

L'ONU et la paix.

Université de la paix, Brest, 13 Octobre 2020

Nos organisateurs ont axé ce débat sur le bilan que l'on peut tirer de 75 ans de fonctionnement des Nations Unies en matière de maintien de la paix et sur les perspectives qu'il est possible de tracer pour l'avenir du monde. Le bilan que je fais en me basant sur une analyse de la Charte et une observation de son application, est très sévère. Et pour moi les perspectives sont en dehors de cette organisation, c'est-à-dire dans la projection vers un avenir de l'humanité fondée sur une autre approche de la paix. Je vais ici m'en expliquer.

I – Le bilan des Nations Unies.

Je crois que nous trouvons la confirmation de mon point de vue avec l'action des Nations Unies à propos du conflit dans le Haut Karabakh. Le Conseil s'est limitée à une déclaration unanime du 29 septembre. Il y a demandé l'arrêt des combats, qu'il n'a évidemment pas obtenu. Il est vrai qu'il y a eu samedi un fragile cessez le feu qui n'a d'ailleurs pas tenu, mais il est le résultat de la diplomatie russe et en rien de l'action du Conseil de sécurité. Mais plus encore, à ceux qui auraient besoin d'une preuve de l'échec des Nations Unies, demandons leur quel bilan ils tirent de l'action des Nations Unies pour maintenir la paix en Syrie ou au Yémen ?

Parce que comme juriste, j'ai travaillé et retravaillé le texte de la Charte pendant de longues années, je soutiens aujourd'hui que le ver était dans le fruit à l'origine. En effet, l'impuissance actuelle des Nations Unies à assurer leur tâche principale, le maintien de la paix, a sa source dans les arrière-pensées des grandes puissances au moment même où elles ont créé l'organisation. Mais la sorte d'état de grâce qui a suivi la fin de la Seconde guerre mondiale, a eu pour

conséquence que personne n'a songé à jeter le doute sur l'effort qui était fait pour garantir la paix. Et je pointerai trois séries d'éléments qui ont conduit à la situation actuelle.

1° Le premier point est bien connu. Il s'agit de la tare qui affecte structurellement l'organe principal du maintien de la paix, à savoir le Conseil de sécurité. Les vainqueurs de 1945, à savoir les Etats-Unis, la Grande Bretagne, la France, l'URSS et la Chine, ont fait en sorte de conserver la position hégémonique que leur avait donnée la victoire sur les régimes de l'Axe (Allemagne, Italie et Japon). Et ils se sont octroyés une position prééminente et définitive, celle de membres permanents du Conseil de sécurité.

Ainsi l'organe principal du maintien de la paix est-il de caractère aristocratique puisque les 5 Grands ne sont jamais renouvelés, ce qui explique le discrédit dont souffre cet organe aux yeux de tous les autres membres. Et l'obligation d'être d'accord entre eux pour toute décision, a fini de réduire le Conseil à l'impuissance. Cela était prévisible car comment pouvait-on espérer que l'entente à la fois conjoncturelle et exceptionnelle qui les avait réunis pendant le conflit mondial, perdurerait de longues années après la fin de celui-ci ?

Évidemment, il n'en a rien été et cet anachronisme a été fatal à l'institution. Le premier coup mortel a été porté assez vite, avec la mise en sommeil de l'article 43 de la Charte. Il s'agit du texte qui prévoyait de donner au Conseil de sécurité les moyens de son action. Car, toute la Charte repose sur un contrat entre les membres. Ceux-ci par l'article 2, par 4 renoncent à recourir à la force, ce qui était en soi, si cela avait été réellement appliqué, une véritable révolution. Mais cette entame à leur souveraineté qui jusque là comportait légalement le droit de faire la guerre, était accompagnée d'une compensation, le

mécanisme de sécurité collective. Celui qui serait attaqué parce qu'un membre de la communauté aurait enfreint l'interdit fondateur, devait bénéficier de ce mécanisme. Il consiste en une qualification de la situation par le Conseil de sécurité ce qui veut dire désigner le coupable et ensuite en des mesures, soit ne comportant pas l'emploi de la force armée, soit le comportant.

