

---

**LES TENDANCES CONSTANTES DU POST-11 SEPTEMBRE**

---

**Thierry Sèdjro BIDOUZO\***

---

Septembre 2020. Mais le 11 septembre 2001 est encore présent. Et on a l'impression qu'il sera dans le futur. Cette date est assise dans l'histoire. A jamais. En effet, il est clair que le terrorisme existe depuis longtemps. Les historiens diront peut-être, depuis toujours<sup>1</sup>. Avant le 11 septembre 2001, il y a eu de nombreux attentats. Entre autres, les attentats d'Italie de 1980, de Beyrouth de 1983, l'attentat de 1993 contre le World Trade Center (6 morts, 1042 blessés), celui d'Oklahoma City aux Etats-Unis en 1995, les attentats contre les ambassades américaines en Tanzanie et au Kenya en 1998. Ce n'était donc pas la première fois que les Etats-Unis constituaient une cible terroriste. Sur le territoire américain ou ailleurs. Mais le 11 septembre 2001 marque un tournant dans le droit et les relations internationales. En ces matières, il y a un avant et un après 11 septembre 2001. Un peu moins de deux décennies plus tard, les tendances perceptibles devenues visibles, sont désormais des constances. Deux facteurs parmi d'autres : l'involution du multilatéralisme et l'évolution du concept de guerre.

### **I. L'involution du multilatéralisme**

*D'abord, une contradiction de naissance.* Le multilatéralisme s'entend de tout système associant plusieurs Etats, ceux-ci se liant par des obligations égales et mutuelles, par des règles communes. Produit instable de cheminements complexes, le multilatéralisme est censé réguler les désordres internationaux. Les Etats forment bien une société, le droit des gens tentant de les enserrer dans des réseaux d'obligations réciproques. La paix, si elle veut être perpétuelle requiert un pacte entre ces Etats, fixant les droits et leurs devoirs et instituant des mécanismes de règlement des différends ; ce qui sera qualifié plus tard de multilatéralisme est déjà en gestation dans cette approche rationnelle et raisonnable des rapports interétatiques.

En effet, l'existence du multilatéralisme n'est pas nouvelle : la pratique consistant à négocier à plus de trois pour définir des règles communes est connue depuis longtemps. On la retrouve dès la période classique lors de la négociation des grands traités internationaux qui vont fonder les ordres européens successifs, de la paix de Westphalie (1648) au Congrès de Vienne (1814). Néanmoins, c'est avec la

---

\* Chercheur au CiAAF.

<sup>1</sup> Mais, il est utile de préciser qu'il faut remonter à la révolution française de 1789 pour voir les origines du terrorisme. Le terme « terrorisme » est apparu pour la première fois dans le supplément du dictionnaire de l'Académie française en 1798, et désignait un mode de gouvernement. Cf. Adriano Mendy, *La lutte contre le terrorisme en droit international*, Thèse de droit international, Université de Reims Champagne-Ardenne, 2008, p. 14.

création de la Société des Nations (SDN), après la première guerre mondiale, et, plus encore, avec la création de l'Organisation des Nations Unies (ONU) en 1945 que la pratique multilatérale s'institutionnalise. Le multilatéralisme n'est plus seulement une technique diplomatique, il devient un projet politique visant à favoriser la coopération en encourageant les liens d'interdépendance entre les Etats. D'un outil relativement neutre, le multilatéralisme a été investi de vertus positives et s'est constitué comme une valeur de référence pour la conduite des affaires internationales.

Produit du rêve kantien puis wilsonien de paix perpétuelle, le multilatéralisme n'est qu'un outil, un instrument de consolidation de la société interétatique ; il peut sembler promettre la fin de l'histoire, l'abolition des conflits, l'avènement d'une humanité libérée de sa violence millénaire ; mais le fait étatique, les inégalités entre Etats, le contrôle de la force demeurent des constantes lourdes. Le multilatéralisme était marqué par une contradiction de naissance : conçu pour être « agéographique », universel, il est indissociable d'un dessein géopolitique : la sécurité des Etats-Unis d'Amérique (USA) par le ralliement de la planète aux valeurs démocratiques produites par ces derniers. Ceci peut expliquer la solitude dans laquelle se sont enfermés les USA, en réaction aux attentats du 11 septembre 2001.

