organisations internationales*, Bruylant, Bruxelles, 1997, 460 pages, pp. 415-418.

SPERNBAUER (M.), « Musical Chairs Revisited : Status and Terms of Participation of the European Union and the UN Peacebuilding Commission », *International Organizations Law Review*, 2008, n° 2, pp. 299-322.

STAHL (B.), « Die Beziehungen der Europäischen Union zu ASEAN », in K. Schubert et G. Müller-Brandeck-Bocquet (ed.), *Die Europäische Union als Akteur der Weltpolitik*, Leske und Budrich, Opladen, 2000, 290 pages, pp. 157-172.

STAVRIDIS (S.), « The Democratic Control of the CFSP », in M. Holland (ed.), *Common Foreign and Security Policy*, Pinter, London, 1997, 163 pages, pp. 136-147.

STEIN (T.), « The Attribution of Possible Internationally Wrongfull Acts : Responsability of NATO or of its Member States », in C. Tomuschat (ed.), *Kosovo and the International Community : a Legal Assessment*, Kluwer law international, The Hague, 2002, X-354 pages, pp. 189-190.

STEIN (E.), « European Foreign Affairs System and the Single European Act of 1986 », in W.-F. Ebke et J. Norton (ed.), *Festschrift in Honor of Sir Joseph Gold*, Verlag Recht und Wirtschaft, Heidelberg, 1989, 470 pages, pp. 403-422.

SUR (S.), « L'affaire du Kosovo et le droit international : points et contrepoints », *AFDI,* 1999, vol. XLV, pp. 280-291.

SUR (S.), « Vers une marginalisation de l'ONU dans le domaine du maintien de la paix », *Ares*, octobre 1998, n° 41, pp. 11-23.

SUR (S.), « L'Union européenne et l'action des Nations unies pour la paix et la sécurité internationales », in D. Dormoy (dir.), *L'Union européenne et les organisations internationales*, Bruylant, Bruxelles, 1997, 460 pages, pp. 419-422.

TERPAN (F.), « EU-NATO Relations : Consistency as a Strategic Consideration and a Legal Requirement », in M. Triybus et N. White (ed.), *European Security Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, XVIII-381 pages, pp. 270-294.

THYM (D.), « Interregional Cooperation in Crisis Management : EU Support for the AU, ASEAN and other Regional Organisations », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 277-290.

THYM (D.), « Beyond Parliament's Reach ? The Role of the EP in the CFSP », *EFAR*, 2006, n° 1, pp. 109-127.

THYM (D.), « Die völkerrechtlichen Verträge der Europäischen Union », *ZaöRV*, 2006, n° 4, pp. 863-925.
THYM (D.), « Reforming Europe's Common Foreign and Security Policy », *European Law Journal*, 2004, n° 1, pp. 5-22.

TIZZANO (A.), « La personnalité internationale de l'Union européenne », *RMUE,* 1998, n° 4, pp. 11-40.

TOMUSCHAT (Ch.), « International Law in Europe – New Horizons », in *Droit du pouvoir, pouvoirs du droit : Mélanges offerts à Jean Salmon*, Bruylant, Bruxelles, 2007, 1627 pages, pp. 643-658.

TOMUSCHAT (C.), « The International Responsability of the European Union », in E. Cannizzaro (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, Kluwer Law International, The Hague, 2002, 345 pages, pp. 177-191.

TORRES BERNARDEZ (S.), « Subsidiary organs », in Dupuy (R.-J.) (ed.), *Manuel sur les organisations internationales*, Kluwer law International, The Hague, 1998, 2èmé éd., 963 pages, pp. 109-153.

TREVES (T.), « Piracy, Law of the Sea and Use of Force : Developments off the Coast of Somalia », *EJIL*, 2009, n° 2, pp. 399-414.

TRICOT (J.), « Synthèse des débats », *RSCDC*, 2004, n° 3, pp. 627-631.

TRYBUS (M.), « The new European Defense Agency : a contribution to a Common European Security and Defense Policy and a Challenge to the Community Acquis ? », *CMLR,* 2006, vol. 43, pp. 667-703.

TRYBUS (M.), « With or without the EU Constitutional Treaty : towards a Common Security and Defense Policy ? », *Eur. Law Rev.,* 2006, n° 4, pp. 145-166.

TSAGOURIAS (N.), « EU Peacekeeping Operations : Legal and Theretical Issues », in M. Trybus et N. White (ed.), *European Security Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 381 pages, pp. 102-133.

TSAGOURIAS (N.), « The Shifting Laws on the Use of Force and the Trivialization of the UN Collective Security System : the Need to Reconstitute It », *Netherlands Yearbook of International Law,* 2003, vol. 34, pp. 55-87.

TSAGOURIAS (N.), « Humanitarian Intervention and Legal Principles », *International Legal Theory,* 2001, n° 1, pp. 83-87.

TUDYKA (K.), « Auswirkungen der ESVP auf die OSZE : Stärkung oder Schwächung ? », in H.-G. Erhart (ed.), *Europäische Sicherheits und Verteidigungspolitik : Positionen, Perzeptionen, Probleme, Perspektiven*, Baden-Baden, Nomos, 2002, 320 pages, pp. 295-303.

UDOMBANA (N.-J.), « When Neutrality is a Sin : the Durfur Crisis and the Crisis of Humanitarian Intervention in Sudan », *Human Rights Quarterly,* 2005, vol. 27, pp. 1150-1167.

VAHLAS (A.), « A la recherche d'un concept européen des missions de police internationales », *AFRI,* 2007, vol. 8, pp. 494-512.
VALEK (P.), « Legality versus Legitimacy and the Use of Force », in R.-A. Miller et R.M. Bratspies (ed.), *Progress in International Law*, Nijhoff, Leiden, 2008, XXXII-912 pages, pp. 615-632.

VAN AS (F.), « African Peacekeeping : Past Practices, Future Propects and its Contribution of International Law », *Revue de Droit Militaire et de Droit de la Guerre*, 2006, n° 3-4, pp. 329-354.

VAN EEKELEN (W.-F.) et BLOCKMANS (S.), « European Crisis Management *avant la lettre* », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 37-52.

VAN EEKELEN (W.), « Security sector reform : CFSP, ESDP and the international impact of the EU's second pillar », in D. Spence et P. Fluri (ed.), *The EU and Security Sector Reform*, Harper, Londres, 2008, XXI-376 pages, pp. 108-125.

VAN HAM (P.), « EU-OSCE Relations : Partners or Rivals in Security ? », in K.-E. Jorgensen (ed.), *The European Union and International Organizations*, Routledge, London, 2009, XIV-201 pages, pp. 131-148.

VAN HEGELSOM (G.-J.), « International Humanitarian Law and Operations conducted by the European Union », *International Humanitarian Law, Human Rights and Peace Operations, International Institute of Humanitarian Law*, Proceedings, Sanremo, 4-6 September 2008, 405 pages, pp. 107-114.

VAN HEGELSOM (G.-J.), « Relevance of IHL in the Conduct of Petersberg Tasks' », in College of Europe and ICRC (ed.), *The Impact of International Humanitarian Law on Current Security Policy Trends*, Proceedings of the Bruges Colloquium, 26-27 octobre 2001, COLEUROP, Bruges, 162 pages, pp. 109-120.

VAN RAEPENBUSCH (S.), « L'émergence de l'Union européenne dans l'ordre juridique international », in *Mélanges en hommage à Michel Walbroeck,* Bruylant, Bruxelles, 1999, vol. 1, 717 pages, pp. 261-299.

VAN STEENBERGHE (R.), « Le pacte de non-agression et de défense commune de l'Union africaine : entre multilatéralisme et responsabilité collective », *RGDIP*, 2009, n° 1, pp. 125-146.

VARWICK (J.) et KOOPS (J.), « The European Union and NATO : 'Shrewd Interorganizationalism' in the Making ? », in K.-E. Jorgensen (ed.), *The European Union and International Organizations*, Routledge, London, 2009, XIV-201 pages, pp. 101-130.

VERDIRAME (G.), « Breaches of the European Convention on Human Rights Resulting from the Conduct of International Organisations », *European Human Rights Law Review*, 2008, n° 2, pp. 209-213.

VERHOEVEN (J.), « Les étirements de la légitime défense », *AFDI,* 2002, vol. 48, pp. 49-80.

VERRET (D.), « De l'Agence européenne de défense », *Défense Nationale*, 2004, n° 60, pp. 67-82.

VIRALLY (M.), « La distinction entre textes internationaux de portée juridique et textes internationaux dépourvus de portée juridique », *AIDI*, 1983, vol. 60, pp. 328-374.

VOETELINK (J.), « The EU SOFA : the European Union Status of Forces Agreement », *Milatary Law and the Law of War Review*, 2005-2006, vol. 44, pp. 17-31.

VON ONDARZA (N.), « EU military deployment – An Executive Prerogative ? Decision-making and Parliamentary Control on the Use of Force by the EU », in *The EU in International Affairs*, Conférence Garnet 2008, Bruxelles, 24-26 avril 2008, 23 pages.

WAGNER (W.), « The Democratic Control of Military Power in Europe », *Journal of European Public Policy*, 2006, vol. 13, pp. 200-216.

WALTER (Ch.), « Réforme des Nations unies et le rôle des organisations régionales dans le maintien de la paix », in J. Cardona Llorens, *La ONU y el mantenimiento de la paz en el siglo XXI entre la adptacion y la reforma de la Carte*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, 495 pages, pp. 465-473.

WARUSFEL (B.), « Les notions de défense et de sécurité en droit français », *Revue Droit et défense*, octobre 1994, n° 4, pp. 11-20.

WATKIN (K.), « Controlling the Use of Force : A Role for Human Rights Norms in Contemporary Armed Conflict », *AJIL*, 2004, n° 1, pp. 1-34.

WESSEL (R.-A.) et FERNANDEZ ARRIBAS (G.), « EU Agreements with third countries : constitutional reservations by member states », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 291-308.

WESSEL (R.-A.), « The EU as a Party to International Agreements : Shared Competences, Mixed Responsabilities ? », in A. Dashwood et M. Maresceau (ed.), The Law and Practice of EU external relations – Salient features of a changing landscape, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, XIX-484 pages, pp. 152-187.

WESSEL (R.-A.), « Differentiation in EU Foreign, Security, and Defence Policy : Betwenn Coherence and Flexibility », in M. Trybus et N. White (ed.), *European Security Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 381 pages, pp. 224-248.

WESSEL (R.-A), « The EU as a Black Widow : Devouring the WEU to Give Birth to a European Security and Defense Policy », in V. Kronenberger (ed.), *The European Union and the International Legal Order : Discord or Harmony ?*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2001, XVI-640 pages, pp. 405-434.

WESSEL (R.-A.), « The International Legal Status of the European Union », *EFAR,* 1997, n° 2, pp. 109-129.

WESSELS (W.), « La voie d'une puissance européenne ou bien cosmétique intergouvernementale ? : les dispositions du Traité constitutionnel sur la PESC, *AFRI*, 2005, vol. 6,

pp. 647-662.

WESSELS (W.), « Theoretical Perspectives : CFSP beyond the Supranational and Intergovernmental Dichotomy », in D. Mahncke, A. Ambos et C. Reynolds (ed.), *European Foreign Policy : From Rhetoric to Reality ?*, Peter Lang, Bruxelles, 2004, 381 pages, pp. 61-96.
WHITE (N.-D.) et TRYBUS (M.), « Conclusions on the Current State of European Security Law », in M. Trybus et N. White (ed.), *European Security Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 381 pages, pp. 353-358.

WHITE (N.-D.), « The EU as a Regional Security Actor within the International Legal Order », in M. Trybus et N. White (ed.), *European Security Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 381 pages, pp. 329-349.

WHITE (N.-D.), « The Legality of Bombing in the Name of Humanity », *Journal of Conflict and Security Law*, 2000, n° 1, pp. 27-43.

WHITE (N.-D.) et ULGEN (O.), « The Security Council and the Decentralised Military Option : Constituionnality and Function », *NILR*, 1997, n° 3, pp. 378-413.

WILSON (G.), « Regional arrangements as Agents of the UN Security Council : some African and European Organisations Contrasted », *Liverpool Law Review,* 2008, n° 2, pp. 183-204.

WILSON (G.), « UN Authorized Enforcement : Regional Organizations versus 'Coalitions of the Willing' », *International Peacekeeping*, 2003, n° 2, pp. 89-106.

WOHLFELD (M.) et PIETRUSIEWICZ (J.), « EU-OSCE Cooperation », in A. Ricci et E. Kytoemaa (ed.), *Faster and more united ? : the debate about Europe's crisis response capacity*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2006, 389 pages, pp. 186-190.

WOOD (M.), « The Law on the Use of Force : Current Chalenges », *Singapore Year Book of International Law*, 2007, vol. 11, pp. 1-14.

WOUTERS (J.), « The United Nations, the EU and Conflict Prevention : Interconnecting the Global and Regional Levels », *European Journal of Comparative Law*, 2009, n° 1, pp. 59-98.

WOUTERS (J.) et RUYS (T.), « UN-EU Cooperation in Crisis Management », in J. Wouters, F. Hoffmeister et T. Ruys (ed.), The United Nations and the European Union : An Ever Stronger Partnership, *T.M.C.* Asser Press, The Hague, 2006, XVII-434 pages, pp. 229-258.

WOUTERS (J.), COPPENS (D.) et DE MEESTER (B.), « The European Union's External Relations after the Lisbon Treaty », in S. Griller et J. Ziller (ed.), *The Lisbon Treaty : EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty ?*, Springer, Wien, 2008, XVIII-383 pages, pp. 143-203.

WOUTERS (J.), « Some Reflections on Democracy and International Law », in *Droit du pouvoir, pouvoir du droit : Mélanges offerts à Jean Salmon,* Bruylant, Bruxelles, 2007, 1627 pages, pp. 783-803.

WOUTERS (J.), « The Union Minister of Foreign Affairs : Europe's Single Voice or Trojan Horse », in J.-W. De Zwaan (ed.), *The European Union, An Ongoing Process of Integration – Liber Amicorum Alfred E. Kellermann,* T.M.C. Asser Press, The Hague, 2004, XIX-371 pages, pp. 77-86.

WRIGHT (Q.), « The Cuban Quarantine », *AJIL*, 1963, n° 3, pp. 546-565.

YAKEMTCHOUK (R.), « Les États de l'Union européenne face à la piraterie maritime somalienne », *RMCUE,* juillet-aout 2009, n° 530, pp. 441-450.

YAKEMTCHOUK (R.), « L'indépendance du Kosovo : quelles conséquences pour les Balkans et l'Europe ? », *RMCUE*, avril 2008, n° 517, pp. 213-220.

YEE (S.), « The responsability of States Members of an International Organization for the Conduct as a result of membership of their Normal Conduct associated Membership », in M. Ragazzi (ed.), *International responsability today : Essays in Memory of Oscar Schachter*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2005, LXXIV-472 pages, pp. 435-454.

YERO BA (A.), « La contribution de l'Union africaine au maintien de la paix », *RDIDC*, 2006, n° 3, pp. 197-231.

YUSUF (A.-A.), « The right of Intervention by the African Union : a New Paradigm in Regional Enforcement Action ? », *African Yearbook of International Law*, 2003, vol. 11, pp. 3-21.

ZACKLIN (R.), « Le droit applicable aux forces d'intervention sous les auspices de l'ONU, in *Le Chapitre VII de la Charte des Nations unies*, Colloque de la SFDI, Rennes, Pedone, Paris, 1995, 324 pages, pp. 191-200.

ZACKLIN (R.), « Responsabilité des Organisations internationales », in *La responsabilité dans le système international*, Colloque de la SFDI, Le Mans, Pedone, Paris, 1990, 338 pages, pp. 91-100.

ZASOVA (S.), « Cohérence des normes guidant l'action des forces de paix internationales », in *A quoi sert le droit international ?*, Conférence Biennale de la Société Européenne de Droit International, Paris, 18 – 20 mai 2006, Agora 9, Droit international de la sécurité, 13 pages.

ZWANENBURG (M.), « UN Peace Operations Between Independance and Accountability », *International Organization Law Review*, 2008, n° 1, pp. 23-47.

ZWANENBURG (M.), « Toward a More Mature ESDP : Responsability for Violations of International Humanitarian Law by EU Crisis Management Operations », in S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008, 429 pages, pp. 395-417.

ZWANENBURG (M.), « Regional Organisations and the Maintenance of International Peace and Security : Three Recent Regional African Peace Operations », *Journal of Conflict and Security Law*, 2006, n° 3, pp. 483-508.

ZWANENBURG (M.), « Compromise or Commitment : Human Rights and International Humanitarian Law Obligations for UN Peace Forces », *LJIL*, 1998, n° 2, pp. 229-245.

IV – Autres sources

ABI-SAAB (G.), « La deuxième génération des opérations de maintien de la paix », *Trimestre du Monde*, 1992, n° 4, pp. 87-97.

BAILES (A.), « European integration and defense : Another set of questions », *The R.U.S.I Journal*, février 2000, n° 1, pp. 38-44.

FLAESCH-MOUGIN (C.), « Réflexions sur la participation de la Communauté européenne aux organisations internationales », in *Quelles perspectives pour l'Union européenne, acteur international du nouvel ordre Mondial ?,* Droit in-situ, 2005-2006, collection droit communautaire, DC/37/01.

JORAM (F.), « Le cadre juridique des opérations militaires de l'Union européenne – L'exemple de l'opération 'Artemis' en République démocratique du Congo », *Doctrine*, septembre 2004, n° 4, 3 pages.

RICHARTE (M.-P.), « L'ONU et l'impératif de démocratisation », *Trimestre du Monde*, 1995, n° 3, pp. 125-153.

ZECCHINI (L.), « Paris peine à obtenir des soldats d'autres pays de l'Union », *Le Monde*, mardi 25 septembre 2007, p. 4.

« Discours du Haut Représentant de l'Union européenne pour la Politique étrangère et de sécurité commune », in *Conférence annuelle de l'Institut d'Etudes et de Sécurité de l'Union européenne*, Paris, le 22 novembre 2007, S339/07, 6 pages.

V – Documents internet

ARROSO (M.), *« A European Strategy for Energy »,* 30 octobre 2006, www.europa.eu.int

ASSANVO (W.) et POUT (E.-B.), « The European Union (EU) : African Peace and Security Environment's Champion ? », *Fondation pour la Recherche Stratégique*, 27 novembre 2007, 27 pages, www.frstrategie.org

BABAUD (S.) et KETS (E.), « Security Mapping Exercise », *Clingendael Institute Initiative for Peace*, The Hague, septembre 2008, 31 pages, p. 7, www.initiativeforpeacebuilding.eu

BAGAYOKO (N.), « L'Union européenne et la réforme des systèmes de sécurité », *Note d'analyse du Grip*, 17 décembre 2008, 11 pages, p.3, www.grip.org

BALDE (H.), « Les mécanismes de prévention, de gestion et de règlement des conflits des organisations africaines », *Actualité et Droit international,* 6 pages, www.ridi.org.

