

Somme toute, un livre stimulant, qui s'inscrit dans la lignée des autres ouvrages de l'Institut Watson sur les conflits dans l'univers post-soviétique. À recommander au néophyte soucieux de s'instruire, mais aussi à ceux qui ont « vécu » ce conflit, afin qu'ils en fassent une analyse critique et s'interrogent, avec le recul du temps, sur la pertinence des choix faits.

*Marion Harroff-Tavel*  
Ex-déléguée générale adjointe  
pour l'Europe orientale et l'Asie centrale

---

**Michael J. Kelly, *Peace Operations*, Australian Government Publishing Services, Canberra, 1997, 450 pages (environ).**

Le rédacteur de la *Revue* m'a fait observer qu'il s'agissait à première vue d'un livre important. C'est véritablement un livre important, d'une utilité évidente non seulement pour les juristes militaires, mais aussi pour les étudiants en droit international, auxquels il permettra d'évaluer l'application pratique du sujet. J'aimerais que ce livre soit inscrit au programme des collèges militaires et des écoles d'administration et qu'il soit lu par les fonctionnaires de l'ONU, car ce sont, pour une large part, les enseignements qu'il est possible de tirer de l'expérience en Somalie qui ont poussé le commandant Kelly à consigner ses réflexions. Il cite un administrateur militaire qui écrit en 1948 :

« Peut-être est-ce seulement lorsqu'un juriste international sera lui-même invité à participer aux affaires juridiques d'une administration militaire en tant qu'officier de l'armée qu'il appréciera réellement les diverses difficultés qui peuvent se présenter et qu'il cherchera à y apporter une solution dans un manuel que — espérons-le — il rédigera. »<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Lord Rennell of Rodd, *British Military Administration of Occupied Territories in Africa During the Years 1941-1947*, H.M.S.O., 1948, p.322.

Ces mots sont tout aussi pertinents aujourd'hui qu'ils l'étaient il y a 50 ans. Il importe que les dirigeants, lorsqu'ils définissent des mandats, conçoivent des plans d'intervention, organisent les forces et rédigent des règles d'engagement, comprennent et tiennent compte des situations délicates dans lesquelles on demande aux soldats d'agir. Souvent, des éléments relativement subalternes doivent prendre rapidement des décisions difficiles, qui peuvent être lourdes de conséquences. En dernière analyse, ils doivent sentir qu'ils ont l'autorité et qu'il jouissent du soutien nécessaire, pour faire ce qu'ils jugent opportun dans les circonstances auxquelles ils sont confrontés. Engager une action audacieuse et décisive au moment voulu peut être extraordinairement payant ; s'abstenir d'agir en attendant des instructions peut s'avérer désastreux. La sélection et la formation du personnel affecté aux opérations de maintien de la paix revêtent donc la plus haute importance. Ces opérations nécessitent des troupes intelligentes, motivées, impartiales et disciplinées et des dirigeants exigeants mais justes.

Le commandant Kelly adresse des recommandations similaires aux militaires, affirmant que « le véritable défi que doivent relever les militaires est de s'attaquer à l'anarchie qui sévit dans un État, au point de menacer la paix et la sécurité internationales » et que « les chefs doivent comprendre que les conflits de faible intensité sont souvent aussi politiques que militaires », sinon plus. Le fait est que les opérations de maintien de la paix sont très différentes des opérations militaires classiques et qu'elles exigent des compétences et des capacités d'intervention différentes.

