



Pour une « refonte » de l'ONU

Charles ZORGBIBE*

La réforme de l'ONU, c'est un peu un serpent de mer. En 1976, il y a déjà trente ans, j'avais été enrôlé, avec Pierre Hassner, pour travailler sur une réforme de l'organisation mondiale, dans le cadre du *Council on Foreign relations de New York*. Plus récemment, j'ai rédigé, pour le ministère de la Défense, un rapport sur « la France, l'ONU et le maintien de la Paix », et un essai sur « l'Avenir de la Sécurité internationale » aux presses de sciences Po. Par ailleurs, j'avais participé aux travaux de la Commission Perez de Cuellar, laquelle s'était réunie en 2003 et 2004, sous la présidence de l'ancien secrétaire général de l'ONU. Ce fut un travail sans œillères, en toute liberté... Elle réunissait des universitaires ou anciens diplomates de France, Russie, Suède, Egypte et Cameroun. Le rapport final a été rédigé par l'ambassadeur André Lewin. Il suggérait le renforcement du rôle du secrétaire général en matière de maintien de la paix, l'attribution automatique d'un statut d'observateur aux Etats non-membres de l'ONU, la création d'un Conseil de sécurité économique et social et surtout la réforme du Conseil de sécurité par la nomination de neuf membres permanents nouveaux, sans droit de veto.

Cette question de la réforme de l'ONU pose certaines interrogations d'ordre juridique et politique auxquelles nous tenterons de répondre par une meilleure compréhension des mécanismes de décision au sein des instances onusiennes et les enjeux que comportent ces décisions.

On compare parfois l'ONU à l'ancienne SDN, surtout depuis l'intervention des Etats-Unis en Irak sans le feu vert du Conseil de sécurité. La

préoccupation d'efficacité des fondateurs des Nations unies était apparue, d'emblée, dominante : il importait d'en finir avec la passivité de la Société des Nations entre les deux guerres mondiales. La nouvelle organisation serait réellement représentative, c'est-à-dire à vocation universelle, alors que la SDN était essentiellement européenne. Dans l'exercice de sa mission, elle devrait traiter en profondeur les problèmes politiques, économiques et sociaux : une constellation de véritables « services publics internationaux » allait se déployer autour d'elle, de l'aéronautique à la santé et à la culture, de la monnaie et du développement à l'agriculture et aux télécommunications, et viendrait compléter le Bureau International du Travail de l'ère de la SDN. La Charte de l'ONU, signée le 26 juin 1945 à San Francisco, édictait des règles concrètes, destinées à rendre impossible le retour à l'état de jungle : la renonciation des Etats membres à l'emploi de la force, l'obligation d'avoir recours à des modes de règlement pacifique des différends, le devoir de prêter assistance à l'organisation dans toute action contre un agresseur. Surtout, l'intention des vainqueurs du conflit mondial était de fonder un véritable pouvoir international : en pratique, de maintenir le directoire du temps de guerre. À Yalta, les trois Grands introduisent dans le projet de Charte les dispositions qui garantiront le maintien de leur prééminence. La SDN n'était qu'un « club » d'Etats souverains et égaux, paralysé par le principe d'unanimité. La nouvelle organisation sera menée par un groupe d'Etats puissants, par un directoire efficace : les « chiens de garde », disait Roosevelt. Il ne s'agit plus de sombrer dans le juridisme, mais d'entreprendre une action réaliste ; l'heure n'est plus à la constitution d'une sorte de « tribunal des nations », mais à la mise en place d'une gendarmerie internationale ; selon René-Jean Dupuy, l'objectif n'est plus « la paix par le droit » mais « la paix par la police des Grands ». Un hommage rituel est, certes, rendu à la souveraineté et à l'égalité des Etats : l'Assemblée générale, ouverte à tous les Etats membres, incarnera la démocratie à l'échelle internationale ; mais son domaine de compétence, théoriquement très vaste, est en fait superficiel. En réalité, concentrant tous les pouvoirs en matière de maintien de la paix, sa suprématie absolue assurée sur l'Assemblée, le secrétaire général conçu comme son agent d'exécution, le Conseil de sécurité institutionnalise l'hégémonie des « Grands », ses cinq membres permanents. Et ce fut l'échec qu'on sait, dès 1945.

