

Vers un monde plus sûr

Robert Badinter

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE** 2005/3 (AUTOMNE), PAGES 481 À 493
ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 2200920563

DOI 10.3917/pe.053.0481

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2005-3-page-481.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.

Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Vers un monde plus sûr

Entretien avec Robert Badinter

Robert Badinter, ancien garde des Sceaux et président du Conseil constitutionnel, est sénateur des Hauts-de-Seine. Il a fait partie du Groupe de personnalités de haut niveau chargé par le secrétaire général de l'ONU de rédiger un rapport rendu public en décembre 2004 sous le titre : *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*.

Le Groupe de personnalités de haut niveau chargé par Kofi Annan de proposer des mesures répondant aux défis nouveaux de sécurité a rendu son rapport en décembre 2004. Ce rapport sert aujourd'hui de base aux réflexions sur les diverses réformes de l'ONU : sur l'encadrement et les modalités de l'usage de la force dans les crises internationales, le terrorisme, la gestion des États « déliquescents », la réforme de la Commission des droits de l'homme ou l'élargissement du Conseil de sécurité.

politique étrangère

Politique étrangère : *Vous avez été l'un des 16 membres du Groupe de personnalités de haut niveau créé par le secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan, pour proposer une nouvelle conception de la sécurité collective face aux menaces qui pèsent sur le monde à l'orée du XXI^e siècle. Le Groupe a déposé son rapport Un monde plus sûr : notre affaire à tous¹ le 1^{er} décembre 2004. Il a été généralement bien accueilli et le secrétaire général l'a salué en termes élogieux. Ce dernier s'est inspiré de certaines recommandations du Groupe dans le rapport qu'il a lui-même présenté en mars 2005, qui doivent être soumises à discussion à l'occasion du sommet extraordinaire qui se tiendra au siège des Nations unies, à New York, en septembre 2005. Pourriez-vous nous préciser, en premier lieu, quelle a été la démarche méthodologique adoptée par le Groupe ?*

1. Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, New York, Nations unies, décembre 2004, disponible sur <www.un.org/french/secureworld/>.

Robert Badinter : Nous avons beaucoup travaillé pendant un an. Nous avons participé à de nombreux séminaires dans divers États, en Amérique, en Europe, en Afrique, en Asie. Nous avons rencontré de nombreuses personnalités internationales : ministres, diplomates, directeurs d'agences des Nations unies ou experts de haut niveau. Pour ma part, j'ai beaucoup appris au cours de ces travaux sur l'état du monde actuel.

Notre objectif était de déterminer une meilleure organisation collective face aux périls qui menacent le monde. Il nous fallait donc commencer par analyser ces menaces, puis recommander des politiques pour y faire face et, enfin, proposer des réformes institutionnelles pour mieux conduire ces politiques. À cet égard, le secrétaire général avait insisté, dès notre première rencontre, sur le fait que nous n'étions pas une instance chargée de proposer *in abstracto* une réforme complète de l'Organisation des Nations unies (ONU). Notre approche devait être pragmatique et non académique. Nous nous sommes efforcés de respecter cette recommandation ; notamment nous avons évité, dans la mesure du possible, d'ajouter encore de nouvelles institutions à l'organigramme existant, déjà si complexe.

Enfin, pour permettre une discussion plus aisée, nous avons formulé 101 recommandations qui figurent dans la dernière partie du rapport.

P. E. : Le siècle qui s'ouvre est très différent de celui qui a vu naître, il y a 60 ans, l'ONU. Quels périls vous paraissent aujourd'hui menacer ce monde nouveau ?

R. B. : Nous avons retenu, pour la clarté de l'analyse, six groupes de menaces. Certaines sont constantes : conflits armés entre États, conflits internes (guerres civiles, conflits interethniques), prolifération des armes de destruction massive (ADM) nucléaires, radiologiques, chimiques ou biologiques. S'y ajoutent les maux d'un autre ordre qui accablent l'humanité : l'extrême pauvreté, la dégradation grave de l'environnement, le VIH/sida et les pandémies. Enfin, des périls nouveaux favorisés par la mondialisation menacent de plus en plus lourdement la sécurité collective : il en va ainsi du terrorisme et aussi de la criminalité transnationale organisée sous ses formes les plus graves : trafic d'êtres humains, d'armes et de stupéfiants. Pour combattre ce dernier fléau, nous avons formulé des recommandations fermes dans notre rapport, notamment s'agissant de la lutte internationale contre les transferts illicites de fonds d'origine criminelle, la corruption transfrontalière et la lutte contre les paradis fiscaux qui favorisent l'impunité et le développement du crime organisé.