Je pense que les historiens qui étudieront les années 90 y verront une décennie d'occasions manquées par la communauté internationale dans ses efforts pour pacifier les foyers de conflit dans le monde. Ce n'est que lentement que les leçons sont apprises, ce qui signifie que les erreurs sont répétées. Une chose est claire : une action rapide et déterminée peut être efficace pour prévenir les effusions de sang, les souffrances et les destructions. Les groupes armés qui tiennent un pays en otage ne respectent que la force supérieure. Ils sont prompts à tirer parti de la faiblesse. Mais toute opération de maintien de la paix nécessite de l'intelligence et de la sensibilité autant que de la force pure ; si le public a le sentiment d'un échec ou d'une réaction exagérée, son soutien sera sérieusement diminué. De surcroît, construire la paix est un processus long et douloureux qui ne peut être mené à bien dans l'urgence et dans un délai déterminé. Faute d'en être conscient, les ressources, l'argent et les améliorations difficilement obtenues sont souvent gâchés. Les forces de maintien de la paix doivent être spécialement entraînées et organisées. Si une intervention musclée assurée

par une force de réaction rapide fortement armée est en général nécessaire, il faut aussi consacrer des efforts intenses aux relations avec les autorités civiles, aux renseignements, aux questions juridiques, à la coopération entre civils et militaires et à la coordination des activités des organisations extérieures, de façon à pouvoir conduire une action aussi efficace que possible. Par dessus tout, on doit savoir clairement à qui incombe la responsabilité des opérations et il ne doit y avoir aucun désaccord entre les différentes composantes de la structure de maintien de la paix.

Le commandant Kelly était conseiller juridique du contingent australien qui faisait partie de la Force d'intervention unifiée, déployée en Somalie au début de 1993, en application de la résolution 794 (1992) du Conseil de sécurité de l'ONU. « C'était une opération de maintien de la paix au titre du chapitre VII, engagée à des fins humanitaires dans un État qui s'était désintégré », et « qui s'est transformée en une mission de restauration de l'État lorsque la résolution 814 (1993) a été ajoutée [à son mandat] ». Comme le commandant Kelly a une connaissance approfondie de la question, il est de notre intérêt d'écouter attentivement ce qu'il a à nous dire.

Il commence par exposer les faits, examinant la question de l'intervention humanitaire dans d'autres États, et conclut que, sans un mandat du Conseil de sécurité de l'ONU, il n'existe pas de droit unilatéral (par opposition à un droit fondé sur le consensus) d'intervenir à des fins humanitaires — même dans le cas d'un crime de génocide — hormis, éventuellement, lorsqu'un État s'est complètement désintégré et qu'il n'y a donc pas de souveraineté à laquelle porter atteinte. Le deuxième chapitre examine l'expérience de l'intervention proprement dite dans des pays comme l'Irak, l'ex-Yougoslavie, le Cambodge et le Rwanda, de tristes exemples d'actions trop mesurées, trop tardives et trop brèves. L'ordre public devient une question importante lorsque les forces ont créé un environnement stable, mais il faut pour cela une police, un ministère public et un pouvoir judiciaire.

Viennent ensuite la question du fondement juridique sur lequel s'appuient les forces d'intervention, et l'examen d'exemples passés d'occupation non belligérante, soit sur invitation du gouvernement légitime, soit en application d'un traité de paix, pour garantir des réparations ou protéger des intérêts nationaux. Au chapitre 4, le commandant Kelly développe sa théorie selon laquelle, au moins en pratique si ce n'est en droit, il faudrait que la quatrième Convention de Genève de 1949 serve de cadre juridique aux opérations des forces d'intervention, tout particulièrement celles qui ont été « mises à disposition », voire éventuellement, les « casques bleus ».

Le chapitre suivant examine les droits et les obligations prévus par cette Convention ; le commandant Kelly soutient que les forces d'intervention ne devraient pas hésiter à appliquer la Convention, car elles peuvent y trouver de nombreuses pistes pour les guider, notamment dans des cas comme la Somalie, où le gouvernement s'est disloqué et où les forces mandatées par l'ONU sont devenues l'autorité responsable. Enfin, dans la partie juridique du livre, le commandant Kelly se penche sur la législation relative aux droits de l'homme dans le cadre des opérations de maintien de la paix, mais conclut que le respect des principes inscrits dans la quatrième Convention de Genève garantira que les droits de l'homme sont protégés.

