Les Nations unies

Par
JEAN-PIERRE COT
et ALAIN PELLET *

DÉCRIÉ naguère, le droit international est, aujourd'hui, l'objet de toutes les prévenances, et pas seulement dans la crise du Golfe. Il apparaît non seulement comme un moyen de règlement des différends, mais aussi comme un enjeu premier des relations internationales ; le *« nouvel ordre mondial »* c'est, d'abord, le règne du droit — vision généreuse, dont M. François Mitterrand s'est fait, dans son discours du 24 septembre dernier devant l'Assemblée générale des Nations unies, le porte-parole inspiré et convaincant.

Le droit n'existe pas « en soi »; il ne peut contribuer à infléchir la réalité que s'il la prend en compte, et le *« règne de la loi internationale »* que le président de la République appelle de ses vœux ne cessera d'être un slogan fécond que si une force crédible est mise au service de ce grand dessein et assure, avec une efficacité raisonnable, l'application des règles assises sur une légitimité incontestable.

Pour cela, les Nations unies constituent un instrument irremplaçable. Encore faut-il leur donner les moyens de jouer le rôle qui leur échoit et ne pas leur demander davantage qu'elles ne peuvent donner. Courtisée par tous, l'ONU a, aux yeux des Etats, des hommes politiques et des opinions publiques, toutes les séductions, mais chacun sait que la plus belle fille du monde...

L'intuition de 1945 conserve toute sa force. Il s'agissait alors de réagir contre l'échec de l'idéalisme wilsonien, dont la faillite de la Société des nations témoignait avec la force d'une terrible évidence. Au pacte de la SDN, dont les « fissures » faisaient la part belle à la guerre, et qui laissait la paix du monde dépendre de l'unanimité défensive de tous les membres de l'organisation, la charte des Nations unies répond par la prévision d'un système coercitif dont la mise en œuvre ne dépend que de l'accord des plus puissants.

Ce plus grand réalisme reposait pourtant sur un postulat erroné : la guerre froide a mis fin à l'entente des grands vainqueurs et, avec elle, à l'espoir d'une gestion efficace des crises majeures par l'Organisation. Le désaccord entre les Grands paralyse toute *« action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression »*, prévue par le chapitre VII, et ne permet guère que des réactions molles, faiblement organisées par le chapitre VI, consacré au règlement pacifique des différends.

Avec le désarmement idéologique cesse la neutralisation réciproque qui résultait de l'antagonisme Est-Ouest (1), et la construction de 1945 retrouve toute sa crédibilité. La crise du Golfe en témoigne. L'unité retrouvée des cinq Grands permet la résurrection du directoire imaginé en 1945 : toutes les décisions importantes se prennent à cinq, au grand dam parfois de certains gouvernements qui, non sans quelque raison, se formalisent d'être placés devant le fait accompli, mais n'ont guère d'autre possibilité que de soutenir les mesures ainsi arrêtées, quand bien même elles relèvent du chapitre III, sorti ainsi d'une longue hibernation.

L'armée de la paix

ON est loin, pourtant, d'avoir épuisé toutes les virtualités.

Les neuf résolutions adoptées à ce jour par le Conseil de sécurité à propos de la crise du Golfe peuvent être rattachées aux articles 39, 40, 49, 50, 51 et, peut-être, 41 de la charte et se limitent à décider des sanctions, pour l'essentiel non militaires — la résolution 665 du 25 août 1990, qui précise les conditions d'application de l'embargo, n'autorisant que de manière limitée et ambiguë le recours à la force, — et à mettre en place un dispositif de solidarité avec les Etats les plus touchés par ces mesures. Mais M. Chevardnadze a raison de souligner que la charte des Nations unies permet bien davantage que cela (2).

