

CONCLUSIONS

par

ALAIN PELLET

Professeur à l'Université de Paris X-Nanterre

Membre et ancien Président de la C.D.I.

Je n'en fais pas mystère : j'aime assez, je l'avoue, conclure les colloques. Et ce m'est une raison supplémentaire de remercier Habib Slim et son inséparable Mondher Bel Hadj Ali, puisque non seulement ils nous reçoivent une nouvelle fois magnifiquement, mais encore ils me donnent l'occasion de me livrer à cet exercice que je trouve gratifiant.

Gratifiant, mais parfois astreignant: il faut tout écouter; et si le colloque est raté, ceci est un peu frustrant – surtout lorsque la « grande bleue » danse à quelques mètres avec ses tentations. Mais, en l'occurrence, je ne m'en plains pas. J'ai tout écouté et n'en ai ressenti aucune frustration car, très honnêtement, j'ai trouvé tout ce que j'ai entendu très spécialement intéressant – ce qui, bien sûr, ne veut pas dire forcément indiscutable; mais c'est un signe de vitalité de la pensée. Nos débats le prouvent : il n'y a pas, parmi nous, de « pensée unique », et nos discussions, toujours courtoises et amicales, ont été animées et, parfois, passionnées même si, sur l'essentiel, je crois que nous sommes assez largement d'accord.

Plusieurs intervenants ont rappelé que la Charte ne mentionne jamais explicitement la notion de sécurité collective, ni, *a fortiori*, ne la définit. Et pour cause: il ne me paraît pas évident qu'il s'agisse vraiment d'un système de sécurité collective, si on définit celle-ci comme « la garantie de la sécurité de chacun par tous », comme l'a fait M. Hatem Ben Salem, Secrétaire d'État aux Affaires Étrangères, hier matin. En fait, personne n'est assuré contre tous les autres - moins encore par tous les autres. Et, contrairement à Mondher Bel Hadj Ali, je ne crois pas que ce soit vrai pour les membres du Conseil de sécurité eux-mêmes. Le veto les garantit contre une action du Conseil de sécurité ; mais, il ne leur donne aucune assurance de sécurité en cas d'agression, contrairement à ce qui est le cas de certaines alliances régionales comme l'OTAN ou, mais différemment, de la Ligue des Etats Arabes dont a parlé Saïd Ihrai ; contrairement aussi à ce qui résulterait du bouclier anti-missiles, comme l'a montré M. Maâzoun tout à l'heure. Peut-être d'ailleurs la sécurité collective n'a-t-elle tout simplement aucun sens dans un monde unipolaire et ne peut-elle être envisagée que dans le très éventuel système multipolaire que vient d'évoquer Michaël Bothe.

Quoiqu'il en soit, la Charte n'organise pas vraiment une sécurité collective. Elle établit plutôt un « directoire mondial », une sorte de « sécurité coopérative », pour reprendre l'expression de Hans Peter Neuhold. Et, lorsqu'il fonctionne, celui-ci peut sembler donner une garantie raisonnable de maintien ou de rétablissement de la paix internationale.

Ceci étant, admettons l'équation selon laquelle la Charte établit un système de sécurité collective – et mieux vaut l'admettre car, sinon, point de colloque ! De toutes manières, il n'est pas douteux que l'ONU assure – ou est censée assurer – le « service public » de la paix et de la sécurité internationales, expression que j'emprunte à Paul Tavernier. Si tel est le cas, il est légitime de s'interroger sur les « métamorphoses » de ce service public ou de ce système (version optimiste) ou sur les risques de son écroulement ou de sa disparition pure et simple (version pessimiste ou peut-être, tout simplement, réaliste).

Le constat, mes chers collègues, vous l'avez tous fait: la sécurité collective (quelle que soit la réalité juridique que recouvre ce pavillon commode) ne se porte pas bien. Peut-être même qu'elle n'existe tout simplement plus. Et vous avez attribué la responsabilité de ce très regrettable état de choses à l'hyperpuissance. Je suis d'accord. Au fond, l'axe du mal ne passe sans doute pas où le situe George W. Bush, et même si Philippe Weckel n'est pas d'accord, il faut appeler l'invasion de l'Irak par son nom: c'est bien une agression !

