

Monique Chemillier-Gendreau a récemment traité à Bruxelles, à l'invitation de Jacques Aron, dans le cadre de l'Union des progressistes juifs de Belgique (UPJB), de la faillite des Nations Unies et des conclusions à tirer de cet échec. Elle a bien voulu nous confier le texte de son intervention, qui comprend deux parties complémentaires : la faillite du système de sécurité collective d'une part, celle de l'ONU en tant que communauté politique d'autre part. Nos lecteurs trouveront ci-après la première de ces deux parties, la seconde sera publiée dans le numéro suivant de la revue.

Quelle société mondiale après la double faillite des Nations Unies ?

Monique Chemillier-Gendreau

Première partie : la faillite du système de sécurité collective

Monique Chemillier-Gendreau
est professeur émérite de droit public et science politique

DES ESPOIRS MAIS DES DÉFAUTS RÉDHIBITOIRES

L'ONU offrait au monde un nouveau mécanisme d'apaisement des conflits. Lorsque les humains, ou les groupes qu'ils constituent, se déchirent entre eux, on peut laisser la force décider de l'issue du différend. Et telle a été pendant longtemps la situation dans les relations entre États. Les traités de paix permettaient aux vainqueurs de graver pour la durée le prix de la victoire. Mais la montée en puissance des guerres au XIX^e et au XX^e siècles et les progrès de l'armement conduisirent les belligérants au bord du gouffre. Les dirigeants des

pays vainqueurs (Staline, Churchill et Roosevelt) décidèrent de créer un mécanisme de protection contre de nouveaux affrontements. Pour cela, ils partirent de l'idée que, si l'on veut arrêter le cycle de la violence, il faut avoir recours à un tiers qui calme les pulsions subjectives et permette que le droit se substitue à la force. Sous cette logique fut créé un mécanisme dit de sécurité collective prévu au chapitre VII de la Charte. Il y avait donc, dans ce texte adopté en 1945, quelque chose de prometteur.

Toutefois il y avait aussi dans ce système, en apparence satisfaisant, de lourds défauts qui allaient entraver la mise en œuvre de la promesse. Ils ont

été longtemps occultés et sont encore aujourd'hui minimisés. On a alors manipulé la Charte sans vergogne, amenant ainsi la déconsidération de l'institution. Pour le comprendre, il faut analyser d'abord les éléments qui sont en germe dans la Charte et qui ont conduit l'organisation à l'impuissance, puis examiner ensuite ces substituts qui ont peu à peu complètement dénaturé le système.

LES QUATRE BLOCAGES EMPÊCHANT TOUTE VÉRITABLE SÉCURITÉ COLLECTIVE

1 – La question de la représentation

La Charte ne prend en considération que les seuls États et les relations entre eux, dans l'ignorance de la diversité des groupes humains et de leur hétérogénéité. L'ONU, par son nom lui-même, se présente comme une association de « nations » sans que ce terme soit défini par sa Charte. Par ailleurs, elle prône le droit des « peuples » à disposer d'eux-mêmes et l'histoire de l'institution a fait la preuve de la difficulté à définir un peuple. En effet, le principe d'auto-détermination a fonctionné pour les peuples soumis au colonialisme dans le cadre des partages opérés par le colonisateur. Mais, d'une part, il y a eu quelques ratés retentissants : le peuple palestinien, le peuple sahraoui, le peuple kurde et quelques autres ; d'autre part, l'ONU s'est trouvée désarmée et n'avait pas d'outil adapté pour régler les contestations séparatistes lorsque ce n'était plus dans le cadre de la liquidation des empires coloniaux bâtis au XIX^e siècle ou au début du XX^e.