D'abord, une utilisation plus complète du chapitre VII. L'article 42 permet au Conseil de sécurité d'entreprendre, notamment *« par des forces aériennes, navales ou terrestres des membres des Nations unies »*, *« toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales »*; il peut le décider, justifiant ainsi des mesures militaires qui seraient prises par les forces présentes dans la région du Golfe si les moyens pacifiques échouaient Le rôle de légitimation de l'ONU ne serait pas négligeable, mais, dans cette hypothèse, elle ne ferait guère plus que « couvrir » les initiatives nationales et, d'abord, celles des Etats-Unis.

Or la charte permet à l'Organisation d'aller bien au-delà et d'avoir le plein contrôle de la riposte à la violation du droit international et d'encadrer efficacement la légitime défense collective de ses membres. L'article 43 prévoit en effet la création d'une véritable armée de la paix constituée par des contingents mis par les Etats à la disposition de l'ONU. Les accords nécessaires n'ont jamais été conclus ; il est temps de les signer. De même qu'il est temps de sortir de sa léthargie le comité d'état-major chargé de la direction stratégique de ces forces, comme l'a proposé le ministre soviétique des affaires étrangères (3). Il n'en résulterait pas forcément une action militaire, mais ce serait un nouveau signal adressé à l'Irak de la détermination, non pas de ses ennemis, mais des nations du monde d'agir unies sous une direction intégrée.

Comme le chapitre VII, le chapitre VIII de la charte a été dévoyé par la guerre froide. Consacrées aux accords et aux organismes régionaux, ses dispositions font de ces institutions des relais possibles des actions décidées par le Conseil de sécurité.

Certes, la division actuelle des Etats arabes limite les possibilités d'y recourir dans le cadre de la crise du Golfe, mais il faut penser au-delà et agir pour que la résolution de MM. Bush et Gorbatchev d'œuvrer *« pour le développement des structures régionales de sécurité* (4) *»* ne s'émousse pas. Du fructueux processus d'Helsinki pourrait sortir une nouvelle organisation de la sécurité collective régionale, plus conforme à l'esprit du chapitre VIII que les pactes militaires engendrés par la guerre froide, et adaptable à d'autres régions du monde.

Enfin la Cour internationale de justice, dont la charte fait dans son article 92 *« l'organe judiciaire principal des Nations unies »*, pourrait, et devrait, être appelée à jouer enfin pleinement son rôle de conscience juridique du monde, et contribuer ainsi au maintien, par le droit, de la paix et de la sécurité internationales. Après tout, qui, il y a quelques mois encore, eût pensé que le Tchad et la Libye soumettraient à la Cour mondiale leur très sensible différend sur la bande d'Aouzou ? Ils viennent de la saisir, donnant ainsi ses chances à la paix parce qu'ils acceptent le risque du droit. Et il n'est pas évident que certains — certains seulement — des griefs de l'Irak à l'égard du Koweït soient absurdes au regard du droit international. La Cour de La Haye, et elle seule, peut en décider.

Persistante fiction

MAIS ce serait une illusion de penser que l'application mécanique du texte de 1945 suffirait, ou même qu'elle soit possible. En quarante-cinq ans, le monde a changé. L'équilibre des puissances s'est modifié. Les Nations unies elles-mêmes ont évolué, manifestant d'ailleurs de cette manière une très remarquable faculté d'adaptation, gage de la malléabilité de la charte.

Le texte de 1945 est fondé sur le double postulat de l'égalité des cinq Grands et de leur supériorité par rapport aux autres Etats membres. Fiction déjà à l'époque. Fiction toujours aujourd'hui, mais pas exactement de la même manière ni pour les mêmes raisons.

* Jean-Pierre Cot, député au Parlement européen, et Alain Pellet, tous deux agrégés des facultés de droit, ont assuré la direction du commentaire, article par article, de *la Charte des Nations unies* (Economica, Paris, 1985).

? mais encore ?

