



# Assemblée générale

Distr. générale  
2 décembre 2004  
Français  
Original: anglais

---

## Cinquante-neuvième session

Point 55 de l'ordre du jour

### Suite à donner aux textes issus du Sommet du Millénaire

#### Note du Secrétaire général

1. Lorsque j'ai déclaré devant l'Assemblée générale en septembre 2003 que l'Organisation des Nations Unies vivait un tournant de son histoire, je pensais notamment à la mission que la Charte lui a confiée de garantir notre sécurité à tous. J'ai évoqué les sérieuses divergences de vues qui opposaient les États Membres touchant la nature des menaces qui nous guettent et l'opportunité de faire usage de la force pour les écarter. J'ai exhorté les États Membres à donner à l'Organisation les moyens d'être efficace. Enfin, j'ai fait part de mon intention de demander à un groupe de personnalités de haut niveau de dresser un état des lieux complet et de me livrer le fruit de leurs réflexions sur la manière d'appréhender les problèmes fondamentaux.

2. C'est ainsi que j'ai chargé Anand Panyarachun, ancien Premier Ministre de la Thaïlande, de présider le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, véritable pléiade issue des quatre coins du monde offrant une riche somme d'expérience et de compétences : Robert Badinter (France), João Baena Soares (Brésil), Gro Harlem Brundtland (Norvège), Mary Chinery Hesse (Ghana), Gareth Evans (Australie), David Hannay (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord), Enrique Iglesias (Uruguay), Amre Moussa (Égypte), Satish Nambiar (Inde), Sadako Ogata (Japon), Yevgeny Primakov (Fédération de Russie), Qian Qiqian (Chine), Salim Salim (République-Unie de Tanzanie), Nafis Sadik (Pakistan) et Brent Scowcroft (États-Unis d'Amérique).

3. Le Groupe avait pour mission d'évaluer les menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité internationales, de dire en quoi nos politiques et nos institutions actuelles nous permettent d'y faire face et de recommander des mesures propres à donner à l'Organisation des Nations Unies les moyens de pourvoir à la sécurité collective au XXI<sup>e</sup> siècle.

4. Il me plaît aujourd'hui de transmettre aux États Membres le rapport du Groupe, qui brosse à grands traits les contours d'un système de sécurité collective pour le siècle nouveau. Exhaustif et fouillé, ce rapport propose une conception plus

---

\* Nouveau tirage pour raisons techniques.



large de la sécurité collective, et non seulement des mesures pour faire face à telles ou telles menaces bien déterminées mais aussi une nouvelle grille d'analyse des liens qui existent entre elles et en tire des enseignements intéressants les politiques et les institutions dont nous devons nous doter.

### **Constatations et recommandations**

5. Le rapport est une occasion singulière de remodeler et de rénover les institutions de l'Organisation des Nations Unies. Je souscris sans réserve à sa thèse première, à savoir celle d'une sécurité collective à *vocation plus étendue et globale*, qui permette d'appréhender toutes les menaces, anciennes et nouvelles, et les problèmes de sécurité de tous les États – riches et pauvres, faibles et forts. On retiendra en particulier que, selon le Groupe, les menaces actuelles contre notre sécurité sont interdépendantes, que les problèmes que sont le terrorisme, les guerres civiles ou la misère ne peuvent être envisagés indépendamment les uns des autres et que les conséquences de cette interdépendance étant profondes, nous devons voir les choses globalement, nos institutions devant dépasser leurs préoccupations étroites pour appréhender *dans la concertation* tout l'éventail des questions qui se posent à nous.

6. Toujours selon le Groupe, la lutte contre les menaces d'aujourd'hui doit être *au premier chef l'affaire d'États compétents et responsables*. Je conviens avec lui qu'il faut de toute urgence aider les États à accroître leurs moyens dans ce domaine et que l'Organisation des Nations Unies doit être mieux à même de s'acquitter de cette mission et je souscris à ses recommandations.

7. Le Groupe fait valoir à juste titre que *le développement doit être la pierre angulaire* du nouveau système de sécurité collective et que si l'extrême pauvreté et les maladies infectieuses sont en soi des menaces, elles constituent aussi le terreau d'où surgissent d'autres menaces, dont les guerres civiles. Pour mieux garantir la sécurité de nos citoyens, *nous devons impérativement accorder toute l'attention voulue et allouer les ressources nécessaires à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement*.

8. Je me réjouis que le rapport avance l'idée novatrice de *sécurité biologique*. Malheureusement, force est de dire avec le Groupe que la lenteur de notre réaction face à la pandémie de VIH/sida et l'insuffisance des moyens mis en œuvre pour l'enrayer sont un véritable scandale. Mais le Groupe va plus loin, appelant l'attention sur la dégradation générale du système mondial de santé publique, sa vulnérabilité face aux nouvelles maladies infectieuses et les promesses et les périls de la biotechnologie, et recommandant de lancer une vaste campagne en vue de reconstruire le système mondial de santé publique, en commençant par la mise en place de services locaux et nationaux dans l'ensemble du monde en développement. Selon lui, une telle initiative présenterait l'intérêt immédiat d'améliorer la prévention des maladies et le traitement des malades dans le monde en développement, tout en permettant à long terme de jeter les bases d'un système de prévention du bioterrorisme et de lutte contre les épidémies mortelles.

9. Le Groupe souligne, non sans raison, que si notre objectif premier doit être d'empêcher les menaces de naître, nous devons aussi mieux nous préparer à y faire face lorsqu'elles se font jour. Pour cela, nous devons améliorer deux des outils dont nous disposons – *les sanctions et la médiation*. Le Groupe recommande des mesures

propres à les renforcer et j'engage vivement les États Membres à les examiner favorablement.

10. Le Groupe recommande aussi des *critères servant à déterminer quand l'emploi de la force se justifie*. Je salue la contribution qu'il apporte à cet important débat, et j'exhorte les États Membres à examiner très attentivement ses recommandations. Je tiens à dire à quel point il importe de dégager un accord sur cette question si l'on veut établir un nouveau système de sécurité collective.

11. Le Groupe constate par ailleurs que l'Organisation des Nations Unies n'utilise pas au mieux ses ressources pour combattre le terrorisme. Il souligne à juste titre qu'elle doit pouvoir formuler une *stratégie de lutte contre le terrorisme* qui soit efficace et fondée sur des principes, et qui respecte l'état de droit et les droits de la personne partout dans le monde. Si elle n'a pu le faire jusqu'ici, c'est que ses Membres ne sont pas parvenus à s'entendre sur une définition du terrorisme. La définition proposée dans le rapport devrait, à mon sens, nous aider à trouver un terrain d'entente, ce dont nous avons besoin si nous voulons aller de l'avant.

12. Le Groupe préconise de se pencher d'urgence sur la question de la précarité du régime de non-prolifération nucléaire et met en garde contre le risque de prolifération nucléaire en chaîne. Il recommande de renforcer ce régime au moyen du Protocole additionnel, d'offrir des mesures d'incitation aux États qui renonceraient à leurs installations d'enrichissement et de retraitement de l'uranium, de déclarer un moratoire volontaire limité dans le temps sur la construction d'installations de ce type, et de négocier un traité de limitation de la production de matières fissiles, assorti de clauses de vérification, qui mette fin à la production d'uranium hautement enrichi, à des fins civiles ou d'armement. Autant de propositions qui semblent devoir permettre de réduire les risques d'attaque nucléaire par des États ou des agents non étatiques et devraient être adoptées d'urgence.

13. Le Groupe nous présente ce que pourrait être *l'ONU du XXI<sup>e</sup> siècle* et recommande des changements concernant chacun de ses principaux organes, y compris une réforme du Conseil de sécurité. Il y a longtemps que je plaide pour une amélioration de la représentativité de ce dernier, et il est décevant de constater que les progrès accomplis depuis plus de 10 ans sont négligeables ou inexistants. Le Groupe propose deux formules d'élargissement, dont j'espère qu'elles faciliteront le débat et aideront les États Membres à se prononcer en 2005.

14. Au-delà de la réforme des institutions qui existent déjà, le Groupe propose de créer un nouvel organe intergouvernemental, la *Commission de consolidation de la paix*. Je conviens avec lui qu'il est capital de consolider la paix au lendemain des conflits, vu les défis auxquels nous devons faire face de nos jours. Les activités et les ressources déployées à cette fin le sont encore en ordre trop dispersé, aussi suis-je favorable à cette idée, ainsi qu'à l'affectation au nouvel organe de capacités au sein du Secrétariat. J'espère non seulement que cette commission aiderait les États à passer de l'après-conflit à la reconstruction et au développement à long terme, mais aussi qu'elle pourrait répondre à la demande des États Membres qui souhaiteraient renforcer leurs propres capacités.

15. D'autre part, le Groupe recommande des changements touchant la *Commission des droits de l'homme*. La Déclaration universelle des droits de l'homme demeure une des plus grandes œuvres de l'Organisation, et nous pouvons tirer fierté de ce que celle-ci a accompli sur le plan de l'élaboration des normes et règles

internationales relatives aux droits de l'homme. Mais nous ne pouvons pas continuer d'avancer sans avoir redonné leur crédibilité et leur efficacité aux mécanismes de défense des droits de l'homme et recentré notre action sur la protection des droits individuels. J'espère que les recommandations du Groupe seront un bon point de départ.

16. Je me réjouis aussi que le Groupe préconise le *renforcement du Secrétariat*, et j'étudierai soigneusement chacune de ses recommandations. Comme lui, je suis convaincu que les États Membres ne peuvent guère se permettre de se contenter d'un Secrétariat qui ne soit pas doté d'individus de la plus haute qualité et des moyens voulus pour leur permettre d'accomplir la tâche qui leur est confiée.

### **La nécessité de débattre et d'agir**

17. Les recommandations présentées dans le rapport sont nombreuses et ambitieuses. Elles supposeront des mesures d'une vaste portée.

18. Certaines visent des *institutions spécialisées et des organes intergouvernementaux* qui sont extérieurs à l'ONU. Selon l'une d'elles, par exemple, le Conseil des gouverneurs de l'Agence internationale de l'énergie atomique devrait considérer le Protocole additionnel comme la norme actuelle en ce qui concerne les garanties de l'Agence. À propos de cette recommandation et d'autres semblables, je vais entamer des consultations avec les chefs de secrétariat des organismes concernés pour rechercher les moyens de faire en sorte que les recommandations du Groupe soient examinées et mises en œuvre rapidement. Les organes directeurs eux-mêmes souhaiteront d'ailleurs peut-être agir sans attendre.

19. En ce qui concerne les recommandations qui sont *de mon ressort en tant que Secrétaire général*, je m'emploierai à les étudier et, le cas échéant, à les appliquer rapidement. Par exemple, j'attache la plus grande importance à la recommandation selon laquelle je devrais prendre la tête du mouvement pour la formulation d'une nouvelle stratégie de lutte contre le terrorisme qui soit globale et fondée sur des principes, et je m'engage à tracer les grandes lignes de ce que pourrait être cette stratégie afin que les États Membres puissent en discuter l'année prochaine.

20. En ce qui concerne d'autres recommandations relatives au Secrétariat, il me faudra l'accord et l'appui des organes délibérants de l'Organisation. Un des éléments critiques de tout système de sécurité collective est l'existence d'un Secrétariat compétent et efficace, doté des moyens voulus et organisé de manière adaptée aux défis qui se posent. J'engage vivement les États Membres à étudier les recommandations du Groupe concernant le renforcement des capacités du Secrétariat dans les domaines de la prévention des conflits, de la médiation, de la consolidation de la paix et de l'analyse stratégique. Je suis tout prêt à donner plus de précisions aux États Membres et à leur soumettre un plan de mise en œuvre en fonction des indications qu'ils m'auront données.

21. Une troisième catégorie de recommandations vise les organes intergouvernementaux des Nations Unies et peut être adoptée selon les modalités qui conviennent pour chacun de ces organes. Par exemple, le Groupe engage vivement le Conseil économique et social à créer un Comité des aspects sociaux et économiques des menaces contre la paix, qui serait un moyen d'éclairer nos débats sur les causes et les conséquences des menaces qui nous guettent et sur les liens qui existent entre elles.

22. Par ailleurs, il me paraît indiscutable que certaines recommandations doivent être examinées *au plus haut niveau gouvernemental* et ont une importance déterminante si l'on veut aboutir à un nouveau consensus en matière de sécurité collective. Par exemple, le fait qu'en tant qu'organisation nous avancerons ou non vers une réponse aux menaces de l'heure, et comment, dépendra de la manière dont nous pourrions nous accorder sur les normes et règles devant régir le recours à la force. Je compte intégrer dans le rapport que je présenterai aux États Membres en mars 2005 sur l'examen de la suite donnée à la Déclaration du Millénaire les recommandations figurant dans le rapport qui vont au cœur de la question de savoir ce qu'est l'Organisation et ce que nous représentons, qui devrait être au centre des discussions du sommet de septembre prochain.

23. J'espère qu'il ne faudra pas attendre jusque-là pour qu'il se passe quelque chose. *Nous devons agir rapidement et prendre des décisions sur les recommandations, chaque fois que nous le pouvons.* Par exemple, le Groupe recommande que plusieurs initiatives importantes soient lancées pour renforcer la sécurité biologique. Le Conseil de sécurité pourrait souhaiter donner suite rapidement à sa recommandation concernant une deuxième réunion extraordinaire sur le VIH/sida et la paix et la sécurité internationales, axée sur les effets cumulatifs de la maladie sur les États et les sociétés. Parallèlement, l'Assemblée mondiale de la santé pourrait envisager, comme il lui est recommandé, d'accroître les ressources consacrées à la veille mondiale contre l'apparition de nouvelles maladies contagieuses et aux moyens de lutter contre elles. Les donateurs concernés, que ce soient des États ou des fondations, pourraient peut-être étudier l'importante recommandation qui concerne le lancement d'une vaste campagne de reconstruction du système mondial de santé publique. Tous ces problèmes sont urgents, et il n'y a pas de raison de les laisser en suspens jusqu'en septembre.

### **Conclusion**

24. Je salue le rapport du Groupe. Je pense que les États Membres estimeront qu'il nous fait entrevoir de beaucoup plus près les réponses que nous pourrions apporter à quelques-unes des questions brûlantes du siècle qui commence. J'espère qu'il suscitera un débat animé entre les États Membres, et que ceux-ci prendront rapidement des décisions. Il est urgent que la communauté internationale trouve un nouveau consensus sur l'avenir de la sécurité collective et sur les changements qui doivent être apportés à l'ONU.

25. Enfin, qu'il me soit permis de remercier chaleureusement le Président et les membres du Groupe et de leur dire tout le bien que je pense de leur travail. Ils n'ont pas reculé devant les problèmes les plus coriaces qui nous divisent. Le fait que ce groupe de personnalités aussi diverses qu'éminentes a réussi à se mettre d'accord sur des recommandations qui sont réalistes tout en portant loin au-delà de l'horizon immédiat me donne l'espoir que les États Membres dans leur ensemble sauront faire de même.

(*Signé*) Kofi A. **Annan**

**Lettre d'envoi datée du 1<sup>er</sup> décembre 2004, adressée  
au Secrétaire général par le Président du Groupe  
de personnalités de haut niveau sur les menaces,  
les défis et le changement**

J'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement intitulé « Un monde plus sûr : notre affaire à tous ».

Dans ce rapport, nous proposons une nouvelle conception de la sécurité collective, qui tient compte de toutes les grandes menaces contre la paix et la sécurité internationales qui pèsent sur le monde. À l'issue de nos recherches et de nos consultations, nous avons le sentiment que nous vivons une époque où les menaces contre la paix et la sécurité internationales sont plus imbriquées que jamais et où les forts et les faibles sont tout aussi vulnérables. Il nous apparaît que l'Organisation des Nations Unies a combattu les grandes menaces avec beaucoup plus d'efficacité qu'on ne veut bien l'admettre, mais que de profonds changements s'imposent néanmoins si l'on veut une Organisation efficace, efficiente et équitable qui garantisse la sécurité collective de tous en ce XXI<sup>e</sup> siècle

Notre mandat nous interdisait de nous intéresser spécialement à tel ou tel conflit, et nous nous y sommes tenus. Nous nous sommes cependant senti le devoir de dire que, quelle que soit l'ampleur des changements systémiques à apporter à la manière dont l'Organisation fait face aux menaces anciennes et nouvelles, elle ne sera pas en mesure de s'acquitter efficacement du rôle qui lui est assigné par la Charte si l'on ne s'emploie pas plus résolument à régler un certain nombre de conflits anciens qui s'éternisent et sont à l'origine de nouvelles menaces qui nous guettent. Nous pensons surtout à la Palestine, au Cachemire et à la péninsule coréenne.

Sans être toujours d'accord sur toutes les questions envisagées, nous approuvons tous le rapport et souscrivons d'une manière générale à ses conclusions. Je me dois de signaler que nous ne sommes pas du même avis au sujet des formules proposées pour l'élargissement du Conseil de sécurité et de la méthode à suivre pour déterminer les critères de sélection de ses membres. Certains membres du Groupe ont la ferme conviction que seule la formule consistant à créer des sièges supplémentaires de membre permanent sans droit de veto permettrait au Conseil de sécurité de faire face aux menaces de ce siècle nouveau. L'autre école est tout aussi fermement convaincue que l'autre formule, qui consiste dans l'élection de membres non permanents pour un mandat de durée plus longue, est la meilleure. Toutefois, nous sommes tous d'accord sur le fait que ce serait une grave erreur de laisser le débat sur cette question détourner notre attention des nombreux autres changements nécessaires, dont l'intérêt et l'utilité n'ont rien à avoir avec l'élargissement du Conseil de sécurité.

Vous êtes le destinataire de notre rapport, mais nombre des recommandations que nous y formulons appellent un engagement et des décisions de la part des chefs de gouvernement. Ce n'est que sous leur impulsion que nous pourrions dégager le nouveau consensus qui s'impose pour faire face aux menaces décrites dans notre rapport.

Nos travaux ont été enrichis par nombreuses sources du monde entier : gouvernements, universitaires et organisations de la société civile. Les gouvernements des pays ci-après nous ont apporté généreusement leur concours financier : Afrique du Sud, Autriche, Australie, Belgique, Brésil, Canada, Chine, Danemark, Espagne, Fédération de Russie, France, Grèce, Irlande, Italie, Japon, Jordanie, Kazakhstan, Maurice, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Singapour, Suède, Suisse, Thaïlande et Turquie. Les fondations et cercles de réflexion ci-après ont également fourni des contributions financières ou en nature : Carnegie Corporation of New York, Center for International Security and Cooperation de Stanford University, Center on International Cooperation de New York University, Fondation des Nations Unies, Fondation Ford, Fondation John D. et Catherine T. MacArthur, Fondation Rockefeller, Fondation Stanley, Fondation William et Flora Hewlett, Fonds Rockefeller Brothers et International Peace Academy.

Pour conclure, je tiens à vous adresser mes plus vifs remerciements ainsi que ceux des autres membres du Groupe pour l'honneur que vous nous avez fait en nous confiant cette importante mission. Je voudrais également exprimer ma gratitude à toutes celles et à tous ceux qui ont contribué à notre travail de réflexion au cours de l'année écoulée, en particulier à notre Directeur de recherche, Stephen Stedman, et à la Secrétaire du Groupe, Lorraine Rickard-Martin, ainsi qu'à leurs collaborateurs; sans leur travail inlassable et leur apport intellectuel, le présent rapport n'aurait pu voir le jour.

Le Président du Groupe de personnalités  
de haut niveau sur les menaces,  
les défis et le changement,  
(*Signé*) Anand **Panyarachun**

## Un monde plus sûr : notre affaire à tous

### Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement\*

#### Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Vue d'ensemble . . . . .		11
Première partie		
Vers un nouveau consensus sur la sécurité		16
I. De 1945 à 2005 : deux mondes différents . . . . .	1–16	17
II. Pour un système global de sécurité collective . . . . .	17–43	21
A. Des menaces sans frontières . . . . .	17–23	21
B. Les limites de l'autoprotection . . . . .	24–28	22
C. Souveraineté et responsabilité . . . . .	29–30	23
D. Caractéristiques d'un système de sécurité collective crédible . . . . .	31–43	24
1. Un système efficace . . . . .	32–36	24
2. Un système efficient . . . . .	37–39	25
3. Équité . . . . .	40–43	25
Deuxième partie		
La sécurité collective et le défi de la prévention		26
III. Pauvreté, maladies infectieuses et dégradation de l'environnement . . . . .	44–73	27
A. Les menaces qui nous guettent . . . . .	44–58	27
B. Le défi de la prévention . . . . .	59–73	30
1. Accroître les ressources et en faire plus . . . . .	59–65	30
2. Nouvelles initiatives . . . . .	66–73	31
IV. Conflits entre États et conflits internes . . . . .	74–106	33
A. La menace de conflits entre États . . . . .	74–83	33
B. La menace des conflits internes . . . . .	84–88	35
C. Le défi de la prévention . . . . .	89–106	37
1. Améliorer les cadres réglementaires et les instruments internationaux . . . . .	89–97	37
2. Améliorer la qualité des informations et analyses . . . . .	98–99	38

\* Les notes et annotations peuvent être consultées en ligne à l'adresse suivante :  
<[www.un.org/secureworld](http://www.un.org/secureworld)>.

3.	La diplomatie préventive et la médiation . . . . .	100–103	39
4.	Le déploiement préventif . . . . .	104–106	40
V.	Armes nucléaires, radiologiques, chimiques et biologiques . . . . .	107–144	40
A.	Les menaces qui nous guettent . . . . .	107–116	40
1.	Les armes nucléaires . . . . .	107–112	40
2.	Les armes radiologiques . . . . .	113	42
3.	Les armes chimiques et biologiques . . . . .	114–116	42
B.	Le défi de la prévention . . . . .	117–144	43
1.	De meilleures stratégies visant à réduire la demande . . . . .	118–126	43
2.	De meilleures stratégies pour réduire l'offre . . . . .	127–138	44
3.	Améliorer les moyens de coercition . . . . .	139–141	47
4.	Une meilleure protection de la santé publique . . . . .	142–144	47
VI.	Terrorisme . . . . .	145–164	48
A.	La menace qui nous guette . . . . .	145–146	48
B.	Le défi de la prévention . . . . .	147–164	48
1.	Une stratégie globale . . . . .	147–148	48
2.	De meilleurs instruments de lutte antiterroriste . . . . .	149–153	49
3.	Aider les États à faire face au terrorisme . . . . .	154–156	50
4.	Définition du terrorisme . . . . .	157–164	51
VII.	La criminalité transnationale organisée . . . . .	165–177	53
A.	La menace qui nous guette . . . . .	165–170	53
B.	Le défi de la prévention . . . . .	171–177	54
1.	Amélioration des cadres réglementaires internationaux . . . . .	172–176	54
2.	Amélioration du renforcement des capacités des États . . . . .	177	55
VIII.	Le rôle des sanctions . . . . .	178–182	55
	Troisième partie		
	Sécurité collective et usage de la force		57
IX.	L'usage de la force : règles et directives . . . . .	183–209	58
A.	La question de la légalité . . . . .	185–203	58
1.	L'Article 51 de la Charte et la légitime défense . . . . .	188–192	58
2.	Le Chapitre VII de la Charte et les menaces extérieures . . . . .	193–198	59
3.	Le Chapitre VII de la Charte, les menaces intérieures et l'obligation de protection . . . . .	199–203	60

B.	La question de la légitimité . . . . .	204–209	62
X.	Moyens d'imposition de la paix et de maintien de la paix . . . . .	210–220	63
	Coopération régionale . . . . .	220	65
XI.	La consolidation de la paix au lendemain de conflits . . . . .	221–230	65
A.	Le rôle des forces de maintien de la paix . . . . .	221–223	65
B.	La consolidation de la paix en général . . . . .	224–230	66
XII.	La protection des civils . . . . .	231–239	67
	La sécurité du personnel des Nations Unies . . . . .	239	69
	Quatrième partie		
	Une organisation plus efficace pour le XXI <sup>e</sup> siècle		70
XIII.	L'Assemblée générale . . . . .	240–243	71
XIV.	Le Conseil de sécurité . . . . .	244–260	72
XV.	La Commission de consolidation de la paix . . . . .	261–269	75
	Le Bureau d'appui à la consolidation de la paix . . . . .	266–269	77
XVI.	Les organisations régionales . . . . .	270–273	77
XVII.	Le Conseil économique et social . . . . .	274–281	78
	Pour la cohérence des politiques . . . . .	280–281	80
XVIII.	La Commission des droits de l'homme . . . . .	282–291	81
XIX.	Le Secrétariat . . . . .	292–296	82
A.	Renforcement de l'appui au Secrétaire général . . . . .	293–294	83
B.	Compétence et professionnalisme au Secrétariat . . . . .	295–296	83
XX.	La Charte des Nations Unies . . . . .	297–302	84
Annexes			
I.	Récapitulation des recommandations . . . . .		86
II.	Composition et mandat du Groupe . . . . .		102
III.	Secrétariat du Groupe . . . . .		105
IV.	Réunions du Groupe, consultations régionales et journées d'étude thématiques . . . . .		106

## *Vue d'ensemble*

### **Vers un nouveau consensus sur la sécurité**

L'Organisation des Nations Unies a été créée en 1945 avant tout pour « préserver les générations futures du fléau de la guerre » – pour garantir que les horreurs commises pendant les deux Guerres mondiales ne se répètent pas. Soixante ans plus tard, nous ne savons que trop bien 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. Ces dangers sont le fait d'agents non étatiques aussi bien que d'États, et menacent à la fois la sécurité des personnes et celle des États.

Ce qui préoccupait les pères fondateurs de l'Organisation des Nations Unies, c'était la sécurité des États. Ils concevaient le nouveau système de sécurité collective au sens militaire classique : un système d'États qui voient dans toute agression contre l'un d'eux une agression contre tous, et s'engagent à réagir collectivement en pareil cas. Mais ils avaient aussi bien compris, bien avant que l'idée de sécurité des personnes ait acquis droit de cité, que la sécurité est inséparable du développement économique et de la liberté. C'est ainsi que, dans le préambule de la Charte, les peuples des Nations Unies se déclarent aussi résolus « à proclamer à nouveau [leur] foi dans les droits fondamentaux de l'homme » et « à favoriser le progrès social et instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande ».

Le principal défi en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle est de parvenir à une nouvelle conception de la sécurité collective, plus large et combinant tous ces éléments – et de tous les engagements, responsabilités, stratégies et institutions qui doivent entrer en jeu pour qu'un système de sécurité collective soit efficace, efficient et équitable.