Le mécanisme onusien de sécurité collective

L'ONU se veut le grand rassemblement de tous les États du monde. Elle ne l'est pas à l'origine, mais elle a vocation à le devenir par étapes. L'Assemblée générale représente la totalité de cette communauté. Elle désigne par vote un organe restreint chargé (en partage avec l'Assemblée générale) du maintien de la paix. Dans ce but, le Conseil de sécurité siège en permanence. Le système est fondé sur un contrat entre les membres : chacun s'engage à renoncer à l'usage de la force. C'est la perte d'un droit régalien de l'État car le droit de faire la guerre était un attribut des États souverains. En échange de cela, tous les États trouvent dans les mécanismes de la Charte la garantie de leur sécurité collective. Cela signifie que, dès que l'un des membres rompt le contrat qui les lie tous, c'est-à-dire dès qu'apparaît une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression, le Conseil de sécurité est saisi. Il commence par qualifier la situation. Cette étape est très importante car tout le reste en dépend. Nous savons que dans une situation conflictuelle, les protagonistes s'accusent mutuellement. Le Conseil a donc la responsabilité de décrire selon lui quelle est la situation réelle qui a amené sa saisine. Et il a alors le choix entre des mesures non coercitives (chapitre VI) ou coercitives (chapitre VII). Au nom de celles-ci, il peut décider de sanctions, parmi lesquelles d'éventuelles mesures militaires. Pour ce faire, l'article 43 de la Charte avait prévu que les États devraient s'accorder pour mettre à la disposition du Conseil des troupes adaptées aux opérations à mener.

En réalité, l'organisation n'a pour membres que des États dont elle reconnaît et protège la souveraineté. Ces États se cooptent entre eux à travers une procédure dite de la reconnaissance puis de l'admission en son sein. Pendant longtemps, le système a assumé d'être à géométrie variable. Chaque peuple aspirant à devenir un État tentait d'être reconnu pour tel par un maximum des autres États. Il l'était pour ceux qui l'avaient reconnu. Et ne l'était pas pour les autres. Aujourd'hui, l'intégration mondiale sous la domination des

La question non résolue du poids des sociétés multinationales

Très vite après la création de l'ONU, il est apparu que la montée en force des sociétés multinationales devait être prise en considération, leur puissance pouvant dépasser largement celle de certains États. Le sujet fut mis à l'étude... et il y est resté. L'enjeu est celui de leur personnalité juridique. Celle-ci est de droit commercial. Si elles étaient des sujets de droit international, beaucoup de normes de ce droit en matière de droits de l'Homme, de droit de l'environnement, de droit social, s'appliqueraient à elles et cela pourrait entraîner leur responsabilité internationale. Mais aucune véritable avancée n'a eu lieu dans ce domaine.

grandes puissances a pour effet qu'un État ne parvient pas à l'existence sans avoir obtenu son admission à l'ONU. Mais ce filtre ne parvient pas à une bonne gestion de la réalité politique car de nombreux groupes humains ne se reconnaissent pas dans l'État au sein duquel on les a assignés.

Cette situation secrète de plus en plus de foyers de violence. Or l'ONU a été pensée pour régler des conflits interétatiques et, lorsqu'elle se trouve devant une poussée de violence intraétatique, elle n'a pas les moyens de la régler. L'État au sein duquel cette poussée a lieu peut invoquer sa souveraineté, prétendre qu'il s'agit d'affaires de compétence nationale et interdire toute ingérence, même celle de l'Organisation ou des missions humanitaires que celle-ci estimerait indispensables.

Le cas de la Syrie est ainsi emblématique. La crise des Balkans en avait été un autre exemple frappant dans les années 1990. Ces crises montrent qu'on ne sait pas définir les peuples car on oscille entre une identification naturaliste ou une identification proprement politique. La première

met l'accent sur des caractéristiques communes (langue, ethnie, religion, histoire) et c'est à partir de là que l'ONU s'est engagée dans le repérage des minorités et des peuples indigènes. Mais le brassage de l'humanité rend très difficile cette identification et elle est impropre à servir de base à l'identification des États qui sont supposés être des communautés politiques et non des agrégats naturalistes. Or l'identification proprement politique consiste à dépasser ces critères d'identification pour considérer qu'un peuple se définit par une volonté collective d'assumer un destin commun. Mais cette volonté peut être incertaine, changeante et impropre à servir de critère à une opération juridique, comme celle de la reconnaissance des États.

2 – Un système fondé sur des principes aristocratiques

La deuxième source de blocage tient à un défaut structurel de l'organisation qui la met elle-même en contradiction avec ses principes. La Charte affirme qu'elle est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses membres (article 2-1). Et, à l'article 23-1, elle dément cette affirmation : parmi tous les membres, cinq États, ceux que l'on désigne sous le nom de Grandes puissances et qui se trouvent être les initiateurs de la Charte, ne sont pas soumis à réélection au Conseil de sécurité, ils y disposent d'un siège permanent.