*Ensuite, l'effritement des liens multilatéraux.* Le débat suscité par l'opportunité de la guerre contre l'Irak après les attentats du 11 septembre 2001, avait révélé une grande fracture de la société internationale, tiraillée entre d'une part, l'unilatéralisme, soutenu par les Etats-Unis, leurs alliés britanniques et une majorité d'Etats de l'Europe de l'Ouest, et d'autre part, le multilatéralisme défendu par la Chine, la France, l'Allemagne, la Russie et la plupart des Etats du Sud. Au fond, ce débat recouvre une triple divergence à savoir : une divergence d'ordre général sur la nature du système international et les possibilités d'action internationale dans le monde d'après-guerre froide, une divergence plus précise sur la nature et l'identification de la menace, une divergence fondamentale sur la place et le rôle des Nations Unies dans le système de sécurité collective. En effet, bien des Etats entretiennent des relations ambivalentes avec le multilatéralisme : tantôt prêts à jouer le jeu de la coopération multilatérale, tantôt en retrait voire en rupture avec les instances multilatérales et leurs décisions. Leurs engagements ou leurs défections ne sont pas négligeables, mais ils pèsent en proportion de leur capacité à influencer le cours des événements internationaux. Il en va de même pour les Etats-Unis dont la puissance donne, par conséquent, un tour crucial à leurs engagements, leurs non-engagements ou leurs ruptures d'engagements : si les Etats-Unis peuvent être le moteur du multilatéralisme, ils peuvent en être également le frein. Sous certains aspects, on rejoint là, l'hypothèse de la « théorie de la stabilité hégémonique » (*hegemonial stability theory*) selon laquelle la réussite d'un « régime » dépendra des capacités de l'hégémon à établir des règles, à les faire accepter par les autres Etats et à les faire respecter.

## II. L'évolution du concept de guerre

*D'une part, l'émergence d'une nouvelle dimension de la guerre.* La conception traditionnelle de la guerre en droit international, est qu'elle est supposée avoir lieu entre deux ou plusieurs Etats. Il s'agit d'une opposition grave entre Etats débouchant sur l'usage de la force<sup>2</sup>. C'est la logique même de la conception interétatique de la société internationale, renvoyant aux réflexions de Machiavel<sup>3</sup>, Hobbes<sup>4</sup> ou encore Clausewitz<sup>5</sup>. Sous ce rapport, Jean-Baptiste Duroselle<sup>6</sup> identifie deux conditions : la décision d'un Etat, *a priori* dans le domaine de la politique étrangère et la réaction éventuelle, plus ou moins prévisible, d'un autre Etat ou d'autres Etats, s'ils se croient menacés par cette décision, dans la perspective de ce que Raymond Aron appelle « la conduite compétitive »<sup>7</sup>. Le processus guerrier est donc action et réaction, mais dans un cadre étatique.

Les attentats du 11 septembre 2001 et la réaction américaine ne rentrent pas dans cette configuration. On est loin de Pearl Harbor. En 1941, la flotte américaine du pacifique a été détruite par la marine et l'aviation japonaises. Les cibles étaient militaires. Un Etat agressait un autre Etat. En revanche, aucun Etat n'avait assumé la responsabilité des attentats du 11 septembre 2001. Il ne pouvait donc s'agir, au sens du droit international, d'un « acte de guerre », comme a pu le considérer George W. Bush. Depuis, une nouvelle conception de la guerre a émergé. Les nouvelles guerres<sup>8</sup>. Des guerres intra-étatiques. Des guerres entre Etats et entités infra-étatiques. Des guerres entre entités infra-étatiques. Cette évolution ou révolution du paysage guerrier secoue le droit international.