L'ONU fut l'une des premières victimes de la guerre froide. Le directoire des Grands était annihilé par les veto répétés de tel de ses membres

Géostratégiques n° 14 - Novembre 2006

permanents. Les problèmes Est-Ouest essentiels – de la lancinante question de Berlin à la crise de Cuba et au dossier de la sécurité en Europe – échappaient à l'organisation. Les problèmes Nord-Sud suscitaient l'affrontement par États, coalitions ou mouvements de libération interposés, des deux Grands et de leurs alliés. Les Nations unies surent parfois s'adapter pour survivre dans ce climat hostile : de la résolution Acheson, qui permit de pallier, pendant la guerre de Corée, la défaillance d'un Conseil de Sécurité paralysé, aux opérations de maintien de la paix, mises en place à chaud, lors de la guerre de Suez, selon la formule improvisée par le premier ministre canadien Lester Pearson. Mais, en 1982, le déclin des Nations unies est tel que le Secrétaire général Perez de Cuellar déplore ouvertement « l'érosion de l'autorité et du prestige des institutions intergouvernementales mondiales » et annonce un « nouvel état d'anarchie internationale ».

La fin de la Guerre froide allait-elle permettre la résurrection de l'ONU ?

Dès 1989, l'ONU connaît un soudain état de grâce : dès lors que l'Est et l'Ouest ne s'opposent plus, la lettre de la Charte de San Francisco peut être appliquée. Pour la première fois depuis la création de l'organisation en 1945, ses membres permanents providentiellement réunis, le Conseil de Sécurité peut, désormais, voter des résolutions explicites, contraignantes. Pendant un demi-siècle, il n'avait pu laisser que des consignes vagues aux secrétaires généraux successifs, dont l'art consistait à évoluer en souplesse entre l'Est et l'Ouest. La crise provoquée par l'invasion du Koweït permet de découvrir un tout autre Conseil de Sécurité qui entend être le « gendarme », le bras séculier de la communauté internationale, et qui organise le *boycott* commercial, financier et militaire de l'Irak, avant d'autoriser, le 29 novembre 1990, le recours à la force contre le gouvernement de Bagdad. Les interventions des forces de l'Alliance atlantique au Kosovo, à partir du 24 mars 1999, puis de la coalition anglo-américaine en Irak, à partir du 20 mars 2003, ont reposé le problème du « mandat » de l'ONU et du fondement juridique du déploiement préventif de forces en l'absence d'un tel mandat et à l'encontre de la volonté de l'État du territoire concerné. Il faut reconnaître que l'ONU s'en trouve délégitimée. Au lendemain de la guerre d'Irak, la situation de l'ONU est particulièrement difficile. De tous côtés on

prédit à l'ONU le destin de la SDN, le naufrage dans l'impuissance. En réalité, le contexte est différent. La SDN a sombré devant les agressions italiennes en Abyssinie ou japonaise en Mandchourie : il s'agissait de purs impérialismes, animés par la « faim de territoires ». Avec l'intervention américaine, l'ambition est plus haute : démocratiser l'Irak. C'est bien l'étude des voies et moyens d'une mondialisation de la démocratie qui est à l'ordre du jour, à l'heure où l'ONU semble empêtrée dans une bureaucratie inefficace, voire dans une certaine compromission avec les dictatures : sa Commission des droits de l'Homme n'est-elle pas présidée par la représentante de la Libye ? En fait, les États-Unis ont les moyens de marginaliser l'ONU, de la réduire au rang de simple agence humanitaire : leur puissance militaire rendra toujours dérisoires les détachements de casques bleus, l'importance de leur contribution financière leur permet, à tout moment, de mettre en jeu la simple survie de l'ONU.

Mondialiser la démocratie, est-ce une utopie ?