De surcroît, rien ne peut se décider sans un accord unanime entre eux (article 27-3). Il s'agit du « droit de veto », justifié par des arguments contestables. Au moment où la Charte a été élaborée, les cinq

membres permanents du Conseil de sécurité étaient les vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale, c'est-à-dire les États qui avaient su défendre les valeurs de la démocratie contre ceux où avaient germé le fascisme et le nazisme. Il s'agissait en somme d'États considérés comme vertueux et, en les sacrant membres permanents, on se fondait sur l'idée évidemment erronée qu'il y avait dans cette qualité supposée quelque chose de définitif. On faisait alors un double pari : celui qu'ils garderaient indéfiniment cette « sagesse » et devaient donc être les garants de la paix, et celui que l'entente entre eux, scellée pendant la guerre face à un ennemi commun, perdurerait quelles que soient les circonstances.

Or ces États sont devenus les plus militarisés de la planète et, au lieu de garantir la paix, ils ont entretenu la violence. Ils l'ont fait directement en participant à des guerres coloniales ou aux conflits périphériques qui illustraient l'affrontement entre le camp socialiste et le camp capitaliste. Mais ils le font aussi indirectement par les ventes d'armes qu'ils ont favorisées.

Le système a alors sombré dans l'échec. Le pari qu'un accord entre les membres permanents leur permettrait de conduire le monde vers la paix a été perdu. Divisés, ces États ont joué du veto d'une manière qui a entraîné la paralysie du système (il y a eu 262 utilisations du veto depuis 1945 !¹) et ils ont trahi, soit séparément soit collectivement, l'objectif de paix au profit d'une hégémonie guerrière.



© 2016 OEIL D'AFRIQUE

3 – La difficulté née de celle de définir une agression

Un autre point de blocage : la qualification des situations. Pour que le Conseil de sécurité intervienne, il faut d'abord qu'il « qualifie » la situation, que celle-ci corresponde soit aux cas où il doit utiliser des moyens non coercitifs de règlement des conflits soit à ceux qui représentent une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression, cas dans lesquels le Conseil pourra décider de sanctions, y compris militaires. Mais l'agression est une notion au maniement délicat. Empreinte de subjectivité, elle est rebelle à toute définition synthétique.

Sans doute faut-il s'en remettre, dans chaque hypothèse, au jugement d'un tiers objectif. Dans les années 60, un Comité spécial pour la définition de l'agression fut constitué. Mais, après sept ans de réflexion, celui-ci accoucha, en 1974, d'une définition comportant une longue liste d'actes supposés constitutifs d'une agression, assortie d'une formule balai renvoyant au Conseil de sécurité le soin de la compléter². Or le veto

Le Conseil de Sécurité des Nations Unies

¹ Paul Tavernier, « Année des Nations Unies, 25 décembre 2011-24 décembre 2012, Problèmes juridiques », AFDI, 2012, pages 331 sq.
² P. Rambaud, « La définition de l'agression par l'Organisation des Nations Unies », *RGDIP (Revue générale de droit international public)*, 1976, p. 835-842 sq.



PHOTO ONU/ALBERT GONZALEZ FARRAN

Des Casques bleus de la MINUAD en patrouille à Um Kadada, au Nord-Darfour (2012).

que peuvent exercer les membres permanents les met à l'abri de toute accusation d'agression qu'ils auraient pu commettre. Et ce « parapluie » s'étend à tous les États protégés par eux, ce qui élargit considérablement le champ de l'exemption³. De ce fait, le rôle d'organe objectif, chargé de faire la lumière sur les rôles respectifs des États en cause en cas de conflit, rôle dévolu par la Charte au Conseil de sécurité, a été dévoyé. Les rapports de force ont alors refait irruption, réduisant à néant l'illusion d'une possibilité de garantir la paix.