BATTISS (S.), « Les forces à la disposition des Européens en matière de gestion de crise », *Bulletin du maintien de la paix*, n° 81, 11 octobre 2006, www.ieim.uqam.ca

BERTONCINI (Y.), « Le multilatéralisme en question. Horizon indépassable ou fausse valeur ? », *Fondation Robert Schuman - Questions d'Europe*, n° 2, 15 septembre 2005, 9 pages, www.robert-schuman.eu.

BISCOP (S.) et DRIESKENS (E.), « Effective Multilateralism and Collective Security : Empowering the UN », *Institute for International and European Policy - Working Paper,* n° 16, mars 2005, 22 pages, http://aei.pitt.edu/3075/01/IIEBWP016-DRIESKENS-BISCOP.pdf

BRAEM (Y.), « Police civile », *Réseau francophone de recherche sur les opérations de la paix*, Université de Montréal, 3 mai 2006, www.operationspaix.net

CATHALA (B.), « Les opérations de maintien de la paix et la cour pénale internationale : une relation complexe et obligée », *Missioni Militari di Peace Keeping e Cooperazione in Materia Penale*, Séminaire réalisé sous l'égide du Consiglio della Magistratura Militare italien, San Remo, 10-12 octobre 2003, 19 pages, www.difesa.it

CHARPENTIER (J.), « La PESD au service du maintien de la paix », 18 septembre 2001, www.upmf.grenoble/fr/espace-europe/acad2001/tectes/charpentier.htm

CHOPIN (T.), « L'Europe est-elle porteuse de valeurs sur la scène internationale ? », *Fondation Robert Schuman - Questions d'Europe*, n° 206, 11 avril 2005, 7 pages, www.robert-schuman.eu

DE HOOP SCHEFFER (J.), « Nato and the EU : Time for a New Chapter », *Keynote Speech*, Berlin, 29 January 2007, www.nato.int

DECAUX (E.), « Légalité et légitimité du recours à la force : de la guerre juste à la responsabilité de protéger », Droits fondamentaux, janvier-décembre 2005, n° 5, www.droits-fondamentaux.org

DUKE (S.), « The Linchpin COPS : Assessing the Workings and Institutional Relations of the Political and Security Committee », *European Institute of Public Administration - Working Paper*, 2005, n° 5, 35 pages, www.eipa.eu

EBO (A.), « Vers un programme commun de la CEDEAO sur la réforme du secteur de la sécurité », *Centre pour le contrôle démocratique des forces armées*, document d'orientation n° 23, Genève, 2007, 35 pages, www.dcaf.ch

ERO (C.), « ECOWAS and the Subregional Peacekeeping in Liberia », *Journal of Humanitarian Assistance*, 25 septembre 1995, www.jha.ac/articles/a005.htm

FERREIRA-PEREIRA (L.), « The Military Non-Allied States in the CFSP of the 1990's », *European Integration on Line Papers*, 23.3.2004, n° 99, 15 pages, http.eiop.or.at/

FRECHETTE (L.), « La Vice-Secrétaire générale invite l'Union européenne à appuyer davantage les objectifs du millénaire pour le développement et les activités de maintien de la paix de l'ONU », *Discours devant le Parlement européen,* Communiqué de Presse, DGS/SM/216, 2 avril 2004, www.europarl.europa.eu

GROS-VERHEYDE (N.), « Le Kenya entrouvre la porte à l'UE sur le jugement des pirates », 20 mai 2010, http://bruxelles2.overblog.com

GROS-VERHEYDE (N.), « L'Union africaine invite l'UE à former les soldats somaliens », 11 décembre 2009, http://bruxelles2.over-blog.com

GROS-VERHEYDE (N.), « L'UE priée d'aider le contingent tanzanien qui part pour la MONUC », Jeudi 15 octobre 2009, http://bruxelles2.over-blog.com

GROS-VERHEYDE (N.), « Ban Ki Moon donne la feuille de route pour Eufor Goma : la lettre ! », 9 décembre 2008, http://bruxelles2.over-blog.com

GROS-VERHEYDE (N.), « Le premier chef de la chaîne de commandement civil au rapport », Jeudi 15 mai 2008, http://bruxelles2.over-blog.com

HENDRICKSON (R.-C.), STRAND (J.) et RANEY (K.), « L'opération Artemis et Javier Solana : perspectives de l'Union européenne sur le renforcement et l'unification de la politique étrangère et de sécurité », *Revue militaire canadienne*, 2007, n° 1, www.journal.forces.qc.ca.

HENRION (C.), « Les groupements tactiques de l'Union européenne », *Note d'analyse du Grip*, 18 janvier 2010, 8 pages, www.grip.org

KAMPA (F.), « Menace contre la paix : pas de recours à la force sans autorisation expresse du Conseil », *Le Débat Stratégique,* n° 66, janvier 2003 ; Disponible sur : www.ehess.fr

MANACORDA (S.), « Peace keeping et coopération pénale : définitions et propos introductifs », *Missioni Militari di Peace Keeping e Cooperazione in Materia Penale*, Séminaire réalisé sous l'égide du Consiglio della Magistratura Militare italien, San Remo, 10-12 octobre 2003, 12 pages, www.difesa.it

MANACORDA (S.), « Politique de sécurité et de défense de l'Union européenne : aspects de droit pénal », *Missioni Militari di Peace Keeping e Cooperazione in Materia Penale*, Séminaire réalisé sous l'égide du Consiglio della Magistratura Militare italien, San Remo, 10-12 octobre 2003, 28 pages, 28 pages, www.difesa.it

MARTIN-LALANDE (N.), « L'Europe de la défense en 2007 », *Institut de Relations Internationales et Stratégiques*, www.iris-france.org

MASSON (H.), « Quel marché de défense européen ? Ou l'heure des choix pour les Etats membres de l'UE producteurs d'armement », *Fondation Robert Schuman - Questions d'Europe*, n° 28, 15 mai 2006, www.robert-schuman.org

NKUNDABAGENZI (F.), « L'Union européenne et la gestion civile des crises », *Note d'analyse du Grip,* 7 novembre 2000, www.grip.org

PALADINI (L.), « Le missioni di pace dell'Unione europea e il rispetto dei diritti dell'uomo », *Storicamente*, 2008, n° 4, www.storicamente.org

RIVELLO (R.), « Opérations extraterritoriales et droit pénal international », *Missioni Militari di Peace Keeping e Cooperazione in Materia Penale*, Séminaire réalisé sous l'égide du Consiglio della Magistratura Militare Italien, San Remo, 10-12 octobre 2003, 38 pages, pp. 37-38, www.difesa.it

SCANDURRA (G.), « Introduction », *Missioni Militari di Peace Keeping e cooperazione in materia penale*, Séminaire réalisé sous l'égide du Consiglio della Magistratura Militare Italien, San Remo, 10-12 octobre 2003, 4 pages, www.difesa.it

SCHMITZ (M.), « L'ONU et les organismes régionaux : une cohabitation nécessaire mais sous réserve », *Information du GRIP*, n° 24, 1996, www.grip.org.

PFISTER (S.), *Gestion civile des crises*, 20.08.2010, www.operationnspaix.net

VASSEUR (A.), « Kosovo : débat sur la création de la Mission 'Etat de droit' de l'Union européenne », *La Sentinelle*, n° 141, mars 2008, www.sfdi.org/

VASSEUR (A.), « Kosovo : redéfinition du mandat des 'présences internationales' suite à l'entrée en vigueur de la Constitution », *La Sentinelle*, n° 153, juin 2008, www.sfdi.org/

ZEN-RUFFINEN (P.), « Les règles d'engagement », *Revue Militaire Suisse*, avril 2006, www.revuemilitairesuisse.ch

PARTIE II - DOCUMENTS

I – Organisation des Nations unies

A – Conseil de sécurité

1 - Résolutions

Résolution 1888 (2009) du Conseil de sécurité, *sur les femmes, la paix et la sécurité*, adoptée à sa 6195ème séance, 30 septembre 2009, S/RES/1888 (2009), 8 pages.

Résolution 1882 (2009) du Conseil de sécurité, *sur les enfants dans les conflits armés*, adoptée à sa 6176èmé séance, 4 aout 2009, S/RES/1882 (2009), 6 pages.

Résolution 1846 (2008) du Conseil de sécurité, *sur la situation en Somalie*, adoptée à sa 6026ème séance, 2 décembre 2008, S/RES/1846 (2008), 5 pages.

Résolution 1838 (2008) du Conseil de sécurité, *sur la situation en Somalie*, adoptée à sa 5987ème séance, 7 octobre 2008, S/RES/1838 (2008), 3 pages.

Résolution 1820 (2008) du Conseil de sécurité, *sur les femmes, la paix et la sécurité*, adoptée à sa 5916ème séance, 19 juin 2008, S/RES/1820 (2008), 5 pages.

Résolution 1816 (2008) du Conseil de sécurité, *sur la situation en Somalie,* adoptée à sa 5902ème séance, 2 juin 2008, S/RES/1816 (2008), 4 pages.

Résolution 1814 (2008) du Conseil de sécurité, *sur la situation en Somalie,* adoptée à sa 5893ème séance, 15 mai 2008, S/RES/1814 (2008), 6 pages.

Résolution 1778 (2007) du Conseil de sécurité, *sur la situation au Tchad, en République centrafricaine et dans la sous-région*, adoptée à sa 5748ème séance, 25 septembre 2007, S/RES/1778 (2007), 6 pages.

Résolution 1739 (2007) du Conseil de sécurité, *sur la situation en Côte d'Ivoire,* adoptée à sa 5617ème session, 10 janvier 2007, S/RES/1739 (2007), 5 pages.

Résolution 1674 (2006) du Conseil de sécurité, *sur la protection des civils dans les conflits armés*, adoptée à sa 5430ème séance, 28 avril 2006, S/RES/1674 (2006), 5 pages.

Résolution 1671 (2006) du Conseil de sécurité, *sur la situation concernant la République démocratique du Congo*, adoptée à sa 5421ème séance, 25 avril 2006, S/RES/1671 (2006), 4 pages.

Résolution 1631 (2005) du Conseil de sécurité, *sur la coopération entre l'Organisation des Nations unies et les organisations régionales pour le maintien de la paix et la sécurité internationales,* adoptée à sa 5282ème séance, 17 octobre 2005, S/RES/1631 (2005), 3 pages.

Résolution 1612 (2005) du Conseil de sécurité, *sur les enfants dans les conflits armés*, adoptée à sa 5235ème séance, 26 juillet 2005, S/RES/1612 (2005), 6 pages.

Résolution 1575 (2004) du Conseil de sécurité, *sur la situation en Bosnie-Herzégovine*, adoptée à sa 5085ème séance, 22 novembre 2004, S/RES/1575 (2004), 5 pages.

Résolution 1551 (2004) du Conseil de sécurité, *sur la situation en Bosnie-Herzégovine*, adoptée à sa 5001ème séance, 9 juillet 2004, S/RES/1551 (2004), 5 pages.

Résolution 1539 (2004) du Conseil de sécurité, *sur les enfants dans les conflits armés*, adoptée à sa 4948ème séance, 22 avril 2004, S/RES/1539 (2004), 5 pages.

Résolution 1515 (2003) du Conseil de sécurité, *sur la situation au Moyen-Orient – y compris la question palestinienne,* adoptée à sa 4862ème séance, 19 novembre 2003, S/RES/1515 (2003), 1 page.

Résolution 1509 (2003) du Conseil de sécurité, *sur la situation au Liberia*, adoptée à sa 4830ème session, 19 septembre 2003, S/RES/1509 (2003), 6 pages.

Résolution 1484 (2003) du Conseil de sécurité, *sur la situation en République démocratique du Congo,* adoptée à sa 4764ème séance, 30 mai 2003, S/RES/1484 (2003), 3 pages.

Résolution 1464 (2003) du Conseil de sécurité, *sur la situation en Côte d'Ivoire*, adoptée à sa 4700èmé séance, 4 février 2003, S/RES/1464 (2003), 3 pages.

Résolution 1396 (2002) du Conseil de sécurité, *sur la situation en Bosnie-Herzégovine*, adoptée à sa 4484ème séance, 5 mars 2002, S/RES/1396 (2002), 2 pages.

Résolution 1371 (2001) du Conseil de sécurité, *sur la situation de l'ex-République yougoslave de Macédoine*, adoptée à sa 4381ème séance, 26 septembre 2001, S/RES/1371 (2001), 2 pages.

Résolution 1345 (2001) du Conseil de sécurité, *adoptée par le Conseil de sécurité sur le lettre datée du 4 mars 2001, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de l'ex-République yougoslave de Macédoine auprès de l'Organisation des Nations unies*, adoptée à sa 4301ème séance, 21 mars 2001, S/RES/1345 (2001), 3 pages.

Résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité, *sur les femmes, la paix et la sécurité*, adoptée à sa 4213ème séance, 31 octobre 2000, S/RES/1325 (2000), 4 pages.

Résolution 1264 (1999) du Conseil de sécurité, *sur la situation au Timor oriental*, adoptée à sa 4045ème séance, 15 septembre 1999, S/RES/1264 (1999), 3 pages.

Résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité, *sur la situation en Kosovo*, adoptée à sa 4011ème séance, le 10 juin 1999, S/RES/1244 (1999), 10 juin 1999, 9 pages.

Résolution 1132 (1997) du Conseil de sécurité, *sur la situation en Sierra Leone*, adoptée à sa 3822ème séance, 8 octobre 1997, S/RES/1132 (1997), 4 pages.

Résolution 940 (1994) du Conseil de sécurité, *sur les question concernant Haïti (autorisation force multinationale),* adoptée à sa 3413ème séance, 31 juillet 1994, S/RES/940 (1994), 4 pages.

Résolution 794 (1992) du Conseil de sécurité, *sur la situation en Somalie*, adoptée à sa 3145ème séance, 3 décembre 1992, S/RES/794 (1992), 4 pages.

2 - Déclarations du Président du Conseil de sécurité

Conseil de sécurité, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité*, S/PRST/2008/44, 26 novembre 2008, 1 page.

Conseil de sécurité, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité – Maintien de la paix et de la sécurité internationales*, S/PRST/2007/30, 28 août 2007, 2 pages.

Conseil de sécurité, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité - Maintien de la paix et de la sécurité internationales : rôle du Conseil de sécurité au service de la réforme du secteur de la sécurité*, S/PRST/2007/3, 20 février 2007, 3 pages.

Conseil de sécurité, *Déclaration du président du Conseil de sécurité sur la situation au Kosovo*, S/PRST/2005/51, 24 octobre 2005, 2 pages.

Conseil de sécurité, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité sur les aspects civils de la gestion des conflits et de la consolidation de la paix*, S/PRST/2004/33, 22 septembre 2004, 2 pages.

Conseil de sécurité, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité sur la situation en Bosnie-Herzégovine*, S/PRST/2002/33, 12 décembre 2002, 2 pages.

Conseil de sécurité, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité*, S/PRST/2001/8, 16 mars 2001, 2 pages.

Conseil de sécurité, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité,* S/PRST/2001/7, 12 mars 2001, 2 pages.

Conseil de sécurité, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité - Maintien de la paix et de la sécurité et consolidation de la paix après les conflits*, S/PRST/1998/38, 29 décembre 1998, 3 pages.

Conseil de sécurité, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité - La situation en Afrique*, S/PRST/1998/35, 30 novembre 1998, 3 pages.

Conseil de sécurité, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité - L'Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix et maintien de la paix*, S/PRST/1994/22, 3 mai 1994, 6 pages.

Conseil de sécurité, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité*, S/23500, 31 janvier 1992, 5 pages.

3 - Rapports du Secrétaire général

Conseil de sécurité, *Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo,* S/2009/300, 10 juin 2009, 19 pages.

Conseil de sécurité, *Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo,* S/2008/354, 12 juin 2008, 8 pages.

Conseil de sécurité, *Rapport du Secrétaire général sur le Tchad et la République centrafricaine*, S/2007/488, 10 août 2007, 17 pages.

Conseil de sécurité, *Quatorzième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo*, S/2003/1098, 17 novembre 2003, 25 pages.

Conseil de sécurité, *Pas de sortie sans stratégie : la prise de décisions au Conseil de sécurité et la clôture ou la transformation d'une opération de maintien de la paix des Nations unies – Rapport du Secrétaire général,* S/2001/394, 20 avril 2001, 14 pages.

Conseil de sécurité, *Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix et maintien de la paix – Rapport du Secrétaire général*, S/25996, 12 juillet 1993, 22 pages.

4 - Lettres

Conseil de sécurité, *Lettre datée du 21 avril 2009, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies*, S/2009/214, 23 avril 2009, 12 pages.

Conseil de sécurité, *Lettre datée du 17 février 2008, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de la Serbie auprès de l'Organisation des Nations unies* S/2008/103, 17 février 2008, 1 page.

Conseil de sécurité, *Lettre datée du 17 février 2008, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de la Fédération de Russie auprès de l'Organisation des Nations unies,* S/2008/104, adopté à sa 5839ème session, S/PV.5839, 17 février 2008, 1 page.

Conseil de sécurité, *Lettre datée du 21 septembre 2007, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent du Portugal auprès de l'Organisation des Nations unies*, S/2007/560, 21 septembre 2007, 3 pages.

Conseil de sécurité, *Lettre datée du 18 septembre 2007, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de la République centrafricaine auprès de l'Organisation des Nations unies*, S/2007/551, 19 septembre 2007, 2 pages.

Conseil de sécurité, *Lettre datée du 26 mars 2007, adressée par le Secrétaire général au Président du Conseil de sécurité – Rapport de l'Envoyé spécial du Secrétaire général sur le futur statut du Kosovo – Annexe : Principale disposition de la Proposition globale de règlement portant statut du Kosovo*, S/2007/168, 26 mars 2007, 9 pages.

Conseil de sécurité, *Lettre datée du 8 février 2007, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général*, S/2007/70, 9 février 2007, 6 pages.

Conseil de sécurité, *Lettre datée du 12 avril 2006, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général*, S/2006/219, 13 avril 2006, 5 pages.

Conseil de sécurité, *Lettre datée du 28 mars 2006, adressée au Secrétaire général par la Ministre des affaires étrangères de l'Autriche – Annexe II*, S/2006/219, 13 avril 2006, 5 pages.

Conseil de sécurité, *Lettre datée du 27 décembre 2005, adressée au Secrétaire d'État aux Affaires étrangères et au Commonwealth du Royaume Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord par le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix – Annexe I*, S/2006/219, 13 avril 2006, 5 pages.

