

LA CHARTE DÉPASSÉE?
Les Nations Unies et les nouveaux paramètres de la sécurité collective au 21^e siècle

Par Philippe Joly

www.philippejoly.org

Le 16 février 2010

LA CHARTE DÉPASSÉE?

Les Nations Unies et les nouveaux paramètres de la sécurité collective au 21^e siècle

Érigée sur les cendres encore chaudes du plus grand conflit interétatique qu'ait connu l'humanité, l'Organisation des Nations Unies (ONU), dans ses fondements institutionnels, reflète encore aujourd'hui le rapport de puissance qui existait au moment de sa création. La Charte qui la sous-tend, véritable constitution de l'ONU, s'est néanmoins avérée d'une étonnante flexibilité et a permis à l'organisation d'évoluer au sein d'un système international en profonde transformation depuis six décennies. Aujourd'hui, la Charte de l'ONU est-elle toujours adaptée au contexte international? Permet-elle encore aux Nations Unies d'accomplir leur rôle premier, soit de « maintenir la paix et la sécurité internationales » (Nations Unies s.d., Art.1 ¶1)? Nous montrerons que le 21^e siècle amène de nouvelles menaces à la sécurité collective internationale qui ne pouvaient être anticipées par les fondateurs de l'organisation universelle. Si la Charte conserve toute l'adaptabilité nécessaire à la mise en place de nouveaux instruments pour faire face à ces dangers, le processus d'autorisation permettant l'usage de ces instruments s'avère, lui, de moins en moins légitime et efficace.

Nouvelles menaces

Bâtie pour « préserver les générations futures du fléau de la guerre » (Nations Unies s.d., Préambule), l'architecture onusienne s'articule autour d'une conception classique des conflits internationaux. Or, les guerres interétatiques qui ont affecté pendant des siècles les civilisations occidentales et contre lesquelles la Charte de l'ONU tente de se prémunir sont en déclin depuis la deuxième moitié du 20^e siècle. Les plus grandes menaces à la paix mondiale s'avèrent aujourd'hui de nature intra ou transnationale. En effet, on assiste globalement à une disparition graduelle des armées de masse et à une diminution significative de l'ampleur et de l'intensité des conflits à

l'échelle internationale (Fortmann 2008, 226-7). La deuxième guerre du Golfe (1990-1991) représente d'ailleurs une des dernières et rares manifestations d'un conflit classique de type interétatique. Bien adaptée à cette forme de confrontation et bénéficiant des autorisations nécessaires au sein du Conseil de sécurité (CS), l'ONU a pu mettre à profit, en vertu du Chapitre VII de la Charte, des outils coercitifs très perfectionnés permettant la libération éventuelle du Koweït de l'envahisseur irakien (Weiss et al. 2007, 106). Ce type de conflit constitue cependant l'exception plutôt que la règle de nos jours. Le *Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement* (GPHN) nommé par l'ancien Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, reconnaît ainsi que :

Loin de se limiter aux guerres d'agression menées par des États, les plus graves dangers qui menacent aujourd'hui notre sécurité, et qui continueront de la menacer dans les décennies à venir, ont également nom la pauvreté, les maladies infectieuses et la dégradation de l'environnement, les guerres civiles et les violences à l'intérieur des États, la prolifération et le risque d'usage des armes nucléaires, radiologiques, chimiques et biologiques, le terrorisme, et la criminalité transnationale organisée (Nations Unies, AG 2004, 12).

Bien que ces obstacles à la paix mondiale, qui dépassent le concept central de la souveraineté étatique (Nations Unies s.d., Art.2), n'aient pu être anticipés par les pères fondateurs de l'ONU, la Charte s'est avérée, comme nous le verrons, d'une flexibilité étonnante dans l'élaboration de nouveaux mécanismes d'intervention.

Quelle flexibilité pour la Charte?

La Charte de l'ONU est un outil dynamique, un « arbre vivant » (Franck 2006, 603). Elle s'adapte et est en perpétuelle réinterprétation selon contextuel international. C'est ainsi qu'avec une transformation de la définition de « menace à la sécurité collective », le CS, principal responsable du « maintien de la paix et de la sécurité internationales » (Nations Unies s.d., Art.24 ¶1), a pu se saisir de questions préalablement réservées à d'autres organes de l'ONU comme l'Assemblée générale.