Quelles réponses à des menaces nouvelles ?

P. E. : Avez-vous, au regard de ces menaces de différentes natures, établi un ordre de priorité dans la lutte à conduire ?

R. B. : Ce qui nous a frappés en premier lieu, c'est que l'appréhension de la gravité des menaces n'est pas la même dans les diverses régions du monde. Tous les États sont menacés par les risques de dissémination des armes de destruction massive. Mais la pauvreté extrême ou les pandémies sont ressenties plus gravement par les États en développement, alors que les puissances occidentales sont particulièrement préoccupées par la menace terroriste.

En réalité, dans un monde globalisé, toutes les menaces sont liées. Le terrorisme, par exemple, prend sa source, ou sa justification, pour une bonne part dans la pauvreté extrême qui frappe certaines populations du monde et qui contribue à susciter un désir de vengeance contre les États les plus riches de la planète. Cependant, il faut savoir que des attaques terroristes de grande portée, renouvelées dans les grandes métropoles des pays les plus développés, affecteraient gravement toute l'économie mondiale, y compris dans les États en développement. Toutes les menaces sont aujourd'hui liées, et ce n'est pas sans raison que l'on doit parler de sécurité collective et de réponse collective. Dans son rapport, le Groupe a tenu à faire figurer en premier lieu les maux d'ordre économique et social qui frappent les régions les moins développées de la planète. Nous avons traité des politiques à conduire pour mieux faire face aux périls que constituent, pour l'avenir de l'humanité, l'extrême pauvreté, le VIH/sida et les autres pandémies, ainsi que les atteintes irrémédiables à l'environnement. Traiter ces maux maintenant, résolument et efficacement, revêt un caractère d'urgence dont les sociétés occidentales, au-delà des bonnes paroles et des promesses faites, n'ont pas suffisamment conscience. Il faut rappeler que c'est au professeur Jeffrey Sachs et à son équipe que le secrétaire général a confié le soin de proposer les politiques les plus appropriées pour faire face à ces maux.

En réalité, dans un monde globalisé, toutes les menaces sont liées

P. E. : S'agissant du recours à la force, problème crucial pour l'ONU depuis la guerre d'Irak en 2003, quelles propositions faites-vous ?

R. B. : La question du recours à la force est un sujet politique d'une extrême importance et très sensible, notamment au regard des vues développées par l'Administration américaine en faveur de l'action unilatérale d'un État,

s'agissant de menaces qu'il considère graves à l'encontre de sa sécurité de la part d'un autre État disposant, ou s'appropriant à disposer, de moyens de destruction massive.

À ce sujet, nous avons très clairement marqué que, s'agissant du recours à la force, l'article 51 de la Charte le permet expressément lorsqu'un État se trouve en situation de légitime défense face aux menaces qu'un autre État fait peser sur lui. L'État menacé peut lancer une opération militaire, mais à condition que l'agression dont il est menacé soit imminente, qu'il n'y ait pas d'autre moyen d'écartier la menace et que l'intervention militaire soit proportionnée. En revanche, un État peut-il, sans l'accord du Conseil de sécurité, se prévaloir du droit d'intervenir préventivement en invoquant la légitime défense en cas de menace ni imminente, ni grave ? Le Groupe a considéré unanimement que, dans une telle hypothèse, il y aurait lieu, pour l'État se jugeant menacé, de saisir le Conseil de sécurité qui a tout pouvoir, et seule compétence, pour prendre toute mesure nécessaire, y compris, le cas échéant, une mesure d'ordre militaire. Ainsi, nous considérons qu'il n'y a pas lieu d'ajouter au texte existant de la Charte, ni de le modifier. L'unilatéralisme est incompatible avec un équilibre international fondé sur la règle de droit. Nous avons invité le Conseil de sécurité à faire preuve de toute la clarté nécessaire pour que la décision de recourir à la force n'apparaisse pas comme dictée par les circonstances ou la qualité des parties en cause. Pour guider son action, nous avons proposé que la décision de recourir à la force militaire soit toujours examinée au regard de cinq critères fondamentaux : la gravité de la menace, la légitimité du motif, le dernier ressort, la proportionnalité des moyens et la mise en balance des conséquences de l'action ou de l'abstention. Ces directives régissant l'usage de la force devraient être consignées dans des résolutions déclaratoires du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale.

