

Malaise dans la guerre : à quoi sert l'ONU ?

par Alain Pellet

DANS un point de vue publié dans *Le Monde* du 21 septembre, j'écrivais, un peu péremptoirement : « Non, ce n'est pas la guerre ! » Les faits ont démenti cette analyse ou cet exorcisme.

Ou plutôt, c'était vrai, et ce ne l'est plus. Avant le 7 octobre, on pouvait avoir des doutes sérieux sur la qualification juridique de la situation. Sans doute, les attentats terroristes du 11 septembre pouvaient-ils être considérés comme une « menace contre la paix », comme l'affirmait la résolution 1368 adoptée dès le lendemain par le Conseil de sécurité. Mais il n'en résultait pas un état de guerre au sens généralement accepté du mot. Si « attaque armée » il y avait, elle ne venait pas d'un Etat mais d'un groupe terroriste qui s'était même abstenu de signer son forfait. Et il fallait déployer un sérieux effort d'imagination juridique pour y voir une « agression armée » au sens que l'article 51 de la Charte des Nations unies donne à cette expression, même si le texte anglais de cette disposition (« armed attack ») se prêtait mieux à cette qualification. Quant à la riposte, elle restait indéfinie, quoique les déclarations belliqueuses du président George W. Bush eussent laissé peu de doute sur ses intentions d'utiliser la force armée.

Depuis le début des frappes américaines (7 octobre), l'ambiguïté est levée. Usant du « droit naturel de légitime défense individuelle ou collective » que leur reconnaît la résolution 1368, les Etats-Unis ont pris l'initiative d'un conflit armé international, au sens que les juristes donnent à cette expression. Si l'objectif demeure, en principe, l'éradication du terroris-

l'écroulement des Twin Towers, les Etats-Unis recherchent un blanc-seing auprès des Nations unies ; ils l'obtiennent immédiatement avec la résolution 1368 qui leur reconnaît le droit de légitime défense dont ils se prévalent toujours deux mois plus tard. Or c'était parfaitement inutile : la légitime défense est, aux termes de l'article 51 de la Charte, un droit « naturel » (« inhérent » dans le texte anglais), dont l'usage n'est pas subordonné à une constatation du Conseil de sécurité.

Depuis lors, les Etats-Unis s'acquittent formellement du « service minimum » qu'ils doivent aux Nations unies : conformément à la lettre de l'article 51, ils ont informé le Conseil (conjointement avec le Royaume-Uni) des grandes lignes des mesures prises « dans l'exercice de ce droit de légitime défense ». Mais l'esprit – au moins – de cette disposition n'est pas respecté. Ce même article 51 dispose en effet que de telles mesures « n'affectent en rien le pouvoir et le devoir qu'a le Conseil (...) d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour rétablir la paix et la sécurité internationales ».

Alors même que, dans le paragraphe 5 de sa résolution 1368, le Conseil s'était déclaré « prêt à prendre toutes les mesures nécessaires pour répondre aux attaques terroristes du 11 septembre et pour combattre le terrorisme sous toutes ses formes, conformément à ses responsabilités en vertu de la Charte », il n'a exercé celles-ci que sur ce second point. Pour ce qui est du premier aspect, l'adoption des mesures de riposte aux attentats contre le World Trade Center et le Pentagone, silence radio. Quand bien même, c'est la paix et la sécurité internationales globales qui sont

compétences du Conseil. Jusqu'à une date récente, la grande majorité des spécialistes de droit international considéraient que le Conseil de sécurité ne pouvait agir que pour faire face à une situation concrète et dans la seule mesure où cette situation l'exigeait. Or la résolution 1373 va très au-delà. Elle innove de deux manières : en se plaçant sur un terrain général et impersonnel (« tout acte de terrorisme international » y est qualifié de menace à la paix) et en agissant « en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies », qui lui permet de prendre des décisions obligatoires pour tous les Etats. Il existait bien quelques précédents dans un sens ou dans l'autre, mais jamais les deux perspec-

par le Conseil en adoptant la résolution 1373 revient, concrètement, à empêcher les Parlements des Etats qui savent à peu près ce que démocratie veut dire, de se prononcer.