Certes ce n'est pas la première agression, même innommée, dans l'histoire du monde depuis 1945. Mais, parce qu'elle est le fait des États-Unis, ses retombées sur le système mondial sont infiniment plus dramatiques que celles qui l'ont précédée, qu'il s'agisse, pour n'en donner que deux exemples, de l'Iraq contre l'Iran, puis celle de ce même Iraq contre le Koweït. Mais, l'agression américaine de 2003 suffit-elle à mettre à bas le système du maintien de la paix, tel qu'il a été institué par la Charte ?

Vous avez tous considéré que la sécurité collective, instituée en 1945, constitue notre horizon juridique indépassable et que les règles de la Charte demeurent le droit positif. Ici aussi, je suis d'accord, ou plutôt je voudrais l'être. A vrai dire, à cette question fondamentale, je suis pourtant tenté, comme Eric David l'a fait s'agissant d'un autre problème, de donner une réponse de Normand. Le système de la Charte est-il mort sous les coups qui lui ont été portés par les États-Unis ? oui ... et non.

Vous avez tous dit non – mais, ce pourrait être oui. Sans aucun doute, une violation d'une règle du droit international, des violations du droit international, même graves et répétées, ne constituent pas la preuve que les règles violées n'existent pas ou plus. Et l'on peut même soutenir qu'au contraire, les violations du droit peuvent être le signe, le révélateur, de l'existence de la règle.

Mais lorsque l'on croit, comme moi - et je le crois vraiment - que le droit est engendré par des rapports de force, on ne peut pas, me semble-t-il, soutenir imperturbablement que le droit sort indemne de la contestation radicale dont il fait l'objet, en paroles et en actes, de la part du plus puissant de ses destinataires,

surtout lorsque celui-ci n'est pas si isolé que cela, comme l'a fait remarquer Philippe Weckel, même si les soutiens dont ont bénéficié les États-Unis ont perdu d'excellentes occasions de se taire, comme l'a déclaré le Président Chirac, d'une façon peu diplomatique à propos des pays de l'Est de l'Europe.

Ceci dit, à la réflexion, notre système de sécurité collective est certainement mal en point, mais il n'est pas tout à fait mort. Et *La Caroline*, chère à Théodore Christakis n'est pas remise à flot. Non seulement le mépris dont le système des Nations Unies est victime continue de faire l'objet de protestations, mais encore les États-Unis eux-mêmes et leurs amis continuent à l'invoquer, au moins lorsque cela les arrange.

Pauvres États-Unis dont Théodore Christakis a rappelé qu'ils sont eux-mêmes, traditionnellement, les plus hostiles à la légitime défense préventive ! Pauvres États-Unis qui n'arrêtent pas d'être victimes d'agressions – ou de le croire ; ou de le dire. Naguère de la part de la Grenade ou du Panama, puis du Nicaragua et de l'Iran, même si, dans ces deux derniers cas, la C.I.J. leur a, espère-t-on, ouvert les yeux par ses deux arrêts de 1986 et de 2003 : non, ils n'agissaient pas en état de légitime défense lorsqu'ils minaient les ports du Nicaragua ou lorsqu'ils détruisaient les plateformes pétrolières iraniennes. Mais, ce n'est pas le plus important : dans tous ces cas, les États-Unis ont *invoqué* la légitime défense collective, c'est-à-dire l'article 51 de la Charte, comme l'Administration Bush l'a fait à propos de l'agression en Iraq qui a été, furtivement au plan international, plus durablement en direction de l'opinion publique américaine, également justifiée sur le plan de la légitime défense. Et, qu'il s'agisse de la résolution 1368 (2001) ou de la résolution 1546 (2004) (il s'agit dans les deux cas de résolutions d'origine américaine auxquelles les Français ont donné un petit coup de pouce), l'empressement des États-Unis à faire « entrer le Conseil de sécurité dans le domaine de la légitime défense », pour reprendre l'excellente expression de Luigi Condorelli, affermit le système, plus qu'il ne l'affaiblit, même si l'n'est pas forcément parfaitement orthodoxe, au regard de l'article 51 de la Charte.