Mondialiser la démocratie, c'est remodeler le monde, lui « redonner forme ». Une ambition scandée par la nouvelle doctrine Bush, cette « stratégie nationale de sécurité » rendue publique le 20 septembre 2002 : le modèle constitutionnel et économique américain, « l'expérience d'une grande démocratie multi-ethnique », est proposé au monde. Remodeler le monde à l'image de sa volonté : ce dessein n'est plus celui d'un perturbateur marginal, conquérant ou prophète, situé à la périphérie du système international, mais de la puissance centrale, de la superpuissance unique. En ce moment unipolaire, les États-Unis détiennent le pouvoir militaire avec le plus grand arsenal de tous les temps, un budget de la défense représentant près de la moitié des dépenses militaires mondiales, une percée technologique continue, appuyée sur les crédits de recherche du Pentagone, et le pouvoir économique et culturel, le contrôle des ressources pétrolières mondiales jusqu'aux marches de l'ancienne Union soviétique. Exacerbée par la détermination des États-Unis d'intervenir en Irak, la critique de l'unilatéralisme de l'administration Bush a été au centre des controverses euro-américaines. La conseillère à la sécurité nationale et nouvelle secrétaire d'État, Condoleezza Rice, n'avait-elle pas hautement récusé l'héritage wilsonien, le grand dessein d'une organisation mondiale de sécurité collective proposé par le président Woodrow Wilson à la

Géostratégiques n° 14 - Novembre 2006

fin de la première guerre mondiale ? Dans un essai pour *Foreign Affairs*, en 2000, elle avait invité les États-Unis à « ne pas sacrifier leur intérêt national à la recherche d'intérêts communs dans un ordre global ». Pourtant, sous ce fameux « unilatéralisme », la rhétorique wilsonienne est toujours présente. L'« internationalisme démocratique » subsiste dans la doctrine Bush et nous ramène au messianisme américain, cette foi dans une harmonie finale libérale, appuyée sur les recettes de l'histoire américaine, État de droit et vaste marché commercial. D'autant qu'aux États-Unis les réalistes politiques ont presque toujours emprunté son style à l'idéalisme traditionnel, et préféré l'appel à l'esprit de croisade plus qu'à l'intérêt national. En outre, les deux postures de la poursuite de la puissance nationale et de l'idéalisme internationaliste peuvent facilement alterner. Opposera-t-on la méfiance actuelle des États-Unis à l'endroit de la Cour pénale internationale à leur attachement de jadis au règlement juridictionnel des conflits, un attachement illustré par l'affaire des « fonds pieux de Californie », une contestation vieille de quarante ans, confiée en 1902 par Théodore Roosevelt à la Cour permanente d'arbitrage afin qu'elle puisse inaugurer son prétoire? Ce serait oublier qu'en 1920 les États-Unis ne sont pas partie à la création de la Cour permanente de justice internationale et qu'en 1946 ils assortissent leur acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour internationale de justice d'une des clauses les plus restrictives qui soient. Pierre Hassner qualifie, fort justement, la doctrine Bush de « wilsonisme botté »... à cela près que le wilsonisme, le vrai, a parfois été botté, comme le montrent les interventions armées des États-Unis de Woodrow Wilson au Mexique et à Haïti.

Ajoutons que si, sur le fond, la rupture avec le concept fondamental wilsonien -un ordre de paix fondé sur le droit- semble nette, cette rupture est intervenue dès la présidence Clinton. Dans sa « plate-forme » de candidat, Bill Clinton promettait un engagement américain dans le monde par le biais des Nations unies. Mais Clinton a connu le même échec que Wilson, un échec à froid et dédramatisé : comme le Sénat des années 20 avait repoussé le Pacte des Nations, le Congrès des années 90 a imposé l'unilatéralisme. Et les États-Unis en sont venus, dans l'affaire du Kosovo, à ériger l'OTAN, déjà devenue le bras séculier de l'ONU, en contravention de la doctrine wilsonienne sur l'illégitimité des alliances partielles, en substitut de l'ONU. Reste la question que pose, dans le système international de l'après-guerre froide, l'emploi de la force à titre préventif. Le constat du droit de légitime défense par l'article