4 – L'introuvable armée internationale

Un autre obstacle, le plus concret, est venu de l'impossibilité pour les États de s'entendre pour mettre des contingents à la disposition du Conseil de sécurité, cet organe pourtant constitué pour jouer le rôle de tiers impartial dans les conflits avec le pouvoir d'intervenir, éventuellement, par un recours à la force. Le système (bien que fortement compromis par la question des membres permanents) avait une certaine

logique. Mais cela supposait que ce Conseil ait à sa disposition des forces opérationnelles. Il fallait donc que le monde se dote d'une sorte de police internationale indépendante des États et mise au service de la paix commune. L'article 43 prévoyait donc que tous les membres des Nations unies s'engagent à fournir des forces armées. Mais les modalités de cette innovation spectaculaire étaient renvoyées par la Charte à des accords à venir. Or ces accords ne sont jamais venus⁴. Ce qu'on appelle les « casques bleus » ne sont pas des troupes d'engagement propres à l'ONU, il s'agit de contingents nationaux disparates sur lesquels le Conseil de sécurité n'a pas vraiment la main.

L'entente improbable entre Churchill, Roosevelt et Staline, née de l'impératif des combats contre le fascisme et le nazisme, entente qui a permis la naissance de l'ONU, n'a pas survécu à la victoire et d'ailleurs ne le pouvait pas. Celle-ci une fois entérinée, la guerre froide s'est installée et il n'était plus pensable de discuter de forces armées communes. Cela aurait supposé des coopérations militaires, la transparence des technologies, du renseignement, etc. L'article 43 de la Charte est resté lettre morte. Tout le système de maintien de la paix en a été liquidé.

QUELQUES EXEMPLES DE SUBSTITUTS ACCENTUANT LE DÉSORDRE

Désormais, au gré du rapport de forces entre les grandes puissances, on allait assister à une instrumentalisation de la Charte. Cela a commencé avec la guerre de Corée en 1950 et n'a cessé depuis au travers des

³ Nonobstant ce pouvoir, le Conseil de sécurité a évité jusqu'ici d'utiliser la notion d'agression, se rabattant de préférence sur celle de « menace contre la paix ».

⁴ Marie-Françoise Furet, in Jean-Pierre Cot, Alain Pellet, Mathias Forteau, *La Charte des Nations Unies, commentaire article par article*, Paris, Economica, p. 1262.

interventions du Conseil de sécurité qui n'ont rien à voir avec le contenu de la Charte. Faute d'avoir à sa disposition des troupes à caractère international, le Conseil de sécurité, ne voulant pas se saborder, a rusé avec les textes⁵.

1 – La guerre de Corée

L'un des moyens employés a consisté à régulariser *ex post* une intervention militaire amorcée par un ou plusieurs États. Cela fut le cas pour l'opération de Corée en 1950⁶. Mais cela n'a été possible que par une première entorse à ce qui avait été prévu. Devant la volonté américaine d'intervenir en Corée, l'URSS avait adopté la stratégie de la chaise vide, persuadée que son absence paralyserait le Conseil. Mais il fut admis alors, à l'initiative des Américains et *contra legem*, que l'abstention ne valait pas veto et qu'une résolution serait considérée comme adoptée en dépit de l'absence de vote de l'un des cinq permanents. Cette violation de la lettre du texte est aujourd'hui acceptée comme une modification coutumière, tant la procédure telle que prévue risquait de réduire le Conseil de sécurité au silence sur toutes les questions importantes⁷. C'est dans ce contexte qu'en 1950 le Conseil de sécurité a invité les États membres à placer leurs contingents militaires « à la disposition d'un commandement unifié sous l'autorité des États-Unis »⁸.

2 – La première guerre d'Irak

Quarante années plus tard, dans le cas de la première intervention contre l'Iraq en 1990-1991, on aurait pu imaginer un dépassement de l'obstacle

que constituait l'absence de forces internationales. La guerre froide venait de prendre fin. Il y avait là une occasion historique de revenir à la Charte, d'appliquer enfin l'article 43 et de doter le Conseil de sécurité de ces forces réellement internationales qui lui ont toujours manqué. Les grandes puissances se sont bien gardées d'aller dans ce sens. Ayant préalablement reconnu la rupture de la paix que constituait l'invasion du Koweït par l'Irak (résolution 660 du 2 août 1990), le Conseil de sécurité va quelques mois plus tard autoriser les États « à utiliser tous les moyens nécessaires pour mettre en œuvre la résolution 660 »⁹. Cette formule a servi de caution à une véritable guerre contre l'Irak, dans laquelle ont été engagés des contingents de nombreux pays placés sous commandement américain.