Évidemment, le Conseil devait avoir à sa disposition des contingents prêts pour cette intervention. Mais les auteurs de la Charte avaient esquivé la difficulté. Par l'article 43, une obligation est bien mise à la charge de tous les membres, celle de mettre des forces armées à la disposition du Conseil. Et il s'agissait bien de créer des forces internationales dont l'emplacement général devait être précisé. Mais au lieu que les modalités de l'obligation soient indiquées dans la Charte, celles-ci ont été renvoyées à des accords spéciaux que les membres devaient passer entre eux. On sait ce qu'il en est advenu : début immédiat de la guerre froide avec le maccarthysme aux Etats-Unis, absence de toute accord, la coopération militaire supposée par la Charte entre les membres permanents ayant fait place à une compétition acharnée. Et en conséquence, impuissance du Conseil.

Mais personne à cette époque n'a voulu acter l'échec du mécanisme. On est entré dans une période de non dit et de bricolage. Le monde n'était pas prêt à regarder en face les insuffisances d'un système qui avait nourri tant d'espoir. Dès la guerre de Corée en 1950, faute de contingents réellement internationaux, les Etats-Unis ont envoyé Mac Arthur intervenir avec l'armée américaine et on a couvert l'opération comme si elle était le fait du mécanisme de sécurité collective.

Je ne peux pas ici détailler la suite. Mais les moyens ont été divers pour masquer l'échec du mécanisme d'origine. Il y a eu les Casques bleus et autres

forces des Nations Unies, le plus souvent d'interposition. Nous avons eu aussi la permission donnée à tous les États qui le veulent d'intervenir militairement dans un conflit comme cela a été fait à l'occasion de la première Guerre du Golfe en 1991 lorsque Saddam Hussein a envahi le Koweït. Il y a eu aussi des résolutions ambiguës, mais qui correspondaient à une approbation de ce qu'avait fait un État comme cela a été le cas avec la seconde intervention américaine en Irak en 2003. Dans tous ces cas, le Conseil de sécurité a confirmé son impuissance. Cela est dû au fait qu'il n'a jamais eu l'instrument militaire qui lui aurait permis d'agir.

2° Le second élément qui justifie ma sévérité à l'égard du bilan des Nations Unies tient à sa défaillance dans le contrôle des armements.

La logique même du mécanisme de maintien de la paix supposait une réduction considérable des armements et le contrôle de ceux-ci. En effet, selon les termes de la Charte, le recours aux armements était limité à deux situations strictement encadrées. D'une part, en vertu de l'article 51, un État objet d'une agression armée, peut exercer son droit de légitime défense. Toutefois, le Conseil de sécurité doit se réunir sur le champ pour prendre les mesures qui relèvent de son rôle dans le maintien de la paix. Il en découle que si une véritable culture de la paix avait émergé avec la Charte (ce qui n'a pas été le cas) et si les États avaient pris au sérieux l'interdiction du recours à la force, un niveau d'armement limité devait suffire à assurer leur légitime défense éventuelle. L'argument vaut aussi bien pour la seconde situation conduisant les États à disposer d'armements. Il s'agit de leurs contributions à la force mise à la disposition du Conseil de sécurité. Ces contributions n'ont jamais eu lieu, mais elles n'auraient entraîné pour chaque État qu'un besoin en armement limité.

La même logique de paix qui présidait en apparence au projet onusien, était à l'origine de la rédaction de l'article 26 du texte fondateur. Ce texte charge le Conseil de sécurité d'élaborer des plans en vue d'établir un système de réglementation des armements par lequel on ne doit détourner vers ceux-ci que le minimum des ressources humaines et économiques du monde. Pas une fois, le Conseil de sécurité n'a mis ce point à son ordre du jour. Il n'a pensé à réglementer les armements que dans le cas de sanctions contre certains États, notamment contre Saddam Hussein que l'on avait soupçonné, finalement à tort, de détenir des armes de destruction massive.

Personne n'évoque ce point dans les cercles du droit international. On préfère commenter à perte de vue les résolutions du Conseil de sécurité en les considérant comme les éléments de l'évolution du maintien de la paix, en refusant de voir qu'elles sont le signe de son échec. Et les armements n'ont cessé de se développer depuis la création des Nations Unies, qu'ils soient classiques ou nucléaires, les membres permanents venant en tête de ce palmarès.

3° Enfin, je pointerai comme 3^e élément ayant conduit à la situation périlleuse que nous connaissons, certaines zones d'ombre dans le projet initial qui en ont fait un projet ambigu du point de vue des valeurs qu'il portait. J'en donnerai deux exemples.