Par exemple, les répressions des droits humains en Afrique du Sud (Apartheid), en Somalie, en Bosnie et au Soudan se sont qualifiées comme menaces à l'ordre mondial et ont entraîné plusieurs mesures coercitives du CS (Franck 2006, 604). Ce dernier bénéficie non seulement de nouvelles *justifications* d'action, mais aussi de nouveaux *instruments*. Les missions de maintien de la paix (de première et deuxième générations), notamment, ne figurent pas explicitement dans la Charte, mais constitueraient, dans les mots de l'ancien Secrétaire général Dag Hammarskjöld, « un "Chapitre VI et demi" [...] entre les méthodes traditionnelles de règlements pacifique des différends que sont la médiation et l'établissement des faits (Chapitre VI) et les mesures coercitives comme l'embargo ou l'intervention militaire (Chapitre VII) » (Zahar et Coulon 2009, 116). De plus, face aux enjeux soulevés par le GPHN, l'ONU – sans toucher à la Charte – a su mettre en place les Objectifs du millénaire pour le développement, a créé le Haut-commissariat aux droits de l'homme et a entrepris de nombreuses réformes du Secrétariat (Karns et Mingst 2010, 132). Le droit international n'est donc pas en panne et « l'arbre vivant » Charte continue à offrir de nouveaux fruits en termes de justifications et d'instruments qui devraient pouvoir répondre aux nouvelles menaces collectives du 21^e siècle (Nations Unies, AG 2004, 13). La question réelle est donc de savoir si les acteurs les plus influents du système onusien, c'est-à-dire les membres du CS et particulièrement les cinq membres permanents (P5),¹ se serviront, de façon légitime, de la « boîte à outils » qu'ils ont entre leurs mains.

Les limites de l'adaptation : à la recherche d'une nouvelle légitimité

Comme nous venons de le voir, la Charte possède une flexibilité interne qui permettrait à l'ONU de faire face aux nouvelles menaces à la sécurité collective internationale. Toutefois, le processus d'autorisation des instruments politiques et militaires inscrits aux Chapitres VI et VII demeure la prérogative du CS et de ses cinq membres permanents (possédant tous un droit de veto

¹ La Chine, les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et la Russie.

sur les questions substantives) (Nations Unies s.d., Art.27). La taille du Conseil et les pouvoirs spéciaux accordés au P5 (Nations Unies s.d., Art.23, 24 et 27), reflète d'un rapport de puissance existant à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, tendent à être perçus par un nombre croissant d'États comme anachroniques et illégitimes (Kennedy 2006, 244). Pour Karns et Mingst :

L'Europe est surreprésentée [au CS] par rapport à l'Amérique latine, l'Afrique et l'Asie; la Chine constitue le seul représentant des pays en voie de développement et le seul pays asiatique parmi les membres permanents; tant l'Allemagne que le Japon contribuent davantage au budget de l'organisation internationale universelle que la Russie, la Chine, le Royaume-Uni et la France, et pourtant ne possèdent aucun droit garanti² (Karns et Mingst 2010, 133).

Or, comme nous l'avons vu, les nouvelles menaces à la sécurité collective, à la fois intra et transnationales, imposent au CS – davantage critiqué – la tâche délicate de réinterpréter certains principes centraux aux Nations Unies, notamment la souveraineté étatique (Nations Unies s.d., Art.2) et le droit à la légitime défense (Nations Unies s.d., Art.51). La nouvelle norme internationale de la Responsabilité de protéger reconnaît ainsi que, « quand une population souffre gravement des conséquences d'une guerre civile, d'une insurrection, de la répression exercée par l'État ou de l'échec de ses politiques, et lorsque l'État en question n'est pas disposé ou apte à mettre un terme à ces souffrances ou à les éviter, la responsabilité internationale de protéger prend le pas sur le principe de non-intervention » (CIISE 2001). C'est au CS qu'il revient d'arbitrer le passage de la responsabilité étatique à la responsabilité internationale (CIISE 2001). Or, comme le souligne Lu, la prise de décision en matière d'intervention humanitaire demeure contrainte par le jeu des intérêts nationaux des membres du P5 : sur les questions du Rwanda et du Darfour, la France et la Chine ont respectivement menacé d'utiliser leur droit de veto pour des raisons stratégiques (Lu 2009). Ainsi, bien que le CS possède aujourd'hui un rôle renforcé pour faire face aux nouvelles menaces à la paix mondiale, celui-ci demeure toujours divisé par la *realpolitik* alimentée par les droits spéciaux