Le devoir de protection

P. E. : S'agissant de conflits internes, de guerres civiles ou de conflits ethniques avec leur cortège de génocides, de transferts de populations, de viols collectifs, vous consacrez une « obligation internationale de protection ». Ne s'agit-il pas là de la reconnaissance, sous une autre dénomination, du droit d'ingérence ?

R. B. : Il faut prendre en compte un impératif moral catégorique : la communauté internationale ne saurait rester passive face à des crimes telles que les massacres, les viols de masse, le nettoyage ethnique, la privation délibérée de nourriture, l'abandon sanitaire des populations exposées aux maladies. De tels fléaux accablent des centaines de milliers, voire des millions, d'êtres humains, et l'on ne peut accepter que se renouvellent les catastrophes humanitaires qui se sont succédé en Somalie, en Bosnie-Herzégovine, au Rwanda, au Kosovo. La situation actuelle du Darfour

interpelle directement, à cet égard, la collectivité internationale. Chaque État est débiteur d'une obligation de protection de ses ressortissants, et de tous ceux qui vivent sur son territoire. À défaut, pour ces États, de pourvoir à cette obligation, ou dans le cas où leurs responsables suscitent ou tolèrent de tels crimes, la communauté internationale doit prendre les mesures nécessaires pour y mettre un terme et protéger les populations menacées. C'est au Conseil de sécurité d'y veiller, notamment en favorisant la médiation et toute forme de prévention. Le Conseil de sécurité doit autoriser, en dernier ressort, une intervention militaire en cas de génocide, de nettoyage ethnique, ou de crime contre l'humanité. Il ne s'agit pas de la reconnaissance d'un droit d'ingérence dans les affaires intérieures d'un État, terme qui suscite une réaction négative de la part d'un grand nombre d'États qui y voient une forme nouvelle de l'impérialisme ou du colonialisme occidental de jadis. Il y a là seulement la consécration de l'obligation collective internationale de protection dont l'ONU est le garant. Le Groupe recommande que cette norme soit consacrée et son respect assuré. Le recours à des poursuites devant la Cour pénale internationale (CPI) contre les auteurs de tels crimes, à la requête du Conseil de sécurité, est aussi souhaité par le Groupe.

P. E. : Le Groupe a marqué un intérêt particulier pour le traitement des États en déliquescence ou de ceux dans lesquels doit se poursuivre une action internationale après le rétablissement de la paix. Pourquoi cette attention ?

R. B. : De telles situations de déliquescence engendrent des risques graves pour la communauté internationale. C'est notamment le cas après des opérations du maintien de la paix lorsque l'on se trouve en présence d'un État à reconstruire. Souvent aussi l'intervention humanitaire rendue nécessaire par la situation d'un État en déliquescence est interrompue après le départ des forces de sécurité, avec des conséquences dramatiques. On l'a vu, notamment, à Haïti. Pour que l'action internationale soit efficace, il faut qu'elle soit coordonnée et continue. Or, ce n'est que trop rarement le cas. Le Conseil économique et social des Nations unies (ECOSOC) crée des comités spéciaux, mais ceux-ci réussissent rarement à mobiliser des fonds et des moyens nécessaires. Les intervenants sur le terrain relèvent d'autorités étatiques ou internationales différentes, sans coordination suffisante. La question de la consolidation de la paix est donc prioritaire pour la sécurité internationale. À défaut d'y parvenir, l'action des Nations unies s'avère trop souvent ponctuelle et, plus gravement encore, le risque est grand que les États en déliquescence et ceux où la paix n'est pas consolidée deviennent des foyers de violence, de corruption et de criminalité internationale.

La question de la consolidation de la paix est prioritaire pour la sécurité internationale

Le Groupe a donc proposé que le Conseil de sécurité, agissant en vertu de l'article 29 de la Charte, après avoir consolidé l'ECOSOC, crée une « Commission de consolidation de la paix ». Cette commission aurait pour mission de détecter, en amont, les pays menacés de sombrer dans la déliquescence, d'organiser toutes mesures de prévention ou d'aide, afin de remédier à la situation, de préparer le passage de l'état de conflit à la paix qui doit suivre, et de mobiliser la communauté internationale à cet effet.