51 de la Charte des Nations unies ne fait que déplacer le problème : le Conseil de Sécurité reste maître de la décision finale, il doit légaliser, après coup, l'action de légitime défense – et il est contourné, depuis le précédent de l'affaire du Kosovo. Joseph Nye, doyen de l'Ecole Kennedy d'administration de Harvard et ancien secrétaire adjoint à la Défense, a brossé le tableau d'un unilatéralisme relativisé par un certain degré de multilatéralisme : un « ingrédient multilatéral » qui serait « le facteur clé de la domination actuelle de l'Amérique » ; mais le flou de l'expression (« un réseau d'institutions multilatérales allant des Nations unies à l'OTAN ») évoque plutôt le modèle d'une société internationale faible et non le système de sécurité collective centralisé dont la fin de la guerre froide semblait permettre l'apparition. C'était là, à la veille de la guerre d'Irak, le différend fondamental entre les États-Unis et la « vieille Europe ». L'« *imminence d'une catastrophe humanitaire* », qui fut invoquée, lors de l'affaire du Kosovo, pouvait-elle être considérée comme une exception à la règle du non recours à la force, énoncée à l'article 2 § 4 de la Charte des Nations unies ?

La seule exception prévue par la Charte est la légitime défense individuelle ou collective face à l'agression -ce droit de légitime défense dont l'existence est antérieure à la Charte et simplement constatée à l'article 51, car l'état de nature, l'état de jungle, resurgit ici derrière la fragile façade de la sécurité collective organisée. Et si la Convention du 9 décembre 1948 sur le crime de génocide – qui semblait sur le point d'être commis au Kosovo selon le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie – engage les États contractants à « prévenir » ce crime, la jurisprudence de la Cour internationale de justice maintient, de l'affaire du détroit de Corfou (1949) à celle des activités paramilitaires au Nicaragua (1986) que le « recours unilatéral à la force » ne saurait être une méthode appropriée, car il a « donné lieu, dans le passé, aux abus les plus graves ». L'intervention des États membres de l'Alliance atlantique au Kosovo était donc contraire à la Charte. Dans un discours prononcé à l'université du Michigan, le 30 avril 1999, le secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, tentait de légitimer l'intervention de la coalition atlantique et le contournement du Conseil de Sécurité et de l'éventuel veto de la Russie ou de la Chine : face à un drame humain sur le point de s'accomplir, la communauté internationale se devait de réagir, même dans le cas d'une paralysie du Conseil de Sécurité. Ainsi le secrétaire général se ralliait-il à la doctrine britannique de « l'urgence humanitaire » : le Conseil

Géostratégiques n° 14 - Novembre 2006

de Sécurité constate une situation, avec ses arêtes, ses caractères, mais il ne peut agir du fait de ses divisions. C'est sur ce constat que s'appuiera une organisation régionale, voire une coalition d'Etats, pour intervenir même sans mandat. Cette légitimation par « l'urgence humanitaire » n'est pas satisfaisante : elle rappelle les explications bâties au plus fort de la guerre froide, particulièrement la « carence fonctionnelle » du Conseil de Sécurité invoquée par Adlai Stevenson, alors délégué des Etats-Unis auprès de l'ONU, après l'intervention des Etats-Unis à Saint-Domingue en 1965. Faire resurgir ce thème de la guerre froide signifie-t-il que le système international est, à nouveau, l'objet d'une division inéluctable ?

La réforme de l'ONU

Une véritable refonte de la Charte semble nécessaire ; elle pourrait comporter trois points forts :

- l'établissement d'une instance indépendante d'évaluation des situations humanitaires ;

- le retour au concept de « protection d'humanité ». Les polémiques qui ont suivi le conflit du Kosovo (l'Alliance atlantique a-t-elle réagi à une épuration ethnique menée par les Serbes ou a-t-elle aggravé, par son intervention, ladite épuration ethnique?) sont révélatrices de la défiance que suscitent, dans une partie de l'opinion internationale, les arguments de « l'urgence humanitaire » ;