Conseil de sécurité, *Lettre datée du 29 juin 2004, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de l'Irlande auprès des Nations unies*, S/2004/522, 29 juin 2004, 2 pages.

Conseil de sécurité, *Lettre datée du 17 juillet 2003, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général*, S/2003/732, 21 juillet 2003, 8 pages.

Conseil de sécurité, *Lettre datée du 15 mai 2003, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général,* S/2003/574, 28 mai 2003, 2 pages.

Conseil de sécurité, *Lettre datée du 7 mai 2003, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général*, S/2003/529, 7 mai 2003, 8 pages.

Conseil de sécurité, *Lettre datée du 4 mars 2002 adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général,* S/2002/230, 5 mars 2002, 5 pages.

5 – Autres documents

Conseil de sécurité*, La réforme du secteur de la sécurité – Clef de stabilisation de l'Afrique de l'Ouest, en particulier la Guinée, affirme le Chef du bureau de l'ONU*, 6256ème séance, CS/9837, 12.1.2010, www.un.org/News

Conseil de sécurité, *Note verbale datée du 11 septembre 2007, adressée au Président du Conseil de sécurité par la Mission permanente du Tchad auprès de l'Organisation des Nations unies*, S/2007/540, 12.9.2007, 2 pages.

Conseil de sécurité, *Note du Secrétaire général,* S/1994/653, 1.6.1994, 85 pages.

Conseil de sécurité, *Note du Président du Conseil de sécurité*, S/25859, 28.5.1993, 4 pages.

Conseil de sécurité, *Note du Président du Conseil de sécurité*, S/23500, 11.2.1992, 5 pages.

Conseil de sécurité, Procès verbal, 18.2.2008, S/PV.5839, 25 pages.

Conseil de sécurité, Procès verbal, 29.11.1990, S/PV/2963, 24 pages.

B - Assemblée générale

Assemblée générale, *Septième rapport de la Commission du Droit International sur la responsabilité des organisations internationales – Giorgio Gaja, Rapporteur général*, 61ème session, A/CN.4/610, 27.3.2009, 44 pages.

Assemblée générale et Conseil de sécurité, *Assurer la paix et le développement : le rôle des Nations unies dans l'appui à la réforme du secteur de la sécurité – Rapport du Secrétaire général*, 61ème session, A/62/659 et S/2008/39, 23.1.2008, 21 pages.

Assemblée générale, *Rapport de la Représentante spéciale du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés,* A/62/228, 13.8.2007, 42 pages.

Assemblée générale, *Document final du Sommet mondial de 2005,* 59ème session, A/60/L.1, 20.11.2005, 42 pages.

Assemblée générale, *Commission du droit international – Responsabilité des organisations internationales – Commentaires et observations des gouvernements et des organisations internationales*, 57ème session, A/CN.4/556, 12.5.2005, 69 pages.

Assemblée générale, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous – Rapport du Secrétaire général*, 59ème session, A/59/2005, 24.3.2005, 72 pages.

Assemblée générale, *Études d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects,* 59ème session, A/59/710, 24.3.2005, 48 pages.

Assemblée générale, *Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix et de son Groupe de travail, Session de fond de 2005, New York, 31 janvier – 25 février 2005*, A/59/19/Rev.1, 47 pages.

Assemblée générale, *Compte rendu analytique de la 25ème séance,* Sixième Commission, A/C.6/59/SR.25, 11.2.2005, 11 pages.

Assemblée générale, *Un monde sûre : notre affaire à tous. Rapport du Groupe de Personnalités de Haut niveau sur les menaces, les défis et le changement*, A/59/565, 2.12.2004, 109 pages.

Assemblée générale, *Renforcement de la capacité de l'Afrique en matière de maintien de la paix – Rapport du Secrétaire général*, 59ème session, A/59/591, 30.11.2004, 10 pages.

Assemblée générale, *Compte rendu analytique de la 21ème séance,* Sixième Commission, A/C.6/59/SR.23, 22.11.2004, 17 pages.

Assemblée générale, *Compte rendu analytique de la 21ème séance,* Sixième Commission, A/C.6/59/SR.21, 18.11.2004, 15 pages.

Assemblée générale, *Compte rendu analytique de la 22ème séance,* Sixième Commission, A/C.6/59/SR.22, 16.11.2004, 13 pages

Assemblée générale, *Commission du Droit International - Responsabilité des organisations internationales - commentaires et observations des organisations internationales*, 56ème session, A/CN.4/545, 25.6.2004, 44 pages.

Assemblée générale, *Deuxième rapport de la Commission du Droit International sur le responsabilité des organisations internationales, présenté par M. Georgio Gaja, Rapporteur spécial, Genève, 3 mai – 4 juin et 5 juillet – 6 août 2004,* 55ème session, A/CN.4/541, 31 pages.

Assemblée générale, *Rapport de la Commission du Droit International sur le responsabilité des organisations internationales, présenté par M. Georgio Gaja, Rapporteur spécial,* 55ème session, 5 mai - 6 juin et 7 juillet - 8 août 2003, 55ème session, A/58/10, 267 pages.

Assemblée générale et Conseil de sécurité, *Rapport du Groupe d'études sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations unies*, 55ème session, A/55/305 et S/2000/809, 21.8.2000, 83 pages.

Assemblée générale, *Rapport du Secrétaire général sur le financement de la force de protection des Nations unies*, 50ème session, A/51/389, 20.9.1996, 16 pages, § 13.

Assemblée générale et Conseil de sécurité, *Supplément de l'Agenda pour la paix – Rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantenaire de l'Organisation des Nations unies*, 50ème session, A/50/60 et S/1995/1, 25.1.1995, 25 pages.

Assemblée générale, *Étude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects - Commandement et conduite des opérations de maintien de la paix – Rapport du Secrétaire général*, 49ème session, A/49/681, 21.11.1994, 9 pages.

Assemblée générale, *Coopération entre les Nations unies et la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe*, A/48/185, 1.6.1993, 5 pages.

Assemblée générale, *Étude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects – Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix*, 48ème session, A/48/173, 25.5.1993, 34 pages.

Assemblée générale et Conseil de sécurité, *Agenda pour la paix – Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix,* 47ème séance, A/47/277 et S/24111, 17.6.1992, 26 pages.

Assemblée générale, *Rapport du Comité spécial de la Charte des Nations unies et du raffermissement du rôle de l'Organisation*, 67ème session, A/RES/46/58, 9.12.1991, 21 pages.

Assemblée générale, *Modèle d'accord entre l'Organisation des Nations unies et les États membres qui fournissent du personnel et de l'équipement à des opérations de maintien de la paix des Nations unies. Rapport du Secrétaire général*, A/46/185, 23.5.1991, 7 pages.

Assemblée générale, *Modèle d'accord sur le statut des forces pour les opérations de maintien de la paix - Rapport du Secrétaire général*, 45ème session, A/45/594, 9.10.1990, 15 pages.

Assemblée générale, *Résolution 2131 (XX) sur la Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des Etats et protection de leur indépendance et de leur souveraineté*, 20ème session, 21.12.1965, 1 page.

Assemblée générale, *Résolution 2006 (XIX) sur l'étude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects*, 2àème session, 18.02.1965, 1 page.

C - Autres documents

Annexe à la lettre en date du 8 février 2007, du Représentant permanent de Slovaquie auprès de l'Organisation des Nations unies adressée au Secrétaire Général, *Le maintien de la paix et de la sécurité internationales – le Rôle du Conseil de sécurité en matière de l'appui à la réforme du secteur de la sécurité*, 9 février 2007, 2 pages.

Commission du droit international, *Rapport de la Commission du droit international, soixantième session, 5 mai- 6juin et 7 juillet- 8 aout 2008*, Document de l'Assemblée générale des Nations unies, supplément n° 10, A/63/10, 445 pages.

Commission du droit International, *Premier rapport sur la responsabilité des organisations internationales, présenté par M. Giorgio Gaja, rapporteur spécial*, Document de l'Assemblée générale des Nations unies, A/CN.4/532, du 26 mars 2003, 22 pages.

Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, Vienne, 18 avril 1961, entrée en vigueur le 24 avril 1964, Nations unies, Recueil des Traités, vol. 500, pp. 95-113.

Convention sur les privilèges et les immunités des Nations unies, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies, à sa trente et unième session, 13 février 1946, 9 pages.

Délégation de la République française aux Nations unies, « Les forces internationales de police de l'ONU : élaboration de principes et de directives pour l'ONU », in Département des Opérations maintien de la paix des Nations unies, *Principes et directives pour la police civile des Nations unies, Séminaire sur le rôle de la police dans les opérations de maintien de la paix*, New York, 19 et 21 mars 1998, www.un.org.

Département des Opérations de Maintien de la Paix, *Séminaire sur le rôle de la police dans les opérations de maintien de la paix,* New York, 19 et 21 mars 1998, www.un.org

Échange de lettres constituant un accord entre l'Organisation des Nations unies et l'Arabie saoudite relatif aux privilèges, immunités et facilités accordés pour l'opération d'observation entreprise le long de la frontière Arabie Saoudite-Yémen, conformément à la résolution du 11 juin 1963 du Conseil de sécurité, New York, 23 août 1963, RTNU 1963, vol. 474, p. 157.

Échange de lettres constituant un accord entre l'Organisation des Nations unies et le Liban concernant le statut du Groupe d'observation des Nations unies au Liban, New York, 13 juin 1958, RTNU, 1958, vol. 303, p. 273.

ECOWAS-EU-UNOWA Framework of Action for Peace and Security, février 2004, 3 pages.

Lettre du Conseiller juridique de l'Organisation des Nations unies, M. Hans Corell, au Directeur de la Division de la codification, M. Václav Mikulka, 3.02.2004, 4 pages.

Organisation des Nations unies, *Opérations de maintien de la paix des Nations unies – Principes et orientations*, document établi par le DOMP et le Département à l'appui aux missions, 2008, 108 pages.

Organisation des Nations unies, *Le Secrétaire général plaide pour de profondes réformes institutionnelles afin de renforcer l'ONU*, Communiqué de Presse, SG/SM/8891, GA/10157, 23.09.03, 2 pages.

Organisation des Nations unies, *Circulaire du Secrétaire général, Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations unies*, ST/SBG/1999/13, 6.8.1999, 4 pages.

Organisations des Nations unies, *Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix et de son Groupe de travail,* Session de fond de 2005, New York, 31 janvier – 25 février 2005, A/59/19/Rev.1, 47 pages.

United Nations Office for West Africa, *Workshop on : Security Sector Reform and Conflict Prevention in West Africa : Challenges and Opportunities,* Dakar, 22-23 November 2004, 7 pages, www.un.org

II - Union européenne

A - Conseil européen

Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la Présidence*, 11 et 12 décembre 2008, doc. 17271/1/08, Bruxelles, 13.02.2009, 23 pages.

Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la Présidence, Annexe - Défense européenne : consultation OTAN/UE, planification et opérations – annexe*, 12 décembre 2003, www.europa.eu

Conseil européen de Göteborg, *Conclusions de la Présidence*, 15 et 16 juin 2001, SN 200//1/01 REV 1, 23 pages.

Conseil européen de Laeken, *Conclusions de la Présidence*, 14 et 15 décembre 2001, 35 pages.

Conseil européen de Nice, *Conclusions de la Présidence, annexe VI - Rapport de la Présidence sur la politique européenne de sécurité et de défense*, 6,7 et 8 décembre 2000, www.europa.eu

Conseil européen d'Helsinki, *Conclusions de la Présidence, annexe IV - Rapport sur l'état des travaux établi par la présidence pour le conseil européen d'Helsinki concernant le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense*, 11 et 12 décembre 1999, www.europa.eu.

Conseil européen de Cologne, *Conclusions de la Présidence, annexe III - Rapport de la présidence sur le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense*, 3 et 4 juin 1999, www.europa.eu

Conseil européen de Vienne, *Conclusions de la Présidence*, 10 et 11 décembre 1999, www.europa.eu

B – Conseil de l'Union européenne

1 - Décisions

Décision 2010/197/PESC du Conseil, 31 mars 2010, *relative au lancement d'une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces de sécurité somalienne (EUTM Somalia)*, JOUE, n° L 87, 7.4.2010, p. 33.

Décision 2010/120/PESC du Conseil, 25 février 2010, *prorogeant et modifiant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne pour l'Afghanistan et le Pakistan*, JOUE, n° L 49, 26.2.2010, pp. 28-29.

Décision 2010/119/PESC du Conseil, 25 février 2010, *prorogeant et modifiant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne auprès de l'Union africaine,* JOUE, n° L 49, 26.2.2010, pp. 26-27.

Décision 2010/108/PESC du Conseil, 22 février 2010, *prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne en République de Moldavie,* JOUE, n° L 46, 23.2.2010, pp. 12-15.

Décision 2010/106/PESC du Conseil, 22 février 2010, *prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne pour la crise en Géorgie*, JOUE, n° L 46, 23.2.2010, pp. 5-7.

Décision 2008/666/PESC du Conseil, 24 juillet 2008, *concernant la conclusion d'un accord entre l'Union européenne et la Confédération suisse relatif à la participation de la Confédération suisse à la mission État de droit menée par l'Union européenne au Kosovo, EULEX KOSOVO*, JOUE, n° L 217, 13.8.2008, p. 23.

Décision 2008/298/PESC du Conseil, 7 avril 2008, *modifiant la décision 2001/80/PESC instituant l'État-major de l'Union européenne*, JOUE, n° L 102, 12.4.2008, pp. 25-33.

Décision 2007/238/PESC du Conseil, 19 avril 2007, *portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour le Soudan*, JOUE, n° L 103, 20.4.2007, pp. 52-53

Décision 2006/475/PESC du Conseil, 12 juin 2006, *concernant la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République gabonaise relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne dans la République gabonaise,* JOUE, n° L 187, 8.7.2006, pp. 42-43.

Décision 2006/313/PESC du Conseil, 10 avril 2006, *relative à la conclusion de l'accord entre la Cour Pénale Internationale et l'Union européenne en ce qui concerne la coopération et l'assistance*, JOUE, n° L 115, 28.4.2006, p. 49.

Décision 2005/851/PESC du Conseil, 21 novembre 2005, *concernant la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et le Canada établissant un cadre pour la participation du Canada aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne,* JOUE, n° L 315, 1.12.2005, p. 20.

Décision 2005/765/PESC du Conseil, 3 octobre 2005, *concernant la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et le gouvernement indonésien relatif aux taches, au statut et aux privilèges et immunités de la mission de surveillance de l'Union européenne à Aceh (Indonésie) (mission de surveillance à Aceh – MSA) et de son personnel*, JOUE, n° L 288, 29.10.2005, p. 59.

Décision 2005/395/PESC du Conseil, 10 mai 2005, *modifiant la décision 2001/80/PESC instituant l'État-major de l'Union européenne*, JOUE, n° L 132/17, du 26.5.2005, pp. 17-23.

Décision 2004/197/PESC du Conseil, 23 février 2004, *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*, JOUE, n° L 63, 28.2.2004, pp. 68-82.

Décision 2003/479/CE du Conseil, 16 juin 2003, *relative au régime applicable aux experts et militaires nationaux détachés auprès du secrétariat général du Conseil et abrogeant les décisions du 25 juin 1997 et du 22 mars 1999, la décision 2001/41/CE et la décision 2001/496/PESC*, JOUE, n° L 160, du 28.6.2003, pp. 72-80.

Décision 2003/222/PESC du Conseil, 21 mars 2003, *concernant la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et l'ancienne République yougoslave de Macédoine relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne (FUE) dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine,* JOUE, n° L 82, 29.3.2003, pp. 45-51.

Décision 2003/202/PESC du Conseil, 18 mars 2003, *concernant le lancement de l'opération militaire de l'UE dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine*, JOUE, n° L 76, 22.3.2003, pp. 43-44.

Décision 2003/211/PESC du Conseil, 24 février 2003, *relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord sur la sécurité des informations*, JOUE, n° L 80, 27.3.2003, p. 35.

Décision 2001/352/PESC du Conseil, 9 avril 2001, *concernant la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République fédérale de Yougoslavie relatif aux activités de la mission de surveillance de l'Union européenne (EUMM) en République fédérale de Yougoslavie*, JOCE, n° L 125, 5.5.2001, p. 1.

Décision 2001/264/PESC du Conseil, 19 mars 2001, *adoptant le règlement de sécurité du Conseil*, JOUE, n° L 101, 11.4.2001, pp. 1-66.

Décision 2001/78/PESC du Conseil, 22 janvier 2001, *instituant le Comité politique et de sécurité*, JOUE, n° L 27, 30.1.2001, pp. 1-3.

Décision 2001/79/PESC du Conseil, 22 janvier 2001, *portant création du Comité militaire de l'Union européenne*, JOUE, n° L 27, 30.1.2001, pp. 4-6.

Décision 2000/354/PESC du Conseil, 22 mai 2000, *instituant un comité chargé des aspects civils de la gestion des crises*, JOUE, n° L 127, 27.5.2000, p. 1.

Décision 94/790/PESC du Conseil, 12 décembre 1994, *relative à l'action commune, adoptée par le Conseil sur la base de l'article J3 du traité sur l'Union européenne, concernant la contribution du soutien à la ville de Mostar par l'Union européenne*, JOCE, n° L 326, 17.12.94, pp. 2-3.

Décision 94/308/PESC du Conseil, 16 mai 1994, *adoptant et prorogeant l'application de la décision 93/603/PESC, relative à l'action commune, adoptée par le Conseil sur la base de l'article J3 du Traité sur l'Union européenne, concernant le soutien à l'acheminement de l'aide humanitaire en Bosnie-Herzégovine*, JOCE, n° L 134, 30.5.94, p. 1

2 - Actions communes

Action commune 2009/769/PESC du Conseil, 19 octobre 2009, *modifiant l'action commune 2009/405/PESC relative à la mission de police de l'Union européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République du Congo (EUPOL RD Congo)*, JOUE, n° L 274, 20.10.2009, pp. 45-46.

Action commune 2008/851/PESC du Conseil, 10 novembre 2008, *concernant l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie*, JOUE, n° L 301, 12.11.2008, pp. 33-37.

Action commune 2008/736/PESC du Conseil, 15 septembre 2008, *concernant la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie, EUMM Georgia*, JOUE, n° L 248, 17.9.2008, pp. 26-31.

Action commune 2008/112/PESC du Conseil, 12 février 2008, *relative à la mission de l'Union européenne visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en République de Guinée-Bissau (UE RSS Guinée-Bissau),* JOUE, n° L 40, 14.2.2008, pp. 11-15.