Pour être efficace, elle devrait compter un nombre modeste de membres. Elle devrait regrouper, outre un représentant du Conseil de sécurité et de l'ECOSOC, des représentants des grandes organisations financières internationales (Fonds monétaire international [FMI], Banque mondiale, banques de développement régional). Les autres membres seraient les représentants des principaux pays fournisseurs de crédits à cet État, et des organisations régionales, lorsqu'elles interviennent dans le pays concerné. Une telle instance regroupant les organes de décision de l'ONU, les établissements financiers, les organisations régionales, permettrait une action efficace et continue. Au sein du secrétariat, un bureau centraliserait les informations, les comptes rendus des stratégies et des politiques suivies et pourrait définir les pratiques optimales dans de telles circonstances. Il y aurait là un gage d'efficacité du traitement de ces situations particulièrement difficiles.

P. E. : Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, vous proposez notamment l'adoption par l'Assemblée générale d'une convention globale relative au terrorisme. Pourquoi une telle convention ?

R. B. : Il faut rappeler que le terrorisme s'en prend aux valeurs essentielles de la Charte des Nations unies : respect des droits de l'homme et de la personne humaine, tolérance entre les peuples et les nations, règlement pacifique des conflits et primauté du droit, protection des civils contre la violence armée. La menace du terrorisme contemporain est rendue plus grave par le risque de dissémination des armes de destruction massive chimiques et biologiques. Pour la combattre, il faut d'abord recourir à toutes les mesures de prévention utiles pour assurer la réduction de la pauvreté, le respect des droits humains et, au premier chef, des femmes, la lutte contre l'extrémisme, le fanatisme et l'intolérance, notamment religieuse. De même, la réduction des tensions internationales existantes, notamment le rétablissement de la paix au Proche-Orient, devrait contribuer à tarir les sources de haine qui alimentent le terrorisme.

Plus directement, il convient d'améliorer les moyens de cette lutte, notamment en renforçant les ressources du Comité contre le terrorisme² et en développant l'assistance technique qu'il peut fournir aux pays qui ne bénéficient pas des ressources nécessaires.

Il convient aussi d'améliorer les instruments légaux de lutte contre le terrorisme en invitant tous les États à ratifier les 12 conventions sectorielles existantes en cette matière. Le Conseil de sécurité devrait, à cet égard, élaborer un programme de sanctions pour les États qui manquent à leurs obligations. Le Groupe a aussi recommandé l'adoption par l'Assemblée générale d'une convention globale contenant une définition du terrorisme acceptée par toute la communauté internationale. Il est en effet indispensable que le terrorisme à l'encontre de civils soit considéré comme un crime selon le droit international, comme c'est le cas pour l'esclavage ou la piraterie. Depuis trop longtemps, la communauté internationale échoue à se mettre d'accord sur une telle mise hors la loi du terrorisme, au motif que le terrorisme d'État existe et que le terrorisme pratiqué par certaines organisations peut constituer une forme légitime de résistance à une occupation étrangère.

S'agissant cependant du terrorisme exercé par des organisations qui s'en prennent systématiquement et aveuglément à des populations civiles pour semer la crainte et la dévastation, de pareils agissements constituent des crimes, et parfois même des crimes contre l'humanité, qu'aucun mobile ne saurait excuser. Il faut rappeler que de tels crimes commis par les États tombent sous le coup des conventions internationales réprimant les crimes de guerre et contre l'humanité. Ces actes, pour être commis par des organisations terroristes et non par des États, ne sont pas moins criminels.

La définition du terrorisme organisé contre les populations civiles comme un crime international est d'abord une exigence morale. Elle témoigne du refus par la communauté internationale d'accepter le recours au terrorisme contre des civils, quelle que soit la motivation alléguée. Cette convention permettra de surcroît d'éviter certaines difficultés en matière d'extradition des terroristes.