Si nous voulons dégager un nouveau consensus sur la sécurité, nous devons partir du fait que le premier intervenant devant les menaces, anciennes et nouvelles, qui nous guettent, reste l'État souverain, dont la Charte consacre pleinement le rôle, les responsabilités et les droits. Mais, au XXI<sup>e</sup> siècle plus encore qu'auparavant, aucun État ne peut se suffire à lui-même. Des stratégies collectives, des institutions collectives et le sens des responsabilités collectives sont indispensables.

Trois principales raisons plaident en faveur de la sécurité collective. Les menaces actuelles ne connaissent pas de frontières, elles sont liées entre elles, et elles nécessitent une action aux niveaux tant mondial et régional que national. Aucun État, si puissant soit-il, ne peut seul se mettre entièrement à l'abri des menaces d'aujourd'hui. On aurait en effet tort de penser que tous les États seront toujours en mesure d'assumer leurs responsabilités, à savoir protéger leurs citoyens et ne pas nuire à leurs voisins, ou qu'ils seront disposés à le faire.

Dégager un nouveau consensus autour de la conception de la sécurité collective et des responsabilités qui y sont liées est une tâche redoutable. Pour beaucoup, certaines des menaces pour la paix et la sécurité internationales que nous évoquons n'en sont pas vraiment. Ainsi, certains voient dans le VIH/sida une terrible maladie, mais pas une menace contre la sécurité. Certains pensent que le terrorisme menace certains États, mais ne les menace pas tous, ou que les guerres civiles en Afrique sont des catastrophes humanitaires, mais certainement pas une menace pour la sécurité internationale, ou encore que la pauvreté est un problème de développement et pas de sécurité.

La puissance, la richesse et la situation géographique déterminent ce qui constitue les plus graves menaces à la survie et au bien-être. Les différences de points de vue sont telles que l'on peut fort bien faire peu de cas de ce que d'autres vivraient comme la pire des menaces pour leur survie. Par ailleurs, l'inégalité des mesures de riposte à différentes menaces ne fait qu'exacerber les divisions. Nombreux sont ceux pour qui la sécurité collective, telle qu'elle apparaît aujourd'hui, n'est qu'un système de protection des riches et des puissants, d'où l'énorme difficulté à mettre en place un système de sécurité collective. En clair, pour qu'il y ait sécurité collective, il faut que tout le monde s'accorde sur ce qui constitue une menace, faute de quoi l'individualisme et la méfiance seront la règle et il n'y aura pas de coopération pour la recherche du bien commun de l'humanité à long terme.

Dès lors, le pari à tenir est rien moins que de parvenir à une nouvelle entente entre des alliances en lambeaux, entre riches et pauvres, entre des peuples qu'éloignent la méfiance et un fossé culturel qui va en s'élargissant. Nous devons nous accorder sur ce principe simple : nous sommes tous responsables de la sécurité les uns des autres. Et cette entente s'appréciera à l'épreuve des faits.

### **La sécurité collective et le défi de la prévention**

Tout événement ou phénomène meurtrier ou qui compromet la survie et sape les fondements de l'État en tant qu'élément de base du système international constitue une menace contre la sécurité internationale. C'est ainsi que nous avons retenu six catégories de menaces qui guettent l'humanité aujourd'hui et dans les décennies à venir :

- Les menaces d'ordre économique et social (pauvreté, maladies infectieuses, dégradation de l'environnement, etc.);
- Les conflits entre États;
- Les conflits internes (guerres civiles, génocide et autres atrocités, etc.);
- Les armes nucléaires, radiologiques, chimiques et biologiques;
- Le terrorisme;
- La criminalité transnationale organisée.

Au cours de ses 60 premières années d'existence, l'Organisation des Nations Unies n'a pas peu contribué à réduire ou atténuer ces menaces contre la sécurité internationale. Malgré des échecs retentissants et des erreurs de taille, le crédit de ses

succès et réalisations a été insuffisamment compté à l'Organisation. On est donc autorisé à penser que l'Organisation saura s'adapter et faire face aux nouveaux défis de ce siècle.

Il s'agira avant tout pour l'ONU et ses Membres de faire en sorte que les menaces lointaines ne deviennent pas imminentes et que les menaces imminentes ne se concrétisent pas. À cette fin, il faudra se doter d'un cadre d'action préventive qui permette d'appréhender toutes ces menaces dans leurs diverses manifestations. Il s'agira surtout de faire preuve de volonté politique, tant sur le plan intérieur qu'à l'échelle internationale, et d'agir rapidement, résolument et collectivement pour combattre toutes ces menaces – du VIH/sida au terrorisme nucléaire – avant qu'elles ne se concrétisent dans toute leur horreur.

S'agissant des mesures de prévention, nous commencerons par évoquer le développement, puisque tout système de sécurité collective fondé sur la prévention part de là. Le développement a une vocation multiple. Il sert à lutter contre la pauvreté, les maladies infectieuses et la dégradation de l'environnement, qui tuent des millions de personnes et menacent la sécurité humaine. Il joue un rôle décisif dans l'action que mènent les États pour prévenir ou inverser la fragilisation de l'État, qui a besoin de toutes ses forces pour lutter contre les menaces en tous genres. Il s'inscrit enfin dans une stratégie à long terme visant à prévenir la guerre civile et à priver le terrorisme et la criminalité organisée d'un terrain.

### **Sécurité collective et usage de la force**

Que se passe-t-il en cas d'échec de la prévention pacifique? Si aucune des mesures préventives décrites jusqu'ici ne parvient à arrêter l'approche de la guerre et du chaos? Si des menaces lointaines deviennent imminentes? Ou si des menaces imminentes se concrétisent? Ou encore si une menace non imminente n'en devient pas moins très réelle et que les mesures, hormis l'usage de la force militaire, paraissent impuissantes à la stopper?

Nous envisageons ici les cas où une sécurité collective effective peut requérir l'appui de la force militaire, en commençant par les règles de droit international qui doivent commander toute décision d'entrer en guerre, si l'on veut éviter l'anarchie. Il importe d'établir une distinction entre les situations où un État affirme agir en état de légitime défense; où le problème tient à un État qui constitue une menace pour des tiers se trouvant hors de ses frontières; et où la menace est essentiellement interne, auquel cas il s'agit de défendre la population d'un État. Dans tous les cas, nous estimons que la Charte des Nations Unies, bien comprise et bien appliquée, se révèle efficace : point n'est besoin d'élargir ou de réduire le champ d'application bien connu de l'Article 51, et le Chapitre VII confère au Conseil de sécurité tous les pouvoirs nécessaires pour traiter de tous types de menace auxquels les États sont exposés. Il ne s'agit pas de chercher à remplacer le Conseil de sécurité en tant que source d'autorité, mais d'en améliorer le fonctionnement.

Que la force *puisse* légitimement être employée ce n'est pas dire que la morale et le bon sens *commandent* qu'elle le soit. Nous énonçons un ensemble de directives – cinq critères de légitimité – que, selon nous, le Conseil de sécurité (et quiconque est associé à ces décisions) devrait toujours prendre en considération dès lors qu'il envisage d'autoriser la force militaire ou d'y recourir. L'adoption de ces directives (gravité de la menace, légitimité du motif, dernier ressort, caractère proportionné des

moyens et mise en balance des conséquences) ne débouchera pas à coup sûr sur des résultats faisant l'unanimité, mais devrait améliorer sensiblement les chances de parvenir à un consensus international sur des questions qui, ces dernières années, ont été profondément conflictuelles.

Nous abordons également dans cette partie les grands problèmes qui se posent pendant et après les conflits violents, notamment les capacités requises aux fins de l'imposition, du maintien et de la consolidation de la paix et de la protection des civils. Un thème qui revient sans cesse est la nécessité pour tous les membres de la communauté internationale, pays développés comme pays en développement, de se montrer beaucoup plus disposés à fournir et à appuyer des moyens militaires déployables. Les gestes vides ne sont que trop faciles; un système de sécurité collective effectif, efficace et équitable exige une volonté résolue.

### **Une Organisation plus efficace pour le XXI<sup>e</sup> siècle**

Loin d'une entreprise utopique, l'ONU se voulait un système de sécurité collective qui fonctionne. La Charte des Nations Unies a accordé aux États les plus puissants le statut de membre permanent du Conseil de sécurité et le droit de veto, à charge pour eux d'exercer leur pouvoir pour le bien commun et de promouvoir et de respecter le droit international. Comme Harry Truman, alors Président des États-Unis, l'a fait observer dans son discours à la dernière séance plénière de la Conférence fondatrice de l'Organisation, « il nous faut tous, quelle que soit notre puissance, admettre que nous ne devons pas nous autoriser à toujours faire ce que nous voulons ».

Il est aussi important aujourd'hui qu'en 1945, lorsqu'on aborde la question de la réforme de l'Organisation, de faire la part de la force et celle des principes. Qu'elles méconnaissent la réalité même du rapport des forces en présence, toutes recommandations seraient vouées à l'échec ou à ne pas être prises au sérieux, mais, qu'elles soient l'expression de l'équilibre des forces, dans sa sécheresse, sans chercher à faire prévaloir les principes internationaux, elles n'auraient guère de chances de remporter l'adhésion du plus grand nombre sans laquelle on ne peut pas avoir de prise sur les comportements sur la scène internationale.

Les changements proposés doivent répondre à un besoin bien ancré dans la réalité. Rechercher le changement pour le changement nous conduirait sans doute sur le sentier battu des débats interminables sur la réforme qui ont rempli la dernière décennie. La question déterminante est celle-ci : le changement proposé aide-t-il à faire face au défi posé par une menace particulièrement redoutable?

D'un bout à l'autre de nos travaux, nous avons cherché à déceler les faiblesses institutionnelles dans les dispositifs d'intervention actuels face aux menaces. Voici celles qu'il est le plus urgent de corriger :

- L'Assemblée générale a perdu sa vitalité et elle ne concentre pas bien son attention sur les problèmes les plus pressants du moment.
- Il faudra à l'avenir que le Conseil de sécurité agisse davantage qu'il ne réagit. Afin que ce soit possible, il faudrait que ceux qui contribuent le plus à l'Organisation sur les plans financier, militaire et diplomatique participent davantage aux décisions du Conseil, et que ceux qui y participent contribuent davantage à l'Organisation. Pour accomplir tout ce que nous attendons de lui, le

Conseil doit être investi d'une crédibilité, d'une légitimité accrues et être plus représentatif.

- Il y a un grand vide institutionnel à combler s'agissant de traiter du sort des pays soumis à des tensions ou sortant d'une période de conflit. Il arrive souvent que ces pays ne reçoivent pas l'attention, les conseils sur les politiques à suivre et les ressources dont ils auraient besoin.
- Le Conseil de sécurité n'exploite pas au mieux les avantages qu'il peut tirer de la coopération avec les organisations régionales et sous-régionales.
- Il faudrait absolument mettre en place de nouveaux mécanismes institutionnels pour faire face aux menaces d'ordre économique et social qui pèsent sur la sécurité internationale.
- La Commission des droits de l'homme manque de légitimité, ce qui jette une ombre sur la réputation de l'ONU dans son ensemble.
- Il faudrait relever le niveau de qualité professionnelle du Secrétariat, mieux l'organiser et le rendre bien mieux à même de mener une action concertée.

À elles seules, les réformes que nous proposons ne rendront pas l'Organisation plus efficace. Si les États Membres ne se mettent pas d'accord sur le consensus concernant les questions de sécurité défini dans le présent rapport, les réalisations de l'ONU seront en deçà des attentes. La force des institutions dépendra toujours de l'énergie, des ressources et de l'attention que les États Membres et leurs dirigeants voudront bien leur consacrer.

## Première partie

# Vers un nouveau consensus sur la sécurité

### *Vue d'ensemble*

L'Organisation des Nations Unies a été créée en 1945 avant tout pour « préserver les générations futures du fléau de la guerre » – pour garantir que les horreurs commises pendant les deux Guerres mondiales ne se répètent pas. Soixante ans plus tard, nous ne savons que trop bien 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. Ces dangers sont le fait d'agents non étatiques aussi bien que d'États, et menacent à la fois la sécurité des personnes et celle des États.

Ce qui préoccupait les pères fondateurs de l'Organisation des Nations Unies, c'était la sécurité des États. Ils concevaient le nouveau système de sécurité collective au sens militaire classique : un système d'États qui voient dans toute agression contre l'un d'eux une agression contre tous, et s'engagent à réagir collectivement en pareil cas. Mais ils avaient aussi bien compris, bien avant que l'idée de sécurité des personnes ait acquis droit de cité, que la sécurité est inséparable du développement économique et de la liberté. C'est ainsi que, dans le préambule de la Charte, les peuples des Nations Unies se déclarent aussi résolus « à proclamer à nouveau [leur] foi dans les droits fondamentaux de l'homme » et « à favoriser le progrès social et instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande ».

Le principal défi en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle est de parvenir à une nouvelle conception de la sécurité collective, plus large et combinant tous ces éléments – et de tous les engagements, responsabilités, stratégies et institutions qui doivent entrer en jeu pour qu'un système de sécurité collective soit efficace, efficient et équitable.

Si nous voulons dégager un nouveau consensus sur la sécurité, nous devons partir du fait que le premier intervenant devant les menaces, anciennes et nouvelles, qui nous guettent, reste l'État souverain, dont la Charte consacre pleinement le rôle, les responsabilités et les droits. Mais, au XXI<sup>e</sup> siècle plus encore qu'auparavant, aucun État ne peut se suffire à lui-même. Des stratégies collectives, des institutions collectives et le sens des responsabilités collectives sont indispensables.

Trois principales raisons plaident en faveur de la sécurité collective. Les menaces actuelles ne connaissent pas de frontières, elles sont liées entre elles, et elles nécessitent une action aux niveaux tant mondial et régional que national. Aucun État, si puissant soit-il, ne peut seul se mettre entièrement à l'abri des menaces d'aujourd'hui. On aurait en effet tort de penser que tous les États seront toujours en mesure d'assumer leurs responsabilités, à savoir protéger leurs citoyens et ne pas nuire à leurs voisins, ou qu'ils seront disposés à le faire.

Dégager un nouveau consensus autour de la conception de la sécurité collective et des responsabilités qui y sont liées est une tâche redoutable. Pour beaucoup, certaines des menaces pour la paix et la sécurité internationales que nous évoquons n'en sont pas vraiment. Ainsi, certains voient dans le VIH/sida une terrible maladie, mais pas une menace contre la sécurité. Certains pensent que le terrorisme menace certains États, mais ne les menace pas tous, ou que les guerres civiles en Afrique sont des catastrophes humanitaires, mais certainement pas une menace pour la sécurité internationale, ou encore que la pauvreté est un problème de développement et pas de sécurité.

La puissance, la richesse et la situation géographique déterminent ce qui constitue les plus graves menaces à la survie et au bien-être. Les différences de points de vue sont telles que l'on peut fort bien faire peu de cas de ce que d'autres vivraient comme la pire des menaces pour leur survie. Par ailleurs, l'inégalité des mesures de riposte à différentes menaces ne fait qu'exacerber les divisions. Nombreux sont ceux pour qui la sécurité collective, telle qu'elle apparaît aujourd'hui, n'est qu'un système de protection des riches et des puissants, d'où l'énorme difficulté à mettre en place un système de sécurité collective. En clair, pour qu'il y ait sécurité collective, il faut que tout le monde s'accorde sur ce qui constitue une menace, faute de quoi l'individualisme et la méfiance seront la règle et il n'y aura pas de coopération pour la recherche du bien commun de l'humanité à long terme.

Dès lors, le pari à tenir est rien moins que de parvenir à une nouvelle entente entre des alliances en lambeaux, entre riches et pauvres, entre des peuples qu'éloignent la méfiance et un fossé culturel qui va en s'élargissant. Nous devons nous accorder sur ce principe simple : nous sommes tous responsables de la sécurité les uns des autres. Et cette entente s'appréciera à l'épreuve des faits.

## **I. De 1945 à 2005 : deux mondes différents**

1. L'Organisation des Nations Unies est née du vent d'optimisme soulevé par la fin de la Seconde Guerre mondiale et du désir d'enterrer à tout jamais l'héritage d'horreurs de cette guerre et de la précédente. Au cours des 60 années qui ont suivi, de nombreuses régions du monde ont connu un état de paix et de prospérité sans précédent. Les tensions qui avaient conduit à la Seconde Guerre mondiale se sont dissipées, il n'y a pas eu de guerre entre les grandes puissances et l'Europe a connu la paix et la stabilité. Le Japon, l'Allemagne et l'Italie ont retrouvé leur place dans le concert des nations et leurs quotes-parts au budget de l'ONU viennent actuellement en deuxième, troisième et sixième positions respectivement.

2. Au cours des 30 premières années d'existence de l'Organisation, des dizaines d'États nouveaux sont nés, s'affranchissant du colonialisme qui, jusque-là, liait le sort de la moitié de l'humanité à une poignée de métropoles. L'Organisation a apporté une contribution décisive à l'accession de ces États à l'indépendance et s'en est trouvée elle-même transformée. L'ONU, qui comptait 51 membres à sa création en 1945, en compte aujourd'hui 191. L'Assemblée générale, au départ assez homogène, est désormais une véritable mosaïque d'États. Dès le milieu des

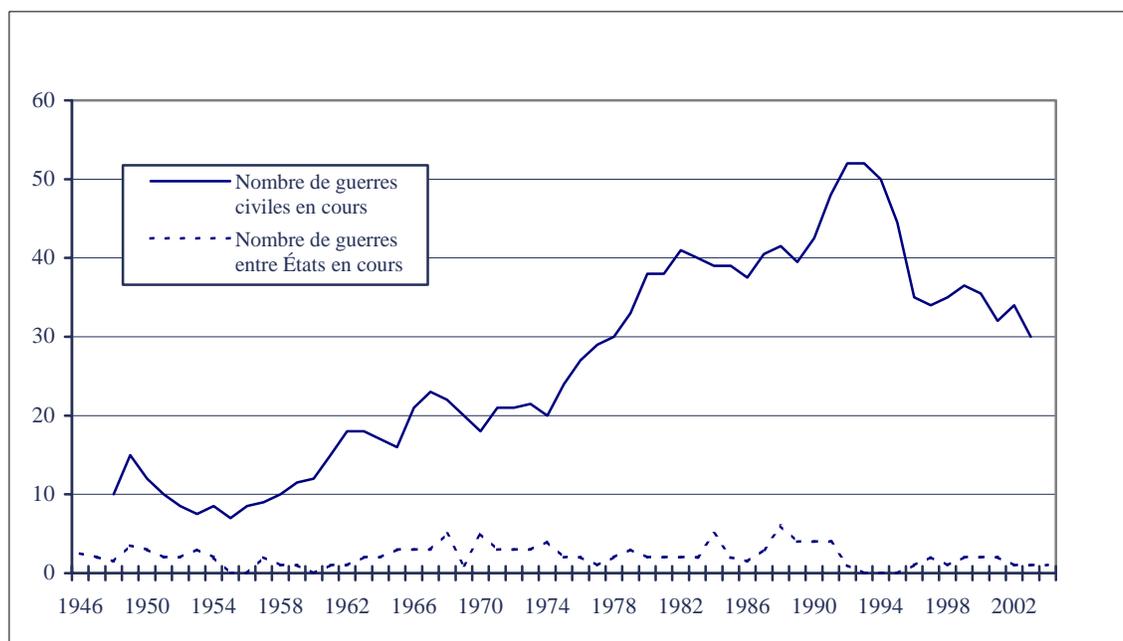
années 60, les pays en développement, majoritaires à l'Assemblée générale, ont pu ainsi pour la première fois faire entendre leur voix sur la scène internationale.

3. Tout au long de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, ces nouveaux États, qui avaient hérité de frontières coloniales arbitraires et d'économies coloniales conçues pour satisfaire les seuls intérêts de la métropole, n'ont cessé de lutter pour voler de leurs propres ailes et assurer le bien-être de leurs citoyens. Commence alors avec l'indépendance la course en vue d'éduquer les populations et de se doter des compétences professionnelles, scientifiques et techniques nécessaires pour gérer un État et une économie modernes. On attendait tout de l'État, la plupart des modèles de croissance économique reposant sur un fort interventionnisme de l'État.

4. Au cours des 40 dernières années, l'espérance de vie dans les pays en développement a progressé de 20 ans, et le revenu par habitant a doublé dans des pays comme le Botswana, le Brésil, la Chine, la République de Corée et la Turquie en moins du tiers du temps qu'il a fallu au Royaume-Uni ou aux États-Unis pour parvenir au même résultat un siècle auparavant. Malgré ces progrès, des régions entières sont restées en proie à la misère. Ainsi, entre 1975 et 1999, le revenu par habitant n'a pas augmenté globalement en Afrique subsaharienne.

5. Dans les années 80, nombre de ces nouveaux États ont connu des crises de pouvoir et de légitimité qui ont provoqué des guerres civiles, si bien que celles-ci sont devenues la principale forme de conflit pendant la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle (voir figure I).

Figure I  
Guerres, 1946-2002



Source : Department of Peace and Conflict Research, Université d'Uppsala; et International Peace Research Institute, Oslo.

6. En ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, les problèmes sont loin d'être résolus. Plus d'un milliard de personnes n'ont pas accès à l'eau potable, plus de 2 milliards n'ont pas accès à des installations d'assainissement dignes de ce nom et plus de 3 millions meurent chaque année de maladies d'origine hydrique. Quatorze millions de personnes, dont 6 millions d'enfants, meurent de faim tous les ans. Il y avait 842 millions de personnes sous-alimentées en 2000, dont 95 % vivant dans des pays pauvres.

7. Près de 30 millions d'Africains sont infectés par le VIH ou atteints du sida. Dans les pays les plus gravement touchés, la pandémie frappe surtout les élites urbaines adultes, sapant les forces de l'État et ruinant l'apport économique de ce qui devrait être le groupe le plus actif. Le nombre croissant de femmes et de jeunes filles infectées menace la production alimentaire et agricole. Si la tendance n'est pas inversée, certains de ces États risquent de sombrer sous le poids conjugué de la pauvreté et du VIH/sida.

8. La décolonisation n'est toutefois que l'une des forces qui ont modelé l'Organisation des Nations Unies. Les pères fondateurs n'avaient pas prévu que les États-Unis et l'Union soviétique allaient bientôt faire de la planète le champ de leur rivalité, fabriquant et déployant des dizaines de milliers d'armes nucléaires capables de détruire plusieurs fois la planète.

9. Maîtriser la force de destruction de la technologie nucléaire tout en exploitant le potentiel est devenu une des premières préoccupations de l'Organisation. Dans sa toute première résolution, adoptée en 1946, l'Assemblée générale préconisait l'élimination des armes « permettant des destructions massives ».

10. La guerre froide devait dominer largement la vie politique internationale pendant les 45 années qui ont suivi. Du fait de la rivalité entre les États-Unis et l'Union soviétique, le Conseil de sécurité n'a pu jouer le rôle de premier plan qui lui était dévolu dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales. La quasi-totalité des conflits armés et luttes de libération étaient envisagés à travers le prisme du conflit Est-Ouest, jusqu'au moment historique de l'effondrement de l'Union soviétique et de la fin de l'ère communiste en Europe de l'Est.

11. Pourtant, sans l'ONU, le sang aurait très probablement coulé plus abondamment après 1945. Il y a eu moins de guerres entre États au cours de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle qu'au cours de la première. Le nombre d'États ayant presque quadruplé pendant la même période, on aurait pu s'attendre à ce que les guerres se multiplient. Or, il n'en a rien été, et l'ONU y est pour beaucoup. L'Organisation a réduit les risques de guerres entre États et favorisé la paix de plusieurs manières, notamment l'invention du maintien de la paix; l'activité diplomatique de son Secrétaire général; le règlement de différends devant la Cour internationale de Justice; et la vive réprobation des guerres d'agression.

12. La fin spectaculaire et sans violence de la guerre froide ouvrait le champ à la sécurité collective. Au cours des premières années qui ont suivi, un nouveau rôle semblait se dessiner pour l'ONU. En 1990, le Conseil de sécurité a autorisé l'emploi de la force contre l'Iraq pour libérer le Koweït. Il a autorisé une intervention pour des raisons humanitaires en Somalie, faisant une lecture extensive des menaces contre la paix et la sécurité internationales. L'ONU a également contribué à mettre

fin à plusieurs guerres qui s'éternisaient en Amérique centrale et en Afrique australe.

13. Cette embellie a été de courte durée. Il est vite apparu que le carcan de la guerre froide n'avait cédé le pas qu'à l'apathie des États Membres et au désintérêt des grandes puissances. L'ONU, qui avait pourtant conçu la notion de sécurité humaine, s'est révélée bien mal équipée pour y pourvoir. Elle n'a pu régler de vieux conflits régionaux comme le conflit israélo-palestinien et celui du Cachemire. Elle s'est aliéné l'opinion internationale pour n'avoir pas agi face au nettoyage ethnique en Bosnie et au génocide rwandais. On en est venu à douter de nouveau de la volonté des États Membres de soutenir l'Organisation.

14. Les attentats du 11 septembre 2001 à New York et Washington ont laissé entrevoir un renouveau de la sécurité collective. Le lendemain, 12 septembre, la France présentait au Conseil de sécurité, qui l'a adoptée à l'unanimité, la résolution 1368 (2001), qui condamnait les attentats et permettait aux États-Unis, exerçant leur droit de légitime défense, de conduire une intervention armée contre le régime des Talibans. Le même jour, l'Assemblée générale condamnait le terrorisme et les attentats. Les 28 septembre 2001, le Conseil de sécurité, invoquant le Chapitre VII de la Charte, adoptait la résolution 1373 (2001), faisant obligation à tous les États de prendre des mesures spéciales pour lutter contre le terrorisme. Trois mois plus tard, l'Organisation des Nations Unies présidait à l'Accord de Bonn sur la mise en place d'un gouvernement intérimaire pour remplacer le régime des Talibans déposé. L'ONU, garante du processus de paix en Afghanistan, a soutenu le gouvernement intérimaire afghan et aidé à rédiger la nouvelle constitution du pays.

15. Cet esprit internationaliste n'a duré que quelque mois et a été victime des dissensions au sujet de la guerre menée par les États-Unis contre l'Iraq en 2003.

16. Les attentats du 11 septembre ont montré que les États, pas plus que les mécanismes de sécurité collective, n'avaient su s'adapter à la nouvelle physionomie des menaces. La révolution technologique, qui a radicalement changé les secteurs des communications, de l'informatique, de la santé et des transports, a gommé les frontières, transformé les mouvements migratoires et permis à des personnes des quatre coins de la planète d'échanger des données à une vitesse inconcevable il y a 20 ans. Ces changements ont eu de nombreux effets positifs, mais sont aussi porteurs de dangers. Des groupes de plus en plus réduits sont en mesure de causer des dommages de plus en plus grands, sans l'appui d'un État quelconque. La nouvelle menace que constitue la criminalité transnationale organisée fragilise l'état de droit à l'intérieur des pays et par delà les frontières. De technologies conçues pour améliorer la vie de tous les jours on peut faire des instruments d'agression. Nous n'avons pas encore pris toute la mesure des conséquences de ces changements, mais ils annoncent, sur le plan de la sécurité, une ère nouvelle où à des occasions de coopération exceptionnelles font pendant des risques de destruction tout aussi inouïs.