Action commune 2008/124/PESC du Conseil, 4 février 2008, *relative à la mission 'Etat de droit' menée par l'Union européenne au Kosovo*, EULEX KOSOVO, JOUE, n° L 42, 16.2.2008, pp. 92-98.

Action commune 2007/805/PESC du Conseil, 6 décembre 2007, *portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne auprès de l'Union africaine,* JOUE, n° L 323, 8.12.2007, pp. 45-49.

Action commune 2007/677/PESC du Conseil, 15 octobre 2007, *relative à l'opération militaire de l'Union européenne en République du Tchad et en République centrafricaine*, JOUE, n° L 279, 23.10.2007, pp. 21-24.

Action commune 2007/405/PESC du Conseil, 12 juin 2007, *relative à la mission de police de l'Union européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République du Congo (EUPOL RD Congo),* JOUE, n° L 151, 13.6.2007, pp. 46-51.

Action commune 2007/369/PESC du Conseil, 30 mai 2007, *relative à l'établissement de la mission de police de l'Union européenne en Afghanistan (EUPOL Afghanistan)*, JOUE, n° L 139, 31.5.2007, pp. 33-38.

Action commune 2007/245/PESC du Conseil, 23 avril 2007, *modifiant l'action commune 2005/557/PESC concernant l'action de soutien civilo-militaire de l'Union européenne à la mission de l'Union africaine dans la région soudanaise du Darfour pour ce qui est de l'inclusion d'un élément de soutien militaire destiné à contribuer à la mise en place de la mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM),* JOUE, n° L 106, 24.4.2007, pp. 65-66.

Action commune 2007/192/PESC du Conseil, du 27 mars 2007, *modifiant l'action commune 2005/355/PESC relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (RDC)*, JOUE, n° L 87, 28.3.2007, pp. 22-23.

Action commune 2007/112/PESC du Conseil, 15 février 2007, *portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour la région des Grands lacs africains,* JOUE, n° L 46, 16.2.2007, pp. 79-82.

Action commune 2006/319/PESC du Conseil, 27 avril 2006, *relative à l'opération militaire de l'Union européenne d'appui à la mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo (MONUC) pendant le processus électoral*, JOUE, n° L 116, 29.4.2006, pp. 98-101.

Action commune 2005/889/PESC du Conseil, 12 décembre 2005, *établissant une mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah (EU BAM Rafah)*, JOUE, n° L 327, 14.12.2005, pp. 28-32.

Action commune 2005/826/PESC du Conseil, 24 novembre 2005, *relative à la mise en place d'une équipe consultative de l'UE chargée des questions de police (EUPAT) dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM)*, JOUE, n° L 307, 25.11.2005, pp. 61-64.

Action commune 2005/797/PESC du Conseil, 14 novembre 2005, *concernant la mission de police de l'Union européenne pour les territoires palestiniens*, JOUE, n° L 300, 17.11.2005, pp. 65-69.

Action commune 2005/643/PESC du Conseil, 9 septembre 2005, *concernant la mission de surveillance de l'Union européenne à Aceh (Indonésie) (mission de surveillance à Aceh – MSA)*, JOUE, n° L 234, 10.9.2005, pp. 13-16

Action commune 2005/575/PESC du Conseil, 18 juillet 2005, *instituant un Collège européen de sécurité et de défense (CESD),* JOUE, n° L 194, 26.7.2005, pp. 15-18.

Action commune 2005/556/PESC du Conseil, 18 juillet 2005, *portant nomination du Représentant spécial de l'Union européenne pour le Soudan*, JOUE, n° L 188, 20.7.2005, pp. 43-45.

Action commune 2005/557/PESC du Conseil, 18 juillet 2005, *concernant l'action de soutien civilo-militaire de l'Union européenne à la mission de l'Union africaine dans la région soudanaise au Darfour*, JOUE, n° L 188, 20.7.2005, pp. 46-51.

Action commune 2005/355/PESC du Conseil, 2 mai 2005, *relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (RDC)*, JOUE, n° L 112, 3.5.2005, pp. 20-23.

Action commune 2005/190/PESC du Conseil, 7 mars 2005, *relative à la mission intégrée 'État de droit' de l'Union européenne pour l'Irak*, EUJUST LEX, JOUE, n° L 62, 9.3.2005, pp. 37-40.

Action commune 2004/847/PESC du Conseil, 9 décembre 2004, *relative à la mission de police de l'Union européenne à Kinshasa (RDC) en ce qui concerne l'unité de police intégrée (EUPOL "Kinshasa"),* JOUE, n° L 367, 14.12.2004, pp. 30-34.

Action commune 2004/570/PESC du Conseil, 12 juillet 2004, *concernant l'opération militaire de l'Union européenne en Bosnie et Herzégovine*, JOUE, n° L 252/10, 28.7.2004, pp. 10-14.

Action commune 2004/551/PESC du Conseil, 12 juillet 2004, *concernant la création de l'Agence européenne de défense*, JOUE, n° L 245, 17.7.2004, pp. 17-28.

Action commune 2004/570/PESC du Conseil, 12 juillet 2004, *concernant l'opération militaire de l'Union européenne en Bosnie et Herzégovine*, JOUE, n° L 252, 28.7.2004, pp. 10-14.

Action commune 2004/523/PESC du Conseil, 28 juin 2004, *relative à la mission "Etat de droit" menée par l'Union européenne en Géorgie, EUJUST THEMIS*, JOUE, n° L 228, 29.6.2004, pp. 21- 24.

Action commune 2003/681/PESC du Conseil, 29 septembre 2003, *relative à la mission de police de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (EUPOL 'Proxima')*, JOUE, n° L 249, 1.10.2003, pp. 66-69.

Action commune 2003/423/PESC du Conseil, 5 juin 2003, *relative à l'opération militaire en République démocratique du Congo,* JOUE, n° L 143, 11.6.2003, pp. 50-52.

Action commune 2003/92/PESC du Conseil, 27 janvier 2003, *relative à l'opération militaire de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine*, JOUE, n° L 34, 11.2.2003, pp. 26-29.

Action commune 2002/210/PESC du Conseil, 11 mars 2002, *relative à la Mission de police de l'Union européenne,* JOUE, n° L 70, 13.3.2003, pp. 1-6.

Action commune 2001/554/PESC du Conseil, 20 juillet 2001*, relative à la création d'un institut d'études de sécurité de l'Union européenne,* JOUE, n° L 200, 25.7.2001, pp. 1-4.

Action commune 2001/555/PESC du Conseil, 20 juillet 2001, *relative à la création d'un centre satellitaire de l'Union européenne*, JOCE, n° L 200, 25.7.2001, pp. 5-11.

3 - Positions communes

Position commune 2003/319/PESC du Conseil, 8 mai 2003, *sur le soutien de l'Union européenne à la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu de Lusaka et au processus de paix en République démocratique du Congo (RDC) et abrogeant la position commune 2002/203/PESC*, JOUE, n° L 115, 9.5.2003, pp. 87-89.

Position commune 2001/374/PESC du Conseil, 14 mai 2001, *sur la prévention, la gestion et le règlement des conflits en Afrique*, JOUE, n° L 132, 15.5.2001, pp. 3-5.

Position commune 2000/558/PESC du Conseil, 18 septembre 2000, *sur le Rwanda*, JOCE, n° L 236, 20.9.2000, pp. 1-4.

4 - Documents

Conseil de l'Union européenne, *EU Comprehensive Concept of Police Substitution Missions*, doc. 8655/3/02, Bruxelles, 1.10.2010, 16 pages.

Conseil de l'Union européenne, *European Union Concept for Police Planning*, doc. 6923/02, Bruxelles, 1.10.2010, 25 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Guidelines for Police Command and Control Aspects of EU Crisis Management,* doc. 7854/02, Bruxelles, 15.04.2002, 12 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Indicateurs concernant l'approche globale pour la mise en œuvre par l'UE des résolutions 1325 et 1820 du Conseil de sécurité des Nations unies sur les femmes, la paix et la sécurité,* doc. 11948/10, Bruxelles, 14.07.2010, 16 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Projet pour l'Europe à l'horizon 2030 – Les défis à relever et les chances à saisir*, doc. 10559/10, Bruxelles, 2.06.2010, 57 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Use of Force Concept for EU-led Military Crisis Management Operations - 1st revision,* Partial Declassification of document 6877/06 RESTREINT UE, doc. 6877/06, Bruxelles, 31.03.2010, 9 pages.

Conseil de l'Union européenne, *EU Concept for the Use of Force in EU-led Military Operations*, Partial Declassification of document 17168/09 RESTREIT UE, doc. 17168/09, Bruxelles, 2.02.2010, 13 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Dix ans de PESD – Défis et perspectives*, doc. 15649/09, Bruxelles, 11.11.2009, 6 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Rapport de la Présidence au Conseil européen sur le service européen pour l'action extérieure*, doc. 14930/09, Bruxelles, 23.10.2009, 10 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Rapport de la Présidence sur la PESD*, doc. 10748/09, Bruxelles, 15.06.2009, 42 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Draft Review of Recommandations for Enhancing Co-operation with Non-Governmental Organisations (NGOs) and Civil Society Organisations (CSOs) in the Framework of EU Civilian Crisis Management and Conflict Prevention,* Declassification of document 10114/08 RESTREINT UE, doc. 10114/1/08, Bruxelles, 17.03.2009, 15 pages.

Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la Présidence*, 11 et 12 décembre 2008, doc. 17271/1/08, Bruxelles, 13.02.2009, 23 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Draft Model Agreement on the status of the European Union Civilian Management Mission in a Host State (SOMA)*, doc. 17141/08, Bruxelles, 15.12.2008, non accessible au public.

Conseil de l'Union européenne, *Rapport de la Présidence sur la PESD*, doc. 16686/08, Bruxelles, 9.12.2008, 41 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU), renforcée par la résolution 1820 du CSNU dans le cadre de la PESD*, doc. 15782/3/08, Bruxelles, 3.12.2008, 15 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Approche globale pour la mise en oeuvre par l'UE des résolutions 1325 et 1820 du Conseil de sécurité des Nations unies sur les femmes, la paix et la sécurité,* doc. 15671/1/08, Bruxelles, 1.12.2008, 43 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Un an après Lisbonne : le partenariat Afrique-UE en action*, doc. 14632, Bruxelles, 22.10.2008, 14 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Liste des notifications, accords, déclarations et arrangements à réaliser ou à émettre en application des résolutions 1814 (2008) et 1816 (2008) du CSNU et des articles 11 à 14 du projet d'action commune sur la piraterie*, doc. 14491/1/08, Bruxelles, 21.10.2008, 6 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Réunion extraordinaire de la sous-commission « sécurité et défense » (SEDE) du Parlement européen, Bruxelles, le 15 octobre 2008*, doc. 14496/08, Bruxelles, 20.10.2008, 4 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Réunion de la sous-commission « sécurité et défense » (SEDE) du Parlement européen, Bruxelles, le 13 octobre 2008,* doc. 14326/08, Bruxelles, 15.10.2008, 5 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Revised Manual on EU emergency and crisis coordination*, doc. 10579/7/08, Bruxelles, 24.09.2008, 75 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Initiative européenne pour les échanges de jeunes officiers (inspirée d'Erasmus) – recommandations*, doc. 13244/2/08, Bruxelles, 23.09.2008, 6 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Rapport de la Présidence concernant la PESD*, doc. 10415/08, Bruxelles, 16.06.2008, 46 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Mise à jour des orientations de l'UE sur les enfants face aux conflits armés*, doc. 10019/08, Bruxelles, 5.06.2008, 16 pages.

Conseil de l'Union européenne, *General Review of the Implementation of the Checklist for the Integration of the Protection of Children affected by Armed Conflict into ESDP Operations*, doc. 9693/08, Bruxelles, 21.05.2008, 19 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Draft Guidelines for Command and Control Structure for the EU Civilian Operations in Crisis Management*, Partial declassification of Document 9919/07 RESTREINT UE, 23 May 2007, doc. 9919/07, Bruxelles, 1.02.2008, 15 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Rapport de la Présidence*, doc. 16426/07, Bruxelles, 11.12.2007, 38 pages.

Conseil de l'Union européenne, *EU Framework Nation Concept*, doc. 11278/1/02, Declassification of document ST 11782/02 Restreint, 25.7.02, Bruxelles, 6.11.2007, 13 pages.

Conseil de l'Union européenne, P*rojet de modèle d'accord entre l'Union européenne et un État hôte relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne*, doc. 11894/07, Bruxelles, 05.09.2007, non accessible au public.

Conseil de l'Union européenne, Rapport de la Présidence concernant la PESD, doc. 10910/07, Bruxelles, 18.06.2007, 38 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Draft report on the Civilian Headline Goal 2008. Workshop XI 'Cooperation in the field of ESDP civilian crisis management with non EU States, International Organizations and Non-governmental Organisations'*, doc. 10405/07, Bruxelles, 7.06.2007, 25 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Conclusions du Conseil sur la mise en œuvre de la politique de l'UE en matière de droits de l'homme et de démocratisation dans les pays tiers*, doc. 16719/06, Bruxelles, 13.12.2006, 7 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Recommendations for Enhancing Cooperation with Non-Governmental Organisations (NGOs) and Civil Society Organisations (CSOs) in the Framework of EU Civilian Crisis Management and Conflict Prevention*, doc. 15574/1/06, Bruxelles, 8.12.2006, 4 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Draft Council authorizations to the Presidency and the Commission to negociate the accession to the ASEAN Treaty of Amity and Cooperation (TAC) by the EU and the EC respectively,* doc. 15772/05, Bruxelles, 28.11.2006, non accessible au public.

Conseil de l'Union européenne, *EUPOL KINSHASA : exchange of letters between the EU and the Republic of Mali,* doc. 14578/06, Bruxelles, 27.10.2006, 6 pages.

Conseil de l'Union européenne, *EU Military C2 Concept,* Partial declassification of document 11096/03 RESTREINT EU – 3 Juillet 2003, doc. 11096/03 EXT 1, Bruxelles, 26.07.2006, 27 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Release of Operation EUFOR RD Congo related EUCI – Exchanges of letters between the EU and the Republic of Turkey*, doc. 11247/06, Bruxelles, 4.07.2006, 10 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Mainstreaming human rights across CFSP and other EU policies*, doc. 10076/06, Bruxelles, 7.06.2006, 10 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Politique de l'Union européenne concernant la sécurité du personnel déployé à l'extérieur de l'Union européenne dans le cadre d'une capacité opérationnelle relevant du titre V du traité sur l'Union européenne,* doc. 9490/06, Bruxelles, 29.05.2006, 21 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Checklist for the Integration of the Protection of Children affected by Armed Conflict into ESDP Operations*, doc. 9767/06, Bruxelles, 23.05.2006, 12 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Concept for rapid deployment of police elements in an EU-led substitution mission. Draft standard IPU and FPU Structures*, doc. 8884/06, 2.05.2006, non accessible au public.

Conseil de l'Union européenne, *Implementation Strategy for Guidelines on Children and Armed Conflict*, doc. 8285/1/06, Bruxelles, 25.04.2006, 19 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Public hearing on « the EU and the use of force : criteria for intervention », held by the Subcommittee on Security and Defence (SEDE), Brussels, 23 February 2006*, Note from General Secretariat of the Council to Delegations, doc. 7006/06, Bruxelles, 3.03.2006, 5 pages.

Cnseil de l'Union européenne, *EU SitCen work programme*, Partial declassification, doc. 5244/05, Bruxelles, 20.12.2005, 6 pages.

Conseil de l'Union européenne, *The EU and Africa : Toward a Strategic Partnership*, doc. 15702/1/05, Bruxelles, 14.12.2005, 9 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Lignes directrices concernant la promotion du droit humanitaire international*, doc. 15246/05, Bruxelles, 5.12.2005, 13 pages.

Conseil de l'Union européenne, *EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)*, doc. 12566/4/05, Bruxelles, 13.10.2005, 21 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Cellule de planification civilo-militaire – Mandat*, Déclassification du document 10580 du 15 juin 2004. doc. 10580/1/04 REV 1, Bruxelles, 8.09.2005, 4 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Projet de modèle d'accord relatif au statut de la mission civile de gestion de crise menée par l'Union européenne dans un État hôte*, doc. 10564/05, Bruxelles, 18.07.2005, non accessible au public.

Conseil de l'Union européenne, *Draft model agreement on the status of the European Union Civilian Crisis Management Mission in a Host State (SOMA)*, doc. 10607/05, Bruxelles, 27.6.2005, 2 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Projet de modèle d'accord entre l'Union européenne et un État hôte relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne*, doc. 8720/05, Bruxelles, 18.05.2005, non accessible au public.

Conseil de l'Union européenne, *Projet de modèle d'accord entre l'Union européenne et un État hôte relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne – Autorisation visant à engager des négociations conformément à l'article 24 du TUE lors de futures opérations militaires de gestion de crises menées par l'UE*, doc. 8886/05, Bruxelles, 18.05.2005, 2 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Generic standards of Behaviour for ESDP Operations*, doc. 8373/3/05, Bruxelles, 18.05.2005, 12 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Rapport de la Présidence concernant la PESD*, doc. 16062/04, Bruxelles, 13.12.2004, 72 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Draft Assessment Report on the EU's role vis-a-vis the OSCE,* doc. 15387/1/04, Bruxelles, 10.12.2004, 27 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Projet d'accord type entre l'Union européenne et un État tiers concernant la participation de celui-ci à une opération civile de gestion de crise menée par l'Union européenne*, Bruxelles, 3.09.2004, non accessible au public.

Conseil de l'Union européenne, *Coopération entre l'UE et les Nations unies dans le cadre des opérations militaires de gestion de crise – Éléments pour la mise en œuvre de la déclaration conjointe UE-ONU*, doc. 9638/1/04, Bruxelles, 9.06.2004, 6 pages.
Conseil de l'Union européenne, *Projet de plan d'action pour les aspects civils de la PESD*, doc. 10307/04, Bruxelles, 8.06.2004, 10 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Draft Agreement between the European Union and some third states establishing a framework for the participation of some third states in the European Union crisis management operations (framework participation agreement) – Repor*t, doc. 6040/04, Bruxelles, 6.02.2004, 3 pages.