2. Le 28 septembre 2001, le Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies a adopté la résolution 1373, créant le Comité contre le terrorisme (composé de 15 membres du Conseil de sécurité). Ce Comité veille à l'application de la résolution 1373 par tous les États et s'efforce d'accroître leurs capacités en matière de lutte antiterroriste, voir le site <www.un.org/french/docs/sc/committees/1373/> (NDLR).

Parallèlement, le Groupe a mis l'accent sur la nécessité de conduire la lutte contre le terrorisme dans le respect des libertés et droits fon-

damen-
taux reconnus par les démocra-
ties, afin d'éviter toutes les
exactions ou pratiques inhu-
maines : recours à la torture,
aux enlèvements, arrestations
et détentions arbitraires, ou
tous autres procédés illégaux.

La lutte contre le terrorisme
doit respecter les exigences de

**La lutte contre le terrorisme
se doit de respecter les exigences
de l'état de droit, précisément
parce qu'y renoncer serait déjà
donner une victoire aux terroristes**

l'État de droit, précisément parce qu'y renoncer serait déjà donner une victoire aux terroristes.

Les réformes institutionnelles

P. E. : Abordons maintenant les projets de réforme institutionnelle. Vous avez souligné que, dans ce domaine, le secrétaire général vous avait invités à la prudence. Est-ce la raison pour laquelle vous n'avez pas repris la proposition de créer un Conseil de sécurité économique et social avancée par la France ?

R. B. : La création d'un Conseil de sécurité économique et social paraît, de prime abord, séduisante. Dans le monde globalisé où nous sommes, ces questions sont essentielles pour le bien-être et le progrès de l'humanité. Dès lors, ne convient-il pas d'adjoindre au Conseil de sécurité traitant des problèmes directement liés à la sauvegarde et au rétablissement de la paix, une instance ayant les pouvoirs nécessaires pour traiter des questions économiques qui conditionnent le progrès et la prospérité du monde ? Pourtant, la nature de ces questions ne justifie pas la création d'un autre Conseil de sécurité, et ce, pour plusieurs raisons.

La première est qu'existent déjà, pour traiter de ces problèmes, au-delà de l'ECOSOC, des institutions internationales considérables, notamment les institutions financières créées à Bretton Woods, le FMI et la Banque mondiale. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) aussi joue un rôle important sur les questions d'ordre économique. Comment définir les rapports entre ces institutions et un nouveau Conseil de sécurité économique et social ?

Le deuxième problème serait de déterminer exactement la compétence de ce deuxième Conseil de sécurité par rapport à celui qui existe et que l'on tente de réformer. Dans la mesure où les plus graves questions économiques et sociales ont des conséquences sur la sécurité collective, le Conseil

de sécurité actuel peut être appelé à en connaître. Qu'en serait-il s'il y avait un deuxième Conseil de sécurité ? Comment résoudrait-on les inévitables conflits de compétence entre ces deux organes ?

La troisième difficulté serait la composition de ce deuxième Conseil de sécurité. Y aurait-il des membres permanents jouissant du droit de veto ? Y retrouverait-on les mêmes États que ceux qui ont la qualité de membre permanent du Conseil de sécurité ? Ou d'autres ? Quand on voit l'âpre compétition qui se dessine à propos de la désignation d'éventuels nouveaux membres permanents au Conseil de sécurité, on peut juger par avance ce qu'il adviendrait à propos de la composition d'un deuxième Conseil de sécurité. Il est donc préférable, en l'état, de réformer le Conseil de sécurité existant, de mieux gérer l'ECOSOC, comme nous le proposons, et d'associer dans des instances souples du type G20 les principales puissances et acteurs économiques mondiaux. La création d'un second Conseil de sécurité ne ferait que compliquer la situation existante que nous devons d'abord améliorer pour répondre aux défis de notre temps.

P. E. : Le Groupe recommande une réforme profonde de la Commission des droits de l'homme des Nations unies. Pourquoi cette insistance ?

R. B. : Une des missions essentielles de l'ONU est la protection des droits de l'homme. La Déclaration du Millénaire³ a rappelé cette exigence. Or, depuis des années, la Commission des droits de l'homme qui est chargée de promouvoir la défense des droits de l'homme dans le monde entier, a perdu sa crédibilité. Celle-ci a été gravement compromise par la présence en son sein d'États dont la vocation à défendre les droits de l'homme ne paraît pas crédible au regard de leur propension à les violer. Il faut donc impérativement réformer la composition de cette Commission. Pour éviter tout conflit ou marchandage sur la désignation de ses membres, et au regard du caractère universel des droits de l'homme, le Groupe a considéré que la meilleure solution serait de reconnaître à tous les États membres la qualité de membre de droit de la Commission. La Commission serait assistée d'un conseil consultatif restreint, composé d'une quinzaine d'experts indépendants, conseil qui serait désigné conjointement par le secrétaire général et le Haut Commissaire aux droits de l'homme.