## II. Pour un système global de sécurité collective

### A. Des menaces sans frontières

17. Aujourd'hui, plus que jamais auparavant, les menaces sont étroitement liées entre elles et ce qui constitue une menace pour l'un d'entre nous est une menace pour tous. Plus que jamais, les forts sont tout aussi vulnérables que les faibles.

18. Du fait de l'intégration de l'économie mondiale, un attentat terroriste d'envergure dans n'importe quel pays développé aurait des conséquences catastrophiques pour le bien-être de millions de personnes dans le monde en développement. Selon la Banque mondiale, les attentats du 11 septembre 2001 ont fait 10 millions de pauvres de plus; le coût total pour l'économie mondiale dépasse sans doute 80 milliards de dollars. Ces chiffres seraient bien plus élevés en cas d'attentat terroriste à l'arme nucléaire.

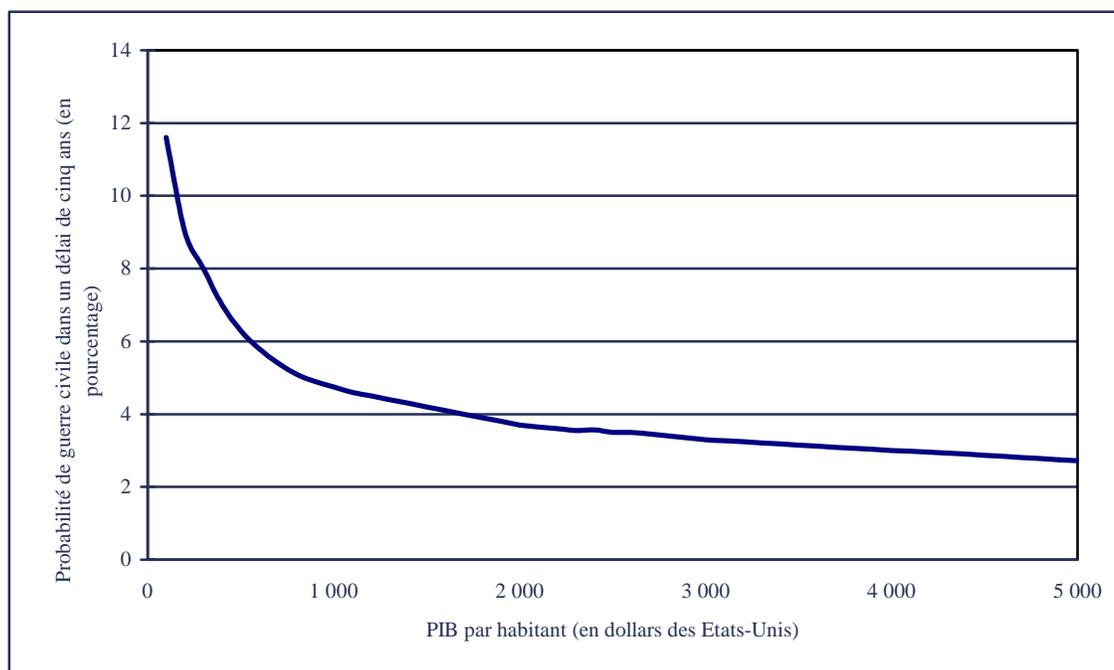
19. De même, la sécurité du pays le plus riche peut dépendre de l'aptitude du pays le plus pauvre à contenir une maladie nouvelle. La durée des vols internationaux étant inférieure à la période d'incubation de nombreuses maladies infectieuses, n'importe lequel des 700 millions de passagers empruntant des vols internationaux chaque année peut ainsi être un vecteur involontaire. Le syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) s'est propagé dans 30 pays en trois mois, infectant plus de 8 000 personnes et en tuant près de 700. En 1919, l'épidémie de grippe a fauché jusqu'à 100 millions de personnes, faisant en un peu plus d'un an bien plus de victimes que la Première Guerre mondiale. Aujourd'hui, un virus analogue pourrait emporter des dizaines de millions de personnes en beaucoup moins de temps.

20. Toute menace contre la sécurité internationale porte en germe d'autres risques. La prolifération nucléaire par les États augmente la quantité disponible de matières et de techniques qui permettraient à des terroristes de se doter de l'arme nucléaire. L'inefficacité de la surveillance des frontières et du contrôle du transit par des États faibles facilite le trafic des matières et techniques nucléaires par des agents non étatiques.

21. Les groupes terroristes internationaux sont attirés par les États faibles où les frustrations alimentées par la misère, l'occupation étrangère, l'absence de droits fondamentaux et de démocratie, l'intolérance religieuse et autres formes d'intolérance et la violence, mélange explosif que l'on retrouve partout où s'entrecroisent guerres civiles et conflits régionaux, font le lit du terrorisme. Depuis quelques années, les terroristes financent leurs activités en brassant des fortunes tirées de trafics lucratifs de drogue, par exemple dans les pays en proie à la guerre civile.

22. La misère, les maladies infectieuses, la dégradation de l'environnement et la guerre s'entretiennent les unes les autres en un cycle vicieux meurtrier. La pauvreté, mesurée en termes de produit intérieur brut par habitant (PIB), explique les guerres civiles dans une très large mesure (voir figure II). Des maladies comme le VIH/sida continuent de faire des ravages et aggravent la pauvreté. La maladie et la misère, quant à elles, sont liées à la dégradation de l'environnement; les changements climatiques accentuent les risques de propagation des maladies infectieuses comme le paludisme et la dengue. Les pressions que la surpopulation et le manque de terres et d'autres ressources exercent sur l'environnement sont sources de violences.

Figure II  
Corrélation entre pauvreté et guerre civile



Source : travaux de recherche menés par Macartan Humphreys (Columbia University), sur la base de données fournies par la Banque mondiale, le Department of Peace and Conflict Research de l'Université d'Uppsala et l'International Peace Research Institute, Oslo.

23. La criminalité transnationale organisée favorise certaines des pires menaces contre la paix et la sécurité internationales. La corruption, les trafics et le blanchiment de capitaux fragilisent les États, entravent la croissance économique et mettent la démocratie en péril, créant des conditions propices aux troubles civils. L'idée que des organisations criminelles puissent fournir des armes nucléaires, radiologiques, chimiques ou biologiques à des terroristes donne froid dans le dos. Le développement du trafic de stupéfiants explique en partie l'explosion de l'épidémie du sida, surtout en Europe orientale et dans certaines régions d'Asie. Par ailleurs, la criminalité organisée sape les efforts de consolidation de la paix et attise de nombreuses guerres civiles par le trafic d'armes légères et autres matériels de guerre.

## B. Les limites de l'autoprotection

24. Aujourd'hui, aucun État, si puissant soit-il, ne peut à lui seul se mettre complètement à l'abri des menaces. Chaque État a besoin de coopérer avec d'autres États pour assurer sa sécurité. Il est en effet de l'intérêt de chaque État d'aider les autres à régler leurs problèmes de sécurité les plus pressants afin de pouvoir s'assurer leur concours le moment venu.

25. Prenons, par exemple, la menace de terrorisme nucléaire. Selon les experts, il suffirait à des terroristes de 50 kilogrammes d'uranium hautement enrichi, qui tiendraient dans deux ou trois boîtes à chaussures, pour confectionner un engin nucléaire artisanal capable de raser une ville de taille moyenne. Les contrôles aux frontières ne pourront jamais protéger contre de telles menaces. Pour lutter contre le risque de terrorisme nucléaire, il faut que tous les États, forts et faibles, détruisent leurs stocks d'uranium hautement enrichi, protègent mieux les conteneurs dans les ports, et adoptent une nouvelle réglementation de l'enrichissement de l'uranium. Il est indispensable que les États instaurent une coopération dans le domaine du renseignement pour faire échec au terrorisme.

26. De même, pour mettre fin à la criminalité organisée, les États doivent lutter tous ensemble contre le blanchiment de capitaux, le trafic de stupéfiants, la traite d'êtres humains et la corruption. Les initiatives internationales dans ce sens ne peuvent tolérer aucun maillon faible. Si les mécanismes de sécurité collective sont inopérants, la sécurité de toutes les régions et de tous les pays ne peut qu'en pâtir.

27. Le meilleur moyen de se prémunir contre le risque d'emploi d'armes nucléaires, chimiques ou biologiques à des fins terroristes, c'est de maîtriser les matières dangereuses, de dissuader les terroristes ou de les capturer, et de s'attaquer aux causes profondes du terrorisme. Guerres civiles, maladies et pauvreté fragilisent l'État jusqu'à l'effondrement et font le lit de la criminalité organisée, le risque de terrorisme et de prolifération lié à la faiblesse de l'État et à l'insuffisance des moyens collectifs au service de l'ordre public n'en étant que plus grand. Si l'on veut prévenir le grand terrorisme, il faudrait entreprendre résolument de renforcer les mécanismes de sécurité collective, de réduire la pauvreté, de combattre les extrémismes, d'éliminer les séquelles de la guerre, d'enrayer les maladies infectieuses et de lutter contre la criminalité organisée.

28. Il est donc dans l'intérêt de tous les États qu'ils bâtissent un nouveau système global de sécurité collective dans le cadre duquel ils s'obligeraient à agir ensemble face à toutes sortes de menaces.

### **C. Souveraineté et responsabilité**

29. Les États signataires de la Charte des Nations Unies jouissent des privilèges de la souveraineté mais ils en acceptent aussi les obligations. Quoi qu'il en soit de la vision du monde qui a présidé à l'avènement de la souveraineté de l'État westphalien, celle-ci emporte aujourd'hui à l'évidence l'obligation pour l'État d'assurer le bien-être de ses populations et d'honorer ses obligations vis-à-vis de la communauté internationale. Mais l'histoire nous apprend que tous les États ne sont pas nécessairement toujours aptes ou disposés à assumer l'obligation qu'ils ont de protéger leurs populations et de s'abstenir de nuire à leurs voisins. Aussi faudrait-il, par le jeu du principe de la sécurité collective, confier une partie de ces obligations à la communauté internationale qui, agissant conformément à la Charte des Nations Unies et à la Déclaration universelle des droits de l'homme, aiderait à mettre en place les moyens requis ou assurerait la protection nécessaire, selon le cas.

30. C'est à ce que nous cherchons à défendre que l'on reconnaît nos valeurs. La Charte des Nations Unies défend tous les États, non pas parce que l'État est bon en soi, mais parce qu'il est nécessaire pour assurer la dignité, la justice, la valeur et la sécurité de ses citoyens. Bien souvent, l'État ne respecte ni ne défend ces valeurs

qui devraient pourtant être au centre de tout système de sécurité collective au XXI<sup>e</sup> siècle. Et c'est précisément ce que vise la sécurité collective que nous voulons bâtir aujourd'hui en assignant solidairement ces responsabilités de tous les États aux institutions internationales, ainsi qu'à leurs dirigeants.

## **D. Caractéristiques d'un système de sécurité collective crédible**

31. Pour être viable et crédible, tout système de sécurité collective doit être efficace, efficient et équitable. De ce point de vue, le système multilatéral actuel, qui a permis de faire face à toutes les grandes menaces ces dernières décennies, s'est montré à la hauteur. Pour autant, il gagnerait à être renforcé pour être encore plus performant – comme nous le proposons.

### **1. Un système efficace**

32. Que ce soit en réduisant la demande d'armes nucléaires, en proposant une médiation aux États parties à un conflit, ou en mettant fin à des guerres civiles, les institutions de sécurité collective n'ont pas peu contribué au maintien de la paix et de la sécurité internationales, encore qu'elles soient souvent critiquées à la fois par ceux qui voudraient qu'elles en fassent davantage et par ceux qui voudraient qu'elles en fassent moins.

33. Les institutions de sécurité collective sont rarement efficaces quand elles agissent seules. Les institutions multilatérales interviennent d'ordinaire aux côtés d'acteurs nationaux, ou d'acteurs régionaux, voire de représentants de la société civile, et sont d'autant plus efficaces que ces actions tendent vers le même but. Il en va ainsi des bons offices, de la reconstruction au lendemain de conflits, des stratégies de réduction de la pauvreté et des mesures de non-prolifération.

34. Les États restent les premiers intervenants en cas de menaces. Les mesures prises à l'échelle internationale pour lutter contre la pauvreté, les maladies infectieuses, la criminalité transnationale, reconstruire un pays après une guerre civile, faire échec au terrorisme et à la prolifération de matières dangereuses exigent la coopération d'États capables et responsables. Il faudrait donc redoubler d'efforts pour donner aux États les moyens d'exercer leur souveraineté de façon responsable. Tous les États qui sont en mesure de le faire doivent considérer qu'il est de *leur* devoir d'y aider.

35. L'action collective échoue bien souvent, et parfois lamentablement. Les instruments de sécurité collective pâtissent souvent du non-respect de leurs dispositions, du manque de rigueur des mesures de suivi et de vérification et du défaut de moyens de coercition. L'alerte rapide n'a d'intérêt que si elle donne lieu à des mesures rapides de prévention. Le suivi et la vérification ne sont efficaces qu'adossés à des mesures coercitives, et ne devraient en aucun cas en tenir lieu.

36. Les institutions de sécurité collective se sont montrées particulièrement impuissantes à faire face à des violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme ou au génocide. Se pose alors un problème de principe : l'idée que l'État et la communauté internationale ont la responsabilité de protéger les civils contre les effets de la guerre et les violations des droits de l'homme ne s'est pas encore imposée, la contradiction entre le principe de l'inviolabilité de la souveraineté nationale et le droit d'ingérence n'étant pas résolue. Le problème est aussi d'ordre

pratique : pour empêcher un gouvernement de tuer ses propres citoyens, il faut déployer des moyens militaires considérables.

## 2. Un système efficient

37. Certains systèmes de sécurité collective sont peu coûteux. L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), émanation institutionnelle du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, a réussi à empêcher durablement la prolifération des armes nucléaires avec un budget ordinaire de moins de 275 millions de dollars et représente donc une excellente affaire. De même, grâce à ses missions de bons offices, et nonobstant les ressources dérisoires dont il disposait à cette fin, le Secrétaire général a pu contribuer à réduire les tensions internationales.

38. Mais multiplier les instruments de sécurité collective n'est pas gage d'efficience. Par exemple, les opérations au lendemain des conflits sont bien souvent l'occasion de toutes sortes de programmes bilatéraux et onusiens mal coordonnés et cacophoniques, les rivalités entre institutions faisant obstacle à l'utilisation optimale des maigres ressources.

39. Ce dont nos institutions de sécurité collective souffrent le plus sur ce plan, c'est ni plus ni moins de l'absence de volonté d'empêcher sérieusement la violence meurtrière. Ne pas investir du temps et des ressources dès le départ pour prévenir l'éclatement et l'escalade des conflits, c'est courir le risque de les voir dégénérer en conflagrations beaucoup plus meurtrières et beaucoup plus chères à éteindre par la suite.

## 3. Équité

40. Un système de sécurité collective ne peut être pris au sérieux que dans la mesure où il assure la sécurité de tous ses membres, quels qu'ils soient, où qu'ils soient, qu'ils soient nantis ou non et quels que soient les rapports qu'ils entretiendraient avec les grandes puissances.

41. Trop souvent, l'ONU et ses États Membres pratiquent le deux poids deux mesures face aux menaces contre la sécurité internationale. Qu'il suffise de comparer la célérité avec laquelle l'ONU a réagi aux attentats du 11 septembre 2001 à son attitude face à une tragédie autrement plus meurtrière : d'avril à la mi-juillet 1994, le Rwanda, pays 36 fois moins peuplé que les États-Unis, a connu jour après jour, pendant trois mois, l'équivalent de trois attentats du 11 septembre. Deux semaines après le déclenchement du génocide, le Conseil de sécurité a retiré l'essentiel de son contingent de Casques bleus du pays. Il aura fallu près d'un mois à l'ONU et davantage à certains membres du Conseil de sécurité pour parler de génocide. Lorsqu'une nouvelle mission a enfin été autorisée pour le Rwanda, six semaines après le début du génocide, rares sont les États qui ont offert de fournir des contingents, et la mission ne s'est déployée qu'à la fin du génocide.

42. De même, nous avons été témoins de la lenteur exaspérante avec laquelle nos institutions réagissaient face aux violations massives des droits de l'homme au Darfour.

43. Tout n'est pas de dire que les mécanismes de sécurité collective doivent être efficaces et sans parti pris. Sans doute est-il bon d'affirmer qu'une menace contre l'un d'entre nous est une menace contre tous, encore faut-il agir en conséquence.

## Deuxième partie

# La sécurité collective et le défi de la prévention

### *Vue d'ensemble*

Tout événement ou phénomène meurtrier ou qui compromet la survie et sape les fondements de l'État en tant qu'élément de base du système international constitue une menace contre la sécurité internationale. C'est ainsi que nous avons retenu six catégories de menaces qui guettent l'humanité aujourd'hui et dans les décennies à venir :

- Les menaces d'ordre économique et social (pauvreté, maladies infectieuses, dégradation de l'environnement, etc.);
- Les conflits entre États;
- Les conflits internes (guerres civiles, génocide et autres atrocités, etc.);
- Les armes nucléaires, radiologiques, chimiques et biologiques;
- Le terrorisme;
- La criminalité transnationale organisée.

Au cours de ses 60 premières années d'existence, l'Organisation des Nations Unies n'a pas pu contribuer à réduire ou atténuer ces menaces contre la sécurité internationale. Malgré des échecs retentissants et des erreurs de taille, le crédit de ses succès et réalisations a été insuffisamment compté à l'Organisation. On est donc autorisé à penser que l'Organisation saura s'adapter et faire face aux nouveaux défis de ce siècle.

Il s'agira avant tout pour l'ONU et ses Membres de faire en sorte que les menaces lointaines ne deviennent pas imminentes et que les menaces imminentes ne se concrétisent pas. À cette fin, il faudra se doter d'un cadre d'action préventive qui permette d'appréhender toutes ces menaces dans leurs diverses manifestations. Il s'agira surtout de faire preuve de volonté politique, tant sur le plan intérieur qu'à l'échelle internationale, et d'agir rapidement, résolument et collectivement pour combattre toutes ces menaces – du VIH/sida au terrorisme nucléaire – avant qu'elles ne se concrétisent dans toute leur horreur.

S'agissant des mesures de prévention, nous commencerons par évoquer le développement, puisque tout système de sécurité collective fondé sur la prévention part de là. Le développement a une vocation multiple. Il sert à lutter contre la pauvreté, les maladies infectieuses et la dégradation de l'environnement, qui tuent des millions de personnes et menacent la sécurité humaine. Il joue un rôle décisif dans l'action que mènent les États pour prévenir ou inverser la fragilisation de l'État, qui a besoin de toutes ses forces pour lutter contre les menaces en tous genres. Il s'inscrit enfin dans une stratégie à long terme visant à prévenir la guerre civile et à priver le terrorisme et la criminalité organisée d'un terrain.

### III. Pauvreté, maladies infectieuses et dégradation de l'environnement

#### A. Les menaces qui nous guettent

44. Depuis 1990, alors que le revenu par habitant des pays en développement a augmenté de 3 % en moyenne par an, le nombre de personnes vivant dans la pauvreté absolue a augmenté de plus de 100 millions dans certaines régions. Dans au moins 54 pays, le revenu moyen par habitant a décliné au cours de la même période. Chaque année, près de 11 millions d'enfants meurent de maladies évitables et plus d'un demi-million de femmes meurent pendant leur grossesse ou en couches. L'aggravation de la pauvreté s'accompagne de l'aggravation des inégalités dans le monde et des inégalités de revenus dans de nombreux pays pauvres. Dans certains pays d'Amérique latine, par exemple, le revenu du cinquième des ménages les plus riches est 30 fois supérieur à celui du cinquième des ménages les plus pauvres. Partout dans le monde, la pauvreté frappe davantage les femmes et les enfants.

45. Conjuguée à des inégalités ethniques ou régionales, la pauvreté vient exacerber les ressentiments qui attisent la violence. S'ils ne conduisent pas toujours à la guerre, l'explosion de la population jeune, la pauvreté, l'urbanisation et le chômage se combinent souvent pour répandre le phénomène des gangs violents dans le monde en développement. Le mot terrible de cette femme lors des rencontres que nous avons eues avec des organisations de la société civile en Afrique, « Qu'avons-nous fait pour que ce qui devrait être notre plus grande richesse, la jeunesse, devienne une menace pour notre sécurité? » donne à réfléchir.

46. L'Afrique est le continent qui souffre le plus de la pauvreté. En Afrique subsaharienne, l'espérance de vie moyenne est tombée de 50 ans en 1990 à 46 ans aujourd'hui. Dans le monde développé, moins d'un enfant sur 100 meurt avant l'âge de 5 ans; dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, par contre, ce nombre est de 1 sur 10, et dans 14 pays, il est de 1 sur 5. En Afrique subsaharienne, le nombre de personnes vivant avec moins de 1 dollar par jour a augmenté depuis 1990. La sous-alimentation a diminué dans le monde entier depuis 1990, mais elle a augmenté en Afrique.

47. Au cours des 30 dernières années, de nouvelles maladies infectieuses sont apparues, d'anciennes maladies ont resurgi et de plus en plus de maladies résistent à un nombre croissant d'antibiotiques essentiels. Les récentes poussées de poliomyélite remettent en cause sa quasi-éradication, qui était l'un des grands succès du XX<sup>e</sup> siècle. Ces tendances s'expliquent par le délabrement des services de santé publique aux niveaux local et mondial.

48. On est choqué par la lenteur de la réaction internationale face à la pandémie de VIH/sida et révolté par l'insuffisance des moyens mis en œuvre. La première grande initiative internationale de lutte contre le VIH/sida, le Programme mondial de lutte contre le sida, n'a été lancée qu'en 1987, soit six ans après que les premiers cas d'infection au VIH ont été recensés, et des millions de personnes infectées de par le monde. Il a fallu attendre neuf ans et 25 millions de nouveaux cas pour que le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) soit créé avec pour mission de coordonner les activités des organismes des Nations Unies participant à la lutte contre le VIH/sida. En 2000, lorsque le Conseil de sécurité voyait pour la première fois dans le VIH/sida une menace contre la paix et la

sécurité internationales, le nombre annuel de décès dus au VIH/sida en Afrique dépassait le nombre des victimes au combat de toutes les guerres civiles des années 90. En 2003, lorsque le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme a été créé, l'Afrique comptait déjà plus de 11 millions d'orphelins du sida.

49. On peut se demander si la communauté internationale aurait réagi aussi lentement si le sida avait réduit l'espérance de vie de 30 ans ailleurs qu'en Afrique.

50. On est loin d'être parvenu à endiguer d'autres maladies infectieuses mortelles. La campagne mondiale contre la tuberculose a obtenu de bons résultats. Il y a une volonté politique plus affirmée, on dispose de plus de moyens, de stratégies mieux conçues, et l'accès aux médicaments s'est amélioré de même que la recherche. On enregistre pourtant plus de 8,5 millions de nouveaux cas et plus de 2 millions de décès par an. D'après l'Organisation mondiale de la santé (OMS), à ce rythme là, d'ici à 2020 près d'un milliard de personnes auront été contaminées, plus de 150 millions auront contracté la maladie et 36 millions auront péri. Mais il reste beaucoup à faire pour rendre les médicaments – et pas seulement antituberculeux – plus abordables et accessibles.

51. La récente campagne internationale contre le SRAS montre qu'une maladie infectieuse peut être endiguée quand des organisations mondiales efficaces travaillent la main dans la main avec des institutions nationales compétentes. La réaction rapide de l'OMS et des institutions nationales a permis d'enrayer la maladie, dont la propagation aurait pu faire des milliers de victimes sur plusieurs continents. Aucun pays n'aurait pu réussir seul à contenir ainsi la maladie.

52. À en juger par les tendances actuelles, l'insécurité alimentaire va persister, voire s'aggraver dans de nombreux pays, surtout en Afrique subsaharienne. L'accroissement de la population dans les pays en développement et la consommation accrue par habitant dans les pays industrialisés entraînent une demande plus forte de ressources limitées. La perte de terres arables, la pénurie d'eau, la surpêche, la déforestation et la dégradation des écosystèmes sont autant d'obstacles de taille à un développement durable. La population mondiale devrait passer de 6,3 milliards d'habitants aujourd'hui à 8,9 milliards en 2050, et cet accroissement se produira presque entièrement dans les pays qui sont le moins préparés à y faire face. Pour nourrir cette population qui ne cesse de croître, il est indispensable d'augmenter sensiblement et durablement les rendements agricoles

53. Du fait de la dégradation de l'environnement, les catastrophes naturelles sont désormais plus dévastatrices, voire plus probables. La multiplication des grandes catastrophes ces 50 dernières années en est une preuve inquiétante. Ces 10 dernières années, plus de 2 milliards de personnes ont été victimes de ces catastrophes, dont le coût économique a été plus lourd que celui des catastrophes des 40 années précédentes. Si les changements climatiques provoquent davantage d'inondations, de vagues de chaleur, de sécheresse et de tempêtes, le rythme des catastrophes risque encore de s'accélérer.

54. Les problèmes environnementaux sont rarement pris en compte dans les stratégies de sécurité, de développement ou d'aide humanitaire. En outre, la protection de l'environnement à l'échelle mondiale manque de cohérence. Dans la plupart des cas, on n'a pas pris en compte les changements climatiques, la déforestation et la désertification en créant des instances de protection de

l'environnement mondial. Les traités multilatéraux régionaux et mondiaux sur l'environnement sont rendus inopérants faute pour les États Membres de les appliquer comme il se doit et de les faire respecter.

55. Les organisations internationales et les États n'appréhendent pas les problèmes de développement de façon cohérente et globale, et continuent d'envisager la lutte contre la pauvreté, les maladies infectieuses et la dégradation de l'environnement de manière cloisonnée. L'action sectorielle en ordre dispersé des organisations internationales répond à celle des gouvernements : ainsi, les ministères des finances travaillent de préférence uniquement avec les institutions financières internationales, les ministres du développement avec les programmes de développement, les ministres de l'agriculture avec les programmes alimentaires, et les ministres de l'environnement avec les organismes de protection de l'environnement. Les donateurs bilatéraux ont raison d'appeler à une meilleure coordination au sein des Nations Unies mais ne sont guère disposés à faire de même.