Conseil de l'Union européenne, *EUPOL Proxima : legal basis for the contribution of the Acceding States*, doc. 15944/03, Bruxelles, 10.12.2003, 4 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Draft Guidelines on protection of civilians in EU-led crises management operations*, doc. 14805/03, Bruxelles, 14.11.2003, 6 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Draft Council Conclusions on EU-OSCE Co-operation in conflict prevention, crisis management and post-conflict rehabilitation*, doc. 14527/1/03, Bruxelles, 10.11.2003, 5 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Projet de politique de formation de l'UE dans le domaine de la PESD*, doc. 14520/03, Bruxelles, 7.11.2003, 2 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Accord entre les États membres de l'Union européenne concernant le statut des militaires et du personnel civil détachés auprès de l'État-major de l'Union européenne, des quartiers généraux et des forces pouvant être mis à la disposition de l'Union européenne dans le cadre de la préparation et de l'exécution des missions visées à l'article 17, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, y compris lors d'exercices, et des militaires et du personnel civil des États membres mis à la disposition de l'Union européenne pour agir dans le cadre (SOFA UE),* doc. 11417/1/03, Bruxelles, 22.07.2003, 23 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Lessons from the planning of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM), Autumn 2001 – December 2002*, doc. 11206/03, Bruxelles, 14.07.2003, 30 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management,* doc. 11127/03, Bruxelles, 3.07.2003, 54 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Model agreement on the status of an EU led Police mission,* doc. 14612/3/02, Bruxelles, 24.04.2003, 16 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Décision du Conseil concernant la communication d'informations en vertu de l'accord de sécurité UE-OTAN*, doc. 7588/03, Bruxelles, 24.03.2003, 3 pages.
Conseil de l'Union européenne, *Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management*, doc. 7116/03, Bruxelles, 6.3.2003, 54 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Statut des forces placées sous la direction de l'UE dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine*, doc. 6560/03, Bruxelles, 19.02.2003, 16 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Generic Status of Force Agreement for police missions – Immunities and privileges for EU Mission personnel*, doc. 15711/02, Bruxelles, 17.12.2002, 5 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Consultations sur la contribution des États non membres de l'UE aux opérations de gestion civile des crises dirigées par l'UE et modalités de cette contribution*, doc. 15203/02, Bruxelles, 3.12.2002, 5 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Consultation and modalities for the Contribution of the non-EU States to EU Civilian Crisis Management*, doc. 15072/02, Bruxelles, 2.12.2002, 5 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Model Agreement on the status of an EU Mission, to be used in the event of EU led Police operations*, doc. 14612/02, Bruxelles, 27.11.2002, 12 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Conseil européen de Bruxelles - 25 et 25 octobre 2002 - Conclusions de la Présidence,* doc. 14702/02, Bruxelles, 26.11.2002, 20 pages, pp. 8-9.

Conseil de l'Union européenne, *Comprehensive EU concept for missions in the field of Rule of law in crisis management, including annexes*, doc. 14513/02, Bruxelles, 19.11.2002, 30 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Framework for drafting a document on the Status of Forces Agreement (SOFA) to be used in the event of EU led Police operation,* doc. 12132/02, Bruxelles, 3.10.2002, 10 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Comprehensive concept for strenghtening of local police missions*, doc. 9535/02, Bruxelles, 31.05.2002, 23 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Draft Guidelines for criminale procedure in Crisis Management Operations*, doc. 9465/02, Bruxelles, 30.05.2002, 16 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Suggestions de procédures pour une gestion globale et cohérente des crises par l'UE,* doc. 14614/01, Bruxelles, 9.01.2002, 59 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Relations between the European Union and the United Nations in crisis management and conflict prevention,* doc. 12969/01, Bruxelles, 7.11.2001, 13 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Le concept de l'état de droit. Principes généraux devant conduire à l'élaboration d'un cadre juridique destiné aux acteurs impliqués dans la gestion civile d'une crise*, doc. 13310/01, Bruxelles, 29.10.2001, 7 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Rapport de la présidence au Conseil européen de Göteborg sur la politique européenne en matière de sécurité et de défense*, doc. 9526/3/01, Bruxelles, 23.07.2001, 51 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Rapport de la présidence au Conseil européen de Göteborg sur la politique européenne en matière de sécurité et de défense,* doc. 9526/1/01, Bruxelles, 11.06.2001, 51 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Projet de conclusions du Conseil sur la coopération UE-ONU en matière de prévention des conflits et de gestion des crises*, doc. 9528/2/01, Bruxelles, 7.06.2001, 4 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Suggestions de procédures pour une gestion globale et cohérente des crises par l'UE,* doc. 5633/01, Bruxelles, 24.01.2001, 65 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Un Conseil efficace pour une Union élargie – Lignes directrices pour une réforme et recommandations opérationnelles*, doc. 13863/99, Bruxelles, 8.12.1999, 13 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Mémorandum d'entente sur l'administration de Mostar par l'Union européenne, signé à Genève, le 5 juillet 1994,* doc. 8105/94, Bruxelles, 1.07.1994, 18 pages.

5 - Communiqués de presse

Conseil de l'Union européenne, *Conclusions du Conseil Affaires générales et relations extérieures*, doc. 15914/09 (Presse 329), Bruxelles, 17.11.2009, 29 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Déclaration de la présidence au nom de l'Union européenne à l'occasion du 60ème anniversaire de l'adoption des quatre Conventions de Genève de 1949*, doc. 12535/1/09 REV 1 (Presse 241), Bruxelles, 12.08.2009, 2 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Conclusions du Conseil Affaires générales et relations extérieures*, doc. 12354/09 (Presse 229), Bruxelles, 27.07.2009, 13 pages.

Conseil de l'Union européenne, *17ème réunion ministérielle ASEAN-EU – Déclaration conjointe des co-Présidents, 27 et 28 mai 2009, Phnom-Penh, Cambodge*, doc. 10479/09 (Presse 159), Bruxelles, 28.05.2009, 19 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Communiqué de presse du Conseil Relations extérieures*, 2903ème session, doc. 15396/08 (Presse 319), Bruxelles,11.11.2008, 34 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Déclaration de Lisbonne – Sommet UE-Afrique, Lisbonne, 8-9 décembre 2007*, doc. 16343/07 (Presse 290), Lisbonne, 9.12.2007, 3 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Conclusions du Conseil Affaires générales et relations extérieures*, doc. 14172/05 (Presse 289), Bruxelles, 21.11.2005, 43 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Communiqué de presse de la 2674ème session du Conseil Affaires générales et relations extérieures,* doc. 10813/05 (Presse 177), Bruxelles, 18.07.2005, 31 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Communiqué de presse de la 2659ème session du Conseil Affaires générales et relations extérieures,* doc. 8816/05 (Presse 111), Bruxelles, 23.05.2005, 15 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Communiqué de Presse – Affaires générales*, doc. 14723/04 (Presse 324), Bruxelles, 22.11.2004, 22 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Joint Statement of ECOWAS and the EU on the situation in Côte d'Ivoire,* doc. 13297/1/04 REV 1 (Presse 292), Bruxelles, 11.11.2004, 2 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Sixième réunion de la troïka ministérielle CEDEAO-UE, Communiqué, Accra (Ghana), 8 novembre 2004*, doc. 13296/04 (Presse 291), Bruxelles, 9.11.2004, 6 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Communiqué de presse de la 2603ème session du Conseil Affaires générales et relations extérieures,* doc. 12067/04 (Presse 250), Bruxelles, 13.09.2004, 15 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Conclusions du Conseil Affaires générales et relations extérieures,* 2590ème session, doc. 10189/04 (Presse 195), Luxembourg, 14.06.2004, 34 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Conseil Affaires générales*, 2286ème session, doc. 11243/00 (Presse 314), Bruxelles, 18.09.2000, 24 pages.

6 - Autres documents

Conseil de l'Union européenne, *Conclusions du Conseil sur la promotion du respect du respect du droit humanitaire international*, 2985ème session du Conseil Relations extérieures, Bruxelles, 8.12.2009, 2 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Lettre du Haut représentant au Ministre des Affaires étrangères indonésien*, Bruxelles, 22.7.2005, SGS5/09292, 2 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Conclusion de la Présidence au Conseil européen de Santa Maria da Feira*, 19 et 20 juin 2000, Étude des objectifs concrets des aspects civils de la gestion des crises, Appendice 3, SN 200/00 ADD 1, 63 pages.

C - Commission européenne

Commission européenne, *Communication au Conseil et au Parlement européen sur l'Union européenne et les Nations unies : le choix du multilatéralisme*, COM (2003) 526, Bruxelles, 10.9.2003, 38 pages.

Commission européenne, *Communication sur l'encadrement des agences européennes de régulation*, COM (2002)718, Bruxelles, 11.12.2002, 15 pages.

Commission européenne, *Communication sur la prévention des conflits*, COM (2001) 211, Bruxelles, 11.4.2001, 36 pages.

D - Comité politique et de sécurité

Décision CHAD/4/2008 du Comité politique et de sécurité, 2 septembre 2008, *modifiant la décision CHAD/1/2008 du Comité politique et de sécurité relative à l'acceptation de contributions d'États tiers à l'opération militaire de l'Union européenne en République du Tchad et en République centrafricaine et la décision CHAD/2/2008 du Comité politique et de sécurité établissant le comité des contributeurs pour l'opération militaire de l'Union européenne en République du Tchad et en République centrafricaine (2008/731/PESC)*, JOUE, n° L 247, 16.9.2008, p. 54.

Décision EULEX/2/2008 du Comité politique et de sécurité, 22 avril 2008, *établissant le comité des contributeurs pour la mission « État de droit » menée par l'Union européenne au Kosovo (EULEX KOSOVO) (2008/356/PESC)*, JOUE, n° L 118, 6.5.2008, pp. 33-34.

Décision BiH/5/2004 du Comité politique et de sécurité, 3 novembre 2004, *modifiant la décision BiH/1/2004 relative à l'acceptation de contributions d'États tiers à l'opération militaire de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine et la décision BiH/3/2004 établissant le comité des contributeurs pour l'opération militaire de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine (2004/822/PESC)*, JOUE, n° L 357, 2.12.2004, pp. 39-40.

Décision ARYM/2/2003 du Comité politique et de sécurité, 10 mars 2003, *relative à l'acceptation des contributions des États tiers à l'opération militaire menée par l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (2003/497/PESC)*, JOUE, n° L 170, 9.7.2003, pp. 15-16.

E - Accords internationaux

Accord entre l'Union européenne et le Monténégro sur la participation du Monténégro à l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie (opération Atalanta), JOUE, n° L 88, 8.4.2010, pp. 3-8.

Accord entre l'Union européenne et la République de Djibouti relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne dans la République de Djibouti dans le cadre de l'opération militaire de l'Union européenne Atalanta, JOUE, n° L 33, 3.2.2009, pp. 43-48.
Accord entre l'Union européenne et la République de Somalie relatif au statut de la force navale placée sous la direction de l'Union européenne en République de Somalie, dans le cadre de l'opération militaire de l'Union européenne Atalanta, JOUE, n° L 10, 15.01.2009, pp. 29-34.

Accord entre l'Union européenne et la Confédération suisse relatif à la participation de la Confédération suisse à la mission 'État de droit' menée par l'Union européenne au Kosovo, EULEX KOSOVO, JOUE, n° L 217, 13.8.2008, pp. 24-27.

Accord entre l'Union européenne et la République d'Albanie, sur la participation de la République d'Albanie à l'opération militaire de l'Union européenne en République du Tchad et en république centrafricaine (opération EUFOR Tchad/RCA), JOUE, n° L 217, 13.8.2008, pp. 19-22.

Accord entre l'Union européenne et la République centrafricaine relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne dans la République centrafricaine, JOUE, n° L 136, 24.5.2008, pp. 46-51.

Accord entre l'Union européenne et la République du Tchad relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne dans la République du Tchad, JOUE, n° L 83, 26.3.2008, pp. 40-45.

Accord entre l'Union européenne et la République du Cameroun relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne en transit sur le territoire de la République du Cameroun, JOUE, n° L 57, 1.3.2008, pp. 31-36.

Accord entre l'Union européenne et la République de Turquie établissant un cadre pour la participation de la République de Turquie aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne, JOUE, n° L 189, 12.07.2006, pp. 17-22.

Accord entre l'Union européenne et la République gabonaise relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne dans la République gabonaise, JOUE, n° L 187, 8.7.2006, pp. 43-48.

Accord entre la République de Croatie et l'Union européenne sur les procédures de sécurité pour l'échange d'informations classifiées, JOUE, n° L 116, 29.4.2006, pp. 74-76.

Accord de coopération et d'assistance entre la Cour Pénale Internationale et l'Union européenne, JOUE, n° L 115/50, du 28.4.2006, pp. 50-56.

Accord entre l'Union européenne et le Canada établissant un cadre pour la participation du Canada aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne, JOUE, n° L 315, 1.12.2005, pp. 21-26.

Accord entre l'Union européenne et la République démocratique du Congo relatif au statut et aux activités de la Mission de police de l'Union européenne en République démocratique du Congo (EUPOL 'Kinshasa'), JOUE, n° L 256, 1.10.2005, pp. 58-62.

Accord entre l'Union européenne et la République du Chili sur la participation de la République du Chili à l'opération militaire de gestion de crise menée par l'Union européenne en Bosnie-et-Herzégovine (opération ALTHEA), JOUE, n° L 202, 3.8.2005, pp. 40-43.

Accord entre l'Union européenne et l'Ukraine établissant un cadre pour la participation de l'Ukraine aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne, JOUE, n° L 182, 13.7.2005, pp. 29-34.

Accord entre l'ancienne République yougoslave de Macédoine et l'Union européenne sur les procédures de sécurité pour l'échange d'informations classifiées, JOUE, n° L 94, 13.4.2005, pp. 39-44.

Accord entre l'Union européenne et la République d'Islande établissant un cadre pour la participation de la République d'Islande aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne, JOUE, n° L 67/2, 14.3.2005, pp. 2-7.

Accord entre l'Union européenne et le Royaume de Norvège établissant un cadre pour la participation du Royaume de Norvège aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne, JOUE, n° L 67, 14.3.2005, pp. 8-13.

Accord entre l'Union européenne et la Roumanie établissant un cadre pour la participation de la Roumanie aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne, JOUE, n° L 67, 14.3.2005, pp. 14-19.

Accord entre l'Union européenne et la République de Bulgarie établissant un cadre pour la participation de la République de Bulgarie aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne, JOUE, n° L 46, 17.2.2005, pp. 50-56.

Accord entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc sur la participation du Royaume du Maroc à l'opération militaire de gestion de crise menée par l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine (opération Althea), JOUE, n° L 34, 8.2.2005, pp. 47-50.

Accord entre l'Union européenne et la Géorgie relatif au statut et aux activités de la mission 'Etat de droit' de l'Union européenne en Géorgie, EUJUST THEMIS, JOUE, n° L 389, 30.12.2004, pp. 42-46.

A*ccord entre l'Union européenne et l'ancienne République yougoslave de Macédoine relatif au statut et aux activités de la Mission de police de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (EUPOL Proxima)*, JOUE, n° L 16, 23.1.2004, pp. 66-73.

Accord entre les États membres de l'Union européenne relatif au statut du personnel militaire et civil détaché auprès des institutions de l'Union européenne dans le cadre de la préparation et de l'exécution des missions visées à l'article 17, §2, du traité sur l'Union européenne, y compris lors d'exercices, et du personnel militaire et civil des États membres mis à la disposition de l'Union européenne pour agir dans ce cadre, JOUE, n° C 321, 31.12.2003, pp. 6-16.

Accord entre l'Union européenne et l'ancienne République yougoslave de Macédoine relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, JOUE, n° L 82, 29.3.2003, pp. 46-49.

Accord entre l'Union européenne et l'ancienne République yougoslave de Macédoine, JOUE, n° L 82, du 29.03.2003, pp. 46-49.

Accord entre l'Union européenne et la République d'Albanie relatif aux activités de la Mission de surveillance de l'Union européenne (EUMM) en République d'Albanie, JOUE, n° L 93, 10.4.2003, pp. 50-52.

Accord entre l'Union européenne et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord sur la sécurité des informations, JOUE, n° L 80, 27.3.2003, pp. 36-38.

Accord entre l'Union européenne et l'ancienne République yougoslave de Macédoine relatif aux activités de la Mission de surveillance de l'Union européenne (EUMM) dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, JOCE, n° L 241, 11.9.2001, pp. 2-4.

Accord entre l'Union européenne et la République fédérale de Yougoslavie relatif aux activités de la Mission de surveillance de l'Union européenne (EUMM) en République fédérale de Yougoslavie, JOCE, n° L 125, 5.5.2001, pp. 2-4.

F - Déclarations conjointes

Déclaration conjointe sur la coopération entre les Nations unies et l'UE dans le cadre de la gestion des crises, Berlin, 7 juin 2007, 3 pages.

Déclaration conjointe sur la coopération entre les Nations unies et l'UE dans le cadre de la gestion des crises, New York, 24 septembre 2003, 2 pages.

G - Autres documents

Convention européenne, Groupe de travail VII, *External representation of the EU – Paper by Ms Danuta Hübner, member of the Convention*, WG VII, WD 18, Bruxelles, 7.11.2002, 3 pages.

Convention européenne, Groupe de travail VII, *Address of the Secretary-General/High Representative Mr Javier Solana at the meeting of the WG VII on 15 October 2002*, WG VII, WD 8, Bruxelles, 15.10.2002, 11 pages.

Échange de lettres entre l'Union européenne et la République des Seychelles sur les conditions et les modalités régissant le transfert, de l'EUNAVFOR à la République des Seychelles, des personnes suspectées d'actes de piraterie ou de vols à main armée, ainsi que le traitement après un tel transfert, JOUE, n° L 315, 2.12.2009, pp. 37-43.

Échange de lettres entre l'Union européenne et le gouvernement du Kenya sur les conditions et les modalités régissant le transfert, de la force navale placée sous la direction de l'Union européenne (EUNAVFOR) au Keyna, des personnes soupçonnées d'avoir commis des actes de piraterie ou des vols à main armée dans les eaux territoriales de la Somalie ou du Kenya qui sont retenues par l'EUNAVFOR et de leurs biens saisis en possession de cette dernière, ainsi que leur traitement après un tel transfert, JOUE, n° L 79, 25.3.2009, pp. 49-59.

Financial and Administrative Framework Agreement between the European Community, represented by the Commission of the European Communities and the United Nations, 29 avril 2003, 17 pages.

Lettre du Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies, M. Ban Ki Moon, au Haut représentant de l'Union européenne, M. Javier Solana, 4 décembre 2008, 3 pages.

Lettre du Dr. Rangin Dadfar Spanta, Ministre des affaires étrangères de la République Islamique d'Afghanistan à Javier Solana, Haut représentant de l'Union européenne, 16 mai 2007, 3 pages.

Lettre du Vice Premier Ministre d'Israël adressée au Haut représentant pour la PESC, 23 novembre 2005, 4 pages.

Lignes directrices de l'Union européenne concernant la promotion du droit humanitaire international 2005/C 327/04, JOUE, n° C 327, 23.12.2005, pp. 4-7.