En premier lieu, l'équilibre entre les Etats-Unis et l'Union soviétique était (paraissait) plus réel qu'aujourd'hui, quand bien même l'URSS sortait exsangue d'une guerre qui avait conforté la prospérité américaine. En tout cas, l'opposition des idéologies était bien réelle et nul ne pouvait parier à coup sûr sur le triomphe de l'une ou de l'autre. A l'heure actuelle, le déséquilibre s'est considérablement accru ; l'opposition s'est faite connivence ; et la Chine ne paraît guère en situation de reprendre la croisade idéologique communiste.

Quant à la France et à la Grande-Bretagne, elles ont confirmé, à la faveur de la crise du Golfe, qu'elles demeuraient les seuls « grands » capables de faire entendre une voix avec laquelle les superpuissances doivent compter, quand bien même il est clairement impossible de parler un langage différent. Elles pèsent cependant, et d'autant plus fort que, si la puissance militaire reste concentrée aux mains des Etats-Unis, ces derniers ont perdu leur suprématie économique au profit, d'abord, de l'Europe et du Japon.

Mais, ultime coup porté aux dogmes marxistes-léninistes, la crise du Golfe montre aussi que la puissance économique ne suffit pas. Certes, les Etats-Unis ont fait largement appel au soutien financier de leurs partenaires et créanciers, mais les plus riches de ceux-ci sont restés très en retrait sur les plans diplomatique et militaire, justifiant ainsi la composition, moins arbitraire qu'il n'y paraît, du Conseil de sécurité. La volonté des vainqueurs est, pour le Japon comme pour l'Allemagne, devenu choix délibéré.

Par le poids de son nombre, par la force de ses critiques et par la mauvaise conscience qu'il donnait aux pays riches, le tiers-monde, à la faveur des divisions du Nord, avait investi presque complètement l'ONU.

Substituée, à partir des années 60, à celle constituée autour des Occidentaux au sortir de la guerre, la nouvelle majorité des pays en voie de développement (d'ailleurs moins « automatique » qu'on ne l'a dit) ne peut probablement pas résister à la nouvelle donne planétaire. Le tiers-monde n'en a pas disparu pour autant et conserve sur les « mots votés » un réel pouvoir ; il sera intéressant de voir quel usage il en fera lors de l'actuelle session de l'Assemblée générale. Même s'il est tout à fait clair que l'affaire du Golfe est un problème d'abord « Sud-Sud » — mais menaçant pour la communauté internationale tout entière, — on peut penser qu'il y a quelques années, quelques mois peut-être, l'Assemblée, relayant d'habiles et démagogues dialecticiens, l'eût transformée, ou ressentie, comme un affrontement « Nord-Sud ». Il est peu probable qu'il en ira ainsi, malgré les efforts que déploieront M. Saddam Hussein et ses rares amis, et quelques nostalgiques de la guerre froide.

Il reste que, à l'ONU comme en dehors d'elle, le tiers-monde détient un pouvoir de légitimation dont les pays du Nord doivent tenir compte. Il est frappant que, aussi improbable qu'elle soit, la « solution arabe » non seulement n'est écartée par personne, mais encore est espérée par tous. Tout se passe comme si les cinq Grands recherchaient un relais pour renforcer la légitimité de leur action. L'Assemblée générale peut jouer ce rôle ; les instances régionales peuvent y contribuer aussi.

En 1985, nous écrivions : *« Face aux mutations qui ont marqué les quarante dernières années : guerre froide, décolonisation, défi du développement inégal, menace nucléaire... les Nations unies ont répondu en modifiant leur structure, leurs fonctions, la nature de leurs débats* (5). » Cette extraordinaire faculté d'adaptation constitue, sans aucun doute, la grande force de l'Organisation, qui peut s'adapter à l'« après-Yalta » et constituer, au moins partiellement, une alternative crédible à la crise du *leadership* mondial.