Deux remarques doivent encore être faites pour montrer comment le mécanisme de sécurité collective a alors été liquidé. D'une part, on peut relire l'article 46 de la Charte. Il dispose que les plans pour l'emploi de la force armée sont établis par le Conseil de sécurité. Cela correspondait à l'esprit qui avait présidé à la rédaction de la Charte. S'il y a des sanctions militaires décidées par le Conseil de sécurité, il les mène lui-même. Comme un gouvernement qui est en guerre. Or le Conseil délègue et ensuite se met en vacances. D'autre part, dans le cas de l'Irak, le mécanisme de sécurité collective a été instrumentalisé pour infliger une sorte de punition collective au peuple irakien. Car le Conseil, une fois le Koweït libéré (cette libération était le but des sanctions), a poursuivi la partie économique des sanctions, à savoir l'embargo pendant douze ans.

⁵ K. Légaré et R. Garon, « La diversification des pratiques internationales au sein des opérations de paix », *Études internationales*, septembre 2011.

⁶ Résolutions du Conseil de sécurité 82 du 25 juin 1950, 83 du 27 juin 1950 et 84 du 7 juillet 1950. Voir Marie-Françoise Labouz, *L'ONU et la Corée. Recherches sur la fiction en droit international public*, Paris, Les Presses universitaires de Paris, 1980.

⁷ Voir le commentaire de l'article 27 de la Charte par Paul Tavernier, in *La Charte des Nations unies. Commentaire article par article*, op. cit., p. 935 et sq.

⁸ Résolution 84 du 7 juillet 1950.

⁹ Résolution 678 du 29 novembre 1990.



3 – La dislocation de la Yougoslavie et la crise au Kosovo

Le Conseil de sécurité donne encore un feu vert aux États. Après les accords de Dayton (1995), il autorise une force commandée par l'OTAN, désignée sous le sigle IFOR, à prendre des mesures coercitives¹⁰.

4 – Les opérations de représailles à la suite du 11-Septembre

À nouveau, en 2001, le Conseil de sécurité a couvert de manière très ambiguë l'opération déclenchée en Afghanistan par les États-Unis en représailles aux attentats du 11 septembre. Il a entretenu l'ambiguïté sur l'utilisation dans ce cas de la légitime défense.

5 – La multiplication des « opérations de maintien de la paix »

Dans bien d'autres situations où la guerre se déchaîne, on a maquillé l'échec avec des opérations de maintien de la paix¹¹. Il y en a eu 69 en tout depuis 1948 et il y en a actuellement 16 en cours avec 103 661 personnels en uniforme (les casques bleus) et 16

961 civils. Ces personnels viennent de 128 pays. Les crédits approuvés pour l'exercice allant du 1^{er} juillet 2014 au 30 juin 2015 sont d'environ 7,06 milliards de dollars.

Les problèmes que soulèvent ces opérations sont multiples : précision de leur mission, efficacité, mise à disposition des contingents nécessaires, commandement, financement, égalité entre les hommes composant ces contingents, notamment en termes de salaires et d'équipements (les troupes restent équipées et rémunérées par leur pays d'origine), responsabilité en cas de dommages¹². Plusieurs rapports sur ces opérations ont dénoncé ces problèmes sans véritable remise en cause.

6 – L'intervention militaire de 2003 en Irak

C'est dans des conditions encore plus confuses et juridiquement discutables que le Conseil de sécurité a couvert en 2003 *a posteriori* l'intervention déclenchée par les gouvernements des États-Unis et du Royaume-Uni en Irak pour faire tomber Saddam Hussein sans résolution préalable du Conseil de sécurité¹³. Ce faisant, il a reconnu *de facto* le rôle des États-Unis comme puissance occupante.

Dans les deux cas de l'Irak et de l'Afghanistan, les interventions d'abord unilatérales, puis couvertes plus ou moins clairement par l'ONU, ont engendré elles-mêmes une terrible violence. Plus de 1 000 soldats américains sont tombés en Afghanistan et près de 4 500 en Irak, sans compter les soldats d'autres contingents. Les victimes afghanes ou irakiennes sont très difficiles à dénombrer, mais les chiffres les plus

¹⁰ Résolution 1031 du 15 décembre 1995.