Mémorandum de l'Union européenne pour la 53ème Assemblée générale des Nations unies, 22 septembre 1998, www.europa-eu-un.org

Partenariat stratégique Afrique-UE : une stratégie commune Afrique-UE, Lisbonne, 8-9 décembre 2007, 78 pages.
Rapport sur l'Union européenne, 29 décembre 1975, Bull. CE, n° suppl. 1/76, pp. 11-36.

Rapport sur les relations entre l'Union européenne et l'Organisation des Nations unies, 16 décembre 2003, 2003/2049(INI), www.europarl.europa.eu

Une Europe sûre dans un monde meilleur – Stratégie européenne de sécurité, Bruxelles, 12 décembre 2003, 15 pages.

Union européenne, EURO RECAMP-AMANI AFRICA (2008-2010), EUROPECAMP/03, 2 pages.

III - Jurisprudence

A – Cour internationale de justice

1 - Arrêts

CIJ, *Affaire relative au mandat d'arrêt du 11 avril 2000, République Démocratique du Congo c/ Belgique*, 14 avril 2002, www.icj.cij.org/

CIJ, *Affaires du Sud-Ouest africain, Ethiopie c/ Afrique du Sud et Liberia c/ Afrique du Sud,* 18 juillet 1966, www.icj.cij.org/

Cour permanente de justice internationale, *Affaire des concessions Mavrommatis en Palestine*, 30 aout 1924, p. 12, www.icj-cij.org.

2 – Avis consultatifs

CIJ, *Avis consultatif relatif à la conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo*, 22 juillet 2010, www.icj.cij.org/

CIJ, *Avis consultatif sur le différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme*, 29 avril 1999, www.icj.cij.org/

CIJ, *Avis consultatif sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, 8 juillet 1996, www.icj.cij.org/

CIJ, *Avis consultatif sur certaines dépenses des Nations unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte)*, 20 juillet 1962, www.icj.cij.org/

CIJ, A*vis consultatif relatif aux réparations des dommages subis au service des Nations unies*, 11 avril 1949, www.icj.cij.org/

3 - Autres

CIJ, *Procédure orale de la France, Licéité de l'emploi de la force (Serbie-et-Monténégro c/ France)*, CR 2004/12, 20 avril 2004, 25 pages, www.icj.cij.org/

CIJ, *Procédure orale du Canada, Licéité de l'emploi de la force (Serbie-et-Monténégro c/ Canada)*, CR 1999/27, 12 mai 1999, 4 pages, www.icj.cij.org/

B – Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie

1 – Chambre d'appel

TPIY, Chambre d'appel, *Le Procureur c/ Tadic, Arrêt relatif à l'Appel de la Défense concernant l'Exception Préjudicielle d'Incompétence*, 2 octobre 2005, IT-94-1, www.icty.org

TPIY, Chambre d'appel, *le Procureur c/ Blaskic*, 29 juillet 2004, IT-95-14-A, www.icty.org

TPIY, Chambre d'appel, *Le Procureur c/ Tihomir Blaskic, arrêt relatif à la requête de la Croatie aux fins d'examen de la décision de la Chambre de première instance II rendue le 18 juillet 1997, 29 octobre 1997, IT-95-14-AR,* www.icty.org

TPIY, Chambre d'appel, *Le Procureur c/ Dusko Tadic, allias "Dule". Arrêt relatif de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence*, 2 octobre 1995, IT-94-1-AR, www.icty.org

2 – Chambre de première instance

TPIY, Chambre de première instance, *Le Procureur c/ Enver Hadzihasanovic et Amir Kubura*, 15 mars 2006, IT-01-47-A, www.icty.org

TPIY, Chambre de première instance, *le Procureur c/ Limaj et consorts (affaire Limaj et Musliu)*, 30 novembre 2005, IT 03-66-A, www.icty.org/

TPIY, Chambre de première instance, *Le Procureur c/ Pavle Strugar*, 31 janvier 2005, IT-01-42, www.icty.org

TPIY, Chambre de première instance, *Le Procureur c/ Dragan Nikolic, Décision relative à l'exception d'incompétence du Tribunal soulevée par la Défense,* 9 octobre 2002, IT-94-2-PT, www.icty.org

TPIY, Chambre de première instance, *Le Procureur c/ Simic Milan, Décision relative à la requête aux fins d'assistance judiciaire de la part de la SFOR*, 18 octobre 2000, IT-95-9, www.icty.org

TPIY, Chambre de première instance, *Le Procureur c/ Dario Kordic et Mario Cerkez, ex parte partiellement confidentiel, Ordonnance aux fins de production de documents par la mission de contrôle de la Communauté européenne et ses États membres,* 4 août 2000, IT-95-14/2, www.icty.org

TPIY, Chambre de première instance, *Le Procureur c/ Tihomir Blaskic, Décision on protective measures for General Philippe Morillon, witness of the Trial Chamber,* 12 mai 1999, IT-95-14-T, www.icty.org

TPIY, Chambre de première instance, *Le Procureur c/ Delalic et consorts (affaire Celebici)*, 16 novembre 1998, IT-96-21, www.icty.org

TPIY, Chambre de première instance, *Le Procureur c/ Milan Kovacevic, Décision portant refus de la défense relative à la délivrance d'une injonction de produire,* 23 juin 1998, IT-97-24, www.icty.org

TPIY, Chambre de première instance, *Le Procurerur c/ Jean-Paul Akayesu, Décision faisant suite à une requête aux fins de délivrance d'une citation à témoin,* 19 novembre 1997, ICTR-96-4-T, www.icty.org

C – Tribunal pénal international pour le Rwanda

TPIR, Chambre de première instance, *Procurerur c/ Jean-Paul Akayesu - Décision faisant suite à une requête aux fins de délivrance d'une citation à témoin*, 19.11.1997, aff. ICTR-96-4-T, www.unictr.org

D – Cour européenne des droits de l'Homme

1 - Arrêts

CEDH, gr. ch., *Affaire Medvedyev et autres c/ France,* 29 mars 2010, req. n° 3394/03, www.echr.coe.int/

CEDH, *Bosphorus c. Irlande*, 30 juin 2005, req. n° 45036/98, www.echr.coe.int/

CEDH, *Öcalan c/ Turquie,* 12 mai 2005, req. 46221/99, www.echr.coe.int/

CEDH, *Issa and others v. Turkey*, 16 novembre 2004, req. n° 31821/96, www.echr.coe.int/

CEDH, *Waite et Kennedy c/ Allemagne*, 18 février 1999, req. n° 26083/94, www.echr.coe.int/

CEDH, *Ait-Mouhoub c/ France*, 28 octobre 1998, req. n° 22924/93, www.echr.coe.int/

CEDH, *Loizidou c/ Turquie (exceptions préliminaires),* 23 mars 1995, req. n° 15318/89, www.echr.coe.int/

CEDH, *Airey c/ Irlande*, 9 octobre 1979, req. n° 6289/73, www.echr.coe.int/

2 – Décisions sur la recevebalité

CEDH, *Beric c/ Bosnie-Herzégovine*, Décision sur la recevabilité des requêtes n° 36357/04, 36360/04, 38346/04, 41705/04, 45190/04, 45578/04, 45579/04, 45580/04, 91/05, 97/05, 100/05, 1121/05, 1123/05,1125/05, 1129/05, 1132/05, 1133/05, 1169/05, 1172/05, 1175/05, 1177/05, 1180/05, 1185/05, 20793/05 et 25496/05, 16 octobre 2007, www.echr.coe.int/

CEDH, *Slavisa Gajic c/ Allemagne*, Décision sur la recevabilité de la requête n° 31446/02, 28 août 2007, www.echr.coe.int/

CEDH, *Ilaz Kazumaj c/ Grèce*, Décision sur la recevabilité de la requête n° 6974/05, 5 juillet 2007, www.echr.coe.int/

CEDH, gr. ch., *Agim Behrami et Békir Behrami c/ France* et *Ruzhdi Saramati c/ Allemagne, France et Norvège,* Décision sur la recevabilité des requêtes n° 71412/01 et n° 78166/01, 31 mai 2007, www.echr.coe.int/

CEDH, gr. ch., *Senator Lines GmbH c/ Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Espagne, Suède, Royaume-Uni*, Décision sur la recevabilité de la requête n° 56672/00, 10 mars 2004, www.echr.coe.int/

CEDH gr. ch., *Vlastimir et Borka Bankovic, Zivana Stojadinovic, Mirjana Stoimenovski, Dragana Joksimovic et Dragan Sukovic c/ Belgique, République tchèque, Danemark, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Espagne, Turquie et Royaume-Uni,* Décision sur la recevabilité de la requête n° 52207/99, 12 décembre 2001, www.echr.coe.int/

3 – Commission européenne des droits de l'homme

Comm. DEH, Celiberti de Casariego c/ Uruguay, CCPR/C/13/D/56/1979, req. n° 56/1979, 29 juillet 1981, *www.echr.coe.int/*

Comm. DEH, *Lopez Burgos c/ Uruguay,* CCPR/C/13/D/52/1979, req. n° 52/1979, 29 juillet 1981, www.echr.coe.int/

Comm. EDH, *Hess c/ Royaume-Uni*, req. n° 6231/73, 28 mai 1975, www.echr.coe.int/

E – Cour de justice des Communautés européennes (actuellement CJUE)

CJCE, 27 juin 2006, *Parlement européen c/ Conseil de l'Union européenne*, C-540/03, http://curia.europa.eu

CJCE, 16 juin 2005, *Maria Pupino*, C-105/03, http://curia.europa.eu

CJCE, 16 juin 1998, *Racke GmbH & Co c/ Hauptzollamt Mainz,* C-162/96, http://curia.europa.eu

CJCE, 24 novembre 1992, *Anklagemyndigheden c/ Peter Poulsen and Diva Navigation Corp*, C-286/90, http://curia.europa.eu

CJCE, 18 juin 1991, *Elliniki Radiophonia Tileorassi AE and Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou c/ Dimotiti Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas and Nicolaos Avdellas and others*, C-260/89, http://curia.europa.eu

CJCE, 21 septembre 1989, *Hoechst AG c/ Commission,* C-46/87 et C-227/88, http://curia.europa.eu

CJCE, 13 Juillet 1989, *Hubert Wachauf c/ Baudesamt für Ernährung und Firstwirtschaft*, C-5/88, http://curia.europa.eu

CJCE, 15 mai 1986, *Marguerite Johnston c/ Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, C-222/84, http://curia.europa.eu

CJCE, 13 décembre 1979, *Liselotte Hauer c/ Land Rheinland Pfalz,* C-44/79, http://curia.europa.eu

CJCE, 28 octobre 1975, *Roland Rutili c/ Ministère de l'intérieur,* C-36/75, http://curia.europa.eu

CJCE, 14 mai 1974, *J. Nold, Kohlen und Baustoffgrobhandlung c/ Commission*, C-4/73, http://curia.europa.eu

CJCE, 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft mbH c/ Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, C-11/70, http://curia.europa.eu

CJCE, 12 novembre 1969, *Erich Stauder c/ City of Ulm – Sozialamt*, C-29/69, http://curia.europa.eu

F - Tribunal de première instance des Communautés européennes (actuellement le TPIUE)

TPI, 19 juillet 1999, *H. Hautala c/ Conseil,* T-14/98, **http://curia.europa.e**u

G - Décisions nationales

Tribunal de grande instance de La Haye, *Mr Knijff v. The State of the Netherland*, 10 septembre 2008, aff. n° 265615/HA ZA 06-1671, *http://zoeken.rechtspraak.nl*

Chambre des Lords, *R (sur la requête d'Al-Jedda) (FC) v. Secretary of State for Defence*, 12 décembre 2007, 2007 UKHL 58, www.publications.parliament.uk/

England and Wales High Court, Queen's Bench Division, *Decision Mohamet Bici and Skender Bici v. Ministry of Defence*, 7 avril 2004, 2004 EWHC 786, ***www.bailii.org/***

IV – Autres documents

Address by Mr. Javier Solana, EU High Representative for Common Foreign and Security Policy (CFSP), to the Permanent Council of the Organisation for Security and Cooperationin Europe (OSCE), on « The European Union and the Organisation for Security in Europe : the Shape for Future Cooperation », Vienne, 25 septembre 2002, 15 pages.

Assemblée de l'UEO, Assemblée européenne de sécurité et de défense, *Les chaînes de commandement des opérations de l'Union européenne – Réponse au rapport annuel du Conseil*, 55ème session, doc. A/2020, 3.12.2008, 34 pages.

Assemblée de l'UEO, Assemblée européenne de sécurité et de défense, *La révision de la Stratégie européenne de sécurité – Réponse au rapport annuel du Conseil*, Rapport présenté au nom de la Commission politique par M. Daniel Ducarne, rapporteur, 54ème session, doc. A/2000, 3.6.2008, 37 pages.

Assemblée de l'UEO, Assemblée européenne de sécurité et de défense, *Le rôle de la Force de gendarmerie européenne,* doc. A/1928, 16.5.2006, 23 pages.

Assemblée de l'UEO, Assemblée européenne de sécurité et de défense, *Une initiative européenne pour renforcer le rôle des Nations unies en faveur de la paix et de la sécurité,* 49ème session, Recommandation n° 735, doc. A/1839, 1.12.2003, 37 pages.

British American Security Information Council, *European Approaches to Civilian Crisis Management,* Basic Special Report on Roundtable Discussions, Held in Washington, DC, October 2001, 22 pages.

CEDEAO, *Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité*, décembre 1999, Lomé, 25 pages.

CEI, Charte de la Communauté des Etats indépendants, adoptée le 22 janvier 1992, à Minsk, § 3, reproduit dans *International Peacekeeping*, 2000, n° 1, p. 54 .

CEI, Concept for Prevention and Settlement of Conflicts in the Territory of States Members of the Commonwealth of Independant States, adopté à Moscou, le 19 janvier 1996, reproduit dans *International Legal Materials*, 1996, p. 792.

Conseil des Ministres de l'UEO, *Déclaration de Petersberg*, Bonn, 19 juin 1992, 13 pages.

Discours du Haut Représentant de l'Union européenne pour la Politique étrangère et de sécurité commune, *Conférence annuelle de l'Institut d'Etudes et de Sécurité de l'Union européenne*, Paris, 22.11. 2007, S339/07, 6 pages.

Institut de Droit International, *L'application du droit international humanitaire et des droits fondamentaux de l'homme dans les conflits armés auxquels prennent part des entités non étatiques*, Session de Berlin, 1999, *AIDI*, 1999, 5 pages.

Institut de Droit International, *Résolution sur les conditions d'application des règles humanitaires relatives aux conflits armés aux hostilités dans lesquelles les forces des Nations unies peuvent être engagées*, Session de Zagreb, 1971, *AIDI,* 1992, 91 pages.

Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement, signé à Helsinki, le 15 août 2005, 8 pages.

Sommet de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, Déclaration de Helsinki - Les défis du changement, Helsinki, 9 et 10 juillet 1992, 97 pages.

Spanish Presidency of the European Union, *EU Statement on Conflict Prevention and Crisis Management in the OSCE area,* OSCE Joint FSC-PC n° 42, Vienne 10 mars 2010, FSC-PC.DEL/2/10, 6 pages.

Swedish Presidency of the European Union, *EU opening statement at the 17th OSCE Ministerial Council, Athens, December 1, 2009,* 17th OSCE Ministerial Council, Athens 2009, 1.12.2009, MC.DEL/10/09, 5 pages.

The European Union Security Strategy : Coherence and Capabilities, Seminar n° 3, Swedish Institute of International Affairs, Stockholm, 20.10.2003, 7 pages.

Union de l'Europe occidentale, *La sécurité européenne : une conception commune des 27 pays de l'UEO*, Conseil des Ministres de l'UEO, Madrid, 14 novembre 1995, 43 pages.

V – Documents internet

Assemblée Nationale de la République française, Rapport fait par Bernard Schreiner au nom de la Commission des affaires étrangères sur le projet de loi n° 1781*, autorisant l'approbation de l'accord entre les États membres de l'Union européenne relatif au statut des militaires et du personnel civil détachés auprès de l'État-major de l'Union européenne, des quartiers généraux et des forces pouvant être mis à la disposition de l'Union européenne dans le cadre de la préparation et de l'exécution des missions visées à l'article 17, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, y compris lors de l'exercice, et des militaires et du personnel civil des États membres mis à la disposition de l'Union européenne pour agir dans le cadre (SOFA UE)*, enregistré par la Présidence de l'Assemblée Nationale, le 23 novembre 2004, doc. 1933, www.assemblée-nationale.fr

Assemblée parlementaire de l'OTAN, *Les implications du concept de sécurité de l'Union européenne pour l'OTAN et l'Union européenne,* Rapport Ruprecht Polenz, présenté devant la sous-commission sur les relations transatlantiques, 14.12.2004, Bruxelles, www.natopa.ibicenter.net/

Assembly of the African Union, *Decision on the Establishment by the European Union of a Peace Support Operations Facility for the African Union,* Decisions and Declarations, Assembly/AU/Dec.21 II), Maputo, 10-12 July 2003, www.africa.union.org/

CDAA, *Protocol on Politics, Defence and Security Cooperation*, 14 août 2001, www.sadc.int/

Commission de Venise, *Avis sur les droits de l'homme au Kosovo : établissement éventuel de mécanismes de contrôle*, adopté lors de sa 60ème session plénière, Venise, 8 et 9 octobre 2004, avis n° 280/2004, www.venice.coe.int/

Conference on Enhancing Cooperation between Civil Society and EU Civilian Crisis Management, Helsinki, 27-28 September 2006, 14 pages, www.eplo.org

Conseil de l'Atlantique Nord, *Concept stratégique de l'Alliance*, Washington les 23 et 24 avril 1999, www.nato.int

Déclaration de presse de M. Javier Solana, Secrétaire général de l'OTAN, après le comment des opérations aériennes, Communiqué de Presse (1999) 041, 24 mars 1999, www.nato.int

Developing a Securitty Sector Reform (SSR) Concept for the United Nations, Proceedings of the Expert Workshop held in Bratislava, Slovakia, 7 July 2006, 120 pages, www.dcaf.ch/unssr/security-sector-reform-concept-united-nations.pdf

La responsabilité juridique des actes des militaires en OPEX, réponse de la Ministre française de la défense à la question posée par Mme Irène Tharin, 12 avril 2007, http://acp35.unblog.fr

Ministère de la Défense, 2001, *Nuove Forze per un nuevo seculo,* Rome, Servizio Pubblica Informazione del Ministero della Difese, avril 2001, p. 9, www.difeza.it

Ministerial Declaration of the Meeting of Foreign Ministers of the Group of 77, New York, 24.9.1999, www.group77.org

Ministerial Declaration of the OSCE Corfu Process : Reconfirm-Review-Reinvigorate Security and Co-operation from Vancouver to Vladivostok, Corfou, 28.6.2009, www.osce.org

Multilateral and Regional Approaches to Security Sector Reform : Lessons for the Development of a UN SSR Concept, Report from the Roundtable co-organised by Slovakia and Canada, with the assistance of DCAF, New York, 8 December 2006, 54 pages, www.securitycouncilreform.org

OCDE, *Manuel de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité : soutenir la sécurité et la justice*, Édition de l'OCDE, 2007, 270 pages, www.oecd.org

OCDE, *Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance – Principes et bonnes pratiques,* Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, Édition de l'OCDE, 2005, 172 pages, www.oecd.org

OSCE, *Decision n° 1/09 on Furthering the Corfu process*, Athène, 2.12.2009, MC.DEC/1/09, 2 pages, www.osce.org

Programme Paix et Sécurité Internationales à l'Institut québécois des Hautes Études Internationales, « Définitions et concepts de base », www.iqhei.ulaval.ca/maintienpaix/maintienpaix.html

Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE), *La responsabilité de protéger,* Centre de Recherche pour le Développement International, Ottawa, Décembre 2001, www.iciss.ca.