*D'autre part, les limites du droit international.* Les premières réactions suscitées par les attentats du 11 septembre 2001 ont convergé pour souligner les conséquences de ces événements sur le droit international. Levant le voile sur les limites du droit international<sup>9</sup>, le phénomène terroriste en général, et les attentats du 11 septembre 2001 en particulier, occasionnent une époque nouvelle dans l'histoire des relations internationales. « Chaque nouveau conflit ou chaque nouvelle forme de violence a pour conséquence de remettre en cause l'état de droit existant et notamment le droit des conflits armés »<sup>10</sup>. Si

---

<sup>2</sup> Voir, Bernard Jacquier, *Relations internationales*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1993, p. 126.

<sup>3</sup> Nicolas Machiavel, *L'art de la guerre*, (Traduction de Jean-Yves Boriaud), Editions Tempus Perrin, 2011, 312 p.

<sup>4</sup> Thomas Hobbes, *Léviathan*, Editions Folio, 2000, 1024 p.

<sup>5</sup> Carl von Clausewitz, *De la guerre*, Editions de Minuit, 1959, 760 p. Voir aussi, Hervé Guineret, *Clausewitz et la guerre*, Paris, PUF, 1999, 136 p. Bruno Colson, *L'art de la guerre de Machiavel à Clausewitz*, Presses universitaires de Namur, 1999, 283 p.

<sup>6</sup> Cité par Bernard Jacquier, *Relations internationales*, *op. cit.*, p. 127.

<sup>7</sup> Cité par Bernard Jacquier, *Relations internationales*, *op. cit.*, p. 127.

<sup>8</sup> Lire, Mary Kaldor, *New and Old Wars : Organised Violence in a Globalized Era*, Cambridge, Polity Press, 2006.

<sup>9</sup> Voir, Yves Daudet, « International action against State terrorism », in Rosalyn Higgins et Maurice Flory, *Terrorism and International Law*, London/New-York: LSE/Routledge, 1997, pp. 201 et ss.

<sup>10</sup> Hélène Tigroudja, « Quel(s) droit(s) applicable(s) à la guerre au terrorisme ? », *Annuaire français de droit international*, vol. 48, 2002, pp. 82-83.

les transformations sociétales influent sur les conflits<sup>11</sup>, l'évolution du droit (international) est fonction de l'évolution des conflits<sup>12</sup>. Ces derniers constituent de ce fait des facteurs déterminants de changement du droit. Le droit international des conflits armés serait donc en retard d'un conflit<sup>13</sup>, à en croire Patrick Daillier et Alain Pellet.

Dès lors, le droit international est sérieusement éprouvé par le terrorisme international. Car, la conception de la guerre fait beaucoup plus l'unanimité que celle du terrorisme international<sup>14</sup>. En effet, « au sens classique, la guerre s'entend de tout conflit armé surgissant entre deux ou plusieurs Etats, l'état de guerre étant déclaré entre les belligérants »<sup>15</sup>. Le terrorisme, appréhendé comme « un fait illicite (...) commis par un individu ou un groupe d'individus (...) contre des personnes ou des biens, dans la poursuite d'un objectif idéologique » appelle une « violence grave » qui constitue sans doute une menace pour la paix et la sécurité internationale<sup>16</sup>. Seulement, l'origine de la violence terroriste et les fins auxquelles elle est utilisée diffèrent de celles de la guerre<sup>17</sup>.

Cependant, si les similitudes et les différences entre les notions de guerre et de terrorisme, peuvent être identifiées<sup>18</sup>, cela ne facilite pas pour autant, l'appréhension par le droit international du phénomène terroriste<sup>19</sup>. La menace terroriste lui enlève sa « réelle pertinence »<sup>20</sup> et le rend « incapable de jouer un rôle »<sup>21</sup>, dans la conception des stratégies de lutte antiterroriste<sup>22</sup>. Comme l'affirment Jean-Baptiste Duroselle et André Kaspi, les attentats du 11 septembre 2001 ont traumatisé les Etats-Unis, donnant au monde un « spectacle d'horreur »<sup>23</sup>. Devant la vulnérabilité de la seule superpuissance, de l'hyperpuissance, de la « nation indispensable » depuis l'effondrement de l'Union Soviétique, le monde fut en effet frappé de stupéfaction et d'ahurissement ; le droit international aussi. « Le droit lui aussi

---

<sup>11</sup> Arnaud Blin, « Groupes armés et conflits intra-étatiques : à l'aube d'une nouvelle ère ? », *Revue internationale de la Croix Rouge*, vol. 93, 2011/2, p. 26.