56. Les instances économiques et sociales mondiales ne sont pas du tout à la hauteur. Pour résoudre les problèmes du développement durable, les pays doivent naviguer entre différents secteurs et besoins : aide étrangère, technologie, commerce, stabilité financière et politiques de développement. Il s'agit là d'arbitrages difficiles, les grandes puissances économiques devant assumer des responsabilités particulières à cet égard. À l'heure actuelle, il n'existe aucune instance de haut niveau où dirigeants des grands pays industrialisés et des pays en développement puissent se retrouver régulièrement pour échanger des idées, débattre franchement des problèmes et rechercher ensemble des solutions.

57. L'Organisation des Nations Unies offre cet atout s'agissant de faire face aux menaces d'ordre économique et social qu'elle est la mieux placée pour définir des objectifs de développement communs en ralliant la communauté internationale à un consensus en vue d'atteindre ces objectifs. Ces dernières années, le Sommet mondial pour le développement durable, tenu à Johannesburg, et la Conférence internationale sur le financement du développement, tenue à Monterrey, ont débouché sur une entente mondiale et sur des programmes ambitieux tendant à atténuer la pauvreté, assurer la sécurité alimentaire, favoriser la croissance et préserver l'environnement dans l'intérêt des générations à venir. La Déclaration du Millénaire propose un ensemble d'objectifs et de critères ambitieux mais réalistes, regroupés par la suite en objectifs du Millénaire pour le développement, qui vont de la réduction de moitié de la proportion de la population vivant dans l'extrême pauvreté à la protection de l'environnement en passant par la promotion de l'égalité des sexes et par l'arrêt et l'inversion de la propagation du VIH/sida d'ici à 2015.

58. En 2002, les dirigeants mondiaux, réunis à Monterrey, ont convenu que tant les donateurs que les bénéficiaires de l'aide devaient œuvrer au développement. Le développement économique et social incombe au premier chef aux gouvernements, qui doivent créer un environnement propice à une croissance pilotée par le secteur privé et à un meilleur impact de l'aide en adoptant une politique économique rationnelle, en mettant en place des institutions solides et responsables et en investissant dans des services publics et sociaux accessibles à tous. Les pays donateurs se sont, pour leur part, engagés à aider les pays en développement qui amélioreraient sensiblement leurs politiques et leurs institutions, en consentant de nouveaux efforts pour réduire la pauvreté, notamment en abaissant les barrières

douanières, en augmentant l'aide publique au développement et en allégeant la dette des pays pauvres les plus endettés.

## B. Le défi de la prévention

### 1. Accroître les ressources et en faire plus

59. En adoptant les objectifs du Millénaire pour le développement, en 2000, la communauté internationale s'est engagée à réduire considérablement la pauvreté d'ici à 2015. Si, d'après les évaluations du Projet objectifs du Millénaire, certaines régions du monde devraient parvenir à réduire de moitié le nombre de personnes vivant avec moins d'un dollar par jour avant l'échéance, d'autres régions ont régressé. En ce qui concerne la réduction de la mortalité infantile et l'augmentation du taux de scolarisation dans le primaire, les résultats sont encore loin de répondre aux attentes. On ne fait pas grand-chose pour promouvoir l'égalité des sexes préconisée dans les objectifs du Millénaire pour le développement. Bien que pays riches et pays pauvres se soient engagés à prendre des mesures pour faire face aux menaces d'ordre économique et social, les engagements ne se sont pas traduits en ressources financières et en actions concrètes, et les engagements à long terme ne sont pas légion. **Tous les États doivent s'engager à nouveau à atteindre les objectifs d'éradication de la pauvreté, de croissance économique soutenue et de promotion du développement durable.**

60. Nous pensons que les objectifs du Millénaire pour le développement doivent occuper une place de choix dans les stratégies nationales et internationales de réduction de la pauvreté. Il faudrait remédier au manque criant de ressources, qui entrave la réalisation des objectifs du Millénaire, et tenir les engagements relatifs à l'adoption de politiques rationnelles et à la bonne gouvernance. Pour les pays les moins avancés, l'aide publique au développement (APD) est cruciale. Elle doit aller à des stratégies de réduction de la pauvreté adoptées par ces pays conformément aux objectifs du Millénaire. **Les nombreux pays donateurs qui ne consacrent toujours pas 0,7 % de leur produit national brut (PNB) à l'aide publique au développement, objectif fixé par l'ONU, devraient se fixer une échéance pour y parvenir.**

61. Après des années de débat sur l'*opportunité* de concevoir des méthodes novatrices de financement du développement, telles que le Mécanisme international de financement, les donateurs s'intéressent désormais aux *moyens* de financer le développement. Nous nous en félicitons et les encourageons à prendre rapidement des décisions en la matière.

62. À Monterrey et à Johannesburg, les dirigeants sont convenus que la réduction de la pauvreté se heurtait encore à la persistance des inégalités du système commercial mondial. Soixante-dix pour cent des pauvres vivent en milieu rural et tirent leurs revenus de l'agriculture. Ils paient un très lourd tribut quand les pays développés imposent des barrières commerciales à l'importation de produits agricoles et subventionnent leurs exportations agricoles. En 2001, les signataires de la Déclaration de Doha adoptée par la Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) se sont expressément engagés à mettre les besoins et les intérêts des pays en développement au centre d'un nouveau cycle de négociations commerciales. **Les membres de l'OMC devraient s'efforcer de**

**conclure le cycle de négociations de Doha sur le développement en 2006 au plus tard.**

63. Les réformes dans le domaine de la gouvernance et l'amélioration des perspectives commerciales ne suffiront pas à réduire sensiblement la pauvreté dans nombre des pays les moins avancés – dont beaucoup se trouvent en Afrique subsaharienne – où le développement pâtit d'infrastructures inadéquates, de rendements agricoles faibles, de maladies à l'état endémique et d'une dette extérieure paralysante. Les pays développés devront également consentir de plus gros efforts pour régler le problème de la dette des pays les plus pauvres, qui représente pour ces derniers un fardeau intolérable, et revoir le niveau de cette dette de façon à leur permettre d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement. **Les gouvernements prêteurs et les institutions financières internationales devraient alléger encore la dette des pays pauvres fortement endettés, rééchelonner encore leur dette et leur ouvrir davantage les marchés mondiaux.**

64. Malgré les grandes initiatives prises à l'échelle internationale, le VIH/sida continue de gagner du terrain. La pandémie fait de plus en plus de ravages dans les pays d'Afrique subsaharienne les plus touchés. En Asie, il y a plus de 7 millions de sidéens et ce chiffre ne cesse de croître. **Les ressources internationales consacrées à la lutte contre le VIH/sida sont passées de quelque 250 millions de dollars en 1996 à 2,8 milliards de dollars environ en 2002, mais il faudrait plus de 10 milliards de dollars par an pour enrayer la pandémie.**

65. On sait d'expérience que lorsque l'on consacre suffisamment de moyens à la lutte contre le VIH/sida et que l'on institutionnalise cette lutte, on peut obtenir des résultats remarquables. En revanche, lorsqu'un gouvernement refuse de reconnaître la gravité du problème et de s'y attaquer, la situation dans le pays ne fait qu'empirer et les efforts internationaux en souffrent. **Les dirigeants des pays touchés doivent mobiliser des ressources, allouer des fonds et associer la société civile et le secteur privé à la lutte contre la pandémie.**

## 2. Nouvelles initiatives

66. Malgré tout ce que nous savons du tribut payé au VIH/sida – en nombre de cas, de décès, d'orphelins – bien malin qui pourrait dire quels effets la pandémie aura à long terme sur les États les plus touchés. Nous savons certes que le VIH/sida sape plus rapidement les fondements de l'État et de l'économie en Afrique qu'ils ne peuvent se reconstituer, mais l'on ne peut dire à ce stade quels seront les effets cumulés de la perte de fonctionnaires, de professionnels de la santé, d'enseignants, de prestataires de services, de dispensateurs de soins, de policiers, de soldats et de gardiens de la paix. En l'absence de recherches sérieuses sur ces questions, on ne peut encore envisager de stratégie précise pour neutraliser les effets à long terme du VIH/sida sur la gouvernance et la stabilité de l'État.

67. **Le Conseil de sécurité, en étroite collaboration avec ONUSIDA, devrait consacrer une deuxième session extraordinaire au VIH/sida en tant que menace contre la paix et la sécurité internationales, en vue d'en examiner les effets futurs sur l'État et la société, de susciter des travaux de recherche et d'arrêter les principaux éléments d'une stratégie à long terme visant à faire reculer la maladie.**

68. La lutte contre le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme doit être menée par des États capables, responsables et dotés de systèmes de santé publique efficaces. L'absence de services de santé est le principal vecteur du paludisme. Faute de moyens, de nombreux pays lourdement endettés, en particulier en Asie du Sud et en Afrique subsaharienne, ne peuvent réformer leur secteur de la santé. Les tuberculeux ne pouvant, faute de moyens suffisants, suivre un traitement régulier et complet, de nouvelles souches de bacille tuberculeux particulièrement rebelles se sont développées. Même lorsque des fonds sont disponibles pour financer des programmes de lutte contre le VIH/sida, l'absence ou l'insuffisance de services sanitaires dans les zones les plus déshéritées de l'Afrique subsaharienne empêchent de gérer efficacement et durablement ces programmes. **Les donateurs internationaux, en partenariat avec les autorités nationales et les organisations de la société civile, devraient lancer une nouvelle initiative mondiale en vue de reconstruire les services locaux et nationaux de santé publique dans l'ensemble du monde en développement.**

69. Parallèlement, il faudrait renforcer les moyens de surveillance des maladies à l'échelle mondiale. À cela trois raisons : pouvoir lutter contre de nouvelles maladies infectieuses, prévenir la menace de terrorisme biologique et bâtir des États forts et responsables. **Les membres de l'Assemblée mondiale de la santé devraient allouer davantage de ressources au Réseau mondial OMS d'alerte et d'action en cas d'épidémie, afin de le rendre mieux à même de faire face à des épidémies.**

70. Que – cas extrême – une nouvelle maladie infectieuse apparaisse ou qu'un agent infectieux soit libéré intentionnellement, l'OMS et le Conseil de sécurité devront sans doute ensemble arrêter des mesures de quarantaine efficaces (voir sect. V ci-après).

71. Pour faire face à la problématique des changements climatiques, les pays modernes doivent réduire leur dépendance vis-à-vis des hydrocarbures et s'employer sérieusement à mettre au point des stratégies de développement sans incidence sur le climat. Les États Membres devraient s'intéresser à l'exploitation des sources d'énergie à faible teneur en carbone, comme le gaz naturel, les énergies renouvelables et l'énergie nucléaire, et privilégier les technologies à gaz à effet de serre limité. Le Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques encourage la mise au point de sources d'énergie renouvelables qui permettraient de s'affranchir des combustibles fossiles. À cette fin, **les États devraient offrir des incitations à l'exploitation de sources d'énergie renouvelables et réduire et éliminer à terme les subventions octroyées aux activités préjudiciables à l'environnement, en particulier à l'utilisation et à l'exploitation des combustibles fossiles.**

72. On ne peut que se réjouir de l'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto après sa ratification par la Fédération de Russie, même si le Protocole ne suffit pas à lui seul à régler le problème de la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Le Protocole encourage l'exploitation de sources d'énergie renouvelables qui permettraient de s'affranchir des combustibles fossiles. Tout n'est pas résolu pour autant. Certains pays industrialisés sont en voie d'atteindre les objectifs fixés par le Protocole de Kyoto pour des raisons qui n'ont rien à voir avec leurs politiques en matière de climat, par exemple une forte réduction de leur production industrielle. Les États-Unis, qui sont responsables du quart environ des émissions de gaz à effet de serre dans le monde, refusent de ratifier le Protocole. Dans le même temps, les

pays en développement, qui sont à l'origine de près de la moitié des émissions nettes de gaz à effet de serre (mais d'un dixième seulement des émissions par habitant), n'ont pas voulu accepter des plafonds d'émission, qu'ils considèrent comme un frein à leur croissance économique. Les pays industrialisés seront sans doute moins disposés à accepter des réductions coûteuses de leurs émissions si on ne demande pas aux pays en développement d'en faire davantage. On retiendra que le Protocole ne prévoit rien au-delà de 2012. **Nous exhortons les États Membres à réfléchir au décalage entre la promesse du Protocole de Kyoto et ses résultats, à revoir le problème du réchauffement de la planète et à ouvrir de nouvelles négociations en vue d'arrêter une nouvelle stratégie à long terme de réduction du réchauffement planétaire au-delà de la période visée par le Protocole.**

73. L'Organisation des Nations Unies et les institutions financières internationales devraient aussi accorder une aide plus importante aux États les plus exposés aux grandes catastrophes naturelles, qui peuvent déstabiliser les pays, comme en 2004 en Haïti. Selon l'Organisation météorologique mondiale, on réduirait considérablement le nombre de victimes des catastrophes naturelles en consentant des investissements pour aider ces pays à mieux se préparer. Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la Banque mondiale devraient coopérer beaucoup plus étroitement et travailler en partenariat avec les gouvernements et les instituts de recherche indépendants en vue d'améliorer les études de vulnérabilité, et aider les pays intéressés à mieux se préparer.

## IV. Conflits entre États et conflits internes

### A. La menace de conflits entre États

74. S'il n'y a guère eu de conflits entre États au cours des 60 dernières années, la menace n'en persiste pas moins. Les différends régionaux non réglés en Asie du Sud, en Asie du Nord-Est et au Moyen-Orient continuent de menacer la paix et la sécurité internationales. Ils pourraient réduire à néant 40 ans d'efforts visant à prévenir la prolifération d'armes nucléaires et plus de 75 ans d'efforts visant à conjurer le spectre des armes biologiques et chimiques. Par ailleurs, dans certaines régions, les rivalités entre États peuvent attiser et exacerber les conflits internes, auxquels il est alors plus difficile de mettre fin. De telles rivalités, qui favorisent l'accumulation d'armes classiques, détournent des ressources déjà limitées qui pourraient servir à réduire la pauvreté, améliorer la santé et développer l'enseignement.

75. La guerre et l'instabilité qui règnent en Iraq et en Palestine alimentent l'extrémisme dans le monde musulman et en Occident. Il s'agit là d'une question complexe et multidimensionnelle et qui ne peut se prêter à des explications simplistes. On sait cependant que les groupes extrémistes peuvent répandre en Occident et dans le monde musulman l'idée funeste d'un antagonisme culturel et religieux entre ces deux mondes.

76. Dans le passé, l'ONU a contribué à réduire la menace que représentent les conflits entre États grâce aux missions de bons offices ou aux activités de diplomatie discrète du Secrétaire général visant à désamorcer les crises et à donner aux parties en présence la possibilité de s'exprimer librement et de sonder les

intentions des uns et des autres. Tous les secrétaires généraux ont joué ce rôle même s'ils disposaient de peu de moyens.

77. Depuis la fin de la guerre froide, le Conseil de sécurité joue un rôle de plus en plus actif face aux menaces internationales. Le nombre de résolutions adoptées est passé de 15 à 60 par an en moyenne, soit une résolution par semaine au lieu d'une par mois. Avant 1989, le Conseil n'avait imposé des sanctions que deux fois; depuis lors, il en a imposé 14 fois, les objectifs déclarés étant de plus en plus divers – mettre fin à une agression, rétablir un gouvernement démocratique, défendre les droits de l'homme, mettre fin à une guerre, combattre le terrorisme ou faire appliquer un accord de paix.

78. Dans plusieurs cas, ces sanctions ont, au moins en partie, servi à quelque chose; tantôt elles ont débouché sur des accords négociés, tantôt, conjuguées à des pressions militaires, elles ont contribué à affaiblir et isoler des groupes rebelles et des États en infraction flagrante des résolutions du Conseil.

79. Les sanctions n'ont pas eu l'effet escompté quand elles n'étaient pas bien ciblées et quand le Conseil de sécurité ne parvenait pas à les faire respecter. Différentes raisons peuvent expliquer le non-respect des sanctions, notamment les intérêts stratégiques de certains États puissants, l'imprécision des objectifs, l'« usure » suscitée par le contrecoup humanitaire des sanctions, la mollesse des comités des sanctions, et l'inaptitude de certains États à appliquer les sanctions.

80. En raison des préoccupations croissantes que faisaient naître les conséquences humanitaires des sanctions globales, le Conseil a cessé d'imposer de tels régimes après l'expérience de l'Iraq, de l'ex-Yougoslavie et d'Haïti et s'est borné à imposer à l'encontre des belligérants et des dirigeants portant la responsabilité la plus lourde des politiques condamnables des sanctions ciblées : finance, diplomatie, armes, vols, voyages, biens, etc.

81. L'activisme ne donne pas nécessairement de meilleurs résultats. Le Conseil ne s'intéresse pas toujours à toutes les situations qui le mériteraient et ses résolutions ne sont pas toujours suivies d'effet. Toutefois, deux évolutions apparues dans les années 90 sont le signe d'une plus grande efficacité dans le règlement des conflits internationaux. Premièrement, le Conseil étant de plus en plus disposé à utiliser les pouvoirs qu'il tire du Chapitre VII de la Charte, l'équation emploi unilatéral de la force-usage de la force autorisé collectivement a radicalement changé. L'emploi de la force sanctionné collectivement n'est peut-être pas encore la règle, mais ce n'est plus l'exception. Deuxièmement, et c'est peut-être là le signe le plus révélateur du rôle croissant de l'ONU dans le règlement des conflits internationaux, on considère désormais que le Conseil doit être l'arbitre de l'usage de la force.

82. Nombreux sont ceux qui ont trouvé normal que les États-Unis cherchent l'aval du Conseil de sécurité pour faire la guerre à l'Iraq en 2003. Pourtant, les superpuissances sollicitent rarement l'autorisation du Conseil. Le principe selon lequel tous les États devraient demander l'autorisation du Conseil avant d'avoir recours à la force n'est pas consacré par l'usage; s'il l'était, nous y serions beaucoup plus attachés. Tout nous porte à croire au contraire qu'il s'agit là d'un principe relativement nouveau, de grande valeur mais pas encore solidement ancré.

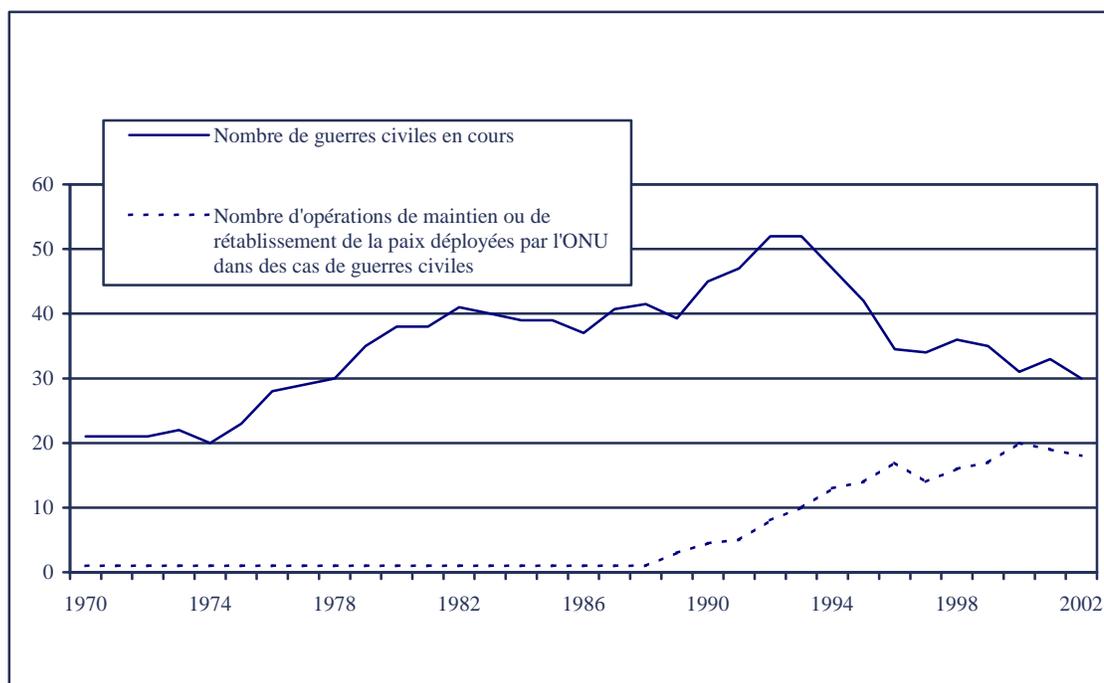
83. L'affaire iraquienne a suscité de profondes divergences d'opinions. D'aucuns affirment que le Conseil de sécurité a été inefficace faute d'avoir réussi à faire respecter ses résolutions par l'Iraq. D'autres le jugent inutile parce qu'il n'a pas empêché les États-Unis et les membres de leur coalition d'entrer en guerre. Pour d'autres encore, qu'il n'ait pas cédé aux pressions des États-Unis pour légitimer la guerre prouve qu'il a été non seulement utile mais aussi indispensable : même s'il n'a pas réussi à empêcher la guerre, il a dit clairement comment la décision d'entrer en guerre devait s'apprécier. La présence de nombreux ministres des affaires étrangères dans la salle du Conseil et l'intérêt porté par le monde entier au débat montrent que la décision des États-Unis de saisir le Conseil de la question du recours à la force confirme non seulement la pertinence de la Charte des Nations Unies mais aussi sa prééminence.

## **B. La menace des conflits internes**

84. Depuis la fin de la guerre froide, le rétablissement, le maintien et la consolidation de la paix au lendemain de guerres civiles symbolisent le rôle de l'ONU dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

85. C'est à l'intervention grandissante de l'ONU que l'on doit le net recul du phénomène des guerres civiles, dont le nombre ne cesse de diminuer depuis 1992 et se situe à moins de 30 conflits en 2003, soit une baisse de 40 % (voir figure III). Ces 15 dernières années, des négociations ont permis de mettre fin à un plus grand nombre de guerres civiles qu'au cours des deux siècles précédents – essentiellement parce que l'ONU a montré la voie, favorisé les négociations, assuré la coordination stratégique et fourni les ressources nécessaires à l'application des accords de paix. Des centaines de milliers de vies ont été sauvées et la stabilité régionale et internationale s'en est trouvée renforcée.

Figure III  
Mettre fin aux guerres civiles et rétablir la paix, 1970-2002



Source : Department of Peace and Conflict Research, Université d'Uppsala; et International Peace Research Institute, Oslo.

86. Toutefois, ce succès sans précédent s'est aussi accompagné d'échecs cuisants. La médiation n'a abouti à un règlement négocié des guerres civiles que dans 25 % des cas, dont une poignée seulement a bénéficié de l'appui politique et des moyens nécessaires à une mise en œuvre effective. Faute d'un tel appui, la mise en œuvre a souvent échoué de façon parfois catastrophique. Si deux accords de paix, l'Accord de Bicesse pour l'Angola, signé en 1991, et les Accords d'Arusha pour le Rwanda, signés en 1993, avaient été véritablement appliqués, plusieurs millions de victimes des conflits des années 90 auraient eu la vie sauve. Si le Conseil s'était engagé résolument à consolider la paix en Afghanistan au début des années 90, d'autres vies auraient pu être sauvées, les Taliban n'auraient peut-être jamais pris le pouvoir et Al-Qaida aurait été privé de son principal repaire.

87. L'incapacité de l'ONU à mettre fin au nettoyage ethnique et au génocide est son échec le plus grave s'agissant de la défense de civils contre la violence. Au Rwanda, les fonctionnaires du Secrétariat n'ont pas alerté le Conseil des desseins d'extrémistes de tuer des milliers de Tutsis et de Hutus modérés. Lorsque le génocide a commencé, les pays fournisseurs de contingents ont retiré leurs Casques bleus et le Conseil, cédant à la pression des États-Unis, n'a pas réagi. En Bosnie-Herzégovine, les opérations de maintien de la paix de l'ONU et la protection de l'aide humanitaire ont tenu lieu d'intervention politique et militaire nécessaire pour arrêter le nettoyage ethnique et le génocide. Au Kosovo, la paralysie du Conseil a amené l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) à agir sans passer par

l'ONU. Dans les années 90, le Timor oriental est le seul cas où le Conseil, sur les instances du Secrétaire général, s'est empressé, de concert avec certains pays et acteurs de la région, d'exercer des pressions pour mettre fin à un massacre.

88. Compte tenu des pertes considérables en vies humaines et des déchaînements de violence qui se produisent pendant ces guerres, la communauté internationale doit être prête à agir plus résolument pour les prévenir. Lorsque la prévention échoue, il est impératif d'arrêter d'urgence les tueries et d'empêcher le retour de la guerre.

## C. Le défi de la prévention

### 1. Améliorer les cadres réglementaires et les instruments internationaux

89. Pour renforcer le rôle de l'Organisation des Nations Unies dans la prévention des conflits, il faut s'attacher davantage à se donner un arsenal de règles et normes pour agir sur les causes et les facteurs d'aggravation des conflits. On pense à tout un éventail de lois, de normes, d'accords et d'arrangements (régimes juridiques et mécanismes de règlement des conflits, régimes de contrôle des armements et de désarmement, dialogue et accords de coopération, etc.) dont on trouvera des exemples ci-après.

90. Dans le domaine des mécanismes juridiques, on retiendra surtout l'adoption du Statut de Rome instituant la Cour pénale internationale. En cas d'escalade, le Conseil de sécurité peut dissuader les parties de commettre des crimes contre l'humanité et de violer les lois de la guerre en signifiant rapidement qu'il surveille de près le conflit et est prêt à user des pouvoirs que lui confère le Statut de Rome. **Le Conseil de sécurité devrait être prêt à user des pouvoirs qu'il tire du Statut de Rome pour saisir la Cour pénale internationale.**

91. Il faut se doter d'autres mécanismes juridiques encore dans le domaine des ressources naturelles, car les luttes qu'elles suscitent sont souvent un obstacle à la paix. Effrayés de ce que les ressources naturelles ont été le détonateur de guerres civiles en Sierra Leone, en Angola et en République démocratique du Congo, les organisations de la société civile et le Conseil de sécurité ont choisi de dénoncer publiquement les personnes et les sociétés trempant dans le commerce illicite de ces ressources et ont imposé des sanctions à leur encontre, et les États se sont efforcés de limiter la vente des « diamants de la guerre ». Il semble bien que l'on a ainsi contribué à mettre fin à la guerre civile en Sierra Leone et en Angola. Une des nouvelles tâches qui attend l'ONU est d'aider les États faibles – notamment ceux qui sortent d'un conflit – à gérer leurs ressources naturelles de façon à prévenir de nouveaux conflits.