3. En septembre 2000, 191 chefs d'État et de gouvernement sont parvenus à signer un ensemble d'objectifs visant à améliorer la situation des populations les plus vulnérables d'ici 2015 (réduire l'extrême pauvreté et la faim, assurer l'éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, réduire la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle, combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies, assurer un environnement durable et mettre en place un partenariat mondial pour le développement) (NDLR).

Le secrétaire général a, pour sa part, proposé que la Commission des droits de l'homme soit dorénavant composée de quinze États membres dont l'attachement aux droits de l'homme serait indiscutable et qui seraient désignés par l'Assemblée générale. Je pense que cette composition réduite et offrant toutes garanties satisferait aux exigences de la défense et la promotion des droits de l'homme, à la condition que la désignation des membres ne soit pas altérée par des marchandages et des accords officieux dictés par des intérêts politiques. La Commission devrait être érigée en véritable Conseil des droits de l'homme, bénéficiant du même rang que le Conseil de sécurité et le Conseil économique et social, ce qui correspondrait à l'importance donnée aux droits de l'homme dans le préambule de la Charte.

En tout état de cause, le Groupe a considéré qu'il était indispensable de renforcer les pouvoirs et les moyens du Haut Commissaire. En particulier, le Haut Commissaire serait chargé d'établir, tous les ans, un rapport sur la situation des droits de l'homme dans le monde, qui serait soumis à discussion publique et ne manquerait pas d'exercer une grande influence sur la Commission et la réputation internationale des États qui seraient mis en cause dans le rapport.

P. E. : La réforme du Conseil de sécurité agite beaucoup les esprits. De nombreuses propositions ont déjà été faites dans le passé, sans résultat. Le rapport de votre Groupe de personnalités présente un projet qui offre une alternative quant à la composition du Conseil de sécurité. Pourquoi ne pas avoir arrêté votre choix et présenté une seule proposition ?

R. B. : La question de la réforme du Conseil de sécurité est constamment évoquée dès lors que l'on parle d'une réforme de l'ONU. Il est certain que l'ONU d'aujourd'hui n'est plus celle de 1945. Le nombre des États membres est passé de 59 à 200. La composition du Conseil de sécurité est demeurée inchangée depuis l'origine et les mêmes grandes puissances sont titulaires exclusives du droit de veto. Disons-le clairement, la composition du Conseil de sécurité n'est pas assez représentative de celle de l'Organisation. Elle doit être mieux équilibrée et le Conseil de sécurité doit pouvoir fonctionner plus efficacement. Quant à la question de l'accroissement du nombre des membres permanents, elle revêt une intensité politique particulière. Enfin, le droit de veto soulève des interrogations majeures. Faut-il le supprimer complètement ? L'ouvrir au profit de nouveaux membres permanents éventuels ? Modifier ses conditions d'exercice ?

Sur toutes ces questions, les considérations politiques se mêlent aux considérations d'équilibre institutionnel. Le Groupe de personnalités a pris

pour base de ses recommandations un principe simple : le Conseil de sécurité est l'organe de l'ONU le mieux à même d'organiser des actions efficaces et d'intervenir promptement en présence de menaces nouvelles. Dès lors, toute réforme doit accroître, à la fois, l'efficacité et la crédibilité du Conseil de sécurité.

Toute réforme doit accroître à la fois l'efficacité et la crédibilité du Conseil de sécurité

Par ailleurs, s'agissant de sa composition, l'article 23 de la Charte énonce que cette composition doit tenir compte du principe d'une répartition géographique équitable, et aussi de la contribution des États membres au maintien de la paix et de la sécurité internationale.