Celui du colonialisme d'abord que la Charte ne condamne pas. Elle se contente de recommander aux pays administrant des colonies de les mener au développement et de faire rapport au Secrétaire général des progrès accomplis dans ce sens. On sait ce qu'il en a été. Il a fallu attendre 15 ans pour que les Nations Unies par la voie de l'Assemblée générale condamne le colonialisme dans une résolution de 1960 et il a fallu près de dix ans de plus pour que cesse enfin la dernière guerre coloniale, celle que menait le Portugal en Afrique.

Mais sur la question du développement de ces pays, que ce soit avant leurs indépendances ou depuis, les Nations Unies sont restées dans la rhétorique. Une fois qu'il est apparu sans conteste que la liberté recouvrée n'apportait pas avec elle le développement, mais que les entraves à celui-ci tenaient à des fondements très profonds du système mondial, alors nous avons eu au cours des années 60 et 70, une profusion de textes sans portée obligatoire créant ce qui était supposé être un nouvel ordre économique mondial. Ils n'ont évidemment rien changé au désordre engendré par le capitalisme et sont d'ailleurs tombés dans l'oubli. La soif de matières premières, notamment du pétrole, par les grandes entreprises mondiales a conduit à toutes sortes de procédés permettant le pillage en règle de ces produits et les élites locales, formées en occident et corrompues, n'ont rien empêché. L'exemple le plus frappant de cette situation est celui de la République démocratique du Congo. On peut donc conclure que les Nations Unies n'ont pas favorisé une évolution du monde menant les sociétés vers plus de liberté et de développement durable.

L'autre exemple de valeurs incertaines au cœur des Nations Unies, est celui de la faiblesse du droit international. C'est l'une des contradictions cachées dans les replis de la Charte, mais ayant les conséquences les plus graves. De quoi s'agit-il ? De l'impossibilité de développer un droit international qui contribuerait à pacifier les relations internationales et à développer les droits humains si l'on persiste à considérer que les États sont dotés de cette qualité que l'on nomme la souveraineté. La théorie de l'État moderne tel qu'elle a été forgée au XVI^e siècle, exaltait en effet la souveraineté de l'État. Celle-ci est définie comme étant un pouvoir au-dessus duquel il n'y a rien et comporte l'exercice des droits régaliens. Le premier de ces droits était celui de faire la guerre et notamment la guerre de conquête. Il va de soi que la société des États, était nécessairement une société très faible du point de vue d'un droit commun. Avec

l'interdiction du recours à la force, on entamait en 1945, la pièce essentielle de la souveraineté. Mais en réalité pas du tout. Car l'article 2, par. 1 dit que l'organisation est fondée sur l'égalité souveraine de tous ses membres. Et la doctrine du droit international comme la jurisprudence de la Cour internationale de Justice, ont fait de la souveraineté le principe central de la société mondiale. Dès lors, le droit international avorte nécessairement. Les États ne sont pas soumis à des normes communes, puisque, au nom de sa souveraineté, chacun n'est soumis qu'aux normes qu'il a acceptées expressément sous forme de traités. Et il peut s'en retirer, comme l'a fait spectaculairement Donald Trump. Il peut aussi refuser de se présenter devant la justice internationale.

Il faudra bien acter la fin de la souveraineté. D'ailleurs celle-ci est déjà fortement altérée par le système économique. Pris dans les rapports de force, bien peu d'États ont la liberté de mener les politiques qu'ils souhaiteraient, notamment lorsqu'il s'agit de politiques sociales. Et finalement, il ne reste que les mauvais aspects de la souveraineté, comme la possibilité de refuser les normes du droit international et tout ce qu'on nomme le multilatéralisme, ou encore d'exercer les aspects répressifs du pouvoir. Aussi faut-il repenser les communautés politiques en organisant leurs compétences respectives, aucune d'entre elles ne disposant d'une compétence sans entrave, car toutes doivent se plier aux limites posées par le droit universel.

II – Les perspectives.

Beaucoup persistent à penser que l'on peut réformer le système de l'intérieur. Malheureusement, celui-ci n'est pas réformable. Les membres permanents l'ont verrouillé et rien ne peut se faire sans leur accord unanime. Même une réforme comme serait celle consistant à augmenter d'un ou deux États le groupe des permanents armés du veto, ne peut se faire sans l'accord de

ceux qui détiennent ce privilège. Comment croire qu'ils voudraient le partager ? Les articles 108 et 109 de la Charte leur permettent de le conserver.