Ses atouts ne sont pas négligeables :

— Les secrétaires généraux qui se sont succédé depuis Dag Hammardskjöld ont, patiemment, acquis un pouvoir d'initiative et de proposition que, quel que soit son pessimisme actuel, M. Javier Perez de Cuellar manie avec une grande adresse et qui en fait un acteur politique d'importance ;

— l'organigramme, compliqué, de l'institution reflète assez fidèlement l'état réel des rapports de force actuels et, sans priver l'ensemble des Etats de l'illusion nécessaire d'un contrôle, concentre aux mains des plus puissants d'entre eux le pouvoir de décision véritable ;

— l'organisation a acquis un remarquable savoir-faire en matière de maintien de la paix : forces d'urgence, observateurs, médiation, conciliation, bons offices, — autant d'instruments dont les Nations unies ont appris à user, et avec plus de succès qu'on ne le dit.

Quelle alliance au service de la paix ?

La charte n'est pas un papyrus desséché. A l'écriture de 1945, directement inspirée de l'alliance de guerre, ont succédé deux lectures nouvelles.

Plus fidèle au texte de San-Francisco, la première faisait de l'organisation le cadre voyant de la guerre d'invectives dont l'Est et l'Ouest s'abreuvaient, exercice collectif et indispensable de défoulement homérique, suffisant pour éviter des affrontements directs plus meurtriers. A la faveur de circonstances très exceptionnelles, l'ONU contribua même certainement à éviter une catastrophe en 1950.

Mais la guerre de Corée impose aussi une nouvelle lecture de la charte. Désormais, les « choses sérieuses » se passent ailleurs. Le mécanisme de maintien de la paix prévu par la charte est paralysé au profit d'un partage incertain du monde en deux camps, au sein desquels chaque superpuissance fait régner l'ordre. Pâles succédanés du système imaginé en 1945, les « casques bleus » sont des soldats sans armes. Les « majorités automatiques » changent ; elles n'ont aucune prise sur la guerre et la paix.

Les bouleversements des dernières années, et singulièrement les événements de 1989-1990, ouvrent la voie à une troisième lecture. La réunification (certaine ?) du monde conduit, en apparence, à un retour à 1945. Mais on ne saurait se contenter d'un tel ressourcement. Le consensus mou de 1990 n'est pas l'unité contre un ennemi commun et la résignation y a plus de part que la volonté. C'est vrai du tiers-monde, terrassé par la pauvreté et la misère ; c'est vrai de la Chine, confrontée au défi du poids de son énorme population ; c'est vrai de l'Union soviétique, empêtrée dans des problèmes qui menacent jusqu'à son existence ; et ce peut l'être de certains Etats occidentaux qui, au fond d'eux-mêmes, acceptent mal l'arrogance américaine ou le rôle, trop limité à leurs yeux, qui leur est attribué.

La belle unanimité que révèle la crise du Golfe ne doit pas faire illusion. Même si elle ouvre des pistes de réflexion intéressantes, en définitive, elle pose, nous semble-t-il, plus de questions qu'elle n'en résout : quelle Sainte Alliance préservera désormais la paix du monde ? Quelle force assurera le *« règne de la loi internationale »* ? Et de quelle loi ? Cette crise doit être l'occasion d'y réfléchir. Faute de quoi l'anarchie ou l'hégémonie, ou les deux, risquent de constituer la réponse des faits. Les Nations unies peuvent trouver la réponse du droit ; encore faut-il que les forces, aujourd'hui considérables, qui leur font confiance les y aident.

JEAN-PIERRE COT et ALAIN PELLET.

---

(1) Discours de M. François Mitterrand à l'Assemblée générale, *le Monde* du 26 septembre 1990.

(2) Discours à l'Assemblée générale, *le Monde* du 27 septembre 1990.

(3) *Ibid.*

(4) Déclaration conjointe du 9 septembre, *le Monde* du 11 septembre 1990.

(5) Jean-Pierre Cot et Alain Pellet, *la Charte des Nations unies, commentaire article par article*, Economica, Paris, 1985.

Le Monde Diplomatique Novembre 1990