² « Europe is overrepresented at the expense of Latin America, Africa, and Asia; China is the only third world and Asian country among the permanent members; both Germany and Japan contribute more financially than Russia, China, the UK, and France, yet have no guaranteed role » [Traduction de l'auteur (TDA)].

consentis par la Charte au P5. Voilà donc les limites de la flexibilité interne de la Charte : à moins de s'attaquer à la question hypersensible de la réforme du CS, la légitimité de ce dernier sera de plus en plus remise en question alors même qu'il est le plus sollicité.

Conclusion : la Charte en perte de légitimité, mais pas de moyens

En somme, la Charte s'est avérée au cours des dernières années un outil extrêmement flexible permettant l'élaboration de nouveaux instruments, notamment les Casques bleus, pour faire face aux transformations du contexte international. Cependant, le CS est aujourd'hui confronté à une crise de légitimité alors que nous passons graduellement d'un ordre unipolaire à multipolaire et que s'accroissent le désir de participation et le besoin de représentation d'une plus grande diversité d'États. « Jamais complétée, jamais parfaite, l'organisation universelle est un projet en construction »³ (Luck 2007, 653) : entreprendre le long chemin sinueux de la réforme et s'attaquer aux questions hypersensibles de la représentativité du CS et des pouvoirs des membres permanents ne se fera pas sans embûche, surtout compte tenu de la rigidité du processus d'amendement (Nations Unies s.d., Art. 108 et 109) demandant l'appui des deux tiers de l'Assemblée générale et la faveur unanime des membres permanents du CS. Néanmoins, un élargissement du Conseil et une réduction du jeu des intérêts nationaux (à travers le veto notamment) devrait renforcer la tendance au multilatéralisme, essentiel devant de nouvelles menaces qui dépassent les frontières des États.

³ « Never finished, never perfected, the world body is ever a work in progress ». [TDA].

Bibliographie

- Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE). 2001. *La Responsabilité de protéger*. En ligne. http://www.idrc.ca/fr/ev-9436-201-1-DO_TOPIC.html (page consultée le 15 février 2010).
- Fortmann, Michel. 2008. « Quo vadis bellum ? ». Dans Pascale Dufour, Philippe Faucher, André Blais et Denis Saint-Martin, dir., *La politique en questions*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 225-33.
- Franck, Thomas M. 2006. « Collective Security and UN Reform: Between the Necessary and the Possible ». Dans *Chicago Journal of International Law* 6 (2) : 597-611.
- Karns, Margaret P. et Karen A. Mingst. 2010. *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*, 2^e édition. Boulder, Lynne Rienner. .
- Kennedy, Paul. 2006. *The Parliament of Man : the Past, Present, and Future of the United Nations*. Toronto : HarperCollins.
- Lu, Catherine. 2009. « Humanitarianism and the Use of Force ». Dans Antonio Franceschet, dir., *The Ethics of Global Governance*. Boulder (Colorado) : Lynne Rienner Publishers, 85-101.
- Luck, Edward C. 2007. « Principal Organs ». Dans Thomas G. Weiss et Sam Daws, dir., *The Oxford Handbook of the United Nations*. Toronto : Oxford University Press, 653-74.
- Nations Unies. S.d. *Charte des Nations Unies*. En ligne. <http://www.un.org/fr/documents/charter/pdf/charter.pdf> (page consultée le 15 février 2010).
- Nations Unies. Assemblée Générale (AG). 2004. A/59/565. En ligne. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/602/32/PDF/N0460232.pdf?OpenElement> (page consultée le 15 février 2010).
- Weiss, G. Thomas, David P. Forsythe, Roger A. Coate et Kelly-Kate Pease. 2007. *The United Nations and Changing World Politics*, 5^e édition. Boulder, CO : Westview Press.
- Zahar, Marie-Joëlle et Jocelyn Coulon. 2009. « Les Casques bleus maintiennent-ils la paix ? ». Dans Guillermo Aureano, Philippe Faucher, Frédéric Mérand et Marie-Joëlle Zahar, dir., *La politique internationale en questions*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 115-23.