Cette raison est purement technique, mais des raisons plus profondes m'amènent à soutenir que nous devons commencer très sérieusement à penser une autre Organisation du monde pour une autre séquence historique. 75 ans , c'est la durée d'une vie humaine. Tous ceux qui ont contribué à créer les Nations Unies, les uns avec un enthousiasme sincère, les autres avec des arrière-pensées, ne sont plus de ce monde. La société internationale d'aujourd'hui n'a plus grand chose de commun avec celle que l'on a voulu pacifier en 1945. Il y a un incroyable anachronisme à vouloir à tout prix tenir sous oxygène une organisation en état de coma.

Dire cela n'est pas tout condamner en bloc. D'une part, il faut maintenir l'ONU en attendant d'avoir pensé un autre modèle d'organisation de la paix, car le vide n'est pas une solution. D'autre part, il faudra reprendre ce qu'il y avait de positif dans la Charte et travailler sérieusement pour éliminer les contradictions et les faiblesses qui l'ont conduite à l'échec et tenir compte des évolutions du monde.

Pour amorcer le débat ici, je vais seulement donner quelques pistes sur les objectifs qu'il me paraît nécessaire de se fixer.

Il faut d'abord considérer la paix pas seulement comme l'absence de guerre, mais comme la réalisation d'une société juste et bonne. Dès que l'on pose le problème en ces termes, l'on voit bien l'importance du droit international et la nécessité qu'il soit effectif, notamment pour ce qui est des textes sur les droits de l'homme, ou la protection de la nature ou encore le droit humanitaire en cas de conflit armé. Or pour que ces droits soient effectifs, il faut

que les individus puissent les évoquer devant des juridictions internationales. Ce n'est pas le cas actuellement. Une réforme de la justice internationale devra consister à la rendre obligatoire pour tous les acteurs de la société mondiale qui ne devront plus pouvoir s'y dérober.

Pour que l'intérêt général de l'humanité prime sur les intérêts particuliers de chaque État ou sur celui des firmes internationales, il faut que cet intérêt général soit défini par des instances collectives et surtout qu'il soit impossible d'invoquer la souveraineté pour se dérober à ses exigences. Il y a donc un travail à faire (mais bien des pistes ont déjà été explorées) pour définir les activités concourant au bien commun. Il faut à cela un organe à dimension universelle qui puisse élaborer des règles communes et reconnues comme obligatoires.

Le désarmement devra être repensé à nouveaux frais. C'est un point capital. Le texte de l'article 26 est admirablement rédigé. Il faut le ressortir de la trappe dans laquelle il a été enseveli.

Mais on ne désarmera pas avec des mots. Il y a des enjeux financiers considérables et des millions de personnes embarqués malgré elles dans ces industries de mort. Celles-ci sont à mettre en parallèle avec toutes les industries polluantes qu'il faut également éliminer le plus rapidement possible. Il faut donc à l'échelle mondiale organiser la reconversion de ces industries vers des activités bénéfiques. Cela aura un coût considérable et il faut affirmer fortement que ce coût ne portera pas uniquement sur ceux qui devront réorienter leur vie. La mutualisation de cet effort ne pourra se faire sans un organisme efficace de pilotage et un Fonds mondial. Nous savons comment le financer. Taxer les transactions financières, les activités polluantes, les revenus des multinationales suppose un nouveau contrat social mondial.

D'ailleurs ce Fonds mondial devra être élargi au financement d'autres objectifs prioritaires, comme les conditions de mise sur le marché des médicaments essentiels pour qu'ils soient accessibles à tous, le soutien à ceux qui pâtiront des politiques de relocalisation pour en finir avec les risques de productions essentielles trop éloignées des consommateurs, ou encore l'aide aux États qui devraient procéder à des nationalisations ou à des prises de participation publique.

Dans le même esprit, l'un des objectifs de cette organisation nouvelle du monde devra être impérativement de réduire les inégalités et il sera nécessaire que les communautés politiques de demain s'engagent et s'accordent sur des réformes fiscales aboutissant à une justice fiscale harmonisée entre les pays.

Utopie tout cela direz-vous. Oui. Nous devons assumer l'utopie, non comme un rêve impossible à réaliser, mais comme un but qui n'a pas encore été atteint et qu'il nous revient de rendre possible.

C'est pourquoi nous ne devons pas attendre une nouvelle catastrophe, que ce soit une guerre mondiale à foyers multiples ou plus générale, ou une nouvelle pandémie plus destructrice que celle que nous traversons, ou un effondrement plus rapide de la biodiversité et des possibilités de vie sur terre. Nous devons dès aujourd'hui réfléchir ensemble aux institutions libératrices qui pourront gérer le monde d'après.