92. **L'ONU devrait, de concert avec les autorités nationales, les institutions financières internationales, les organisations de la société civile et le secteur privé, chercher à mettre au point des normes applicables à la gestion des ressources naturelles des pays sortant d'un conflit ou exposés à un risque de conflit.**

93. Il faudrait par ailleurs travailler à élaborer des règles, notamment au sein de la Commission du droit international, concernant l'utilisation de ressources transfrontières comme l'eau, le pétrole et le gaz.

94. L'ONU devrait s'efforcer de travailler en étroite collaboration avec les organisations régionales qui ont pris l'initiative d'élaborer des instruments de prévention. Elle pourrait tirer parti de l'échange d'informations et d'analyses avec les systèmes régionaux d'alerte rapide, d'autant que les organisations régionales sont plus avancées qu'elle dans ce domaine. Ainsi, l'Organisation des États américains (OEA) et l'Union africaine (UA) reconnaissent la nécessité de protéger les gouvernements élus contre les coups d'État. L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a élaboré des normes pratiques sur les droits des minorités. **L'ONU devrait faire fond sur l'expérience des organisations régionales en vue d'élaborer des lignes directrices sur les droits des minorités et la protection des gouvernements démocratiquement élus contre les renversements anticonstitutionnels.**

95. Dans le domaine des régimes de contrôle des armements et de désarmement, beaucoup reste à faire, non seulement dans le domaine des armes nucléaires, biologiques et chimiques (voir sect. V ci-après), mais aussi pour lutter contre la prolifération des armes légères. Les armes les plus utilisées dans la plupart des guerres civiles des années 90 ont été les armes légères et les mines terrestres. Si les mines terrestres ont été interdites grâce à l'action concertée d'organisations de la société civile et d'États Membres intéressés, les efforts visant à réduire les importants stocks d'armes légères ont rarement dépassé le stade des déclarations d'intention.

96. Une approche globale de la problématique des armes légères tendant à en limiter la fabrication et la prolifération s'est dégagée à la fin des années 90, à l'échelle mondiale, sous la forme du Programme d'action des Nations Unies en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects. Le Programme d'action fait appel – c'est là une nouveauté – à des organes régionaux, comme le Secrétariat de Nairobi chargé notamment de suivre l'application du Protocole de Nairobi sur la prévention, le contrôle et l'élimination des armes légères dans la région des Grands Lacs et dans la corne de l'Afrique, pour surveiller, vérifier et documenter l'application de ses dispositions par les États. Ce ne devrait être là qu'un début. **Les États Membres devraient accélérer et conclure les négociations d'accords juridiquement contraignants sur le marquage et la localisation, ainsi que sur le courtage et le transfert des armes légères.**

97. L'ONU peut aussi aider à prévenir les conflits entre États en améliorant la transparence des stocks et des achats d'armes classiques par les États Membres. Le Registre des armes classiques, établi par l'ONU en 1991, accroît la transparence dans le domaine militaire en demandant aux États Membres de déclarer chaque année leurs achats et leurs ventes d'armes classiques et l'état de leurs stocks, ainsi que de préciser leurs dispositifs de défense et leurs politiques et doctrines en la matière. Toutefois, le Registre pâtit du caractère souvent incomplet, tardif et inexact des déclarations. **Tous les États Membres devraient fournir des déclarations complètes et exactes sur tous les éléments du Registre des armes classiques, et le Secrétaire général devrait être invité à présenter tous les ans à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité un rapport sur les défaillances constatées.**

## 2. Améliorer la qualité des informations et analyses

98. La prévention nécessite des systèmes d'alerte rapide et d'analyse fondés sur des travaux de recherche objectifs. Bien que l'ONU dispose de certains moyens

d'alerte rapide et d'analyse éparpillés entre ses différents organismes et départements, le Secrétaire général n'a pas été en mesure de créer un service doté de ressources adéquates qui soit capable de rassembler les travaux de tous ces bureaux sous la forme de rapports d'alerte rapide et de formuler des options stratégiques aux fins de prises de décisions. Le mieux pour élaborer de manière cohérente des choix stratégiques serait de renforcer le Cabinet du Secrétaire général en créant un poste de vice-secrétaire général à la paix et à la sécurité (voir sect. XIX ci-après).

99. Certains organismes de terrain participent à des mécanismes d'alerte rapide et des organisations non gouvernementales internationales, depuis quelques années, fournissent des données à jour, procèdent à des analyses et mènent des activités de sensibilisation, mais le Secrétaire général ne dispose guère d'analyses pointues sur les conflits. Pour que l'ONU soit mieux à même de gérer les conflits, le Département des affaires politiques, le Département des opérations de maintien de la paix et le Département des affaires humanitaires devraient être en relation avec des sources extérieures d'information et d'alerte rapide ainsi qu'avec des sources d'analyse locale des conflits. En outre, des instituts de recherche (universitaires ou relevant d'autres organismes internationaux) ont commencé à établir des données de base et des analyses poussées sur les diverses causes et les détonateurs de différents types de conflits. Les services de l'ONU chargés d'arrêter les grandes lignes d'action devraient se rapprocher des sources locales spécialisées et des entités de recherche extérieures.

### 3. La diplomatie préventive et la médiation

100. L'ONU a moins bien réussi à prévenir les poussées de violence interne que les guerres entre États, les États Membres n'aimant guère internationaliser leurs problèmes intérieurs. Or l'ONU pourrait et devrait en faire plus dans ce domaine, notamment en s'assurant les services d'envoyés, de médiateurs et de représentants spéciaux habiles, expérimentés et connaissant bien le terrain, qui pourraient contribuer aussi efficacement à la prévention qu'au règlement des conflits.

101. Pour choisir ses *missi dominici*, le Secrétaire général devrait privilégier la compétence et favoriser les vocations internes et externes. **C'est pourquoi nous recommandons la création d'un centre de formation et d'information des représentants spéciaux et autres médiateurs de l'ONU.**

102. Les médiateurs et négociateurs ont besoin d'un appui suffisant. La demande de services de médiation de l'ONU a littéralement explosé ces 10 dernières années, mais les ressources déjà dérisoires n'ont pas suivi. En réduisant le Département des affaires politiques du Secrétariat à la portion congrue, les États Membres contredisent leur volonté affichée de faire de l'ONU une Organisation forte. **Le Département des affaires politiques devrait être doté de ressources supplémentaires et être restructuré de façon à pouvoir offrir davantage de services d'appui spécialisés conséquents dans le domaine de la médiation.**

103. **Les modalités de cette restructuration doivent être laissées au Secrétaire général. Toutefois, elle devra répondre à certains impératifs :**

a) **Une petite équipe d'appui opérationnel, composée de spécialistes compétents et expérimentés, devrait être mise à la disposition de tous les médiateurs de l'ONU;**

b) Des spécialistes des questions qui reviennent dans toutes les négociations de paix, comme la planification des différentes étapes de la mise en œuvre, la conception des mécanismes de suivi, la planification des mesures de transition et la mise au point des mécanismes de réconciliation nationale;

c) Une meilleure concertation avec les médiateurs nationaux ainsi qu'avec les organisations régionales et les organisations non gouvernementales s'occupant du règlement de conflits;

d) Une volonté d'associer plus étroitement au processus de paix des éléments importants de la société civile, en particulier les femmes, qui restent souvent en marge des négociations.

#### 4. Le déploiement préventif

104. En cas de tensions, le déploiement rapide de Casques bleus peut rassurer les parties qui souhaitent régler un conflit par la négociation et dissuader les agresseurs. On notera à cet égard qu'à ce jour, le seul véritable cas de déploiement préventif a eu lieu dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, à la demande des autorités de ce pays, et a été un franc succès. **Nous encourageons les dirigeants nationaux et les parties à un conflit à faire bon usage de l'outil qu'est le déploiement préventif.**

105. Le Conseil de sécurité ne devrait pas oublier que, dans les pays qui sortent d'un conflit, le déploiement de petits contingents de Casques bleus pour former les forces armées nationales peut grandement contribuer à la prévention.

106. Le dialogue entre médiateurs et responsables de la planification des opérations de maintien de la paix peut aussi permettre d'apprécier l'opportunité d'un déploiement préventif. D'occasionnelle qu'elle est, la participation des planificateurs des opérations de maintien de la paix à la médiation devrait devenir la règle.

## V. Armes nucléaires, radiologiques, chimiques et biologiques

### A. Les menaces qui nous guettent

#### 1. Les armes nucléaires

107. L'usage d'armes nucléaires, qu'il soit accidentel ou intentionnel, risque de provoquer des pertes en vies humaines et des perturbations économiques de proportions catastrophiques. L'arrêt de la prolifération de ces armes et de leur usage, par des États ou des agents non étatiques, doit demeurer la première priorité de la sécurité collective.

108. La prolifération nucléaire – propagation d'armes nucléaires parmi les États – fait peser une double menace. Le premier risque et le plus immédiat est que certains pays, sous couvert de leur adhésion actuelle au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, mettent au point clandestinement et illégalement des programmes complets d'armement; ou que, agissant selon la lettre mais peut-être pas selon l'esprit du Traité, ils se procurent tous les matériaux et les compétences nécessaires

à l'exécution de programmes d'armement en se ménageant la possibilité de dénoncer le Traité lorsqu'ils sont prêts à fabriquer des armes nucléaires.

109. Le deuxième risque, à plus long terme, concerne l'effritement et l'effondrement éventuel de tout le régime du Traité. À l'heure actuelle, près de 60 États exploitent ou construisent des centrales nucléaires ou des réacteurs de recherche et au moins 40 possèdent l'infrastructure industrielle et scientifique qui leur permettrait de fabriquer des armes nucléaires dans des délais relativement courts si les contraintes juridiques et normatives du régime du Traité cessaient de s'appliquer.

110. Cette double menace est actuellement bien réelle : le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires a perdu de son efficacité. En 1963, lorsqu'il n'y avait que quatre États dotés d'un arsenal nucléaire, le Gouvernement des États-Unis prévoyait que 15 à 25 nouveaux États seraient dotés d'armes nucléaires dans la décennie qui suivrait, tandis que d'autres prévoyaient que ce nombre atteindrait la cinquantaine. En 2004, huit États seulement sont notoirement dotés d'un arsenal nucléaire. C'est que le régime vigoureux de non-prolifération, concrétisé par l'AIEA et le Traité lui-même, a permis de ralentir considérablement le rythme prévu de prolifération. Il a eu trois effets d'importance capitale : renforcer l'interdiction normative de la propriété, de l'usage et de la prolifération de ces armes; permettre aux États de profiter des technologies nucléaires, mais sous supervision; et rassurer les États quant aux capacités de leurs voisins et de leurs rivaux potentiels, leur évitant ainsi d'inutiles courses aux armements.

111. Il se trouve que le régime de non-prolifération nucléaire est actuellement remis en question à cause du non-respect d'engagements, de la dénonciation ou de menaces de dénonciation du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires afin de se soustraire à ces engagements, de l'évolution de l'environnement international en matière de sécurité et de la diffusion des technologies. Nous ne sommes pas loin du point de non-retour de l'effritement du régime de non-prolifération et du déclenchement d'une cascade de prolifération.

112. Que davantage d'États se dotent de l'arme nucléaire ou non, il y a aussi les risques énormes que représente l'existence de stocks considérables de matières nucléaires et radiologiques. À l'heure actuelle, les réacteurs de recherche de 27 pays totalisent 1 300 kilogrammes d'uranium hautement enrichi (UHE). Le volume total des stocks d'uranium de ce type est toutefois beaucoup plus élevé et de nombreux sites d'entreposage répartis de par le monde ne sont pas suffisamment sécurisés. Les États ont confirmé publiquement 20 cas de détournement de matière nucléaire et plus de 200 cas de trafic de matière nucléaire ont été documentés au cours des 10 dernières années. Les scientifiques ont répété à plusieurs reprises combien il serait aisé à des terroristes, au moyen d'éléments disponibles dans le commerce, de fabriquer un engin nucléaire rudimentaire de type « revolver » lançant simplement l'une contre l'autre deux masses d'UHE. Selon les experts, si un engin nucléaire rudimentaire explosait dans une grande ville, il pourrait faire des dizaines de milliers à plus d'un million de victimes. Pour le commerce, l'emploi et les voyages internationaux, la facture serait d'au moins 1 000 milliards de dollars. Une attaque de ce type pourrait avoir d'autres répercussions profondes sur les plans de la sécurité internationale, de la démocratie et des droits civils.

## 2. Les armes radiologiques

113. La bombe radiologique pose un autre type de menace en ce sens qu'il s'agit plutôt d'une arme de perturbation massive que d'une arme de destruction massive. Les armes radiologiques peuvent être à base de plutonium ou d'uranium hautement enrichi, mais aussi tout simplement de matière radioactive, dont il existe des millions de sources dans le monde, dans des installations médicales et industrielles. L'effet destructeur immédiat d'une arme radiologique ou bombe « sale » ne dépasse pas celui de son explosif classique et ce type de bombe n'aura sans doute que des effets radiologiques limités. Les effets plus graves de perturbation et de dommage économique tiendraient à la psychose collective et à la nécessité d'évacuer et de décontaminer les zones touchées. Étant donné l'omniprésence des matières radiologiques et la simplicité des moyens nécessaires pour faire exploser ce type d'engin, il risque très fort d'être utilisé. D'où la nécessité impérieuse d'informer les populations du caractère limité des effets des armes radiologiques afin de réduire la psychose et la panique que susciterait l'utilisation de ce type d'arme.

## 3. Les armes chimiques et biologiques

114. Les matières chimiques et biologiques font également peser une menace de plus en plus lourde. En effet, tout comme les armes nucléaires, elles peuvent infliger en une seule attaque des pertes massives en vies humaines. Il existe de par le monde près de 6 000 usines chimiques qui sont autant de cibles potentielles et de sources de matières chimiques. Les États dotés d'armes chimiques se sont montrés réticents à détruire ces armes selon le calendrier prévu par la Convention sur l'interdiction des armes chimiques : sur les 70 000 tonnes métriques d'agents de guerre chimique déclarées, l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) n'a vérifié la destruction que de 9 600 et, au rythme actuel, l'objectif inscrit dans la Convention de la destruction complète des agents de guerre chimique ne sera pas atteint pour la date butoir, même reportée à 2012.

115. Si la croissance rapide et les avancées scientifiques de la biotechnologie permettent d'entrevoir la possibilité de prévenir et de guérir de nombreuses maladies, elles ouvrent aussi la porte à la mise au point de nouvelles maladies mortelles. Les progrès spectaculaires de la technologie de l'ADN recombiné et de la manipulation génétique directe font redouter la possibilité de la mise au point de microbes artificiels visant à reconstituer des maladies éradiquées et à résister aux vaccins, antibiotiques et autres traitements actuels. D'innombrables usines de fermentation, services médicaux et établissements de recherche sont équipés pour produire des agents biologiques. Dans le même temps, on a découvert dans plusieurs ateliers de terroristes de la ricine, une toxine biologique. Contrairement à l'anthrax, qui peut être traité au moyen d'antibiotiques, il n'y a pas d'antidote à la ricine, dont une quantité inférieure à une tête d'épingle est mortelle. Des matières analogues utilisées pour provoquer des épidémies pourraient faire autant de ravages, sinon plus, qu'une explosion nucléaire. Dans la pire des hypothèses, un attentat au moyen d'un seul gramme de virus de la variole utilisé comme arme pourrait faire de 100 000 à 1 million de morts.

116. Le fait qu'un attentat dévastateur n'ait pas été commis ne doit pas inciter à l'optimisme, mais devrait encourager à prendre d'urgence des mesures préventives.

## B. Le défi de la prévention

117. Des mesures à plusieurs niveaux s'imposent. Le premier niveau d'une stratégie permettant de lutter efficacement contre la prolifération des armes nucléaires, radiologiques, chimiques et biologiques devrait consister dans des instruments mondiaux propres à réduire la demande de ces armes. Le deuxième niveau consisterait dans des instruments mondiaux agissant sur l'offre, afin de limiter la possibilité pour les États et des agents non étatiques d'acquérir les armes et de se doter des matières et des compétences nécessaires pour les fabriquer. Le troisième niveau doit consister en actions coercitives de la part du Conseil de sécurité, fondées sur des informations et études crédibles et mises en commun. Au quatrième niveau, on trouve la défense civile et la protection de la santé publique aux niveaux national et international.

### 1. De meilleures stratégies visant à réduire la demande

118. Le peu d'empressement des États dotés d'armes nucléaires à désarmer fait perdre de sa force diplomatique au régime de non-prolifération et réduit ainsi son aptitude à juguler la prolifération. Malgré l'engagement du Conseil de sécurité (résolution 984 de 1995), ces États dotés de l'arme nucléaire se montrent de moins en moins disposés à offrir des garanties de non-utilisation (garanties négatives de sécurité) et revendiquent le droit de riposter au moyen de l'arme nucléaire en cas d'attaque chimique ou biologique.

119. En dépit de la fin de la guerre froide, les États dotés d'armes nucléaires ne méritent qu'une note moyenne pour le respect de leurs engagements en matière de désarmement. Les États-Unis et la Fédération de Russie ont démantelé à peu près la moitié de leur arsenal nucléaire, se sont engagés à réduire fortement leurs ogives stratégiques déployées et ont éliminé la quasi-totalité de leurs armes nucléaires non stratégiques, mais des marches arrières sont venues récemment éclipser ces progrès. En 2000, les États dotés d'armes nucléaires se sont engagés à prendre 13 mesures pratiques de désarmement nucléaire, pour quasiment y renoncer lors de la réunion de 2004 du Comité préparatoire de la Conférence des Parties chargée d'examiner le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires en 2005.

**120. Les États dotés d'armes nucléaires devraient prendre plusieurs mesures pour relancer le désarmement :**

**a) Ils doivent honorer leurs engagements en vertu de l'article VI du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires à s'orienter vers le désarmement et être prêts à prendre des mesures efficaces pour s'acquitter de ces engagements;**

**b) Ils devraient réaffirmer les engagements pris précédemment de ne pas faire usage d'armes nucléaires contre des États non dotés d'armes nucléaires, à réduire encore la valeur attachée aux armes nucléaires et à assurer une coopération internationale dynamique pour arrêter la prolifération, en consacrant ces engagements dans les accords en instance et futurs sur des zones dénucléarisées.**

**121. Les États-Unis et la Fédération de Russie, les autres États dotés d'armes nucléaires et les États qui ne sont pas parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires devraient s'engager à prendre des mesures pratiques pour réduire le risque de guerre nucléaire accidentelle, notamment en adoptant, s'il**

y a lieu, un calendrier pour la levée de l'état d'alerte de leurs armes nucléaires stratégiques.

122. En outre, nous pensons qu'il serait des plus utile que le Conseil de sécurité s'engage explicitement à prendre des mesures collectives en cas d'attaque nucléaire ou de menace d'attaque nucléaire contre un État non doté d'armes nucléaires.

123. Étant donné le problème que constituent pour le régime de non-prolifération des armes nucléaires les États qui ne sont pas parties au Traité sur la non-prolifération et les répercussions de ce problème sur la sécurité régionale, nous recommandons que les négociations sur le règlement des conflits régionaux recherchent des mesures de confiance ainsi que des mesures tendant au désarmement.

124. Les États qui ne sont pas parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires devraient prendre l'engagement d'appliquer la non-prolifération et le désarmement, en concrétisant cet engagement, en ratifiant le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires et en soutenant les négociations portant sur un traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles, qui sont l'un et l'autre ouverts à la signature des États dotés d'armes nucléaires tout comme de ceux qui n'en sont pas dotés. Nous recommandons que les efforts de paix déployés au Moyen-Orient et en Asie du Sud suscitent des pourparlers sur le désarmement nucléaire pouvant déboucher sur la création de zones exemptes d'armes nucléaires dans ces régions, analogues à celles qui ont été créées en Amérique latine et dans les Caraïbes, en Afrique, dans le Pacifique Sud et en Asie du Sud-Est.

125. Pour ce qui est des armes biologiques et chimiques, l'obligation d'éliminer complètement tous les stocks d'armes chimiques déclarés coïncide avec une occasion historique : tous les États dotés d'armes chimiques devraient accélérer la destruction échelonnée de tous les stocks d'armes chimiques d'ici à la date butoir convenue de 2012.

126. Il faut également renforcer davantage la vérification de la Convention sur les armes chimiques et sortir de l'impasse concernant le mécanisme de vérification de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines, qui mine depuis longtemps la confiance dans le régime global. Les États parties à la Convention sur les armes biologiques ou à toxines devraient reprendre sans tarder les négociations sur un protocole de vérification crédible, en invitant le secteur de la biotechnologie à y participer activement. Les États parties à la Convention sur les armes biologiques et à toxines et à la Convention sur les armes chimiques doivent faire monter la pression diplomatique bilatérale afin que tous les États y deviennent parties.

## 2. De meilleures stratégies pour réduire l'offre

127. Nous sommes conscients que, aux yeux de beaucoup, le nucléaire est une source importante d'énergie à des fins civiles et qu'il peut revêtir une importance encore plus vitale alors que l'on cherche, à l'échelle mondiale, à réduire la dépendance à l'égard des combustibles fossiles ainsi que les émissions de gaz à effet de serre. Dans le même temps, les tensions de plus en plus vives entre les objectifs de la mise en place d'un régime de non-prolifération plus efficace et le droit de tous

les signataires du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires à développer un secteur nucléaire civil doivent être prises en compte et désamorcées.

128. L'article IV du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires garantit aux États parties le droit de développer la recherche, la production et l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques. Ce droit doit être sauvegardé. Il est également précisé dans le Traité que ce droit doit être exercé conformément aux dispositions des articles premier et II. Cette obligation doit aussi être respectée. Ces dernières années, il est apparu que les risques de prolifération à partir de l'enrichissement de l'uranium et du retraitement du combustible usé sont de plus en plus élevés. En effet, ces deux procédés en particulier constituent une filière par laquelle des signataires du Traité pourraient (et certains l'ont fait) mener clandestinement des activités non conformes au Traité dans l'idée de se doter d'une capacité de fabrication d'armes nucléaires.

129. Deux démarches s'imposent. Premièrement, les règles d'inspection et de vérification qui ont régi l'AIEA jusqu'au milieu des années 90 se sont révélées de plus en plus inadéquates. L'Agence a mis en place des règles d'inspection plus strictes dans le Modèle de protocole additionnel mais, à ce jour, un tiers seulement des États parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires ont ratifié ce protocole. **Le Conseil des gouverneurs de l'AIEA devrait ériger le Modèle de protocole additionnel en norme pour les garanties de l'AIEA, et le Conseil de sécurité devrait être prêt à agir en cas de crainte sérieuse de non-respect des normes en matière de non-prolifération et de garanties.**

130. En deuxième lieu, **nous souhaitons vivement que des négociations soient ouvertes sans retard et menées à bien rapidement au sujet d'un arrangement, fondé sur les dispositions actuelles des articles III et IX du Statut de l'AIEA, par lequel l'Agence serait habilitée à servir de garant pour la fourniture de matières fissiles à des utilisateurs du nucléaire à des fins civiles.** Cet arrangement devrait permettre à l'Agence de satisfaire, par l'intermédiaire des fournisseurs autorisés par elle, aux demandes de fourniture de combustible nucléaire d'uranium faiblement enrichi et de retraitement du combustible usé aux taux du marché et de garantir la fourniture ininterrompue de ces services, à condition qu'il n'y ait pas de manquement aux procédures de garantie ou d'inspection dans les installations en question.

131. **Pendant la durée des négociations sur cet arrangement, les États devraient, sans renoncer au droit de construire pareilles installations qui leur est reconnu par le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, instaurer volontairement un moratoire d'une durée précise sur la construction de toute nouvelle installation d'enrichissement ou de retraitement, l'engagement à respecter le moratoire étant assorti d'une garantie de livraison de matières fissiles par les fournisseurs actuels, aux taux du marché.**

132. L'expérience récente des activités du réseau A. Q. Khan a démontré tout l'intérêt de mesures visant à interdire le commerce illicite et clandestin de composants de programmes nucléaires. L'initiative de sécurité et de lutte contre la prolifération a pour objet de faire face à ce problème à titre volontaire. **Nous pensons que tous les États devraient être encouragés à s'associer à cette initiative volontaire.**

133. Afin de renforcer les dispositions légales internationales visant à lutter contre le commerce illicite d'armes et matières nucléaires, biologiques et chimiques, les négociations en cours à l'Organisation maritime internationale (OMI) en vue de modifier la Convention de 1988 pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de la navigation maritime devraient être menées à bien sans tarder. Le Conseil de sécurité devrait peut-être envisager des mesures contraignantes si ces négociations ne progressent pas de manière satisfaisante.

134. Bien que le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires prévoit le droit de dénoncer le Traité, les États devraient être vivement encouragés à ne pas le dénoncer. Ceux qui le dénoncent devraient être tenus responsables des violations commises alors qu'ils étaient encore parties au Traité. **Lorsqu'un État donne un préavis de dénonciation du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, il faudrait qu'il soit procédé immédiatement à une vérification de son respect du Traité, au besoin prescrite par le Conseil de sécurité. En cas de violation, le Conseil des gouverneurs de l'AIEA devrait décider du retrait de toute assistance fournie par l'Agence.**

135. Il importe de prendre d'urgence des mesures à court terme pour se prémunir contre le risque d'utilisation d'armes nucléaires, radiologiques, chimiques et biologiques par des terroristes. Il faut accorder la priorité au regroupement, à la protection et, si possible, à l'élimination des matières potentiellement dangereuses et à l'application de contrôles effectifs des exportations. À ce propos, nous nous félicitons de l'Initiative mondiale de réduction de la menace nucléaire, qui facilite a) la réduction des stocks mondiaux d'uranium hautement enrichi; b) la conversion de réacteurs de recherche à uranium hautement enrichi en réacteurs « résistant à la prolifération »; et c) la « dilution » de l'uranium hautement enrichi existant. **Le délai proposé pour la mise en œuvre de l'Initiative mondiale de réduction de la menace nucléaire devrait être réduit de moitié et ramené de 10 à cinq ans.**

136. Le Conseil de sécurité, agissant en vertu de sa résolution 1540 (2004), pourrait proposer aux États une législation type concernant la sécurité, la localisation, la criminalisation et les contrôles des exportations et, pour 2006, élaborer des normes minimales à l'intention des États Membres de l'ONU. Pour atteindre cet objectif, le comité chargé de suivre l'application de la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité devrait établir une liaison permanente avec l'AIEA, l'OIAE et le Groupe des fournisseurs nucléaires.

137. **Les États parties à la Convention sur les armes biologiques ou à toxines devraient également négocier un nouveau protocole sur la biosécurité afin de classer les agents biologiques dangereux et établir des normes internationales contraignantes régissant l'exportation de ces agents.** Dans un délai déterminé, les États parties à cette convention devraient s'abstenir de se livrer au commerce biotechnologique avec des non-membres.