Et le fait que, dans le cas de l'Iraq, les États-Unis aient, malgré tout, recherché la bénédiction du Conseil de sécurité, sur l'insistance, il est vrai, de Tony Blair, est tout aussi significatif. Certes, ils sont passés outre l'absence d'autorisation préalable du Conseil, mais ils l'ont recherchée, non seulement en essayant d'obtenir une nouvelle résolution, mais aussi en interprétant, même si c'est d'une façon aberrante, la résolution 1441 (2002) comme s'ils l'avaient obtenue. Du même coup, ils ont reconnu la pérennité du système.

Toujours le même constat donc : le système est malade, mais, il n'est pas juridiquement mort. Notre Président du jour avait raison hier : les règles de la Charte sont malmenées, elles sont triturées, elles sont violées. Mais, comme il l'a dit, « elles sont bien là » - peut-être pas pour toujours, mais, aujourd'hui, certainement oui. Finalement, je suis moins normand qu'Éric David !

Ceci dit, le diagnostic est tout de même préoccupant et la question de la thérapie se pose avec beaucoup d'acuité. Si, comme l'a dit Mehdi Taje, ce matin, le système est en transition, la question fondamentale est de savoir alors: en

transition vers quoi ? Et je crois que si un sursaut n'intervient pas, on aboutira, rapidement, à un « non-système », c'est-à-dire à la loi de la jungle qui est, évidemment, impitoyable pour le faible. Ceci étant, je crois qu'un sursaut est possible, dans le cadre de la Charte, telle qu'elle est actuellement rédigée, en espérant qu'elle ne réagira pas « comme les bactéries face aux antibiotiques ».

Comme je ne dispose pas d'un temps infini, je vais brièvement indiquer ce qui m'a frappé et parfois troublé, dans ce qui a été suggéré par les uns et par les autres, en suivant un plan institutionnel qui est aussi, à peu près, celui retenu par les organisateurs de notre colloque.

Que peut faire d'abord le *Secrétaire général* ? Comme Paul Tavernier, je me situe plutôt dans son « fan-club ». Je ne crois pas, pourtant, que l'on puisse en attendre grand chose, sauf peut-être espérer qu'il recoure plus largement à l'article 99 de la Charte et qu'il joue pleinement le rôle, qu'il assume assez bien déjà, d'autorité morale, de « grande âme ». Peut-être peut-on espérer qu'il parle vrai plus clairement, en disant « agression », plutôt qu'« illicéité » ; qu'il parle plus vite aussi. Mais, en rappelant tout de même que ses responsabilités politiques et institutionnelles l'obligent à plus de prudence qu'un simple professeur de droit, même quand il s'exprime dans les colonnes du *Monde*...

L'*Assemblée générale* ? Je déplore, avec Rafaâ Ben Achour, qu'elle adopte un profil bas et je partage entièrement l'avis de Sergio Marchisio selon lequel, forte de sa légitimité – non pas une légitimité « démocratique », ce qui n'a pas de sens à son propos, mais une légitimité internationale, ou plus exactement une légitimité interétatique – elle devrait, elle, ne pas hésiter à « décider » – le mot peut paraître surprenant, mais c'est celui qui convient – à « décider » donc que :

"dans tout cas où paraît exister une menace contre la paix ou un acte d'agression et où, du fait que l'unanimité n'a pas pu se réaliser parmi ses Membres permanents, le Conseil de sécurité manque à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix ou de la sécurité internationales, [elle] examinera immédiatement la question afin de faire aux Membres les recommandations appropriées sur les mesures collectives à prendre, y compris, s'il s'agit d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, l'emploi de la force armée en cas de besoin, pour maintenir la paix et la sécurité internationales".

Le texte que je viens de citer est vieux de 54 ans ; il est extrait de la résolution 377 (V) du 3 novembre 1950, la fameuse résolution « Dean Acheson », aussi dénommée « Union pour le maintien de la paix ». Mais, pour que l'on puisse vraiment utiliser toutes les possibilités qu'elle offre, il faudrait que les États du monde, et d'abord ceux du Tiers Monde, qui ont pour eux la force du nombre, fassent preuve d'un peu plus de courage politique, qu'ils acceptent de passer non pas des paroles aux actes – ce serait sans doute trop demander et ce ne serait peut-être pas réaliste – mais qu'ils acceptent de passer des paroles en l'air aux paroles résolues, je veux dire au moins à des paroles traduites en « fermes résolutions » de l'Assemblée générale.

Ceci étant, c'est tout de même le *Conseil de sécurité* qui détient les clés les plus importantes, ne fût-ce que parce que, même dans le cadre du système Dean Acheson – un autre système de sécurité collective, si l'on veut, mais moins « bloquable » que celui de la Charte elle-même, et, à mon avis, tout à fait compatible avec lui – il ne dépend au fond que de lui que la résolution 377 (V) ne soit pas utilisée. Il suffit pour cela qu'il *agisse*.

Comment ? Je suis d'accord avec Philippe Lagrange pour considérer que le mécanisme de l'autorisation, que celle-ci émane, d'ailleurs, du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale, risque d'être l'« antichambre de l'unilatéralisme ». Mais, dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, le mieux est l'ennemi du bien et mieux vaut une action autorisée qu'une action « à la Zorro » (comme dans le cas du Kosovo), ou pas d'action du tout (et l'on regarde les Rwandais ou les Yougoslaves s'exterminer...).

Je suis de ceux qui pensent, comme Daniel Dormoy si je l'ai bien compris, qu'il est temps finalement de légitimer les autorisations du Conseil de sécurité, en les encadrant, sans qu'il soit besoin, pour cela, de modifier la Charte, ne fût-ce que parce que, comme l'a fort bien dit Michael Bothe, ces autorisations font, dores et déjà, partie du droit coutumier. Il suffirait que l'Assemblée générale adopte une déclaration solennelle en ce sens et ce pourrait être l'un des aboutissements de la réflexion du groupe de personnalités de haut niveau sur la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire, qui doit remettre son rapport au Secrétaire général, à la fin de cette année. En tout cas, je pense vraiment que l'on a besoin d'en finir avec cette discussion sur la validité des autorisations du Conseil de sécurité : celles-ci doivent être considérées comme valides, parce que c'est un fait utile.

Il faudra trancher, d'ailleurs, une autre question qui n'a pas été vraiment abordée dans notre colloque, celle de savoir s'il est possible de réagir par la force à une utilisation de la force armée n'atteignant pas le seuil de la définition de l'agression armée. La Cour internationale de Justice avait laissé la question pendante dans son arrêt relatif aux *Activités militaires et para-militaires au Nicaragua et contre celui-ci* de 1986 et elle n'a pas cédé au chant des sirènes de Bruno Simma, pendant le délibéré de l'affaire des *Plateformes pétrolières*, bien que lui-même ait tranché, en estimant qu'un État victime d'une utilisation de la force armée ne pouvant être qualifiée d'agression pouvait cependant recourir à la force, même en dehors du cas de légitime défense envisagé à l'article 51. Mais, la Cour est restée sur sa prudente réserve. Personnellement, je ne pense pas que les États soient prêts à admettre que quand on les frappe sur la joue droite, il faut tendre la joue gauche. Mais la Charte ne tranche pas et la question mérite certainement une étude sérieuse.

Il faudrait sûrement aussi s'interroger plus avant sur la dimension économique des interventions du Conseil de sécurité, comme l'a fait avec beaucoup de profondeur et de conviction Laurence Boisson de Chazournes, de même qu'il faudrait réfléchir à un approfondissement de la technique des « opérations de paix », de façon à éviter les ratages comme celui de Srebrenica ou du Rwanda, et

cela dans la ligne des réflexions tout à fait intéressantes que nous a soumises Rafaâ Ben Achour.

Et puis, bien sûr, *last but not least*, il y a le filet de sécurité juridique de la *Cour internationale de Justice*. Certes, comme l'a dit, à juste titre, Jean-Marc Thouvenin, la Cour est « à la périphérie du système », ne fût-ce que du fait de sa lenteur – dont il sous-estime, à mon avis, les effets négatifs sur le rôle qu'elle peut effectivement jouer – et l'exemple de Bakassi qu'il a cité comme un exemple positif, est, à la lumière des événements récents, peut-être moins encourageant qu'on pouvait l'espérer, même si la C.I.J. n'est pour rien dans la mauvaise volonté mise par le Nigéria à exécuter son arrêt.

Je demeure cependant convaincu que la Cour de La Haye peut et doit, lorsque l'occasion se présente – et cette occasion pourrait, devrait, se présenter plus souvent – contrôler la licéité de l'action, voire de l'inaction du Conseil de sécurité. A cet égard, il me semble, cependant, qu'entre le tout (le Conseil de sécurité doit respecter le droit international, ce qui, à mon avis, ne veut pas dire grand-chose) et le rien (le Conseil de sécurité est au-dessus du droit, il est le droit), entre ces deux hypothèses extrêmes que nous a présentées le Président Guillaume, il y a une troisième possibilité : la Cour peut censurer le Conseil non seulement s'il ne respecte pas la Charte, mais aussi si, par impossible (mais ce n'est pas complètement impossible), il venait à manquer, par son inaction, à une règle du *jus cogens* – même si je ne suis pas certain, contrairement à Luigi Condorelli, que toutes les normes du droit humanitaire soient toujours et forcément des normes intransgressibles.

Cela étant, et sur ce point je suis entièrement d'accord avec le Juge Guillaume, la Cour doit aussi reconnaître que les pouvoirs du Conseil de sécurité d'agir ou de ne pas agir sont des pouvoirs discrétionnaires et qu'il ne faut pas l'enfermer dans une « camisole de force juridique » : il doit pouvoir écarter des règles non impératives, non intransgressibles, lorsque ceci est nécessaire, pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Le droit aussi, et les juges eux-mêmes, doivent être conscients de leurs limites. Mais le récent avis consultatif sur le *Mur* montre que, dans ces limites, le Juge peut faire progresser la cause de la paix.

Je crois aussi et enfin qu'il faudrait réfléchir à une accentuation de la « régionalisation » de la sécurité collective sur laquelle Saïd Ihraï, Ferdaous Ben Sassi et Mehdi Taje ont ouvert des perspectives tout à fait fécondes, même si je dois dire que les précédents qu'ils ont décrits ne sont guère encourageants, sinon sur le papier, comme cela ressort avec une particulière clarté de l'exposé de Ferdaous Ben Sassi.

Une dernière remarque : aucun des remèdes que je viens d'effleurer plus que traiter, et d'autres auxquels on peut certainement penser – aucun de ces remèdes à la maladie grave dont est atteinte notre sécurité collective ne suppose que l'on révise la Charte des Nations Unies. Ne touchez pas à mon chapitre VII! Ne touchez pas à ma Charte! Je crois que c'est vraiment une règle que les juristes devraient s'imposer, plutôt que de rêver à des modifications qui, de toute manière, ne dépendent pas d'eux. On peut, si l'on y tient vraiment, augmenter le

nombre des membres du Conseil de sécurité. C'est, d'ailleurs sans doute le plus sûr moyen de le rendre un peu plus inefficace. Mais, je maintiens que, plutôt que de se lancer dans cette tâche improbable, peut-être néfaste, sûrement inutile, on ferait mieux *d'appliquer* la Charte.

Certes, c'est un problème de volonté politique et cela échappe largement aux juristes que nous sommes. Mais aussi longtemps qu'on ne l'aura pas modifiée, il nous appartient de proclamer haut et fort qu'il faut la respecter. Il faut la respecter non seulement parce que c'est obligatoire, mais aussi parce que tout bien pesé, le système de la Charte est le pire des systèmes, à l'exception de tous les autres !

Avant d'en terminer, j'ai, Mesdames et Messieurs, chers collègues et amis, l'agréable devoir de remercier à nouveau, au nom de tous les participants, et plus spécialement des Sociétés allemande, française et italienne pour le Droit international, dont les responsables qui nous ont accompagnés durant ces deux journées m'ont demandé de le faire, Habib Slim et ses collaborateurs. Grâce à lui, grâce à eux, de San Francisco à Bagdad, en passant par La Haye et les chutes du Niagara où s'est abîmée la Caroline, désormais, lorsqu'on parlera du système de sécurité collective, de ses métamorphoses, de leurs implications, Hammamet sera un passage obligé!

SOCIETE FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL

JOURNEE FRANCO-TUNISIENNE

**Les métamorphoses
de la
sécurité collective**

**droit, pratique
et
enjeux stratégiques**

Paris
EDITIONS A. PEDONE
13 rue Soufflot

2005