Pas assez de Nations unies s'agissant de l'utilisation de la force armée ; peut-être un peu trop pour ce qui est de la lutte contre le terrorisme en général. *Quid* demain ? Là aussi, la situation est ambiguë : tout donne à penser que les Etats-Unis voudraient se décharger sur les Nations unies du fardeau de l'après-talibans. Non sans raison, Lakhdar Brahimi, le représentant spécial pour l'Afghanistan, fait part de ses inquiétudes : pour faire quoi ? Avec quels moyens ? Garantis pour combien de temps ?

On se plaint du « déficit démocratique » de la Communauté européenne ; c'est de vacuité qu'il faut parler dans le cadre de l'ONU, où aucune instance ne représente les peuples

tives ne s'étaient trouvées réunies dans une résolution unique. C'est, ici, d'une véritable législation internationale qu'il s'agit ; la mutation est essentielle.

En légiférant de la sorte, le Conseil de sécurité rend obligatoire pour les Etats le respect de dispositions figurant dans des conventions qu'ils n'ont pas forcément ratifiées, notamment celle de 1999 pour la répression du financement du terrorisme à l'égard de laquelle nombre de gouvernements, à commencer par celui

Les Etats-Unis ont une vision utilitariste et toute gaullienne de l'ONU que le général de Gaulle considérerait comme un « machin utile ». Il n'est pas sûr que la communauté internationale en ait encore trouvé le bon usage. Ni pour la menée de la guerre contre l'Afghanistan, ni pour la future et indispensable reconstruction de ce pays, ni même pour la lutte contre le terrorisme, un équilibre satisfaisant n'a été trouvé entre les injonctions de la superpuissance et le respect de la règle de droit.

mé, les opérations armées sont bien dirigées contre un Etat, l'Afghanistan, dont l'odieux régime politique a été, tardivement, diabolisé.

Sans doute l'action des « *alliés* » se surimpose-t-elle à un conflit **nettement civil** du fait de l'appui donné **aux seigneurs de la guerre** hosti-

menacées, les Nations unies laissent le champ libre aux Etats-Unis. Ce n'est conforme ni à l'esprit de la Charte ni à la déclaration d'intention du 12 septembre, ni à l'idée même de sécurité collective.

Il serait, au demeurant, injuste d'imputer aux seuls Etats-Unis la res-

des Etats-Unis, avaient manifesté une grande défiance. Ainsi se trouve contourné le principe fondamental selon lequel les traités internationaux ne lient les Etats que lorsqu'ils les ont ratifiés : ici, le Conseil impose le respect des clauses qu'il choisit, et, en créant un comité chargé de suivre l'application de la résolution, il se donne les moyens de faire **pression** sur les Etats récalcitrants **sur lesquels** il fait peser la menace de sanctions futures.

On pourrait se réjouir de cette « avancée » des Nations unies. Elle laisse cependant des sentiments mêlés. Un gouvernement (ou un législateur) mondial ne se justifierait que s'il s'accompagnait d'une dose **raisonnable** de démocratisation. On se **plaint** du « *déficit démocratique* » de la Communauté européenne ; c'est de vacuité qu'il faut parler dans le cadre de l'ONU, où aucune instance ne représente les peuples. Quant au Conseil de sécurité, il est composé de quinze Etats dont les performances démocratiques sont – c'est le moins que l'on puisse dire – très **inégales**. La Chine y siège, la Syrie et la Tunisie aussi. Or l'initiative prise

L'impasse à laquelle conduit la résolution 1368, adoptée dans la précipitation, dans un souci compréhensible de solidarité, en est l'illustration la plus criante. Ce n'est pas la seule. La mémoire des 4 300 victimes de l'attentat du 11 septembre mériterait de la part des Etats-Unis une attitude plus ouverte, plus **modeste**, plus constructive, et **devrait les conduire** à s'interroger davantage sur les manifestations de leur leadership autoproclamé.

Le suivisme (inégal) de leurs grands alliés ne les y incite guère. Espérons que leur « guerre » en Afghanistan et les actions qui pourraient suivre ne leur aliéneront pas, davantage encore, « *l'autre moitié du monde* » et que le laisser-faire dans lequel se complaisent les Nations unies ne détournera pas définitivement les opinions publiques de l'Organisation de New York.

Alain Pellet est membre et ancien président de la Commission du droit international des Nations unies, professeur à l'université Paris-X-Nanterre.