138. Les États membres de l'AIEA devraient accroître le financement de ses programmes qui contribuent à localiser et protéger les sources radioactives et aident les États à se doter d'une législation pertinente. **De plus, la Conférence du désarmement devrait entreprendre sans plus tarder de négocier un traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles vérifiable qui mette un terme selon un calendrier précis à la production d'uranium hautement enrichi tant à des fins pacifiques qu'à des fins militaires.**

### 3. Améliorer les moyens de coercition

139. Actuellement, le Conseil de sécurité ne possède guère de cordes à son arc, en dehors des sanctions et de la force militaire, pour faire appliquer les accords sur la non-prolifération. De surcroît, le renvoi exprès d'une affaire devant le Conseil de sécurité qui ne se traduit pas par des mesures concrètes est pire que l'absence de renvoi. L'aptitude du Conseil de sécurité à produire des informations crédibles au sujet de cas potentiels de prolifération devrait être renforcée.

140. À cette fin, il conviendrait également de renforcer les liens entre l'AIEA et l'OIAC et le Conseil de sécurité. **Le Conseil de sécurité devrait inviter les Directeurs généraux de l'AIEA et de l'OIAC à lui rendre compte deux fois par an de l'état des procédures de garanties et de vérification ainsi que de tout sujet de grave préoccupation ne constituant pas véritablement une violation effective du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires et de la Convention sur les armes chimiques.**

141. Le Conseil de sécurité devrait aussi être prêt à déployer des moyens d'inspection en cas de soupçon de violation dans le domaine nucléaire et chimique, en faisant appel aux moyens de l'AIEA et de l'OIAC. En attendant que les négociations multilatérales débouchent sur un mécanisme de vérification de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines, le Conseil de sécurité devrait faire appel à la liste d'inspecteurs d'armes biologiques du Secrétaire général, inspecteurs qui devraient demeurer indépendants et travailler dans le cadre des règlements applicables aux fonctionnaires de l'ONU. Il faudrait également faire appel à cette liste d'inspecteurs pour fournir des avis au Conseil et assurer la liaison avec les autorités de l'OMS en cas d'épidémie suspecte, comme on le verra ci-après.

### 4. Une meilleure protection de la santé publique

142. Les progrès de la biotechnologie et l'omniprésence de moyens de production d'agents biologiques conditionnent les perspectives de l'élimination des armes biologiques et viennent compliquer les opérations de vérification. Toutefois, il est possible de neutraliser une grande partie (mais pas la totalité) des agents biologiques au moyen de vaccinations et par des mesures efficaces (diagnostic rapide, quarantaine et traitement), ce qui n'est pas le cas des armes nucléaires. À condition d'être bien préparé, on pourra peut-être éviter ainsi les pires conséquences d'un attentat biologique.

143. Toutefois, l'aide internationale au suivi, au dépistage et au traitement des maladies contagieuses fait actuellement défaut, la planification et les dépenses en matière de sécurité sont mal coordonnées avec les politiques et budgets de santé et l'on n'a pas suffisamment conscience que, l'avenir ne pouvant se concevoir sans la biotechnologie, des moyens de défense biologique active sont la meilleure solution pour parer au risque d'attentat.

144. Étant donné la menace pour la sécurité internationale que représentent le déversement délibéré d'un agent biologique infectieux ou le déclenchement naturel d'une épidémie, le Directeur général de l'OMS doit, par l'intermédiaire du Secrétaire général, tenir le Conseil de sécurité informé de toute poussée suspecte ou épidémique de maladies contagieuses. En pareil cas, le Conseil de sécurité doit être prêt à soutenir l'action des enquêteurs de l'OMS ou à dépêcher des experts lui rendant compte directement, et si le Règlement sanitaire international ne laisse pas

le champ suffisamment libre pour des enquêtes de l’OMS et ne permet pas une bonne coordination des mesures, le Conseil de sécurité devrait être prêt à prendre des mesures contraignantes. Au cas où un État ne serait pas en mesure de mettre en quarantaine comme il convient une importante population de porteurs potentiels, le Conseil de sécurité devrait être prêt à soutenir une opération internationale d’aide à l’établissement d’un cordon sanitaire. **Le Conseil de sécurité devrait se concerter avec le Directeur général de l’OMS pour mettre en place les procédures de coopération nécessaires en cas de poussée suspecte ou épidémique d’une maladie infectieuse.**

## **VI. Terrorisme**

### **A. La menace qui nous guette**

145. Le terrorisme s’en prend aux valeurs qui constituent l’essence même de la Charte des Nations Unies : respect des droits de l’homme; primauté du droit; règles de la guerre qui protègent les civils; tolérance entre les peuples et les nations; et règlement pacifique des conflits. Le terrorisme se nourrit du désespoir, des humiliations, de la pauvreté, de l’oppression politique, de l’extrémisme et des violations des droits de l’homme; il trouve un terrain dans les contextes de conflit régional et d’occupation étrangère; et il fait son lit de l’incapacité des États à maintenir l’ordre public.

146. Deux dynamiques nouvelles viennent aggraver la menace terroriste. Al-Qaida est le premier exemple – et sans doute pas le dernier – d’un réseau planétaire armé non étatique, doté de capacités élaborées. Les attentats dont une bonne dizaine d’États Membres ont été victimes ces cinq dernières années sur quatre continents ont démontré qu’Al-Qaida et les entités qui lui sont associées posent une menace universelle aux Membres de l’Organisation des Nations Unies et à l’Organisation elle-même. Dans des déclarations publiques, Al-Qaida a accusé l’Organisation des Nations Unies d’être un obstacle de taille à la réalisation de ses objectifs et l’a mise au rang de ses ennemis. Deuxièmement, le risque que des terroristes, quels qu’ils soient et quels que soient leurs mobiles, cherchent à provoquer des hécatombes est sans précédent. La recommandation qui précède concernant le contrôle de l’offre de matières nucléaires, radiologiques, chimiques et biologiques et la mise en place de systèmes mondiaux efficaces de santé publique forme la trame d’une stratégie visant à prévenir ce risque.

### **B. Le défi de la prévention**

#### **1. Une stratégie globale**

147. Tout au long des consultations qu’il a eues au niveau régional, le Groupe a constaté que les gouvernements et les organisations de la société civile s’inquiétaient de ce que l’actuelle « guerre contre le terrorisme » ait parfois effrité les valeurs mêmes auxquelles les terroristes s’attaquent, à savoir les droits de l’homme et la primauté du droit. D’une manière générale, ceux qui exprimaient ces préoccupations ne doutaient pas de la gravité de la menace terroriste et reconnaissaient que le droit à la vie était le plus fondamental des droits de l’homme. Ils n’en redoutaient pas moins que des approches de la terreur axées exclusivement

sur des mesures militaires et policières et des opérations de renseignement aillent à l'encontre des actions visant à favoriser la bonne gouvernance et les droits de l'homme et soulèvent l'hostilité de pans entiers de la population mondiale, réduisant ainsi la possibilité d'une action collective contre le terrorisme. Par rapport aux États des régions d'origine des terroristes, il est absolument impératif de prendre en compte non seulement leur capacité mais aussi leur volonté de combattre la terreur. Une approche recueillant une plus large adhésion est indispensable si l'on veut susciter cette volonté, les États gagnant l'appui des populations au lieu de susciter leur opposition.

148. On trouve en filigrane de toutes ces préoccupations la nécessité impérieuse d'élaborer une stratégie globale de lutte contre le terrorisme s'attaquant à ses causes profondes et renforçant les États, la primauté du droit et les droits fondamentaux de la personne humaine. Nous avons besoin d'une stratégie globale qui intègre des mesures contraignantes tout en les dépassant. **L'Organisation des Nations Unies, sous l'impulsion de son Secrétaire général, devrait promouvoir cette stratégie globale, qui suppose :**

a) **La dissuasion, l'inversion des causes ou des ferments du terrorisme, notamment par la promotion des droits sociaux et politiques, de la primauté du droit et de la réforme démocratique; la cessation des occupations et la prise en compte des grandes doléances politiques; la lutte contre la criminalité organisée; la réduction de la pauvreté et du chômage; et l'arrêt de l'effondrement des États.** Toutes les stratégies examinées plus haut pour prévenir d'autres menaces présentent des avantages secondaires en contribuant à éliminer plusieurs causes ou ferments du terrorisme;

b) **Actions de lutte contre l'extrémisme et l'intolérance, notamment par l'éducation et la promotion du débat public.** Le *Rapport arabe sur le développement humain*, innovation récente du PNUD, a contribué à susciter un large débat au Moyen-Orient autour de la nécessité de démarginaliser les femmes, de promouvoir la liberté politique et d'instaurer la primauté du droit et les libertés civiles;

c) **Mise en place de meilleurs instruments de coopération mondiale contre le terrorisme, dans un cadre juridique respectueux des libertés civiles et des droits de l'homme, portant également sur le maintien de l'ordre, l'échange de renseignements, si possible, le refus et l'interdiction, au besoin; et contrôles financiers;**

d) **Renforcement des capacités de l'État afin d'empêcher le recrutement et les opérations de terroristes;**

e) **Contrôle des matières dangereuses et protection de la santé publique.**

## 2. De meilleurs instruments de lutte antiterroriste

149. Plusieurs conventions antiterroristes des Nations Unies ont posé d'importants fondements normatifs. Cependant, beaucoup trop d'États restent en dehors de ces conventions et tous ceux qui les ratifient n'adoptent pas des mesures d'application internes. Par ailleurs, les efforts pour s'attaquer au problème du financement du terrorisme ont été insuffisants. Si 112 millions de dollars de fonds censément terroristes ont été gelés dans les trois mois qui ont suivi le 11 septembre 2001, 24 millions seulement ont été bloqués au cours des deux années qui ont suivi. Les

fonds saisis ne représentent qu'une faible partie des montants totaux dont disposent les organisations terroristes. De nombreux États ne disposent pas de législation et de capacités techniques suffisantes pour lutter contre le blanchiment d'argent, les terroristes utilisent des techniques très sophistiquées pour brouiller les pistes et de nombreux fonds terroristes proviennent de sources légales et sont difficiles à réglementer.

**150. Les États Membres qui ne l'ont pas encore fait devraient envisager sérieusement de signer et de ratifier les 12 conventions internationales contre le terrorisme et adopter les huit recommandations spéciales sur le financement du terrorisme publiées par le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux financé par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ainsi que les mesures recommandées dans ses différents documents sur les pratiques optimales.**

151. Le Conseil de sécurité joue un rôle important en comblant les lacunes de la stratégie de lutte antiterroriste. Depuis le début des années 90, il cherche à affaiblir l'appui et à renforcer la résistance des États au terrorisme. Il a commencé en 1992 à appliquer des sanctions contre des particuliers et des États soutenant le terrorisme, notamment, en 1999 et 2000, Oussama ben Laden et Al-Qaida et les Taliban. La première réaction du Conseil de sécurité aux attentats terroristes du 11 septembre 2001 a été prompte et impressionnante. Par sa résolution 1373 (2001), le Conseil a imposé à tous les États des obligations uniformes et contraignantes en matière de lutte antiterroriste et a créé un Comité contre le terrorisme chargé de suivre l'application de la résolution et de faciliter la fourniture d'une assistance technique aux États.

152. Le Conseil de sécurité doit néanmoins agir avec prudence. La manière dont des entités ou des particuliers sont ajoutés à la liste de terroristes du Conseil et l'absence d'examen ou de recours pour ceux dont le nom figure sur la liste soulèvent de sérieux problèmes de responsabilité, voire de violations des normes et conventions relatives aux droits de l'homme fondamentaux. **Le Comité des sanctions contre Al-Qaida et les Taliban devrait mettre en place une procédure d'examen des cas de particuliers et d'institutions estimant avoir été inscrits ou maintenus à tort sur ses listes de personnes et d'entités à surveiller.**

153. Les sanctions imposées par le Conseil de sécurité et les activités de son Comité contre le terrorisme ont largement contribué à mettre un terme à l'appui de certains États au terrorisme et à en mobiliser d'autres dans la lutte antiterroriste. Mais les sanctions du Conseil contre Al-Qaida et les Taliban pâtissent du relâchement de l'appui et de l'application par les États Membres et ne touchent qu'un très petit nombre d'agents connus d'Al-Qaida, et plusieurs États sont à la traîne dans l'application des directives du Comité contre le terrorisme. Des mesures supplémentaires doivent à notre avis être prises pour assurer l'application intégrale de ces directives.

### **3. Aider les États à faire face au terrorisme**

154. L'assistance dispensée par les soins de l'ONU se limitant à un appui technique, les États qui recherchent un appui opérationnel à leurs activités de lutte antiterroriste n'ont d'autre choix que de rechercher une assistance bilatérale. Si l'ONU était dotée de moyens de faciliter cette assistance, cela pourrait dans certains cas atténuer des difficultés internes d'ordre politique et, à cette fin, la Direction du

Comité contre le terrorisme pourrait servir de centre d'échange pour la fourniture entre États d'une aide militaire, policière et en matière de contrôle des frontières en vue du développement de capacités nationales de lutte antiterroriste. **Le Conseil de sécurité devrait, après consultation des États intéressés, élargir les attributions de la Direction du Comité contre le terrorisme pour qu'elle remplisse cette fonction.**

155. Le manquement aux obligations peut être une question de manque de volonté, mais il s'agit plus souvent d'un problème de manque de moyens. Les Membres de l'ONU et ses institutions spécialisées devraient redoubler d'efforts pour mettre à la disposition des États des instruments juridiques, administratifs et policiers efficaces de prévention du terrorisme. **À cet effet, l'Organisation des Nations Unies devrait constituer un fonds d'affectation spéciale pour le renforcement des capacités relevant de la Direction du Comité contre le terrorisme.**

156. S'il a affaire à des États qui, bien qu'ayant les moyens de s'acquitter de leurs obligations, ne cessent d'y manquer, **le Conseil de sécurité** devra peut-être prendre des mesures supplémentaires pour assurer le respect des dispositions et **devrait élaborer un programme de sanctions préétablies pour les États qui manquent à leurs obligations.**

#### 4. Définition du terrorisme

157. Si l'ONU n'a pas la tâche facile pour mettre au point une stratégie globale, c'est que les États Membres ne parviennent pas à s'entendre sur une convention contre le terrorisme contenant une définition du terrorisme. L'Organisation se trouve ainsi dans l'impossibilité d'exercer son autorité morale et de proclamer sans ambiguïté que le terrorisme n'est jamais une tactique acceptable, même au service de la plus méritoire des causes.

158. Depuis 1945, un ensemble toujours plus vigoureux de normes et de réglementations – Charte des Nations Unies, Conventions de Genève et Statut de Rome de la Cour pénale internationale – régleme et limite les décisions des États de recourir à la force et leur comportement en cas de guerre, par exemple en imposant l'obligation d'établir une distinction entre combattants et civils, de faire un usage proportionné de la force et de respecter les principes humanitaires fondamentaux. Les manquements à ces obligations doivent continuer de faire l'objet d'une réprobation générale et les crimes de guerre doivent être poursuivis.

159. Les normes régissant l'usage de la force par des agents non étatiques n'ont pas suivi. Il ne s'agit pas tant d'une question juridique que d'une question politique. D'un point de vue juridique, la quasi-totalité des formes de terrorisme sont interdites par l'une des 12 conventions internationales contre le terrorisme, le droit coutumier international, les Conventions de Genève ou le Statut de Rome. Les spécialistes du droit ne l'ignorent pas, mais il y a un monde entre ces conventions éparses et les dispositions peu connues d'autres traités, d'une part, et, d'autre part, un cadre normatif contraignant compris de tous qui fasse le tour de la question du terrorisme. L'Organisation des Nations Unies doit parvenir au même niveau de rigueur normative concernant l'usage de la force par des agents non étatiques que pour l'usage de la force par les États. L'absence d'accord sur une définition claire et bien connue nuit à la position normative et morale contre le terrorisme et ternit l'image de l'ONU. Il est politiquement impératif de parvenir à une convention globale sur le terrorisme comportant une définition claire.

160. La recherche d'une définition convenue se heurte d'ordinaire à deux obstacles. Le premier est l'argument que toute définition devrait inclure l'emploi par les États de forces armées contre des civils. Nous pensons que le cadre juridique et normatif concernant les violations par les États est beaucoup plus solide que dans le cas des agents non étatiques et nous ne pensons pas que cette objection soit irréfutable. La seconde objection est que les populations sous occupation étrangère ont le droit de résister et aucune définition du terrorisme ne devrait annuler ce droit. Or le droit à la résistance est contesté par d'aucuns. Mais là n'est pas l'essentiel : l'essentiel est que l'occupation ne justifie nullement que l'on prenne pour cible et que l'on tue des civils.

161. Aucune de ces objections ne peut l'emporter sur l'argument que le cadre normatif solide et précis des Nations Unies entourant l'usage de la force par les États doit être complété par un cadre normatif de même autorité applicable à l'usage de la force par des agents non étatiques. Les attentats qui visent spécifiquement des civils innocents et des non-combattants doivent être condamnés sans équivoque par tous.

162. Nous nous félicitons de l'adoption récente de la résolution 1556 (2004) du Conseil de sécurité, qui contient plusieurs mesures propres à renforcer le rôle de l'ONU dans la lutte contre le terrorisme.

**163. Nous pensons toutefois qu'il serait particulièrement utile de parvenir à une définition consensuelle à l'Assemblée générale, compte tenu de la légitimité unique de cet organe en matière normative, et qu'elle devrait mener à bien rapidement les négociations sur une convention globale relative au terrorisme.**

**164. Cette définition du terrorisme devrait comporter les éléments suivants :**

**a) Affirmer, dans le préambule, que l'usage de la force par les États contre des civils est réglementé par les Conventions de Genève et d'autres instruments et que, s'il atteint un certain degré, il constitue un crime de guerre ou un crime contre l'humanité;**

**b) Réaffirmer que les actes visés par les 12 conventions précédentes contre le terrorisme relèvent du terrorisme et déclarer qu'ils constituent un crime au regard du droit international; et réaffirmer que le terrorisme en période de conflit armé est interdit par les Conventions et Protocoles de Genève;**

**c) Renvoyer aux définitions figurant dans la Convention internationale de 1999 pour la répression du financement du terrorisme et à la résolution 1566 (2004) du Conseil de sécurité;**

**d) Qualifier de terrorisme « tout acte, outre les actes déjà visés dans les conventions en vigueur sur les différents aspects du terrorisme, les Conventions de Genève et la résolution 1566 (2004) du Conseil de sécurité, commis dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves à des civils ou à des non-combattants, qui a pour objet, par sa nature ou son contexte, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire ».**

## VII. La criminalité transnationale organisée

### A. La menace qui nous guette

165. La criminalité transnationale organisée est une menace contre les États et les sociétés, portant atteinte à la sécurité des personnes et à l'obligation fondamentale des États d'assurer l'ordre public. La lutte contre la criminalité organisée poursuit le double objectif de réduire cette menace directe contre les États et la sécurité des personnes, tout en constituant une mesure nécessaire dans la prévention et le règlement des conflits internes, la lutte contre la propagation des armes et la prévention du terrorisme.

166. Le trafic de drogue, l'une des principales activités des organisations de malfaiteurs, compromet gravement la sécurité. Selon les estimations, le trafic de stupéfiants, principale source de revenus des organisations de malfaiteurs, leur rapporte chaque année entre 300 et 500 milliards de dollars. Dans certaines régions, les énormes bénéfices tirés de cette activité vont jusqu'à égaler le produit intérieur brut de certains pays, menaçant l'autorité de l'État, le développement économique et la légalité. Le trafic de stupéfiants a eu pour effet d'augmenter la consommation d'héroïne par voie intraveineuse, ce qui a contribué dans certaines régions du monde à une propagation alarmante du virus du VIH/sida. On constate de plus en plus qu'il existe un lien entre le financement des groupes terroristes et les bénéfices du trafic d'opium, ce qui est surtout manifeste en Afghanistan.

167. Les États et les organisations internationales ont été trop lents à réagir à la menace de la criminalité organisée et de la corruption. Les déclarations sur la gravité de cette menace ont rarement été accompagnées d'actes. Trois facteurs fondamentaux empêchent des interventions internationales efficaces : l'insuffisance de la coopération entre États, la faiblesse de la coordination entre organismes internationaux, et le manquement de nombreux États à leurs obligations.

168. La lutte contre les différentes manifestations de la criminalité organisée est d'une efficacité variable. La lutte contre la corruption souffre d'un manque de détermination et d'une mauvaise connaissance des types de corruption et des niveaux, domaines et coûts de la corruption. S'agissant des efforts déployés pour maîtriser l'offre de stupéfiants, les succès enregistrés dans certains pays sont bien souvent neutralisés par des échecs dans d'autres. Les initiatives des pays industrialisés pour réduire la demande se sont révélées tout aussi inefficaces et le nombre total de consommateurs d'opium et d'héroïne est resté relativement constant au cours des 10 dernières années.

169. Les mesures de lutte contre la criminalité organisée pendant et après les conflits ne sont pas centralisées et sont dispersées. Dans la période d'après guerre, les anciens belligérants cherchent à tirer parti de leurs contacts criminels et du savoir-faire acquis pendant les hostilités, et font ainsi obstacle aux opérations internationales de consolidation de la paix. La corruption tenace, le recours à la violence pour protéger des activités criminelles et les liens étroits entre les organisations criminelles et les élites politiques empêchent l'instauration de la primauté du droit et d'institutions publiques efficaces. Les actions menées au niveau international pour lutter contre le trafic d'armes laissent à désirer et les régimes de sanctions ne sont pas suffisamment appliqués.

170. La criminalité organisée repose de plus en plus sur des réseaux mouvants au lieu de structures plus hiérarchisées. Cette forme d'organisation assure aux malfaiteurs diversité, souplesse, discrétion et longévité. Au cours des années 90, la criminalité organisée a été essentiellement marquée par des connexions entre différents réseaux, créant des réseaux de réseaux. Le dynamisme de ces réseaux contraste vivement avec la lourdeur des mécanismes d'échange d'informations et la coopération déficiente entre États en matière d'enquêtes et de poursuites.

## **B. Le défi de la prévention**

171. La lutte contre la criminalité organisée exige de meilleurs cadres réglementaires internationaux et des efforts plus soutenus de renforcement des capacités des États dans le domaine de la primauté du droit. Des actions concertées pour lutter contre la traite d'êtres humains s'imposent également.

### **1. Amélioration des cadres réglementaires internationaux**

172. Plusieurs conventions internationales récentes permettent d'espérer pouvoir lutter à armes égales grâce à l'accélération et au resserrement de la coopération entre États. Toutefois, l'adhésion à ces conventions n'est pas encore universelle et les États parties ne les appliquent pas et ne les respectent pas suffisamment. Il y a lieu de mettre en place des mécanismes de suivi du respect de leurs engagements par les États Membres et de diagnostiquer et corriger les déficiences législatives et institutionnelles. La lutte collective contre la criminalité organisée dépend du renforcement du cadre institué par les traités internationaux. Plus de la moitié des États Membres de l'ONU n'ont pas encore signé ou ratifié la Convention de 2000 des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et ses trois Protocoles et la Convention de 2003 des Nations Unies contre la corruption, ni dégagé les ressources prévues par les dispositions de ces conventions et protocoles relatives au contrôle. **Les États Membres qui n'ont pas signé, ratifié ou doté de ressources ces conventions et protocoles devraient le faire, et tous les États Membres devraient soutenir l'action dans ce domaine de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime.**

173. Les organisations de malfaiteurs franchissent librement les frontières; elles entravent toute coopération dans le domaine juridique. **Les États Membres devraient créer une administration centrale chargée de faciliter l'échange d'éléments de preuve entre les pouvoirs judiciaires nationaux, l'entraide judiciaire entre les parquets et l'exécution des demandes d'extradition.**

174. Contrairement aux terroristes, les criminels sont motivés par l'appât du gain. La meilleure stratégie propre à faire pièce à la criminalité organisée consiste à l'empêcher de blanchir ses capitaux. Les revenus de la criminalité transnationale organisée sont de l'ordre de 500 milliards de dollars par an, voire trois fois plus, d'après certaines sources. En 2000, entre 500 et 1 500 milliards de dollars ont été blanchis. Malgré l'ampleur de ces montants et le rôle qu'ils jouent en soutenant la criminalité organisée, de nombreux États ne réglementent pas le blanchiment de capitaux. L'application systématique du secret bancaire et le développement rapide des paradis financiers ne sont pas faits pour faciliter le règlement de ce problème. **Une convention internationale globale sur le blanchiment de capitaux visant à**

**remédier à ces problèmes doit être négociée et approuvée par l'Assemblée générale.**

175. La forme la plus révoltante de criminalité organisée est la traite d'êtres humains, et tous les États Membres devraient s'employer résolument à y mettre fin. **Les États Membres devraient signer et ratifier le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, et les parties à ce protocole devraient prendre toutes les mesures voulues pour l'appliquer effectivement.**

176. L'Organisation des Nations Unies devrait favoriser davantage la coopération technique entre les pays et les organes chargés d'assurer le respect des lois, afin d'assurer la défense et la protection des victimes de la traite dans les pays d'origine, de transit et de destination. En particulier, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et l'Organisation internationale du Travail (OIT) devraient promouvoir résolument les droits fondamentaux des femmes et des enfants et intégrer à leurs programmes des stratégies spécifiques à leur intention, afin d'éviter qu'ils soient victimes de la traite d'êtres humains.

## **2. Amélioration du renforcement des capacités des États**

177. Dans certains cas, les insuffisances dans le respect des dispositions tiennent aux capacités limitées des États. Pour remédier à cette situation, les organisations internationales, au premier rang desquelles figure l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, ont institué des programmes d'assistance technique et de formation visant à mettre en place au niveau des pays des forces de l'ordre et des institutions judiciaires efficaces. Les ressources nécessaires à l'exécution de ces activités sont toutefois insuffisantes. **L'Organisation des Nations Unies devrait instituer un mécanisme efficace de renforcement des capacités aux fins de l'assistance en matière de primauté du droit.** Les organisations régionales et les institutions financières multinationales devraient apporter une contribution active dans ce domaine.

## **VIII. Le rôle des sanctions**

178. Les sanctions sont un outil indispensable, encore qu'imparfait, de la prévention des menaces contre la paix et la sécurité internationales. Elles représentent un moyen terme indispensable entre l'intervention armée et le discours dans les cas où des pays, des particuliers et des groupes rebelles violent les normes internationales et où l'absence d'intervention aurait pour effet de fragiliser ces normes, d'encourager d'autres contrevenants ou serait interprétée comme un silence complice.