¹¹ Voir *La Charte des Nations unies. Commentaire article par article*, op. cit., p. 265 et sq.

¹² James Sloan, « *The militarisation of peacekeeping in the twenty-first century* », Oxford, Hart Publishing, 2011

¹³ Voir Mary O'Connell, Massimo Iovane et Francesca de Vittor, « L'intervention militaire en Irak (mars-avril 2003) et le droit international », *Annuaire français de droit international*, 2003, p. 1 et sq.

vraisemblables sont de l'ordre de 600 000 en Irak. Pour l'Afghanistan, le sujet est litigieux, les autorités locales critiquant le nombre de victimes collatérales occasionnées par les bombardements des États-Unis. Dans les deux cas, il y a eu finalement décision de retrait des troupes ainsi engagées. Mais la décision a été prise par les pays qui les avaient menées et pas du tout par le Conseil de sécurité, ce qui montre bien que l'intervention de celui-ci n'avait été qu'un habillage.

7 – L'intervention en Syrie

Le clou de ces manipulations est la fameuse responsabilité de protéger et l'utilisation qui en a été faite en Libye. L'Assemblée générale des Nations unies avait adopté en 2009 une résolution proclamant cette « responsabilité de protéger »¹⁴, ¹⁵. Elle a été mise en œuvre par le Conseil de sécurité et accompagnée de moyens militaires, même si ceux-ci étaient étroitement encadrés¹⁶. Cette résolution (comme certaines autres) n'a été acquise qu'avec l'abstention de deux membres permanents (la Russie et la Chine), mais aussi celle de l'Inde, de l'Allemagne et du Brésil. Sur le plan concret, le résultat a été la chute de Khadafi sans doute, mais aussi la désstructuration de la Libye et la mise à disposition de qui voulait des armes contenues dans les arsenaux de Khadafi. Les djihadistes du Sahel et de toute l'Afrique sont désormais équipés comme ils n'auraient jamais espéré l'être.

La protection des civils est un objectif capital. Mais les conventions de Genève sur le droit des conflits armés et les Protocoles additionnels de 1977 ont été conçus dans ce but¹⁷. Or, ces

dispositions ne sont pas appliquées. En Lybie, après quelques semaines d'application, la double faiblesse de cette action est apparue. La protection des civils par voie armée, et notamment aérienne, est limitée et contre-productive dans la mesure où, au nom de la protection des civils, on ne peut éviter de faire de nouvelles victimes. Cela accroît le flux des réfugiés qui fuient ces conflits. La fermeture des pays développés et l'étroitesse des budgets alloués à l'accueil des réfugiés (comparés aux dépenses militaires engagées) laissent planer le doute sur la sincérité de ces opérations.

8 – De lourdes conséquences de ces désordres

Cet échec du système de sécurité collective a eu une conséquence dramatique : le retour du droit de se faire justice à soi-même et la réapparition de la vengeance, en écho à l'échec du droit. La preuve en a été administrée par la capture et l'assassinat de Ben Laden sur le territoire du Pakistan par des commandos américains. Cela a été fait en violation de l'intégrité du territoire d'un État (article 2-4 de la Charte), violation du droit à la vie (article 6 du Pacte international sur les droits civils et politiques), violation de l'interdiction de tuer en dehors des combats (article 3 de la Convention de Genève du 12 août 1949) et violation du droit de toute personne à ce que sa cause soit entendue au cours d'un procès équitable (article 14 du Pacte international sur les droits civils et politiques). Mais il était très difficile de critiquer cette opération menée sous les yeux du Président américain, prix Nobel de la paix. ☉

¹⁴ Voir, 12 janvier 2009 – Rapport du secrétaire général sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger.

¹⁵ Anne-Laure Chauvette et Jean-Marc Thouvenin, « La responsabilité de protéger dix ans après », Paris, Pedone, 2013 (CEDIN Paris Ouest Nanterre La Défense, Cahiers internationaux).

¹⁶ Résolution 1973 du 17 mars 2011.

¹⁷ Article 146 de la 4^e Convention de Genève du 12 août 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre.