

LA TERREUR, LA GUERRE, L'ONU - QUE FAIRE DES NATIONS UNIES?

ALAIN PELLET¹

Professor of the University of Paris X-Nanterre / Professeur à l'Université de Paris X-Nanterre
Member and former president of the International Law Commission of the United Nations /
Membre et ancien président de la Commission du Droit International des Nations Unies
Apellet102@aol.com

(Note: Lors de la table ronde de Miskolc de 19 novembre 2001, M. Alain Pellet a analysé la situation en se fondant sur ses deux articles publiés dans le journal Le Monde des 21 septembre et 15 novembre 2001 et repris ici, tout en faisant le point sur les faits découverts depuis la rédaction de ses articles. Il a consenti à ce que ces deux articles soient insérés dans notre recueil. L'attention du lecteur est cependant attirée sur le fait les deux manuscrits ont été rédigés en septembre et octobre 2001 quand on disposait de beaucoup moins d'informations qu'aujourd'hui sur les mécanismes du régime taliban disparu dès lors et de ses contacts avec Al Quaida.)

I. Non, ce n'est pas la guerre!²

Dès sa première apparition publique après les attentats contre les Twin Towers et le Pentagone du 11 septembre, George W. Bush a préparé les opinions publiques à une riposte musclée contre l'"ennemi sans visage" qui a, si douloureusement, frappé l'Amérique, et forgé le slogan, très "porteur": "*Nous sommes en guerre*". C'était politiquement légitime. Mais c'était aussi juridiquement faux et lourd de dangers pour l'avenir³, même si au moment où ce bref article est écrit, aucune conséquence claire n'est tirée de cette affirmation discutable.

Car ce n'est pas la guerre - qui suppose un conflit armé entre des adversaires sinon identifiés, du moins identifiables, auxquels puissent s'appliquer les "lois et coutumes de la guerre" - le vieux et toujours précieux "droit de La Haye" - et le "droit humanitaire des conflits armés" - le "droit de Genève", principalement les Conventions de la Croix-Rouge de 1949 et les Protocoles de 1977. C'est autre chose, pour lequel notre arsenal juridique est assez inadapté.

Ce n'est pas la guerre et les "épouvantables attaques terroristes qui ont eu lieu le 11 septembre 2001 à New York, Washington (DC) et en Pennsylvanie", pour reprendre les termes de la résolution 1368 adoptée dès le lendemain par le Conseil de sécurité ne sont ni une "agression" au sens juridique du mot, ni des crimes de guerre. Au mieux pourrait-on les qualifier de crimes contre l'humanité dans l'acception que leur donne l'article 7 du Statut de la Cour pénale internationale puisqu'il s'agit, assurément d'actes inhumains "perpétrés dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique dirigée contre une population civile et en connaissance de cause de l'attaque". Mais, d'une part, le Statut n'est pas entré en vigueur; les Etats-Unis, d'ailleurs, le rejettent catégoriquement même si l'on

¹ Alain Pellet est professeur à l'Université de Paris X-Nanterre; membre et ancien président de la Commission du Droit international des Nations Unies.

² Ce bref article est une version légèrement modifiée d'un point de vue publié dans le journal *Le Monde* du 21 septembre 2001.

³ Et de conséquences pratiques potentiellement extrêmement graves notamment en matière d'assurance et d'indemnisation des ayant-droit des victimes et des compagnies aériennes.

peut se prendre à rêver que les attentats terroristes dont ils ont été victimes les conduisent à mettre fin au superbe isolement dans lequel le sentiment erroné de leur invincibilité et la bonne conscience d'un *leadership* autoproclamé et exaspérant pour le reste du monde les a conduits à s'enfermer. Et, d'autre part, il est sans doute aventureux de reconnaître à cette définition, qui rompt avec l'approche très restrictive retenue par l'article 6.c) du Statut du Tribunal militaire international de Nuremberg, un caractère coutumier. Il s'agirait, d'ailleurs, en tout état de cause d'une interprétation audacieusement constructive car, à l'évidence, l'article 7 du Statut n'a pas été conçu dans cet esprit.

Sur un autre plan, on peut, à la rigueur, voir dans les attentats du 11 septembre une "menace à la paix et à la sécurité internationales", comme les a qualifiés la résolution du Conseil de sécurité du lendemain. Il ne s'agit pas là d'une innovation: non seulement le Conseil considère depuis longtemps qu'un conflit interne peut constituer une telle menace, mais encore il a déjà qualifié de "menaces contre la paix" les "actes de terrorisme international", notamment à propos des attentats aériens de Lockerbie et du vol UTA 772 attribués à la Libye⁴. Et c'est, déjà, en réponse à des actes terroristes dirigés contre des intérêts américains que, par ses résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000), il avait exigé des talibans qu'ils "remettent Oussama Ben Laden aux autorités compétentes" d'un pays où il était inculpé (en fait les États-Unis) et qu'ils "ferment sans plus tarder, tous les camps terroristes sur leur territoire".

De façon plus troublante, par cette même résolution 1368, le Conseil va jusqu'à considérer que les actes de terrorisme du 11 septembre se prêtent à l'exercice du "droit inhérent de légitime défense individuelle ou collective conformément à la Charte". Il s'agit là d'une interprétation fort large qui n'est guère conforme à la lettre de la Charte dont l'article 51 limite l'exercice du "droit naturel de légitime défense individuelle ou collective" aux "cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée" et ce "jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales". Au surplus et en tout état de cause, les mesures prises par des Membres dans l'exercice de ce droit de légitime défense doivent être "immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité et n'affectent en rien le pouvoir et le devoir qu'a le Conseil, en vertu de la (...) Charte, d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix ou la sécurité internationales".

Ce n'est pas la première fois que le Conseil reconnaît le droit de légitime défense individuelle ou collective alors même qu'il ne constate pas expressément l'existence d'une agression. Ainsi, à la suite de l'invasion du Koweït par l'Iraq, il a constaté⁵ l'existence d'une rupture de la paix – et non d'une agression –, mais n'en a pas moins reconnu le droit du Koweït et des "États coopérant" avec son gouvernement d'exercer leur droit de légitime défense à l'encontre de l'Iraq. Mais on se trouvait assurément dans une hypothèse plus proche de l'agression, au sens classique et "interétatique" du mot que dans le cas de l'"attaque" des Twins.

En tout cas, la question se pose de savoir par quels moyens et contre qui cette légitime défense pourrait s'exercer. L'"ennemi" s'avance masqué. Et, en admettant même que l'auteur - ou les auteurs - de cette "attaque armée" (c'est l'expression qu'utilisent et l'article 5 du Pacte atlantique et le texte anglais de l'article 51 de la Charte⁶) puissent être identifiés, l'emploi de la force armée doit faire l'objet d'une autorisation du Conseil de sécurité, que celui-ci n'a pas (encore?) donnée. On peut espérer que, cette fois, les États-Unis et leurs Alliés ne le court-circuiteront pas.

À cet égard, l'article 5 du Traité de l'Atlantique nord, ne modifie nullement les données du problème: les organismes régionaux (ce qu'est très certainement l'OTAN malgré les opinions

⁴ V. les résolutions 731 et 748 (1992) ; v. aussi les résolutions 1054 et 1070 (1996) dirigées contre le Soudan.

⁵ Par ses résolutions 660, 661 et 674 (1990).

⁶ Qui parle d'*armed attack* alors que le texte français utilise le mot "agression".

contraires qui se sont parfois manifestées), ne peuvent, en vertu de l'article 53, paragraphe 1, de la Charte, entreprendre d'action coercitive qu'avec "l'autorisation du Conseil de sécurité".

Au surplus, aux termes du paragraphe 5 de sa résolution 1368⁷, le Conseil a clairement indiqué qu'il était disponible pour prendre les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales qu'il dit menacées. Il serait contraire tant à la lettre qu'à l'esprit de l'article 51 que les Etats-Unis, seuls ou avec quelques États, le court-circuitent et procèdent, seuls et sans son aval, à une riposte armée. Ce qui était légitime s'agissant du Kosovo ne le serait pas dans la situation actuelle: on savait, en 1999, que le Conseil était paralysé par la faute de la Chine et de la Russie; ce n'est pas le cas aujourd'hui; et il s'agissait bien de mettre le holà aux agissements criminels d'un État, la Yougoslavie de Milosevic; ce n'est pas non plus le cas même si la diabolisation de l'odieux régime des talibans a, d'évidence, pour fonction de donner un profil interétatique à une "croisade" qui ne saurait s'y réduire.

Mais il y a autre chose. On ne répond pas au terrorisme par la terreur. On peut comprendre le réflexe de vengeance des Etats-Unis; mais comprendre n'est pas approuver. Et il serait désastreux qu'au nom de nos valeurs on utilise les moyens de l'adversaire hideux. La soi-disant croisade pour "le bien" à laquelle on nous appelle ne saurait prendre la forme de frappes aveugles et meurtrières. C'est l'honneur des démocraties de ne pas pratiquer la loi du Talion et d'opposer la justice à la haine.

Bombarder Kaboul ou Kandahar au prix de milliers de morts parmi ceux qui sont, déjà, les victimes des talibans, et même, tuer, sans jugement, des coupables présumés mieux ciblés (on nous promet des preuves), c'est multiplier les "martyrs"; c'est enclencher la spirale de la haine; c'est nous renier nous-mêmes.

Ce n'est pas la guerre; et la guerre n'est sûrement pas la bonne riposte à cette "non-guerre". Mais force est de constater que nous sommes bien désarmés pour réagir. Parce qu'il est difficile de savoir contre qui riposter, mais aussi parce que le droit international en vigueur n'est pas adapté à la nouvelle dimension et aux nouvelles formes prises par le terrorisme international.

Les juristes sont comme les carabiniers - toujours en retard d'une "guerre". La Charte des Nations Unies a été conçue en fonction de la seconde guerre mondiale comme le Pacte atlantique l'a été suite au début de la guerre froide. Même les traités destinés à lutter contre le terrorisme aérien (la seule branche du droit anti-terroriste qui soit à peu près complète) ou le tout récent Statut de Rome créant la C.P.I. sont des instruments du XXème siècle.

L'horreur des attentats de New York et de Washington pourrait et devrait conduire à adopter, rapidement, des instruments adaptés aux nouvelles menaces qui planent sur le monde à commencer par l'indispensable traité-cadre contre le terrorisme, dont les Nations Unies, embourbées dans d'intraçables arguties juridiques discutent en vain depuis des lustres. Elle pourrait et devrait pousser à remettre sur le chantier le Statut de la C.P.I. dont le juridisme vétillaux marque d'ores et déjà les limites. Elle pourrait et devrait surtout nous appeler à réfléchir à une remise à plat du système de sécurité collective hérité des deux guerres mondiales et qui ne connaît que les conflits entre États, alors que les problèmes, de plus en plus, transcendent les frontières, et à chercher des réponses adaptées aux effets pervers de la globalisation.

Même du pire, un mieux peut sortir. Les grandes avancées du droit sont toujours le fruit de crises majeures. Et l'écroulement poignant des Twins Towers pourrait offrir l'opportunité, dramatique, de commencer à bâtir le droit international du XXIème siècle.

⁷ Le Conseil s'y "déclare prêt à prendre toutes les mesures nécessaires pour répondre aux attaques terroristes du 11 septembre 2001...".

II. Que faire des Nations Unies?

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 dernier, 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 État 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 indécise 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, le 7 octobre dernier, l'ambiguïté est levée. Usant du "droit naturel de légitime défense individuelle ou collective" que leur reconnaît la résolution 1368, les États-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 terrorisme, les opérations armées sont bien dirigées contre un État, l'Afghanistan, dont l'odieux régime politique a été, tardivement, diabolisé. Sans doute, l'action des "Alliés" se surimpose-t-elle à un conflit plus nettement civil du fait de l'appui donné aux seigneurs de la guerre hostiles 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 États 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 États-Unis, ni l'Afghanistan ne comptent parmi les 158 États 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 suite à la crise hyper-terroriste de septembre. L'une, de l'Assemblée générale (résolution 56/1 du 2 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 avaient 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 l'écroulement des Twin Towers, les États-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" ("*inherent*" dans le texte anglais), dont l'usage n'est pas subordonné à une constatation du Conseil de sécurité.

Depuis lors, les États-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 2001 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 menacées, les Nations Unies laissent le champ libre aux États-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 États-Unis la 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 l'exercice de celui-ci 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.

D'avantage même. La résolution 1368 reconnaît bien aux États-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 organisateurs des attentats. Très vite, ils ont élargi la riposte 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 États-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, adoptée le 28 septembre, élargit, dans une direction inattendue, les 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 États. Il existait bien quelques précédents dans un sens ou dans l'autre, mais jamais les deux perspectives 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 États 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 des États-Unis, avaient manifesté une grande défiance. Ainsi se trouve contourné le principe fondamental selon lequel les traités internationaux ne lient les États 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 États 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 États dont, c'est le moins que l'on puisse dire, les performances démocratiques sont très inégales; la Chine y siège, la Syrie et la Tunisie aussi. Or, l'initiative prise par le Conseil en adoptant la résolution 1373 revient, concrètement, à empêcher les Parlements des États 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 États-Unis voudraient se décharger sur les Nations Unies du fardeau de l'après-talibans; non sans raison. M. Lakhdar Brahimi, le représentant spécial pour l'Afghanistan, fait part de ses inquiétudes: pour faire quoi? avec quels moyens? pour combien de temps seront-ils garantis?

Les États-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 super-puissance et le respect de la règle de droit. 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 4000 ou 5000 victimes des attentats du 11 septembre mériterait de la part des États-Unis une attitude plus ouverte, plus modeste, plus constructive et devrait les conduire à s'interroger davantage sur les manifestations de leur *leadership* auto-proclamé. 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 alièneront pas, davantage encore, "l'autre moitié du monde" et que le laissez-faire dans lequel se complaisent les Nations Unies ne détournera pas définitivement les opinions publiques de l'Organisation de New York.

R

HU ISSN 1588-6735

EUROPEAN INTEGRATION STUDIES

A Publication of the University of Miskolc

VOLUME 1, NUMBER 1 (2002)



MISKOLC UNIVERSITY PRESS