179. Des sanctions ciblées (embargos en matière de finances, de voyages, de transport aérien ou d'armes) servent à faire pression sur les dirigeants et les élites avec des conséquences négligeables sur le plan humanitaire, constituent la moins coûteuse des options et peuvent être taillées sur mesure. En isolant les contrevenants aux normes et réglementations internationales, des mesures de sanction même modestes (y compris des embargos dans le domaine des sports) peuvent avoir un effet hautement symbolique. La simple menace de sanctions peut constituer un puissant moyen de dissuasion et de prévention.

180. Le Conseil de sécurité doit veiller à ce que les sanctions soient effectivement appliquées et exécutées :

a) En imposant un régime de sanctions, y compris les embargos sur les armes, le Conseil de sécurité devrait créer systématiquement des mécanismes de suivi et les doter des pouvoirs et des moyens nécessaires pour mener des enquêtes approfondies efficaces. Des ressources budgétaires suffisantes doivent être prévues pour ces mécanismes;

b) Les comités des sanctions du Conseil de sécurité devraient être priés d'améliorer les directives et procédures d'établissement de rapports afin d'aider les États à appliquer les sanctions et à perfectionner les procédures afin de tenir à jour des listes précises de particuliers et d'entités tombant sous le coup de sanctions ciblées;

c) Le Secrétaire général devrait nommer un haut fonctionnaire doté de moyens d'appui suffisants qui serait chargé de permettre au Secrétaire général de communiquer au Conseil de sécurité une étude de la meilleure voie à suivre pour cibler les sanctions et aider à en coordonner l'application. Ce haut fonctionnaire aurait également pour mission de soutenir les actions en matière de respect des dispositions, de définir les besoins en assistance technique et de coordonner cette assistance, et de formuler des recommandations concernant les aménagements nécessaires pour rehausser l'efficacité des sanctions;

d) Les donateurs devraient affecter davantage de ressources au renforcement de la capacité des États Membres d'appliquer les sanctions dans les domaines de la loi, de l'administration, de la police et du contrôle des frontières. Ces mesures de renforcement des capacités devraient également porter sur le renforcement de l'interdiction du trafic aérien dans les zones de conflit;

e) En cas de violations systématiques confirmées, le Conseil de sécurité devrait imposer des sanctions secondaires contre les auteurs de violations systématiques et organisées des sanctions;

f) Le Secrétaire général devrait, en consultation avec le Conseil de sécurité, mettre en place un mécanisme de vérification approprié pour superviser l'administration des sanctions.

181. Les comités des sanctions devraient améliorer les procédures régissant les exemptions humanitaires et évaluer systématiquement les effets des sanctions sur le plan humanitaire. Le Conseil de sécurité devrait continuer de chercher à atténuer les effets des sanctions sur le plan humanitaire.

182. Dans les cas où les sanctions sont assorties de listes de particuliers ou d'entités, les comités des sanctions devraient mettre en place des procédures d'examen des cas des personnes ou entités affirmant avoir été inscrites ou maintenues sur ces listes à tort.

## Troisième partie

# Sécurité collective et usage de la force

### *Vue d'ensemble*

Que se passe-t-il en cas d'échec de la prévention pacifique? Si aucune des mesures préventives décrites jusqu'ici ne parvient à arrêter l'approche de la guerre et du chaos? Si des menaces lointaines deviennent imminentes? Ou si des menaces imminentes se concrétisent? Ou encore si une menace non imminente n'en devient pas moins très réelle et que les mesures, hormis l'usage de la force militaire, paraissent impuissantes à la stopper?

Nous envisageons ici les cas où une sécurité collective effective peut requérir l'appui de la force militaire, en commençant par les règles de droit international qui doivent commander toute décision d'entrer en guerre, si l'on veut éviter l'anarchie. Il importe d'établir une distinction entre les situations où un État affirme agir en état de légitime défense; où le problème tient à un État qui constitue une menace pour des tiers se trouvant hors de ses frontières; et où la menace est essentiellement interne, auquel cas il s'agit de défendre la population d'un État. Dans tous les cas, nous estimons que la Charte des Nations Unies, bien comprise et bien appliquée, se révèle efficace : point n'est besoin d'élargir ou de réduire le champ d'application bien connu de l'Article 51, et le Chapitre VII confère au Conseil de sécurité tous les pouvoirs nécessaires pour traiter de tous types de menace auxquels les États sont exposés. Il ne s'agit pas de chercher à remplacer le Conseil de sécurité en tant que source d'autorité, mais d'en améliorer le fonctionnement.

Que la force *puisse* légitimement être employée ce n'est pas dire que la morale et le bon sens *commandent* qu'elle le soit. Nous énonçons un ensemble de directives – cinq critères de légitimité – que, selon nous, le Conseil de sécurité (et quiconque est associé à ces décisions) devrait toujours prendre en considération dès lors qu'il envisage d'autoriser la force militaire ou d'y recourir. L'adoption de ces directives (gravité de la menace, légitimité du motif, dernier ressort, caractère proportionné des moyens et mise en balance des conséquences) ne débouchera pas à coup sûr sur des résultats faisant l'unanimité, mais devrait améliorer sensiblement les chances de parvenir à un consensus international sur des questions qui, ces dernières années, ont été profondément conflictuelles.

Nous abordons également dans cette partie les grands problèmes qui se posent pendant et après les conflits violents, notamment les capacités requises aux fins de l'imposition, du maintien et de la consolidation de la paix et de la protection des civils. Un thème qui revient sans cesse est la nécessité pour tous les membres de la communauté internationale, pays développés comme pays en développement, de se montrer beaucoup plus disposés à fournir et à appuyer des moyens militaires déployables. Les gestes vides ne sont que trop faciles; un système de sécurité collective effectif, efficace et équitable exige une volonté résolue.

## IX. L'usage de la force : règles et directives

183. Les auteurs de la Charte des Nations Unies ont envisagé le recours à la force en vue de « prévenir et d'écartier les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix ». La force militaire, employée légalement et de manière judicieuse, est un élément indispensable de tout système viable de sécurité collective, entendu au sens traditionnel étroit ou, de préférence, au sens large. Or il n'est guère de questions qui fassent davantage problème ou soulèvent des enjeux plus élevés que celle des principes devant régir l'usage de la force dans tel ou tel cas.

184. Le maintien de la paix et de la sécurité internationales dépend dans une large mesure d'une concordance de vues et d'une entente au niveau mondial sur la question de savoir quand il est légitime et conforme au droit de faire usage de la force. Si l'une de ces conditions est satisfaite à l'exclusion de l'autre, l'ordre juridique international s'en trouvera toujours affaibli et, partant, la sécurité des États comme la sécurité des personnes en pâtiront.

### A. La question de la légalité

185. La Charte des Nations Unies, au paragraphe 4 de son Article 2, interdit expressément aux États Membres de recourir à la menace ou à l'emploi de la force contre tout État et n'autorise que deux exceptions : la légitime défense visée à l'Article 51, et les mesures militaires autorisées par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII (et par extension pour les organismes régionaux en vertu du Chapitre VIII) « en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression ».

186. Au cours des 44 premières années d'existence de l'Organisation des Nations Unies, les États Membres ont fréquemment enfreint ces règles et ont recouru à la force militaire littéralement des centaines de fois, un Conseil de sécurité paralysé adoptant très peu de résolutions en vertu du Chapitre VII et l'Article 51 ne fournissant que rarement une justification crédible. Or, depuis la fin de la guerre froide, on aspire de plus en plus à un régime international régi par les principes du droit. L'idée que le meilleur moyen de sauvegarder la sécurité est un équilibre du pouvoir ou l'existence d'une superpuissance unique, même animée de bonnes intentions, est loin de faire l'unanimité au niveau international.

187. Toutefois, à vouloir appliquer la Charte à la lettre, on se heurte à trois problèmes particulièrement ardues : premièrement, lorsqu'un État revendique le droit de frapper préventivement, en état de légitime défense, face à une menace qui n'est pas imminente; deuxièmement, lorsqu'il apparaît qu'un État pose une menace extérieure, réelle ou potentielle, pour d'autres États ou populations se trouvant hors de ses frontières, mais les membres du Conseil de sécurité n'étant pas d'accord sur la conduite à tenir; et troisièmement, lorsque la menace est essentiellement intérieure et pèse sur la population d'un État.

#### 1. L'Article 51 de la Charte et la légitime défense

188. Le libellé de cet article est restrictif : « Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression

armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales. » Toutefois, traditionnellement, en droit international, un État menacé peut lancer une opération militaire 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. Le problème se pose dans le cas où sans être imminente, la menace en question est présentée comme réelle, par exemple en cas d'acquisition, dans une intention censément hostile, des moyens de fabriquer des armes nucléaires.

189. Un État peut-il, sans saisir le Conseil de sécurité, revendiquer dans ces conditions le droit d'intervenir, en état de légitime défense par anticipation, non pas simplement selon le principe de précaution (en cas de menace imminente ou proche), mais préventivement (en cas de menace non imminente ou non proche)? Ceux qui répondent par l'affirmative font valoir que les dommages que risquent d'infliger certaines menaces (terroristes disposant d'une arme nucléaire, par exemple) sont tels qu'il n'est pas question de prendre le risque d'attendre qu'elles deviennent imminentes, et que les dommages seront peut-être moins lourds (par exemple si l'on peut éviter un échange nucléaire ou les retombées radioactives de la destruction d'un réacteur) en agissant plus tôt.

190. En somme, on peut dire que s'il y a de solides arguments en faveur d'une intervention militaire préventive et de solides preuves à l'appui, le Conseil de sécurité devrait en être saisi et pourrait alors décider d'autoriser cette intervention. Si le Conseil en décide autrement, il restera par définition suffisamment de temps pour examiner d'autres stratégies – persuasion, négociation, dissuasion et confinement – et réexaminer l'option militaire.

191. À cette thèse on oppose que, face à des menaces potentielles apparentes omniprésentes, le risque pour l'ordre mondial et la règle de non-intervention sur laquelle il reste fondé est trop élevé pour que la légalité autorise une action préventive unilatérale, au lieu d'une intervention collective. Autoriser une action préventive unilatérale de ce type, c'est les autoriser toutes.

**192. Nous ne sommes pas partisans d'une révision ou d'une nouvelle interprétation de l'Article 51.**

## **2. Le Chapitre VII de la Charte et les menaces extérieures**

193. Dans le cas d'un État qui constitue une menace pour d'autres États, une population se trouvant hors de ses frontières ou, d'une manière plus générale, l'ordre international, le Chapitre VII est fondamentalement d'une portée suffisamment large et a fait l'objet d'une interprétation suffisamment large pour autoriser le Conseil de sécurité à approuver toute mesure coercitive quelle qu'elle soit, y compris une intervention militaire, à l'encontre d'un État s'il juge que cette action est « nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales ». Tel est le cas, que la menace soit actuelle, imminente ou lointaine, qu'elle tienne dans les actions mêmes de l'État ou d'agents non étatiques qu'il recèle ou soutient, ou qu'elle revête la forme d'une action ou d'une omission, d'un acte de violence effectif ou potentiel, ou qu'il s'agisse d'un simple défi à l'autorité du Conseil.

194. Nous tenons à souligner que les préoccupations que nous avons exprimées au sujet de la légalité de l'usage préventif de la force militaire en cas de légitime

défense en vertu de l'Article 51 ne valent pas s'agissant de l'action collective autorisée en vertu du Chapitre VII. En ce monde du XXI<sup>e</sup> siècle, la communauté internationale ne doit en effet pas rester indifférente devant les scénarios cauchemardesques faisant intervenir terroristes, armes de destruction massive, États irresponsables et on en passe, qui pourraient bien justifier l'usage de la force, non pas simplement en réaction mais préventivement, et avant qu'une menace latente devienne imminente. La question n'est pas de savoir si pareille mesure peut être prise car, en tant qu'expression de la sécurité collective de la communauté internationale, le Conseil de sécurité peut prendre ce type de mesure chaque fois qu'il considère que la paix et la sécurité internationales sont menacées. Le Conseil pourrait bien devoir être prêt à se montrer beaucoup plus ferme sur ces questions en prenant des mesures plus résolues plus tôt que par le passé.

195. Mis à part les aspects liés à la légalité, il s'agira au nom du principe de prudence, ou de légitimité, de savoir s'il *faut* prendre une mesure préventive : la question capitale est de savoir s'il y a des preuves crédibles que la menace en question existe bel et bien (compte tenu à la fois des moyens et de l'intention délibérée) et si l'intervention militaire est la seule mesure raisonnable en l'espèce. Nous reviendrons plus loin sur ces questions.

196. Sans doute certains États estimeront-ils toujours qu'ils ont l'obligation envers leurs citoyens ainsi que la capacité de faire tout ce qu'ils estiment devoir faire, sans s'embarrasser des contraintes de la procédure collective du Conseil de sécurité. Cette attitude pouvait se comprendre du temps de la guerre froide, lorsque l'Organisation des Nations Unies n'offrait manifestement pas un système efficace de sécurité collective, mais le monde a changé et on est beaucoup plus exigeant pour ce qui est du respect de la légalité.

197. Si certains États préfèrent contourner le Conseil de sécurité, c'est peut-être qu'ils n'ont pas confiance dans la qualité et l'objectivité de son mécanisme de prise de décisions. Les décisions du Conseil manquent bien souvent de cohérence, de force persuasive, et ne répondent pas toujours pleinement aux exigences très réelles de la sécurité des États et des personnes. Mais la solution n'est pas de réduire le Conseil à l'impuissance et à l'inutilité. Il s'agit de travailler de l'intérieur pour l'améliorer, notamment de la manière que nous proposons dans le présent rapport.

**198. Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies confère au Conseil de sécurité tous les pouvoirs nécessaires pour traiter de tous les types de menace contre la sécurité auxquels les États sont confrontés. Il ne s'agit pas de chercher à remplacer le Conseil de sécurité en tant que source d'autorité, mais d'en améliorer le fonctionnement.**

### **3. Le Chapitre VII de la Charte, les menaces intérieures et l'obligation de protection**

199. La Charte des Nations Unies n'est pas des plus claires lorsqu'il s'agit de sauver des vies dans les pays où se produisent des atrocités massives. Elle réaffirme bien la « foi dans les droits fondamentaux de l'homme », mais elle ne fait pas grand-chose pour les défendre, et le paragraphe 7 de l'Article 2 interdit toute intervention « dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ». C'est ce qui a suscité un débat sans fin au sein de la communauté internationale, entre les tenants du « droit d'ingérence » en cas de catastrophe causée par l'homme, et ceux qui font valoir que, malgré tous les pouvoirs que lui confère le Chapitre VII

s'agissant de « maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales », il est interdit au Conseil de sécurité d'autoriser quelques mesures coercitives que ce soit à l'encontre d'un État souverain, quels que soient les événements qui se produisent à l'intérieur de ses frontières.

200. En vertu de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Convention sur le génocide), les États sont convenus que le génocide, qu'il soit commis en temps de paix ou en temps de guerre, constitue un crime au regard du droit international qu'ils s'engagent à prévenir et réprimer. Depuis lors, il est admis qu'un génocide, où qu'il soit commis, représente une menace pour la sécurité de tous et ne devrait jamais être toléré. Le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures ne saurait être invoqué pour défendre des actes de génocide ou d'autres atrocités telles que des violations massives du droit international humanitaire ou des nettoyages ethniques massifs, qui peuvent être dûment considérés comme une menace pour la sécurité internationale et amener de ce fait le Conseil de sécurité à prendre des mesures.

201. Les catastrophes humanitaires qui se sont succédé en Somalie, en Bosnie-Herzégovine, au Rwanda, au Kosovo et actuellement au Darfour, ont attiré l'attention non seulement sur l'immunité de gouvernements souverains mais aussi sur leurs responsabilités, tant envers leurs propres populations que devant la communauté internationale au sens large. Il est de plus en plus admis qu'il s'agit non pas du « droit d'ingérence » d'un État quelconque, mais de « l'obligation de protection » de *chaque* État lorsqu'il s'agit de personnes victimes d'une catastrophe évitable – massacre et viol, nettoyage ethnique par l'expulsion forcée et la terreur, privation délibérée de nourriture et exposition aux maladies. Et il est de plus en plus admis que, si c'est aux gouvernements souverains qu'il incombe au premier chef de défendre leurs propres citoyens contre ce type de catastrophe, cette responsabilité devrait être assumée par la communauté internationale lorsque les gouvernements en question ne peuvent pas ou ne veulent pas assurer cette protection, la tâche de la communauté internationale allant de la prévention et de la réaction face à la violence, selon que de besoin, à la reconstruction de sociétés désagrégées. Il faudrait s'attacher essentiellement à faire cesser la violence par la médiation ou d'autres moyens et à la protection de la population, notamment par l'envoi sur les lieux de missions humanitaires, de défense des droits de l'homme et de police. S'il faut y recourir, la force ne devrait être déployée qu'en dernier recours.

202. Le Conseil de sécurité n'a jusqu'ici guère fait preuve de cohérence ou d'efficacité en pareilles situations, intervenant bien souvent trop tard, sans détermination, voire pas du tout. Toutefois, le Conseil et la communauté internationale en sont venus petit à petit à accepter que, en vertu du Chapitre VII et conformément à la nouvelle norme de l'obligation collective internationale de protection, il puisse toujours autoriser une intervention militaire pour réparer en tel pays des torts énormes, s'il est disposé à déclarer que la situation représente une menace pour la paix et la sécurité internationales, ce qui ne devrait pas être malaisé en cas de violation du droit international.

**203. Nous souscrivons à la nouvelle norme prescrivant une obligation collective internationale de protection, dont le Conseil de sécurité peut s'acquitter en autorisant une intervention militaire en dernier ressort, en cas de génocide et d'autres tueries massives, de nettoyage ethnique ou de violations graves du**

**droit international humanitaire, que des gouvernements souverains se sont révélés impuissants ou peu disposés à prévenir.**

## **B. La question de la légitimité**

204. L'efficacité du système mondial de sécurité collective, comme dans le cas de tout ordre juridique, dépend finalement, non seulement de la légalité des décisions, mais aussi de la manière dont leur légitimité est généralement perçue – décisions prises sur la base d'éléments de preuve solides et justifiées sur le plan moral comme sur le plan juridique.

205. Si le Conseil de sécurité veut gagner le respect dont il a besoin en tant que principal organe du système de sécurité collective, il est indispensable que ses décisions les plus importantes, celles qui ont le plus de portée, celles qui vont déterminer le sort de nombreuses personnes, soient mieux prises, mieux justifiées et mieux communiquées. En particulier, en décidant d'autoriser ou pas le recours à la force, le Conseil devrait adopter et prendre systématiquement en compte une série de directives convenues, en allant tout droit à la question de savoir, non pas si la force *peut* légalement être employée, mais si la morale et le bon sens *commandent* qu'elle le soit.

206. Les directives que nous proposons n'auront pas l'heur de plaire à tout le monde dans tous les cas. Elles ne prétendent pas garantir à coup sûr que le résultat objectivement le meilleur sera toujours atteint, mais visent à maximiser les chances de parvenir à un consensus au Conseil de sécurité quant à l'opportunité ou non de recourir à des mesures coercitives, y compris l'intervention armée, à assurer l'appui international le plus large possible à toute décision que le Conseil de sécurité pourrait prendre, et à réduire le risque que certains États Membres court-circuitent le Conseil de sécurité.

**207. Pour déterminer s'il doit autoriser ou approuver l'usage de la force militaire, le Conseil de sécurité devrait toujours examiner, quelles que soient les autres considérations dont il puisse tenir compte, au moins les cinq critères fondamentaux de légitimité suivants :**

a) *Gravité de la menace.* La nature, la réalité et la gravité de la menace d'atteinte à la sécurité de l'État ou des personnes justifient-elles de prime abord l'usage de la force militaire? En cas de menaces intérieures, y a-t-il un risque de génocide et autres massacres, de nettoyage ethnique ou de violations graves du droit international humanitaire, effectifs ou imminents?

b) *Légitimité du motif.* Est-il évident que l'opération militaire envisagée a pour objet principal de stopper ou d'éviter la menace en question, quelles que soient les autres considérations ou motivations en présence?

c) *Dernier ressort.* Toutes les options non militaires pour faire face à la menace ont-elles été examinées et peut-on penser raisonnablement que les autres mesures sont vouées à l'échec?

d) *Proportionnalité des moyens.* L'ampleur, la durée et l'intensité de l'intervention militaire envisagée sont-elles le minimum requis pour faire face à la menace en question?

e) *Mise en balance des conséquences.* Y a-t-il des chances raisonnables que l'intervention militaire réussisse à faire pièce à la menace en question, les conséquences de l'action ne devant vraisemblablement pas être pires que les conséquences de l'inaction?

208. Ces directives régissant l'usage de la force devraient être consignées dans des résolutions déclaratoires du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale.

209. Nous pensons également qu'il serait utile que tous les États Membres, qu'ils soient membres ou non du Conseil de sécurité, souscrivent à ces directives.

## X. Moyens d'imposition de la paix et de maintien de la paix

210. Une fois que le Conseil de sécurité décide d'autoriser l'usage de la force, il reste à déterminer s'il dispose des moyens nécessaires pour appliquer cette décision. Ces dernières années, l'exécution des décisions autorisant l'usage de la force militaire aux fins d'imposition de la paix a été confiée essentiellement à des forces multinationales. Des Casques bleus agents du maintien de la paix, revêtus de l'uniforme de l'ONU et placés sous son commandement direct, sont plus souvent déployés lorsque les forces sont autorisées avec l'assentiment des parties au conflit, pour aider à l'application d'un accord de paix ou surveiller les lignes de cessez-le-feu après la cessation des combats.

211. La tendance à qualifier les missions de maintien de la paix d'« opérations en vertu du Chapitre VI » et les missions d'imposition de la paix d'« opérations en vertu du Chapitre VII », c'est-à-dire reposant sur l'assentiment ou sur la coercition, respectivement, n'a pas facilité l'examen des moyens requis. Ces formules sont également fréquemment utilisées pour distinguer les missions n'impliquant pas un usage de la force entraînant mort d'homme à des fins autres que la légitime défense de celles qui y font appel.

212. Ces deux descriptions sont dans une certaine mesure propres à induire en erreur. Il y a effectivement une différence entre les opérations dont l'usage vigoureux de la force fait partie intégrante dès le départ, comme par exemple les interventions en cas d'invasion transfrontière ou d'explosion de violence (auquel cas, ces dernières années, des forces multinationales ont généralement été autorisées) et celles où on peut raisonnablement penser qu'il ne faudra peut-être pas recourir à la force, comme par exemple les opérations traditionnelles de maintien de la paix visant à surveiller et vérifier un cessez-le-feu, ou les missions d'aide à l'application d'accords de paix (où les Casques bleus constituent toujours la norme).

213. Il n'empêche que ces deux types d'opération doivent faire l'objet d'une autorisation du Conseil de sécurité (à l'exception des cas de légitime défense visés à l'Article 51) et, pour les opérations de maintien de la paix tout comme celles d'imposition de la paix, il est désormais d'usage d'invoquer le Chapitre VII (même si cela n'est pas toujours du goût des fournisseurs de contingents), étant entendu que l'environnement le plus paisible peut se dégrader – lorsque des trublions viennent saboter un accord de paix en mettant les civils en danger – et qu'il est souhaitable d'avoir une certitude absolue de la capacité de la mission de riposter par la force si nécessaire. Il ne faut pas non plus exagérer la différence entre les opérations en vertu du Chapitre VI et en vertu du Chapitre VII : il ne fait guère de doute que les

missions de maintien de la paix décidées en vertu du Chapitre VI (et donc sans pouvoir coercitif) ont le droit de faire usage de la force en état de légitime défense, et il est généralement entendu que ce droit s'étend à « la défense de la mission ».

214. Ce qui pose véritablement problème, dans tout déploiement de forces, quels qu'en soient la configuration et le rôle, c'est de faire en sorte a) qu'elles aient un mandat approprié, clair et bien compris, applicable à toute situation pouvant raisonnablement être envisagée, et b) qu'elles soient dotées de toutes les ressources nécessaires pour s'acquitter intégralement de leur mandat.

215. La demande en personnel, pour les grandes missions d'imposition de la paix et de maintien de la paix, continue de dépasser l'offre. À la fin de 2004, plus de 60 000 agents du maintien de la paix sont déployés dans 16 missions de par le monde. Si les efforts internationaux se poursuivent pour mettre un terme aux guerres qui perdurent en Afrique, le nombre d'agents de maintien de la paix nécessaires ne tardera pas à augmenter considérablement. Faute d'un accroissement suffisant du personnel disponible, certains des pires échecs du maintien de la paix des Nations Unies enregistrés dans les années 90 risquent de se répéter.

216. Les disponibilités globales en personnel souffrent actuellement du fait que les forces armées de nombreux pays restent configurées selon les exigences de la guerre froide, moins de 10 % des éléments en tenue pouvant être déployés à un moment quelconque, ainsi que du fait que rares sont les pays qui disposent de moyens de transport et logistiques suffisants pour déplacer et ravitailler les éléments disponibles. Si l'on veut que le maintien de la paix et, dans les cas extrêmes, l'imposition de la paix, restent un instrument efficace et accepté de sécurité collective, davantage d'agents de maintien de la paix doivent être disponibles. **Les pays développés ont dans ce domaine des responsabilités singulières et devraient s'employer davantage à transformer leurs forces actuelles en contingents adaptés à des opérations de paix.**

217. Si l'on veut réagir rapidement et efficacement aux grands problèmes de l'heure, il faut disposer d'une capacité fiable de déploiement rapide de personnel et de matériel aux fins du maintien de la paix et du maintien de l'ordre. Les États qui disposent de moyens de transport aérien ou maritime au niveau mondial ou régional devraient les mettre à la disposition des Nations Unies, soit à titre gracieux, soit dans le cadre négocié du remboursement des dépenses supplémentaires liées à l'utilisation de ces moyens par les Nations Unies.

218. **Les États Membres devraient soutenir vigoureusement l'action du Département des opérations de maintien de la paix du Secrétariat de l'ONU, en faisant fond sur les importants travaux du Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies (voir A/55/305-S/2000/809) pour mieux utiliser les stocks stratégiques pour déploiement rapide, les arrangements relatifs aux forces en attente, les fonds d'affectation spéciale et autres mécanismes, de façon à respecter les délais plus serrés qu'exige un déploiement efficace.**

219. Il y a cependant peu de chances que la demande d'intervention rapide puisse être satisfaite uniquement au moyen des mécanismes des Nations Unies. Nous saluons la décision de l'Union européenne de mettre en place des bataillons autonomes de réaction rapide prêts à renforcer les missions des Nations Unies. **Les autres entités dotées de moyens militaires perfectionnés devraient être**

**encouragées à mettre en place des capacités analogues jusqu'au niveau de la brigade et à les mettre à la disposition de l'Organisation des Nations Unies.**

## **Coopération régionale**

220. Depuis le milieu des années 90, la tendance est à la multiplication des missions de maintien de la paix à l'échelle régionale et sous-régionale. Cette tendance permet d'espérer la mise en place de capacités régionales permettant de combler les lacunes dans les effectifs d'agents de maintien de la paix et devrait renforcer, et non pas réduire, l'aptitude des Nations Unies à intervenir lorsque des Casques bleus sont nécessaires. D'où l'obligation pour le Conseil de sécurité et les organisations régionales de collaborer étroitement et de conjuguer leurs efforts pour maintenir la paix et faire en sorte que les opérations régionales respectent les normes universelles en matière de droits de l'homme. Nous examinerons cette question dans la quatrième partie.