<sup>12</sup> Hélène Tigroudja, *op. cit.*, pp. 82-83.

<sup>13</sup> Patrick Daillier et Alain Pellet, *Droit international public*, 7<sup>ème</sup> édition, Paris, LGDJ, 2002, p. 967.

<sup>14</sup> V. Eric David, « Sécurité collective et lutte contre le terrorisme : guerre ou légitime défense ? », in SFDI, *Les métamorphoses de la sécurité collective. Droit, pratique et enjeux stratégiques*, Paris, Pedone, 2005, pp. 143-148.

<sup>15</sup> Hélène Tigroudja, *op. cit.*, p. 83. Il est utile de préciser que la guerre est devenue une catégorie particulière de conflits armés ; ceci s'explique par « l'évolution du droit de la guerre caractérisée par la disparition progressive de la déclaration de guerre ». Cf. Hélène Tigroudja, *op. cit.* Aux termes des dispositions de l'article 2 commun aux Conventions de Genève du 12 août 1949, il y a un conflit armé, même en l'absence de toute reconnaissance de l'état de guerre par l'une des parties.

<sup>16</sup> Jean Salmon, cité par Hélène Tigroudja, *op. cit.*, p. 83.

<sup>17</sup> V. Hélène Tigroudja, *op. cit.*

<sup>18</sup> V. Eric David, « Sécurité collective et lutte contre le terrorisme : guerre ou légitime défense ? », *op. cit.*

<sup>19</sup> Lire Ludovic Hennebel, Damien Vandermeersch (dir.), *Juger le terrorisme dans l'Etat de droit*, Bruxelles, Bruylant, 2009, 542 p.

<sup>20</sup> Luigi Condorelli, « Les attentats du 11 septembre 2001 et leurs suites : où va le droit international ? », *Revue Générale de Droit International Public*, 2001, p. 829.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Luigi Condorelli, « Les attentats du 11 septembre 2001 et leurs suites : où va le droit international ? », *op. cit.*

<sup>23</sup> Jean-Baptiste Duroselle et André Kaspi, *Histoire des relations internationales de 1945 à nos jours*, Paris, Armand Colin, 2004, p. 611.

semble frappé de stupeur, incapable de nommer ce qui venait de se produire et qui n'obéissait à aucune de ses catégories homologuées »<sup>24</sup>.

Cette remarque de Claire Trean interpelle à plus d'un titre, notamment au regard de la formule élégante et lumineuse de Léon Bourgeois, selon laquelle, « la paix, c'est la durée du droit »<sup>25</sup>. Si la paix n'a alors de place que dans l'univers juridique, l'inadaptation du droit et conséquemment des organisations internationales de maintien de la paix, devant les « nouvelles guerres »<sup>26</sup> autorise à s'interroger sur une éventuelle impossibilité des chantres de la paix, à prévenir, gérer et résoudre les conflits liés au phénomène terroriste. L'œuvre normative du Conseil de sécurité depuis septembre 2001 est intéressante. Mais l'évolution de la carte terroriste en Afrique inquiète.

---

<sup>24</sup> Claire Trean, « Terrorisme, guerre : les armes du droit international », *Le Monde*, 18, 19 novembre 2001, p. 13.

<sup>25</sup> V. Léon Bourgeois, *Pour la Société des nations*, Paris, Editions Eugène Fasquelle, 1910, p. 7.

<sup>26</sup> Bertrand Badie et Dominique Vidal (dir.), *Nouvelles guerres. L'état du monde 2015*, Paris, La Découverte, 2014, 258 p.