La partie III du livre traite essentiellement de la Somalie. Le commandant Kelly décrit une situation « dantesque », un monde caractérisé par les affrontements entre clans et le banditisme, où l'ordre public n'existait plus, où jusqu'à 80% des secours étaient pillés et où les organisations d'aide humanitaire devaient louer les services de mercenaires pour assurer leur protection. C'est dans cet environnement que la Force d'intervention unifiée a été déployée. L'auteur estime que cette intervention a été très utile, mais qu'elle aurait pu l'être davantage. Les principaux problèmes étaient l'incapacité de désarmer les factions, qui ont simplement attendu le départ des forces mandatées par l'ONU pour exercer à nouveau leur influence, et l'incapacité à restaurer le pouvoir judiciaire, afin que ceux qui avaient commis des crimes soient traduits en justice. Cela a engendré de malheureux incidents, des soldats responsables du maintien de la paix d'un autre contingent, frustrés, se chargeant de faire justice eux-mêmes. Le manque d'expertise dans les affaires civiles a été un autre handicap, tout comme le fait de n'avoir pas pu prendre le contrôle des stations de radio, qui ont continué à diffuser de la propagande hostile. Revenant à son leitmotiv, le commandant Kelly affirme que l'application de la quatrième Convention de Genève aurait permis aux troupes « d'occupation » d'utiliser les biens publics, de contrôler les médias, de réorganiser le système judiciaire, de traduire en justice ceux qui avaient violé l'ordre public, d'orienter l'action des organismes d'aide humanitaire et de prendre le contrôle du trafic aérien, autant de mesures qui auraient contribué à construire une paix durable. En l'occurrence, une grande partie de ce qui a été accompli n'a été qu'éphémère.

Les commentaires du commandant Kelly sur les ordres d'ouvrir le feu transmis aux membres du contingent australien et sur la formation que ces soldats ont reçue peuvent présenter un intérêt particulier pour les lecteurs militaires. Ces actions étaient fondées sur la nécessité de ne pas s'aliéner la bonne volonté du peuple et sur les principes inscrits dans le droit de

la guerre, à savoir, identification de l'objectif, usage proportionné de la force en fonction de la menace (c'est-à-dire mortelle ou non) et minimisation des dommages accidentels. Lorsque la force de frappe mortelle était autorisée, les soldats n'étaient pas entraînés à tirer pour blesser. On n'insistait pas non plus sur les coups visés uniques, puisque la réaction dépendrait toujours de la menace. Dans son chapitre final, le commandant Kelly fait quelques suggestions pratiques sur la composition d'équipes chargées de mener des enquêtes militaires, de restaurer le pouvoir judiciaire et de développer la coopération entre civils et militaires.

À l'évidence, le commandant Kelly a largement profité de la possibilité qui lui était offerte de traiter son sujet à fond, ce qui fait que, les questions étant examinées sous différents angles, il y a de nombreuses répétitions. Avec un peu plus de concision et un index, le livre aurait été un excellent ouvrage de référence. Peut-être pourrait-on persuader l'auteur de rédiger un tel manuel. Quoi qu'il en soit, c'est un ouvrage de grande valeur, que je recommande. À ceux qui n'ont pas le temps de lire tout le livre, je conseillerai de lire au moins les chapitres 10 et 11.

A.P.V. Rogers  
Ancien directeur  
des Services juridiques de l'armée  
Royaume-Uni

---

**Thomas G. Weiss, David Cortright, George A. Lopez et Larry Minear, *Political gain and civilian pain: Humanitarian impacts of economic sanctions*, Rowman & Littlefield Publishers, Lannham/New York/Boulder/Oxford, 1997, 277 pages.**

**Larry Minear, David Cortright, Julia Wagler, George A. Lopez et Thomas G. Weiss, *Toward more humane and effective sanctions management: Enhancing the capacity of the United Nations system*, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Occasional Paper No. 31, 1998, 90 pages.**

Les sanctions économiques collectives figurent au nombre des mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée que le Conseil de sécurité