Sénat de la République française, *Communication de M. Christian de la Malène sur la mise en place de l'unité de planification et d'alerte rapide prévue par le Traité d'Amsterdam dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune*, Réunion du mardi 21 avril 1998, www.senat.fr

Speech of Roland Galharague, deputy director of the Analysis and Prevention Center of the French Foreign Ministry, Seminar on "The United Nations , Europe, and Crisis Management", WEU Institute for Security Studies, 20.10.2000, www.weu.int/

Union africaine, *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine,* 9 juillet 2002, 28 pages, www.africa.union.org

INDEX THEMATIQUE

A

Accord
international, 17, 94, 110, 117 sv, 126 sv, 200, 404, 418, 432, 468, 482
sur le statut des forces, 110, 134, 138, 140, 181, 452, 483
Agent diplomatique, 137 sv, 141, 483
Arrangement informel, 117, 126 sv, 300, 482
Autonomie, 9 sv, 16 sv, 28, 30 sv, 35 sv, 38, 49, 58 sv, 61 sv, 70, 73, 81 sv, 86, 91, 93, 96, 99, 106, 171, 180, 217, 221 sv, 249, 260 sv, 270 sv, 276, 298 sv, 318, 324, 373 sv, 380, 388, 390, 393, 438, 481 à 485
Autonomisation, *29, 30, , 42, 62, 65, 70, 76 sv, 98, 103, 105, 109, 111 sv, 200, 239, 261, 387, 481, 486*
Autorisation, 9, 11 sv, 24, 81, 125, 158, 168, 170 sv, 175, 211, 217 sv, 223 sv, 230 sv, 238 sv, 240 sv, 251, 254, 260, 262, 268 sv, 276, 282 sv, 300 sv, 410, 426, 432, 440, 445, 447, 463, 484

C

Cellule, 92, 101, 378 sv, 463
Centre de situation, 49 sv, 480
Centre satellitaire, , 70, 363, 370, 459
Chaîne de commandement, 77, 80, 83 sv, 91 sv, 99, 102, 106, 111, 122, 134, 141, 160, 167, 170, 172, 175, 178, 187, 190 sv, 374, 379, 399,401, 444, 477, 482 sv
Chapitre VIII de la Charte, 9 sv, 25, 204, 208 sv, 214, 216 sv, 222, 224, 228, 232, 239 sv, 245, 253, 301, 484
Chef de la mission, 82, 84 sv, 127, 143, 150, 173, 175, 187 sv
Coercitif, 9 à 13, 20, 114, 135, 158, 210 à 254, 257, 264, à 271, 276, 286, 290 à 293, 301, 339, 411, 437
Collège européen, 72 sv, 362, 458
Comité
chargé des aspects civils de la gestion des crises, 64, 68 sv, 79, 107, 370, 456, 481
militaire de l'Union Européenne, 55, 63, 66, 77, 91, 456, 481
politique et de sécurité, 42, 48, 52, 54, 63 à 72, 77 à 92, 97, 99, 102, 104, 107 sv, 158, 164, 168 à 175, 178, 191, 238, 321, 369, 374, 377 sv, 381, 388, 404, 444, 456, 467 sv, 481 sv
Commandant d'opération, 52, 85 sv
Commandement, 77, 80, 83 sv, 91 sv, 99, 101 sv, 106, 111, 122, 134, 141, 146, 159 sv, 162 sv, 167, 169 sv, 172, 175, 187, 190 sv, 193, 225, 291 sv, 299, 349, 363, 374 sv, 379, 388, 399 sv, 430, 444, 452, 477, 482 sv
Commission
du droit international, 159, 160 sv, 164 sv, 450 sv, 453
européenne, 34, 45, 50, 53, 75, 78, 97, 102, 119, 238, 310, 377, 385, 404, 467, 475
Communauté
de développement de l'Afrique Australe, 225, 472
des États indépendants, 24, 44, 214, 225, 238, 262 à 265, 271, 508, 520, 587, 591, 599, 628, 642, 707
économique des États de l'Afrique de l'Ouest (EDEAO), 47, 410, 582, 583, 585, 586, 590
Compétence, 12, 30, 32, 38, 57 sv, 61 sv, 64, 68, 79, 81 sv, 90, 94, 131 sv, 143, 145, 147 sv, 151 sv, 162, 170, 180, 182 sv, 185 sv, 193, 199, 210, 214, 217, 229, 235, 255 sv, 261, 263, 268, 270, 272, 283, 285, 307, 314, 334, 340, 342, 358 sv, 376, 400, 473, 483 sv
Conseil
de sécurité, 7 à 28, 47, 97 à 100, 158 à 175, 182 sv, 195, 204 sv, 211 à 241, 251 à 302, 322, 327 sv, 335, 348, 352, 356, 365, 371, 373, 376, 390 sv, 395,, 403, 410 sv, 425 sv, 431, 434, 437, 440, 445 sv, 452 sv, 459 sv, 481, 484 sv
européen, 36, 38 sv, 44, 48 sv, 53 sv, 60, 63, 68 sv, 71, 97, 310, 362, 388 sv, 404, 454, 460, 465, 467, 481
Contrôle
effectif, 15, 83, 100, 159 sv, 164 sv, 170, 172 sv, 175 sv, 192 sv, 344, 483
ultime, 15, 100, 158 sv, 162 sv, 171, 276, 278, 483
Convention de Vienne, 135, 137 sv, 453, 483
Coopération politique européenne, 35, 51
Cour
de justice des communautés européennes, 34, 58, 158, 179, 199, 342, 358 sv, 404, 475 sv
internationale de justice, 114, 151, 154, 158, 173, 184 sv, 194, 197, 332, 407, 472 sv

pénale internationale, 120, 125 sv, 149, 151, 189, 337, 355, 425, 455, 469, 482

D

Délégation de pouvoir, 75, 80, 215
Département des opérations de maintien de la paix, 98, 100, 276, 316, 339 sv, 343, 348, 370, 395, 453
Dommage, 131, 183, 193 sv, 197, 472, 483
Droit international des droits de l'homme, 331, 339, 342 sv, 346, 485
Droit international humanitaire, 294, 296, 326, 331 sv, 390 sv., 346, 407, 463, 467, 485
Droits de l'homme, 12, 14, 26, 140, 162, 182 sv, 196, 227, 233, 237, 250, 264 sv, 285, 294, 296, 306, 309, 312, 324, 317 sv, 326, 329 sv, 337 sv, 345, 354 sv, 364, 377, 390 sv, 401, 404, 407, 431, 436, 451, 462, 474, 475, 485

E

Emancipation, 10 sv, 205 sv, 220, 223, 298, 303, 484
Envoyés diplomatiques, 136 sv
État
de droit, 227, 238, 246, 248, 251, 256, 259, 264, 306 sv, 310, 316, 318 sv, 325, 358 sv, 364, 370, 436, 455, 458, 465, 468
de séjour, 131
de transit, 149, 151
hôte, 103, 109 sv, 121, 127, 131 à 155, 168, 186 sv, 194 à 199, 212, 246, 248, 251, 293, 401, 461, 463, 483
membre, 14 sv, 27 sv, 30 sv, 32 à 73, 77 sv, 81, 90, 94 sv, 109, 115, 118 sv, 121 sv, 125 sv, 126, 132, 139, 148 sv, 151 sv, 157 sv, 163, 167, 169 sv, 172 sv, 178 sv, 183, 185 sv, 188, 199, 212, 217, 235, 242, 244 sv, 269, 273, 274, 281 sv, 291 sv, 295 sv, 299, 310, 328, 338, 341 sv, 350, 364, 371, 374, 388, 392, 452, 464, 470, 473, 475, 478, 483
tiers, 22, 30, 51, 94, 103 à 110, 118, à 132, 157, 189, 195, 247, 249, 263, 285, 345, 363, 390 sv, 463, 467 sv, 482, 486
État-major de l'Union européenne, 55, 63, 67 sv, 78 sv, 88, 91, 481

F

Forces de l'Union européenne, 31, 141, 145, 148, 159, 161, 169, 191, 198

G

Gendarmerie, 315, 317, 430, 434, 438, 477
Gestion
civile, 51, 68 sv, 85, 175, 308 sv, 315, 396, 411, 430, 433, 438, 445, 465, 485
courante, 36, 62, 76 sv, 81 sv, 94, 106, 108 sv, 111, 482
des crises, 16, 22 sv, 26 sv, 29, 30, 32, 34, 36, 38 sv, 45, 48, 51 sv, 58, 60 sv, 63 sv, 68 sv, 73, 75 sv, 87, 94, 96, 101, 103 sv, 111 sv, 115, 118 120 sv, 139 sv, 157, 177, 184, 195, 200, 204 sv, 229, 231, 235 sv, 238, 267, 286, 304 sv, 307 sv, 316 sv, 321 sv, 342 sv, 346 sv, 351, 354, 358, 361 sv, 359 sv, 375 sv, 381, 383 sv, 390, 393, 395 sv, 399, 401 sv, 410, 412, 436, 438, 458, 468 sv, 471, 481 sv, 486
globale, 465 sv

H

Haut représentant, 5, 36, 38 sv, 60, 63 sv, 72, 77 sv, 82, 83 sv, 96 sv, 102 sv, 108, 110 sv, 122 sv, 125, 127 sv, 148, 159, 169, 175 sv, 191, 252, 261 sv, 278 sv, 291, 293, 297 sv, 369, 398 sv, 401 sv, 438, 443 467, 471, 477, 481 sv
Humanitaire, 14, 171, 196, 224, 227, 231 sv, 237, 265, 279, 282, 294, 328, 330 sv, 344, 356, 390, 406 sv, 423, 430, 432 sv, 436, 439, 454, 466, 463, 467, 471, 477, 485

I

Immunité, **1**32 sv, 144sv, 154, 179, 182, 193, 197, 472, 482
d'exécution, 132
de juridiction, 132, 145, 148, 150 sv, 154, 182, 197, 472
Impulsion, 30, 36 sv, 51, 55, 78, 111, 271 sv, 286, 345, 399
Imputation, 91, 157 sv, 159 à 172, 175 sv, 483
Institut d'études de sécurité, 70, 72
Intégration, 30, 33 sv, 51, 61, 179, 239, 312 sv, 316, 326, 329 sv, 337, 345, 387, 408, 433, 485

Intérêt général, 32 sv, 38 sv, 43 sv, 47 sv, 111, 304, 481
Intergouvernemental, 32, 40, 45 sv, 52, 61, 439
Intervention effective, 28, 203, 395, 397, 401, 483

K

Kosovo, 23, 162, 164, 166, 175 sv, , 233, 246, 254 sv, 265 sv, 300 sv, 329, 345, 352, 354, 370, 402, 410, 412, 421, 429, 435 sv, 440, 442, 445, 447 sv, 455, 457, 468, 472, 479, 484

L

Loi du drapeau, 151, 187 sv, 352, 483

M

Majorité, 33, 44 sv, 52, 73, 111, 228, 266, 399
Missions de gestion des crises, 22, 56, 63, 76, 78, 94, 98, 105, 122, 125, 139, 177, 326, 343, 347, 358, 390
Modèles , 201
Multilatéralisme, 360

N

Nation cadre,19 82, 88, 90, 139, 204, 236, 258, 277, 294, 315, 322, 395, 463, 465, 471, 477
Norme, 20, 36, 212, 239, 262, 270, 302, 312, 314, 318 sv, 322 sv, 325 sv, 328, 330, 332, 335 sv, 339 sv, 351 sv, 356 sv, 360 sv, 367, 370 sv, 396, 404, 434, 491

O

Opération de maintien de la paix, 15, 19, 22, 45, 52, 76, 92, 99, 133 sv, 137 sv, 155, 159, 161, 183, 186, 196 sv, 212, 221, 224 sv, 236, 244, 246, 248, 251, 263, 265, 267, 293, 328, 340, 348, 449
Ordre juridique, 14, 28, 30 sv, 113 sv, 182 sv, 194, 200, 304, 327, 331, 356, 407 sv, 423 sv, 481 sv, 485
Organe intergouvernemental, 40, 52, 61, 111, 439
Organe subsidiaire, 33, 159, 167 sv, 411
Organisation de coopération et de développement économiques, 320 sv, 479
Organisation des Nations unies, 19 sv, 22, 24, 30, 79, 95 sv, 103, 114, 132, 134 sv, 147, 154, 157 sv, 164 sv, 175 sv, 182 sv, 205 sv, 208, 213 sv, 217 sv, 223, 239 sv, 247, 252 sv, 261 sv, 268 sv, 275 sv, 284 sv, 290, 295 sv, , 308, 316, 319, 322 sv, 326 sv, 329, 333 sv, 355, 358, 364, 367 sv, 379 sv, 383, 393, 395 sv, 406, 409 sv, 413, 419, 425, 427, 430, 432 sv, 439 sv, 443 sv, 445 sv, 450, 453, 458, 463, 466, 471, 472, 482, 485
Organisation du traité de l'Atlantique nord, 22, 77, 88 à 93, 95, 100 sv, 124, 127 sv, 137 sv, 152 sv, 157, 163 sv, 169 sv, 185 sv, 211, 229 sv, 254, 262, 290 sv, 307, 313, 315 sv, 365 sv, 375 sv, 384, 386 sv, 393, 399, 428, 433, 437, 454, 458, 464, 470, 478 sv, 482, 486
Organisation non gouvernementale, 310, 328 sv, 383 sv, 395
Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, 10, 79, 216, 225, 254, 289, 367, 380 sv, 384 sv, 415 sv, 418 sv, 421 sv, 463 sv, 477 sv, 485
Organisation régionale, 10, 14 sv, 27, 30, 155, 160, 163, 168 sv, 177, 196, 204, 209, 211 sv, 219 sv, 228, 230 sv, 233, 239 sv, 249, 266, 270, 285, 293 sv, 297 sv, 321, 330, 334, 349, 352, 354 sv, 371, 385, 387, 394, 401

P

Parlement européen, 34, 47, 52, 102, 236 sv, 281, 358, 377, 402, 444, 460 sv, 467, 475
Partenariat, 100 sv, 244, 270, 308, 323, 368 sv, 371, 375 sv, 379 sv, 382 sv, 385, 387 sv, 393 sv, 408, 460, 472, 486
Pénal, 5, 152, 173, 189 sv, 312, 316, 318, 350 sv, 357, 400, 404, 411, 418, 426 sv, 430, 432, 436, 439, 473
Police, 23, 69, 79 sv, 107, 128, 134 sv, 139, 176, 226, 229, 246, 250 sv, 255 sv, 264, 266, 306 sv, 328, 330, 345, 352 sv, 362, 370, 372 sv, 377, 379, 394, 410, 412, 414, 426, 430, 433, 435, 441, 443, 453, 457 sv, 462, 464 sv, 469 sv, 485
Préjudice, 15, 46, 147, 154, 194 sv, 336, 390, 297, 483
Privilèges, 109, 115, 121, 129 sv, 137 sv, 141 sv, 146 sv, 149, 151, 173, 186, 401, 453, 455, 482 sv

R

Réforme du secteur de la sécurité, 246, 306, 308, 310, 320 sv, 365, 370, 383, 395 sv, 444, 448, 450, 453, 457 sv, 485
Régionalisation, 7 sv, 9, 24 sv, 204, 206, 213, 217, 239 sv, 330, 397, 409, 423, 481
Représentant spécial de l'Union européenne, 84, 328, 337, 381, 384
Représentant spécial, 49, 51 sv, 64, 79, 102, 128, 134, 167, 176, 295, 310, 379, 381, 384, 402, 455, 457 sv
République démocratique du congo, 181, 275, 277, 321, 353, 372, 375, 457 sv
République fédérale de Yougoslavie, 119, 185
Résolution, 9, 21, 79, 100, 131, 163 sv, 169, 171 sv, 183, 211, 218, 219, 227 sv, 230, 236 sv, 240 sv, 244, 245, 249, 252, 254, 258 sv, 260, 265 sv, 274 sv, 281, 286, 288 sv, 290 sv, 293, 295 sv, 327 sv, 335, 341, 348, 354, 356, 365, 371, 376, 390, sv, 098, 403, 425, 431, 446 sv, 452 sv, 459, 460, 485
Responsabilité, 9, 12, 15, 24, 27, 30, 42, 49 sv, 63, 76 sv, 79 sv, 83 sv, 90 sv, 115, 134 sv, 147, 151, 157 à 199, 204 sv, 215, 217 sv, 227 sv, 241, 251 sv, 259, 264 sv, 270 sv, 276 sv, 288, 294 sv, 350, 352, 377, 380, 398, 407, 413, 428 sv, 438 sv, 444, 450 sv, 453, 479, 482 sv
Rétroaction, 75 sv, 78, 107, 111
Rules of engagement, 349 sv

S

Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies, 19, 39, 97, 135, 166, 172, 212, 214 sv, 219, 233, 244, 258, 265 sv, 268, 277 sv, 294 sv, 313, 319 sv, , 330, 333 sv, 368 sv, , 395, 423, 471
Secrétariat du Conseil, 67, 79, 97, 100, 346, 369 sv
Service européen pour l'action extérieure, 49 sv, 53, 61, 369, 460, 481
Stratégie européenne de sécurité, 4, 42, 321, 384, 433, 472, 477
Sujet, *14 sv, 26 sv, 113 sv, 136, 157 sv, 183, 263, 276, 303 à 305, 310, 326, 364 sv, 367, 396, 419*
Supreme Allied Commander Europe, 4, 88, 101, 169 sv, 399