- la mise en place, auprès du Conseil de Sécurité, d'une instance indépendante d'évaluation des situations humanitaires constituerait un progrès sur le chemin de la transparence des opérations de maintien ou d'imposition de la paix. Une autolimitation des membres permanents du Conseil de Sécurité. La Charte rénovée pourrait encourager les membres permanents du Conseil de Sécurité à ne pas recourir au veto lorsque le Conseil serait amené à traiter d'une situation de catastrophe humanitaire ou de grave lésion dans l'exercice des droits de l'Homme, qualifiée comme telle par l'instance indépendante. Ainsi pourrait naître une véritable obligation d'intervention de la communauté internationale, sur mandat du Conseil de Sécurité.

Le retour au concept de « protection d'humanité »

Pour les juristes classiques du XIX^e siècle, la « protection d'humanité » est la seule intervention armée licite : elle se fonde sur une « lésion de la société humaine », l'une des parties à un conflit interne enfreignant les droits humains fondamentaux. Encore faut-il que la situation soit assez tranchée pour ne pas laisser place au doute, pour ne pas servir d'alibi aux politiques de puissance. Il n'en reste pas moins que les situations de « protection d'humanité » se multiplient dans le monde de l'après-Guerre froide. Comment se tenir à la règle traditionnelle du consentement de l'État directement concerné lorsque l'État n'existe plus, que son appareil s'est effondré, ou... que la sécurité des personnes vivant sur son territoire n'est plus assurée ? Après l'évaluation de l'instance indépendante, la qualification de « protection d'humanité » par le Conseil de Sécurité donnerait sa solennité à l'intervention de la communauté internationale, à l'établissement d'une sorte de protectorat international. Au-delà de ces trois propositions, une nouvelle conférence de San Francisco, une conférence de refondation de l'organisation mondiale, pourrait comporter quatre autres points à son ordre du jour :

- L'élargissement du Conseil de Sécurité par l'entrée comme membres permanents de « puissances régionales », sur lesquelles un *consensus* continental serait réalisé, sur le Brésil, par exemple, pour l'Amérique latine, ou, à défaut, par l'entrée des grandes organisations continentales, l'Union africaine, l'organisation des États américains, une organisation asiatique à créer, etc.

- La création d'un Conseil de sécurité économique, à partir des actuels Sommets des pays les plus industrialisés (le fameux G7-G8).

- La création, à côté de l'Assemblée générale, d'une seconde chambre consultative représentant la société civile internationale : centrales syndicales internationales, internationales politiques, grandes organisations scientifiques, culturelles, économiques, confessionnelles.

- La mise en place d'un « observatoire de la démocratie » auprès du Conseil de Sécurité. Dans le cas de crise ou de rupture de la démocratie dans l'un des États membres, le Conseil pourrait lancer un avertissement public aux autorités de l'État concerné, puis prononcer l'exclusion de l'État récalcitrant

Géostratégiques n° 14 - Novembre 2006

jusqu'au rétablissement des libertés fondamentales. Ainsi l'ONU deviendrait réellement, selon le projet formulé il y a deux siècles par Emmanuel Kant, une « Société des nations républicaines ».

Resterait, par accord entre l'organisation mondiale rénovée et l'organisation atlantique, à éclaircir le rôle de l'OTAN dans le domaine de la gestion des crises et de la sécurité européenne, voire eurasiatique. La solution idéale serait dans la transformation de la nature même de l'OTAN. L'ancienne alliance de l'Occident, qui a fait ses preuves dans les confrontations de la guerre froide, pourrait devenir une organisation régionale du chapitre VIII de la Charte des Nations unies ; elle aurait, dès lors, la légitimité nécessaire pour devenir le « bras séculier » de l'ONU, et elle symboliserait la fin de l'affrontement bipolaire et le rapprochement des États du « Nord industrialisé ».

(*) Professeur à la Sorbonne, ancien recteur des universités de Provence, ancien doyen de la faculté de droit de Paris-sud et auteur de nombreux ouvrages et contributions scientifiques ayant pour thèmes les relations internationales et l'Union européenne.