En abdiquant ses pouvoirs de contrôle et d'encadrement, le Conseil de sécurité a donné carte blanche aux Etats-Unis. Il peut la lui reprendre. Plus le temps passe, plus cela semble difficilement envisageable

les aux talibans. Mais tous les ingrédients d'un conflit armé international, au sens le plus strict de l'expression, sont là. Il s'agit bien, selon la définition des juristes du Comité international de la Croix-Rouge, d'un « *différend entre deux Etats et provoquant l'intervention des forces armées* », sans que l'absence de déclaration de guerre formelle ait d'importance : le conflit armé international est un fait, pas une intention.

On aurait tort de voir dans cette discussion sémantique pure argutie juridique : concrètement, les conséquences en sont fondamentales. Dorénavant, puisque conflit armé international il y a, le droit de la guerre doit s'appliquer, qu'il s'agisse des vieilles Conventions de La Haye relatives à la conduite des opérations armées ou des Conventions de la Croix-Rouge de 1949, complétées par le protocole de 1977 dont les principes généraux s'imposent aux belligérants, même si ni les Etats-Unis ni l'Afghanistan ne comptent parmi les 158 Etats qui l'ont ratifié.

De plus, les clauses d'exclusion liées aux risques de guerre que l'on trouve dans les contrats d'assurance et, plus généralement, dans de nombreux contrats de droit privé trouvent à s'appliquer dans toute la mesure où ils sont liés au conflit en cours – pas aux actes terroristes du 11 septembre.

L'ambiguïté est levée. Mais le malaise persiste.

Les Nations unies ont, à ce jour, adopté trois résolutions après la crise hyperterroriste de septembre. L'une, de l'Assemblée générale (résolution 56/1 du 12 septembre), est assez anodine. Les deux autres, du Conseil de sécurité (résolutions 1368 et 1373), le sont moins. Mais ce qui frappe d'emblée est la parcimonie des prises de position onusiennes : en 1990, le seul Conseil de sécurité avait adopté cinq résolutions dans le mois qui avait suivi l'invasion du Koweït par l'Irak ; neuf dans les deux mois suivants.

C'est un signe. Au lendemain de

responsabilité de **cette situation fâcheuse** à maints égards. **Tous les membres** des Nations unies, et le **secrétaire** général lui-même, **pourraient** en saisir le Conseil de sécurité. Ils s'en abstiennent, contribuant ainsi à l'affaiblissement de l'Organisation et créant un précédent regrettable qui étend très abusivement l'effet du droit de légitime défense reconnu par la Charte. D'autant plus que son exercice est subordonné au principe fondamental de la proportionnalité dont on peut douter qu'il soit observé et dont, en tout cas, **seul le Conseil de sécurité peut contrôler** le respect.

Davantage même. La **résolution 1368** reconnaît bien aux **Etats-Unis** et à leurs amis un droit de **légitime** défense, mais elle ne **définit** nullement à l'égard de qui celle-ci **peut** s'exercer. Après son adoption, l'exécutif américain a désigné **Oussama Ben Laden** comme l'homme dont il convenait de s'emparer « *mort ou vif* », puis son organisation **Al-Qaida** comme objet de sa « *croisade* » contre « *le Mal* » ; et l'un et l'autre **apparaissent**, en effet (mais on aimerait plus de preuves), de plus en plus **certainement** comme les **organiseurs** des attentats.

Très vite, la riposte a été **élargie** aux talibans. On ne pleurera pas sur le sort promis à cette fraction **obscurantiste** et tyrannique. Mais tout de même, peut-on bouter hors du **pouvoir** un gouvernement parce qu'il est dictatorial ? Et même parce qu'il **abrite** un terroriste avéré ? Pourquoi lui et pas d'autres ? Et s'il y en a d'autres, qui décidera si le **recours** à la force armée contre ceux-ci est **fondé** ? En abdiquant ses pouvoirs de contrôle et d'encadrement, le Conseil de sécurité a donné carte blanche aux Etats-Unis qui ne font pas mystère de leur intention de ne pas s'en tenir à l'Afghanistan. Il peut la lui reprendre. Plus le temps passe, plus cela semble difficilement envisageable.

Il est vrai qu'à l'inverse, la résolution 1373 (28 septembre), élargit, dans une direction inattendue, les