En partant de ces principes, le Groupe a estimé que le Conseil de sécurité devait être élargi, pour être plus représentatif, à 24 membres répartis également entre quatre grandes régions : Afrique, Asie et Pacifique, Europe, Amériques. À partir de cette composition, le Groupe a élaboré deux propositions : la première (formule A, voir tableau page 492) comprendrait six nouveaux membres permanents ne disposant pas de veto ; la seconde (formule B, voir tableau page 493) comprendrait six membres semi-permanents élus pour quatre ans ou davantage, et qui ne pourraient être réélus sans interruption entre deux participations au Conseil de sécurité. Dans les deux cas, le Conseil de sécurité serait toujours élargi à 24 membres.

Entre ces deux formules, ou face à d'autres propositions, il appartiendra aux États membres, notamment aux membres permanents actuels, de déterminer leur préférence ou d'avancer une autre composition susceptible de recueillir le consensus ou le vote à la majorité des deux tiers de l'Assemblée générale. Quant au droit de veto, le Groupe a considéré qu'il était, en l'état, impossible d'obtenir des cinq titulaires qu'ils y renoncent. Le Groupe s'est déclaré hostile à tout élargissement du droit de veto au profit d'autres membres permanents. Il propose que la procédure de vote au Conseil de sécurité puisse comporter un système de vote indicatif où les « non » n'auraient pas force de veto et le résultat du scrutin, pas force exécutoire. Le deuxième vote serait régi par les procédures actuelles. Le Groupe espère que cette formule réduira le recours au veto.

En tout état de cause, le Groupe a souligné que la réforme politiquement difficile de la composition du Conseil de sécurité, et notamment de son élargissement, n'était pas nécessairement liée à l'ensemble des réformes proposées. Nombre de celles-ci pourraient être adoptées immédiatement, tandis que se poursuivrait la discussion sur le Conseil de sécurité si le consensus ne pouvait être recueilli à la prochaine session de l'Assemblée générale.

P. E. : *Que pensez-vous qu'il advienne à présent de ces projets de réforme de l'ONU ?*

R. B. : Le secrétaire général a manifesté sa détermination à agir. Il a déposé ses propositions, le 21 mars 2005, dans un rapport intitulé *Dans une liberté plus grande*⁴. Ce rapport reprend un certain nombre des propositions avancées par le Groupe. Il en va notamment ainsi de la définition du terrorisme par une convention internationale, de la création de la commission de consolidation de la paix, de l'adoption de critères fondant le recours à la force, du renforcement des pouvoirs du Haut Commissaire aux droits de l'homme. Sur tous ces points, un consensus pourra sans doute être obtenu. En revanche, la discussion s'annonce très difficile s'agissant du Conseil de sécurité. L'automne sera chaud à New York, aux Nations unies.



Tableau 1. Répartition des sièges du Conseil de sécurité des Nations unies par zone géographique selon la formule A

Selon la formule A, il serait créé six sièges permanents sans droit de veto et trois nouveaux sièges non permanents avec mandat de deux ans, répartis comme suit entre les régions :

Région	Nombre d'États	Sièges permanents (existants)	Nouveaux sièges permanents	Sièges mandat de deux ans (non renouvelable)	Total
Afrique	53	0	2	4	6
Asie et Pacifique	56	1	2	3	6
Europe	47	3	1	2	6
Amériques	35	1	1	4	6
Total	191	5	6	13	24

4. K. Annan, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, New York, Nations unies, rapport du secrétaire général des Nations unies en date de mars 2005 disponible sur <www.un.org/french/largerfreedom/>.

Tableau 2. Répartition des sièges du Conseil de sécurité des Nations unies par zone géographique selon la formule B

La formule B suppose la création non pas de nouveaux sièges permanents, mais d'une nouvelle catégorie de sièges avec mandat renouvelable de quatre ans : il y en aurait huit, auxquels s'ajouterait un nouveau siège avec mandat de deux ans non renouvelable, et la répartition serait la suivante :

Région	Nombre d'États	Sièges permanents (existants)	Sièges mandat de quatre ans (renouvelable)	Sièges mandat de deux ans (non renouvelable)	Total
Afrique	53	0	2	4	6
Asie et Pacifique	56	1	2	3	6
Europe	47	3	2	1	6
Amériques	35	1	2	3	6
Total	191	5	8	11	24

MOTS-CLÉS :

ONU
Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau
Conseil de sécurité
Commission des droits de l'homme des Nations unies
Terrorisme