T

Tiers, 15, 22, 26, 28, 30 sv, 40, 42, 46, 51 sv, 62, 73, 75 sv, 94 sv, 103 sv, 114, 117 sv, 131 sv, 155, 157 sv, 178, 180, 189, 195, 199, 204, 228, 247, 249, 263, 284 sv, 294, 297 sv, 304, 308, 327, 330, 336, 342, 345, 347, 361 sv, 366, 385 sv, 390 sv, 395 sv, 408, 462 sv, 467 sv, 482, 486
Traité de Lisbonne, 17, 35, 43 sv, 47, 50 sv, 53, 117, 235, 267, 431, 437
Tribunal Pénal pour l'ex-Yougoslavie, 152, 192 sv, 335 sv, 352 sv, 411, 473 sv

U

Unanimité, 32 sv, 47, 108, 237, 399
Union
africaine, 95, 102, 128, 228, 322 sv, 365 sv, 373, 375 sv, 379 sv, 387, 393 sv, 431, 441 sv, 444, 455, 457 sv, 480, 482, 485
de l'Europe occidentale, 55, 70, 72, 235, 388, 433, 777 sv
Usage de la force, 10 sv, 19, 190, 196, 218, 223, 226, 237 sv, 243, 246, 249, 268, 272, 291, 325, 348 sv

TABLE DES MATIERES

TABLE DES ABREVIATIONS **1**

INTRODUCTION GENERALE **7**

1) Aspects multiples du développement du phénomène de régionalisation et réactivation du rôle du Conseil de sécurité **7**
2) Système coutumier des interventions régionales pour le maintien de la paix **10**
3) Fragmentation des règles applicables **14**
4) Multiplication des vocables **16**
5) Problématiques et hypothèse de recherche **24**
6) Plan **26**

PREMIERE PARTIE : L'AUTONOMISATION DE L'UNION EUROPEENNE DANS LA GESTION DES CRISES **29**

TITRE I : L'AUTONOMIE DANS L'ORDRE JURIDIQUE INTERNE **32**

CHAPITRE I : LA MISE EN PLACE D'UNE STRUCTURE EUROPÉENNE DE GESTION DES CRISES INTEGREE **37**

SECTION I : Les organes principaux de la gestion des crises **39**
PARAGRAPHE I : Le rôle prépondérant du Haut représentant dans la gestion des crises **39**
A] La représentation de l'intérêt général supérieur de l'Union **40**
1) L'évolution de la fonction de Haut représentant **40**
2) L'intérêt général comme élément catalyseur des actions européennes **44**
B] Les acteurs au service du Haut représentant **48**
1) Du Cabinet du Haut représentant au Service européen pour l'action extérieure **49**
2) Les ressources diplomatiques **52**
PARAGRAPHE II : Le Conseil européen et le Conseil de l'UE : organes clés en matière de prise de décision **54**

SECTION II : Les organes subsidiaires de la gestion des crises **62**
PARAGRAPHE I : Les organes chargés du déroulement de la gestion des crises **64**
A] Le COPS : l'organe de fonctionnement de la gestion des crises **64**
B] Le Comité militaire de l'Union européenne : un simple rôle de conseiller militaire **66**
C] L'État-major de l'Union européenne : au stade embryonnaire d'organe consultatif **67**
D] Le Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises : organe en développement **68**
PARAGRAPHE II : Les organes en support à la politique européenne en matière de gestion des crises **70**

CHAPITRE II : LES CONSÉQUENCES DE LA DÉLÉGATION DU POUVOIR D'EXÉCUTION EN TERMES D'AUTONOMISATION DE L'UE **74**

SECTION I : La gestion courante de la crise par les organes de l'UE **75**
PARAGRAPHE I : Le rôle déterminant du COPS dans toutes les phases procédurales de la gestion des crises **76**
PARAGRAPHE II : La signification juridique de l'unification progressive des structures de commandement **82**
A] La chaîne de commandement préétablie et unifiée des missions civiles **83**
B] Les lacunes de la chaîne de commandement des opérations militaires **86**

SECTION II : La gestion des rapports avec les tiers par les organes de l'UE 93
PARAGRAPHE I : La gestion des rapports permanents et opérationnels avec les organisations internationales 94
A] Les rapports avec l'ONU dans le cadre de l'autonomie décisionnelle et opérationnelle de l'UE 95
B] Les relations permanentes entre l'UE et l'OTAN dans le cadre des accords Berlin Plus 100
C] Les rapports entretenus avec l'Union africaine 101
PARAGRAPHE II : La gestion des rapports permanents et opérationnels avec les États tiers 102
A] La gestion des contributions des Etats tiers aux opérations/missions de l'UE 103
1) Le rôle majeur du Haut représentant dans la négociation des accords sur la participation d'États tiers aux opérations/missions de l'UE 103
2) Les choix décisionnels du COPS en matière de contributions d'États tiers 106
B] Les mandats de négociation permanents accordés aux organes de l'UE en matière d'accords avec les États hôtes quant au statut des forces 108
Conclusion du Titre I 110

TITRE II : L'AUTONOMIE DANS L'ORDRE JURIDIQUE INTERNATIONAL 112

CHAPITRE I : UNE CAPACITÉ DE CONCLUSION D'ACCORDS INTERNATIONAUX ÉTENDUE 115

SECTION I : L'étude de la pratique bien établie des accords internationaux **115**
PARAGRAPHE I : La fin du débat sur la personnalité juridique internationale de l'UE 115
PARAGRAPHE II : Les différentes catégories d'accords conclus dans le cadre de la gestion des crises 116
A] Les accords concernant le statut des forces 118
B] Les accords concernant la participation d'États tiers à la gestion des crises 118
C] Les accords sur l'échange d'informations classifiées 120
D] L'accord conclu avec la CPI 122

SECTION II : L'étude de la pratique des arrangements informels **124**

CHAPITRE II : UN RÉGIME EUROPÉEN EN MATIÈRE DE PRIVILÈGES ET D'IMMUNITÉS CONTESTÉ ET CONTESTABLE 128

SECTION I : Un régime européen en totale contradiction avec le régime onusien **130**
PARAGRAPHE I : Un régime onusien fondé sur le degré de responsabilité supporté par les membres des OMP et sur le mandat de l'opération 131
A] L'importance du principe de l'immunité fonctionnelle 131
B] La pratique et les principes onusiens comme reflet du droit international coutumier ? 133
PARAGRAPHE II : Un régime européen d'application générale à l'ensemble du personnel sans considération des responsabilités et du mandat de l'opération 134
A] Une pratique octroyant des privilèges et des immunités équivalents à ceux des agents diplomatiques de la Convention de Vienne 134
B] L'étude des modèles d'accord sur le statut des forces/missions 136
1) Les réflexions internes remettant en question la pratique européenne 137
2) L'unicité d'application des privilèges et des immunités à l'ensemble du personnel pour tous les mandats 138
C] Le pouvoir souverain de l'État hôte d'accepter de tels privilèges et immunités 141

SECTION II : Les limites du régime européen en matière de privilèges et d'immunités **142**
PARAGRAPHE I : L'étude des dispositions sur les privilèges et immunités contenues dans les accords sur le statut des forces 142
PARAGRAPHE II : L'étude des limites des dispositions 145

CHAPITRE III : UN RÉGIME DE LA RESPONSABILITÉ INTERNATIONALE COMPLEXE ET INSATISFAISANT **154**

SECTION I : L'imputabilité en matière d'opérations militaires ou de missions civiles **155**
PARAGRAPHE I : Le critère du contrôle sur le comportement des forces **156**
A] La responsabilité déterminée en fonction du degré de contrôle effectif : position dominante **156**
B] Les divergences jurisprudentielles : critère du contrôle effectif ou critère du contrôle ultime ? **159**
PARAGRAPHE II : L'imputation à l'UE des actes commis lors des opérations/missions européennes **163**
A] L'imputation incertaine à l'UE des actes commis en matière militaire **164**
B] L'imputation à l'UE des actes commis en matière civile **172**

SECTION II : La complexité du régime de la responsabilité internationale des organisations internationales et les solutions palliatives **174**
PARAGRAPHE I : La responsabilité des États membres lors des opérations et des missions de l'UE **175**
PARAGRAPHE II : La responsabilité des membres des forces de l'UE **176**
A] La compétence limitée de l'État hôte en matière civile et administrative **177**
B] La compétence exclusive des États membres en matière pénale ou le principe de la loi du drapeau **179**
C] La responsabilité des membres des forces et la chaîne de commandement **181**
PARAGRAPHE III : Les possibilités offertes aux particuliers **184**
A] L'établissement d'un mécanisme alternatif : le régime spécifique prévu par le statut des forces **185**
1) Sur la possibilité d'un régime alternatif **185**
2) L'exclusion des réparations pour des dommages et préjudices issus des nécessités opérationnelles **186**
3) Le régime de règlement des différends **189**
B] Les questionnements sur l'existence d'autres possibilités ouvertes aux particuliers **192**
1) Les possibilités contentieuses **192**
2) Le bénéfice de la protection diplomatique **195**
Conclusion du Titre I **197**
Conclusion de la Première Partie **198**

SECONDE PARTIE : L'INTERVENTION EFFECTIVE DE L'UNION EUROPEENNE DANS LA GESTION DES CRISES **200**

TITRE I : L'ANALYSE DU CADRE D'INTERVENTION DE L'UE DANS LE MAINTIEN DE LA PAIX **201**

CHAPITRE I : LA REGLEMENTATION JURIDIQUE DE L'UE CONFRONTEE AU CADRE DE LA CHARTE **205**

SECTION I : Le faible recours au Chapitre VIII de la Charte **206**
PARAGRAPHE I : L'acception large du type d'organisations régionales visé **206**
PARAGRAPHE II : Les positions onusiennes en faveur d'une réactivation du Chapitre **210**
PARAGRAPHE III : Le Chapitre VIII et le Conseil de sécurité **214**
A] La subordination des organisations régionales au Conseil de sécurité **214**
B] Le non-recours au Chapitre VIII de la part du Conseil de sécurité **216**

SECTION II : L'émancipation régionale par rapport au cadre onusien **218**
PARAGRAPHE I : La non reconnaissance d'un lien de subordination et une interprétation large des possibilités d'intervention **218**
A] Les réglementations des organisations régionales **220**
B] L'analyse des démarcations régionales **229**
PARAGRAPHE II : Les ambiguïtés de la réglementation de l'Union européenne **232**

CHAPITRE II : LES CONDITIONS DE LICEITE ET LEGITIMITE INTERNATIONALE **240**

SECTION I : Le consentement des parties au conflit dans les missions civiles **244**
PARAGRAPHE I : Les missions traditionnelles et leur fondement consensuel **245**

A] Les caractères essentiels des missions civiles "traditionnelles" **245**
B] L'étude des missions civiles "traditionnelles" européennes **247**
PARAGRAPHE II : Le fondement des missions civiles dotées de pouvoirs exécutifs **252**
A] La présentation des missions dotées de pouvoirs exécutifs **253**
B] L'étude de la mission EULEX Kosovo **254**
1) La présentation de la mission EULEX Kosovo **254**
2) La présentation des compétences d'exécution de la mission **255**
3) Les fondements de la mission EULEX Kosovo **257**
C] La légalité et la légitimité des missions dotées de pouvoirs exécutifs **261**

SECTION II : L'autorisation du Conseil de sécurité pour les opérations militaires **265**
PARAGRAPHE I : Les opérations militaires menées à la demande du Conseil de sécurité **268**
A] Les éléments caractéristiques de la délégation **268**
B] L'étude des cas de délégation à l'Union européenne **271**
1) L'opération Artémis **271**
2) L'EUFOR RD Congo **272**
3) L'opération EUFOR Tchad/RCA **276**
4) L'opération Atalanta **279**
PARAGRAPHE II : Les opérations militaires décidées sur initiative de l'Union européenne **283**
A] L'absence d'un cadre juridique précis, une pratique fluctuante du Conseil de sécurité **283**
B] L'étude des autorisations conférées par le Conseil de sécurité aux opérations militaires européennes **286**
1) L'opération Concordia **286**
2) L'opération EUFOR ALTHEA **288**
C] Une tentative de caractérisation des déficiences du Conseil de sécurité **290**
Conclusion du Titre I **297**

TITRE II : LA CONTRIBUTION AUX EVOLUTIONS DU MAINTIEN DE LA PAIX **300**

CHAPITRE I : L'ENRICHISSEMENT SUBSTANTIEL DES OPERATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX **303**

SECTION I : La contribution à la dimension civile des opérations de maintien de la paix **304**
PARAGRAPHE I : L'intégration des innovations onusiennes dans la conception européenne **306**
A] La délimitation du concept de gestion civile des crises **306**
B] Vers un concept global de gestion de crise **308**
1) Les développements conceptuels des missions de police **309**
2) La conception globale de l'UE **313**
PARAGRAPHE II : L'apport régional de la réforme du secteur de la sécurité à la conception onusienne **317**
A] Une innovation régionale **317**
B] La signification du concept **321**

SECTION II : La contribution à la dimension normative des opérations de maintien de la paix **324**
PARAGRAPHE I : Le renforcement des normes applicables aux opérations de maintien de la paix **325**
A] L'introduction des résolutions du Conseil de sécurité dans l'ordre juridique européen **325**
B] L'applicabilité du DIH et du DIDH aux opérations de maintien de la paix **329**
1)L'applicabilité du droit international humanitaire **330**
a/ Les arguments en faveur de l'applicabilité **330**
b/ La question du droit applicable **333**
c/ La position de l'UE **335**
2) L'applicabilité du droit international des droits de l'Homme **337**
a/ Les positions onusienne et doctrinale **338**
b/ La position de l'UE **340**
α/ Le respect du DIDH par l'UE **341**
β/ L'inclusion des droits de l'homme dans les mandats **343**
PARAGRAPHE II : Les problèmes posés par la densification des normes applicables aux opérations de maintien de la paix **346**
A] La nécessité d'un socle normatif commun aux opérations européennes **346**

1) Les normes d'application commune **346**
2) La disharmonie en matière pénale **350**
B] La nécessité d'un socle normatif commun aux opérations de maintien de la paix **351**
1) La coopération avec certaines juridictions internationales **352**
2) Le droit applicable dans le cas d'administration d'un territoire **353**
3) L'enchevêtrement des normes applicables **355**
PARAGRAPHE III : L'absence de contrôle interne **357**

CHAPITRE II : LE RENFORCEMENT DU SYSTEME MULTILATERAL **360**

SECTION I : Le multilatéralisme comme principe de base dans la gestion de crise **361**
PARAGRAPHE I : La signification concrète du principe **362**
PARAGRAPHE II : Les objectifs sous-jacents à la coopération européenne **364**

SECTION II : La disparité des partenariats dans la pratique **366**
PARAGRAPHE I : L'inégalité des supports européens à ses partenaires **367**
A] L'UE et l'ONU : une relation dans le respect de l'autonomie décisionnelle et opérationnelle de l'UE **369**
1) Le renforcement théorique **370**
2) Le renforcement opérationnel **372**
3) Les limites de la coopération **376**
B] L'UE et l'UA : une coopération technique, financière et institutionnelle **380**
C] L'UE et l'OSCE : une coopération réduite au minimum **383**
D] Les partenariats négligés **385**
PARAGRAPHE II : Le support de tiers aux opérations/missions de l'UE basé sur un rapport d'égalité **386**
A] La coopération opérationnelle : les possibilités offertes par le cas de la mission en Aceh **387**
B] L'UE et l'OTAN : un partenariat mis entre parenthèses au profit de l'autonomisation de l'UE **390**
C] Le partenariat avec les États tiers : l'acceptation des conditions posées par l'UE dans la gestion des crises **395**
Conclusion du Titre II **397**
Conclusion de la Seconde Partie

CONCLUSION GENERALE **399**

BIBLIOGRAPHIE **406**
INDEX THEMATIQUE **481**

L'Union européenne et le maintien de la paix

Thèse soutenue le 30 novembre 2010, par Florence Ducroquetz sous la direction de Mme Laly-Chevalier et de Mr Forteau dans le cadre du CERAPS, en droit public

Depuis 2001, l'UE a mené plus d'une vingtaine d'opérations militaires et de missions civiles, et elle est désormais considérée comme une organisation majeure dans le domaine du maintien de la paix. Longtemps perçue comme une organisation intergouvernementale, la mise en place d'une structure européenne de gestion des crises intégrée au cœur de l'organisation, ainsi que la délégation de la gestion courante de la crise aux organes européens, ont participé à l'autonomisation progressive de l'UE par rapport à ses Etats membres. Cette autonomisation de l'organisation se manifeste également dans l'ordre juridique international. Tout un corps de règles s'applique alors à l'UE du fait de son intervention dans l'ordre juridique international, notamment les règles relatives à la responsabilité internationale des organisations régionales. L'intervention effective de l'Union européenne dans le domaine du maintien de la paix – en tant qu'organisation régionale – s'inscrit dans un cadre juridique imprécis. Or, le phénomène de régionalisation a pu être interprété comme portant préjudice au système de sécurité collective instauré par la Charte des Nations unies. Partant, deux aspects de l'intervention effective de l'UE appellent analyse : celui de la conformité de son action au cadre onusien et celui de sa contribution aux évolutions du maintien de la paix.

Mots clefs français : gestion des crises, opération militaire, mission civile, ONU, système de sécurité collective, régionalisation, organisation régionale, accord international, immunité, responsabilité, droit international humanitaire, droit international des droits de l'homme, État de droit, autonomie, multilatéralisme, organe subsidiaire, usage de la force, autorisation, délégation, contrôle effectif, contrôle ultime, Conseil de sécurité.

The European Union and Peacekeeping

PhD thesis defended on November 30, 2010, by Florence Ducroquetz, supervised by Mrs Laly-Chevalier et Mr Forteau inside the CERAPS, Public Law

Since 2001, the EU has conducted more than twenty military operations and civilian missions, and is now seen as one of the leading organizations in the field of peacekeeping. For a long time perceived as an intergovernmental organization, the establishment of an integrated structure for crisis management into the heart of the organization, as well as the delegation of this crisis management to the different European organs, have contributed to the gradual empowerment of the EU toward its member states. This process of becoming autonomous is also evident in the international legal order. A large set of rules thus applies to the EU due to its involvement in the international legal order, including rules relating to the international responsibility for regional organizations. The effective intervention of the European Union in the field of peacekeeping – as a regional organization – is in keeping with an unclear legal framework. However, the phenomenon of regionalization could have been interpreted as prejudicing the collective security system established by the UN Charter. Two aspects of the effective intervention of the European Union call for analysis : the conformity of its action to the UN framework and its contribution to the evolution of peacekeeping.

Keywords : crisis management, military operation, civilian mission, UN, collective security system, regionalization, regional organization, international agreement, immunity, responsibility, international humanitarian law, international law of human rights, rule of law, autonomy, multilateralism, subsidiary organ, use of force, authorization, delegation, effective control, ultimate control, Security Council.

Unité de recherche/Research unit : CERAPS
Ecole doctorale/Doctoral school : Ecole doctorale SJPG

Université/University : *Université de Lille-Nord-de-France*