## **XI. La consolidation de la paix au lendemain de conflits**

### **A. Le rôle des forces de maintien de la paix**

221. Il est souvent nécessaire, après un conflit, de ramener la confiance et d'assurer la sécurité des citoyens ordinaires qui s'efforcent de se remettre sur pied et de retrouver leur vie. La médiation et la mise en œuvre des accords de paix qui en sont issus donnent des chances de rompre le cycle de violence qui sévit dans nombre de pays ravagés par la guerre. Les moyens consacrés à la mise en œuvre des accords de paix et à la consolidation de la paix sont au nombre des meilleurs investissements propres à prévenir le retour des conflits, risque bien réel dans tout pays qui a connu la guerre civile.

222. La mise en œuvre d'un accord de paix mettant fin à une guerre civile pose des problèmes très particuliers aux forces de maintien de la paix. Pour rétablir la paix après une guerre civile, il faut surmonter d'énormes problèmes de sécurité; il en va différemment des lendemains de guerre entre États. Des saboteurs, des factions qui trouvent que l'accord de paix porte atteinte à leurs intérêts, à leur pouvoir ou à leur idéologie ont recours à la violence pour le saper ou le briser. Les activités de maintien de la paix échouent lorsque les moyens consentis et la stratégie adoptée ne sont pas à la mesure des défis à relever – comme on a pu le voir maintes fois dans les années 90, au Rwanda et en Sierra Leone, par exemple. Toute opération de maintien de la paix déployée pour appliquer un accord de paix doit être dotée des moyens voulus pour faire échec à ceux qui voudraient le saboter. Il faudrait établir un plan de secours pour faire face à une opposition active dès le stade de la conception de la mission, et ne pas doter une force des effectifs nécessaires pour riposter, c'est l'exposer à l'agression. Dans certains cas, l'accord de paix suscite une opposition non pas tactique mais fondamentale. La leçon doit être retenue : un accord de paix accepté par un gouvernement ou des rebelles qui violent les droits de l'homme ou encouragent de telles violations est sans valeur et inapplicable. Ces situations ne se prêtent pas à des activités de maintien de la paix reposant sur le consentement des uns et des autres : c'est par une action concertée qu'il faut s'y attaquer. **Il faudrait que le Secrétaire général recommande des effectifs**

**suffisants pour dissuader les factions hostiles ou pour leur faire échec, et que le Conseil de sécurité les approuve.**

223. Dans la plupart des cas, il s'agit également d'assurer la police et le maintien de l'ordre, et la lenteur de la mise en place des contingents de police gêne le bon déroulement des opérations. **L'ONU devrait disposer d'un petit effectif (entre une cinquantaine et une centaine) d'agents et de commandants de police expérimentés, qui effectueraient les évaluations d'avant mission et organiseraient la mise en route des composantes police des opérations de paix, et l'Assemblée générale devrait la doter de ces moyens.**

## **B. La consolidation de la paix en général**

224. Il peut être indispensable, pour mettre un terme à un conflit, de déployer des forces chargées d'imposer et de maintenir la paix, mais le redressement à long terme exige bien davantage. Il faut absolument se pencher sérieusement sur les multiples aspects de l'entreprise de consolidation de la paix à long terme, et faute d'investir assez dans cette entreprise, une reprise du conflit devient probable.

225. Aussi bien à la veille de l'éclatement d'une guerre civile que pendant la période du retour à la paix, ni l'ONU ni la communauté internationale en général, y compris les institutions financières internationales, ne sont bien organisées pour aider un pays où on s'efforce de consolider la paix. Une fois que les forces de maintien de la paix ont quitté le pays, le Conseil de sécurité s'en désintéresse. Le Conseil économique et social a bien créé plusieurs comités spécialement chargés de s'occuper de certaines situations, mais les résultats sont inégaux et même les partisans de cette solution conviennent que ces comités n'ont pas réussi à mobiliser les ressources indispensables pour faciliter la transition. Ce qu'il faut, c'est un organe intergouvernemental unique qui s'occupe exclusivement de la consolidation de la paix, qui ait le droit et les moyens de surveiller de près les pays à risque, d'amener les donateurs, organismes, programmes et institutions financières à agir de concert, et de mobiliser des ressources financières en vue d'une paix durable. Nous reviendrons sur cet impératif plus loin, dans la quatrième partie.

226. De même, sur le terrain, nombreux sont les différents éléments du système des Nations Unies et de la communauté internationale en général qui concourent, sous une forme ou sous une autre, à la consolidation de la paix, mais ils agissent trop lentement et sans la coordination voulue. Les autorités nationales devraient être au centre des activités de coordination, et recevoir l'appui de présences cohérentes représentant les Nations Unies et les autres acteurs internationaux. De solides mécanismes de coordination sur le terrain faisant intervenir gouvernements, donateurs bilatéraux, institutions financières internationales ainsi que le coordonnateur des Nations Unies (le Représentant spécial du Secrétaire général ou le coordonnateur résident), en tant que représentant des fonds, programmes et organismes des Nations Unies, ne contribuent pas peu à la consolidation de la paix. **Les représentants spéciaux devraient être habilités à collaborer à la mise en place de tels mécanismes avec les parties concernées, recevoir des instructions à cet effet et disposer de moyens qui leur permettent d'assurer avec efficacité leur fonction de coordination, notamment en veillant à ce que les organismes des Nations Unies procèdent à des évaluations et mènent leurs activités selon un scénario qui cadre avec les priorités du gouvernement.**

227. Il est d'autant plus important de bien utiliser les ressources que souvent les opérations de maintien de la paix ne disposent pas des moyens qu'il faut. La démobilisation des combattants est la clef de la réussite de toute opération de maintien de la paix. Tant qu'elle n'a pas eu lieu, on ne peut pas mettre fin à la guerre civile et l'on n'a guère de chances d'atteindre d'autres objectifs d'importance critique que sont par exemple la démocratisation, la justice et le développement. Néanmoins, on a pu observer maintes fois que la démobilisation n'était pas une priorité pour les bailleurs de fonds. Or toute opération de maintien de la paix doit disposer des moyens de démobiliser et de désarmer les combattants; c'est incontournable. Les tâches correspondantes devraient être prévues au budget statutaire des opérations de maintien de la paix, sous l'autorité du chef de mission. **Le Conseil de sécurité devrait prescrire des programmes de désarmement et de démobilisation financés au moyen des budgets statutaires, et l'Assemblée générale devrait en autoriser le financement.**

228. Encore faut-il prévoir des ressources pour les activités de réinsertion et de relèvement, faute de quoi le chômage des jeunes sera source de délinquance et de violence, ce qui au bout du compte mènera à la reprise du conflit. **Il faudrait créer un fonds permanent pour la consolidation de la paix, doté d'au moins 250 millions de dollars, qui servirait à financer aussi bien les dépenses ordinaires d'un gouvernement qui fait ses premiers pas que des programmes clefs de redressement et de réinsertion menés par des organismes.**

229. Outre créer un climat de sécurité, la consolidation de la paix doit essentiellement permettre de bâtir des institutions publiques efficaces et capables, de concert avec la société civile, de constituer un cadre consensuel de gouvernement fondé sur la légalité. Des investissements même modestes dans la sécurité des civils – réforme de la police, de l'appareil judiciaire et des moyens d'assurer le respect de la légalité, renforcement des moyens nationaux dans le domaine des droits de l'homme et de la réconciliation ainsi que sur le plan de la qualité des services publics – contribuent pour beaucoup à l'entreprise de longue haleine qu'est la consolidation de la paix. On devrait en tenir compte dans les politiques de l'ONU, des institutions financières internationales et des donateurs, et en faire une priorité dans les choix de politiques et de financement à long terme.

230. Pour ce faire, les représentants de l'ONU sur le terrain (y compris les chefs d'opération de maintien de la paix) doivent bénéficier d'un appui spécialisé en matière de stratégies globales de consolidation de la paix, en particulier dans le domaine de la primauté du droit. La création du Bureau d'appui à la consolidation de la paix (voir la quatrième partie ci-après) viendrait répondre à cet impératif.

## **XII. La protection des civils**

231. Dans bien des guerres civiles, les combattants s'en prennent impunément aux civils et aux humanitaires. Au-delà des victimes directes de la violence, la faim, la maladie ou l'effondrement du système de santé publique font beaucoup plus de victimes que les armes à feu ou les bombes. Les violations des droits de l'homme et la violence dirigée contre les femmes sont monnaie courante.

232. Au regard du droit international, la responsabilité de la protection des civils contre les souffrances causées par la guerre incombe aux belligérants, États ou non. Le droit international humanitaire, qui définit une protection minimale et des

normes applicables en période de conflit armé aux personnes les plus vulnérables, y compris les femmes, les enfants et les réfugiés, doit être respecté.

**233. Tous les combattants doivent respecter les dispositions des Conventions de Genève. Tous les États Membres doivent signer et ratifier tous les traités touchant la protection des civils, dont la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, les Conventions de Genève, le Statut de Rome de la Cour pénale internationale et toutes les conventions relatives aux réfugiés et y donner suite.**

234. L'aide humanitaire est un moyen indispensable de permettre aux gouvernements de s'acquitter de cette responsabilité. Elle a pour vocation première de venir en aide à la population civile, de réduire ses souffrances au minimum et d'assurer sa survie de sorte qu'une fois la guerre terminée, elle puisse se remettre sur pied. Mais cela n'est pas possible sans aide, si bien que les donateurs doivent financer intégralement, et de manière équitable, la protection humanitaire et les opérations d'assistance.

235. S'inspirant en partie de travaux entrepris par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés et de campagnes vigoureuses menées par des organisations non gouvernementales, le Secrétaire général a établi un programme d'action en 10 points pour la protection des civils en période de conflit armé. Tous les intervenants – États, organisations non gouvernementales et organisations internationales – devraient en tenir compte dans l'action qu'ils mènent pour protéger les civils pendant les conflits armés.

236. Parmi les éléments de ce programme d'action, on retiendra surtout la question de l'accès aux civils, qui est régulièrement refusé, souvent sans vergogne. Le personnel humanitaire des Nations Unies sur le terrain, ainsi que les représentants des services politiques et de maintien de la paix de l'ONU, doivent être formés à la négociation en la matière et bénéficier d'un appui solide. Pour cela, il faudrait également que les initiatives bilatérales soient mieux coordonnées. Le Conseil de sécurité peut recourir à des missions sur le terrain et à d'autres mesures diplomatiques pour améliorer l'accès aux civils et leur protection.

237. Les violations particulièrement scandaleuses, par exemple celles qui sont commises lorsque des groupes armés militarisent des camps de réfugiés, doivent provoquer une réaction vigoureuse de la part de la communauté internationale, y compris de la part du Conseil de sécurité agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte. Tout en voyant dans cette militarisation une menace contre la paix et la sécurité, le Conseil ne s'est toujours pas donné les moyens de s'attaquer au problème et n'en a pas manifesté la volonté. **Le Conseil devrait appliquer intégralement les dispositions de la résolution 1265 (1999) relative à la protection des civils en période de conflit armé.**

238. Le recours à la violence sexuelle comme arme dans un conflit ne laisse de préoccuper. Les composantes droits de l'homme des opérations de maintien de la paix devraient recevoir mandat exprès et des moyens suffisants pour enquêter sur les violations des droits fondamentaux des femmes et en rendre compte. La résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité relative aux femmes, à la paix et à la sécurité, ainsi que l'évaluation effectuée par des experts indépendants qui a suivi, comportent d'importantes recommandations concernant la protection des femmes. **Le Conseil**

---

**de sécurité, les organismes des Nations Unies et les États Membres devraient appliquer intégralement ces recommandations.**

### **La sécurité du personnel des Nations Unies**

239. L'ONU ne pourra protéger les civils et aider à mettre fin aux conflits que dans la mesure où la sécurité de son personnel, qui se dégrade depuis le milieu des années 90, sera garantie. Pour qu'elle puisse maintenir une présence en quelque lieu et agir efficacement et en toute sécurité, quatre conditions doivent être réunies : elle doit pouvoir accomplir pleinement sa mission; elle doit être à l'abri de toute immixtion des États Membres dans ses activités; son personnel doit observer la plus stricte neutralité; elle doit disposer d'un service de sécurité hautement qualifié et ayant accès aux renseignements et aux évaluations des menaces dont disposent les États Membres. Le Secrétaire général a recommandé qu'un tel service soit créé et que la direction en soit confiée à un fonctionnaire relevant directement de lui. **Les États Membres devraient approuver la création de la Direction de la sécurité et en financer intégralement les opérations; ils devraient aussi à titre prioritaire aider le Secrétaire général à mettre en place, en 2005, un nouveau système de sécurité du personnel.**

## Quatrième partie

# Une Organisation plus efficace pour le XXI<sup>e</sup> siècle

### *Vue d'ensemble*

Loin d'une entreprise utopique, l'ONU se voulait un système de sécurité collective qui fonctionne. La Charte des Nations Unies a accordé aux États les plus puissants le statut de membre permanent du Conseil de sécurité et le droit de veto, à charge pour eux d'exercer leur pouvoir pour le bien commun et de promouvoir et de respecter le droit international. Comme Harry Truman, alors Président des États-Unis, l'a fait observer dans son discours à la dernière séance plénière de la Conférence fondatrice de l'Organisation, « il nous faut tous, quelle que soit notre puissance, admettre que nous ne devons pas nous autoriser à toujours faire ce que nous voulons ».

Il est aussi important aujourd'hui qu'en 1945, lorsqu'on aborde la question de la réforme de l'Organisation, de faire la part de la force et celle des principes. Qu'elles méconnaissent la réalité même du rapport des forces en présence, toutes recommandations seraient vouées à l'échec ou à ne pas être prises au sérieux, mais, qu'elles soient l'expression de l'équilibre des forces, dans sa sécheresse, sans chercher à faire prévaloir les principes internationaux, elles n'auraient guère de chances de remporter l'adhésion du plus grand nombre sans laquelle on ne peut pas avoir de prise sur les comportements sur la scène internationale.

Les changements proposés doivent répondre à un besoin bien ancré dans la réalité. Rechercher le changement pour le changement nous conduirait sans doute sur le sentier battu des débats interminables sur la réforme qui ont rempli la dernière décennie. La question déterminante est celle-ci : le changement proposé aide-t-il à faire face au défi posé par une menace particulièrement redoutable?

D'un bout à l'autre de nos travaux, nous avons cherché à déceler les faiblesses institutionnelles dans les dispositifs d'intervention actuels face aux menaces. Voici celles qu'il est le plus urgent de corriger :

- L'Assemblée générale a perdu sa vitalité et elle ne concentre pas bien son attention sur les problèmes les plus pressants du moment.
- Il faudra à l'avenir que le Conseil de sécurité agisse davantage qu'il ne réagit. Afin que ce soit possible, il faudrait que ceux qui contribuent le plus à l'Organisation sur les plans financier, militaire et diplomatique participent davantage aux décisions du Conseil, et que ceux qui y participent contribuent davantage à l'Organisation. Pour accomplir tout ce que nous attendons de lui, le Conseil doit être investi d'une crédibilité, d'une légitimité accrues et être plus représentatif.
- Il y a un grand vide institutionnel à combler s'agissant de traiter du sort des pays soumis à des tensions ou sortant d'une période de conflit. Il arrive souvent que ces pays ne reçoivent pas l'attention, les conseils sur les politiques à suivre et les ressources dont ils auraient besoin.

- Le Conseil de sécurité n'exploite pas au mieux les avantages qu'il peut tirer de la coopération avec les organisations régionales et sous-régionales.
- Il faudrait absolument mettre en place de nouveaux mécanismes institutionnels pour faire face aux menaces d'ordre économique et social qui pèsent sur la sécurité internationale.
- La Commission des droits de l'homme manque de légitimité, ce qui jette une ombre sur la réputation de l'ONU dans son ensemble.
- Il faudrait relever le niveau de qualité professionnelle du Secrétariat, mieux l'organiser et le rendre bien mieux à même de mener une action concertée.

À elles seules, les réformes que nous proposons ne rendront pas l'Organisation plus efficace. Si les États Membres ne se mettent pas d'accord sur le consensus concernant les questions de sécurité défini dans le présent rapport, les réalisations de l'ONU seront en deçà des attentes. La force des institutions dépendra toujours de l'énergie, des ressources et de l'attention que les États Membres et leurs dirigeants voudront bien leur consacrer.

### XIII. L'Assemblée générale

240. L'Assemblée générale est avant tout un organe universel, où sont représentés presque tous les États de la planète. Il faut mettre à profit la légitimité sans équivalent dont elle jouit pour se rapprocher d'un consensus mondial sur les grands problèmes les plus brûlants du moment. Nous ne saurions surestimer combien il importe de tenir chaque année un débat général qui est l'occasion pour chaque gouvernement d'exposer ses vues et permet, singulièrement, de prendre le pouls de la communauté internationale. L'Assemblée est un lieu de dialogue et de consensus irremplaçable. **Les États Membres devraient saisir l'occasion que leur offrira le Sommet de 2005 sur les suites données à la Déclaration du Millénaire pour dégager un nouveau consensus autour d'une conception plus large et plus opératoire de la sécurité collective.**

241. Les maîtres mots du renforcement du rôle de l'Assemblée générale sont rigueur et méthode. L'Assemblée se dissipe souvent en se noyant dans des débats sur des vétilles ou des questions dépassées. Incapable de trancher la moindre question, elle n'a pas de prise sur les événements. Son ordre du jour surchargé et figé produit des débats répétitifs. S'il est vrai que certaines de ses résolutions ont une grande importance, par exemple la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, ou la Déclaration du Millénaire de 2000, bien d'autres sont répétitives, obscures ou inapplicables, ce qui nuit à sa crédibilité. Mais ce n'est pas en entrant dans le maquis des procédures pour corriger ce qui pêche que l'on fera de l'Assemblée un instrument plus efficace qu'il ne l'est aujourd'hui. On n'y parviendra que si tous ses membres se montrent décidés à tourner résolument la page.

242. **Les États Membres devraient s'efforcer à nouveau de permettre à l'Assemblée générale de tenir son rôle de principal organe délibérant du système des Nations Unies. Pour cela, son ordre du jour doit être allégé et mieux pensé, de sorte qu'il réponde aux défis auxquels la communauté**

**internationale doit faire face. Si les commissions n'étaient pas ouvertes à tous et centraient mieux leurs débats, les résolutions présentées à la plénière pourraient être plus percutantes et de meilleure qualité.**

243. Nous sommes convaincus que la société civile et les organisations non gouvernementales peuvent apporter des connaissances utiles et des points de vue intéressants concernant les problèmes mondiaux. **Nous approuvons la recommandation formulée dans le récent rapport du Groupe de personnalités éminentes sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la société civile (voir A/58/817), selon laquelle l'Assemblée générale devrait mettre en place un mécanisme amélioré qui permette d'entretenir un dialogue systématique avec les organisations de la société civile.**

#### **XIV. Le Conseil de sécurité**

244. Les fondateurs de l'ONU ont investi le Conseil de sécurité de la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Le Conseil devait permettre à l'organisation mondiale d'intervenir résolument pour prévenir et écarter les menaces. On n'a pas entendu en faire une entité purement représentative, il se voulait un organe responsable, capable de décider et d'agir. Ses cinq membres permanents sont investis du droit de veto, mais on attendait aussi d'eux qu'ils en fassent plus que les autres au service de la sécurité planétaire. Il est expressément dit, à l'Article 23 de la Charte, que la composition du Conseil dans son ensemble doit tenir compte non seulement du principe d'une répartition géographique équitable mais aussi de la contribution des Membres de l'Organisation au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

245. Si les menaces et les défis qui guettent la paix et la sécurité internationales, de même que les rapports de force entre ses membres, ont changé de physionomie depuis sa création, le Conseil n'a quant à lui guère évolué. Ses décisions ne peuvent pas être appliquées par ses seuls membres, elles nécessitent la participation d'autres États sur les plans militaire, financier et politique. Ses décisions et ses mandats ont souvent pâti du défaut de réalisme, de l'insuffisance de ressources et de l'absence de volonté politique. Le Secrétaire général en est souvent réduit à quémander les moyens d'appliquer les décisions du Conseil. En outre, qu'il ne soit pas assez représentatif fait que ses décisions ne rencontrent pas la plus large adhésion.

246. Depuis la fin de la guerre froide, le Conseil a gagné en efficacité, de même qu'il est devenu plus enclin à agir, mais il n'a pas toujours fait preuve d'équité, de constance ou d'efficacité face au génocide ou à d'autres atrocités, ce qui a beaucoup nui à son crédit. Les contributions financières et militaires de certains des membres permanents sont modestes au regard du statut spécial dont ils jouissent, et il arrive souvent que les membres non permanents ne puissent pas apporter aux activités de l'Organisation la contribution mise à leur charge par la Charte. Au-delà du recours direct au veto, le fait que les cinq membres permanents puissent refuser que des questions capitales touchant la paix et la sécurité soient inscrites à l'ordre du jour du Conseil a entamé encore la confiance placée dans l'action du Conseil.

247. Or l'expérience a aussi montré que le Conseil de sécurité était l'organe de l'ONU le plus capable d'organiser l'action et d'intervenir promptement en cas de menaces nouvelles.

248. Toute réforme doit donc accroître à la fois l'efficacité et la crédibilité du Conseil et, surtout, faire en sorte qu'il soit mieux à même d'intervenir face aux menaces et plus enclin à le faire. Pour cela, il faudrait que ceux qui contribuent le plus aient davantage voix au chapitre au Conseil, que ceux qui pèsent le plus dans les décisions contribuent davantage et que ceux qui doivent appliquer les décisions soient consultés davantage. Il faudrait en outre bien s'entendre sur la nature des menaces actuelles, les obligations qu'emporte l'élargissement de la notion de sécurité collective, la nécessité d'une action préventive et la question de savoir quand et pour quels motifs le Conseil doit autoriser le recours à la force.

249. **À notre avis, la réforme du Conseil de sécurité doit obéir aux principes suivants :**

a) **Conformément à l'Article 23 de la Charte des Nations Unies, associer davantage à la prise de décisions ceux qui contribuent le plus à l'Organisation sur les plans financier, militaire et diplomatique – c'est-à-dire sous forme de quotes-parts des budgets statutaires, de participation aux opérations de maintien de la paix, de contributions aux activités volontaires de l'ONU dans les domaines de la sécurité et du développement, et d'activités diplomatiques menées dans le sens des objectifs et des mandats de l'Organisation, les pays développés devant tendre plus sérieusement à consacrer – objectif convenu à l'échelon international – 0,7 % de leur produit national brut à l'aide publique au développement, ce qui devrait entrer dans le calcul de la contribution;**

b) **Faire une place dans la prise des décisions à des pays qui soient plus représentatifs de l'ensemble des membres et en particulier du monde en développement;**

c) **Ne pas nuire à l'efficacité du Conseil;**

d) **Démocratiser et responsabiliser le Conseil.**

250. Le Groupe estime que le moment est venu de se prononcer sur l'élargissement du Conseil, en appliquant les critères ci-dessus. En proposant les deux formules bien définies – formules A et B ci-après –, il espère aider à éclairer – voire régler – un débat qui n'a guère que piétiné ces 12 dernières années.

251. Dans les deux cas, les sièges sont répartis entre quatre grandes régions que nous désignons sous les noms suivants : « Afrique », « Asie et Pacifique », « Europe » et « Amériques ». Ce découpage nous paraît utile pour se prononcer sur la composition du Conseil de sécurité, encore que nous ne recommandions pas de modifier la composition des groupes régionaux actuels qui servent notamment aux élections. Certains membres du Groupe, en particulier ceux venus d'Amérique latine, préféreraient que la répartition des sièges repose sur les groupes régionaux actuels.

252. 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 :

<i>Région</i>	<i>Nombre d'États</i>	<i>Sièges permanents (existants)</i>	<i>Nouveaux sièges permanents</i>	<i>Sièges avec mandat de deux ans (non renouvelable)</i>	<b>Total</b>
Afrique	53	–	2	4	<b>6</b>
Asie et Pacifique	56	1	2	3	<b>6</b>
Europe	47	3	1	2	<b>6</b>
Amériques	35	1	1	4	<b>6</b>
<b>Total (formule A)</b>	<b>191</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>13</b>	<b>24</b>

253. **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, auquel s'ajouterait un nouveau siège avec mandat de deux ans non renouvelable, et la répartition serait la suivante :**

<i>Région</i>	<i>Nombre d'États</i>	<i>Sièges permanents (existants)</i>	<i>Nouveaux sièges avec mandat renouvelable de quatre ans</i>	<i>Sièges avec mandat de deux ans (non renouvelable)</i>	<b>Total</b>
Afrique	53	–	2	4	<b>6</b>
Asie et Pacifique	56	1	2	3	<b>6</b>
Europe	47	3	2	1	<b>6</b>
Amériques	35	1	2	3	<b>6</b>
<b>Total (formule B)</b>	<b>191</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>24</b>

254. **Dans l'un et l'autre cas, eu égard à l'Article 23 de la Charte des Nations Unies, un des moyens d'encourager les États Membres à contribuer davantage à la paix et à la sécurité internationales serait que l'Assemblée générale, tenant compte des pratiques établies concernant les consultations régionales, élise les membres du Conseil de sécurité en donnant la préférence, pour les sièges permanents ou à mandat prolongé, aux États qui figurent parmi les trois premiers de leur région, soit par leur quote-part au budget ordinaire, soit par leurs contributions volontaires, soit par les effectifs des contingents fournis aux missions de maintien de la paix des Nations Unies.**

255. Le Groupe est fermement convaincu qu'aucune modification de la composition du Conseil de sécurité ne devrait être immuable. **La question devrait donc être réexaminée en 2020, notamment par référence à ce que les membres permanents et non permanents auront apporté (selon les définitions du paragraphe 249 ci-dessus) à l'efficacité avec laquelle le Conseil aura pris des décisions collectives pour prévenir et écarter les menaces, nouvelles ou non, contre la paix et la sécurité internationales.**

256. Ni l'un ni l'autre modèle n'entraîneraient une diffusion du droit de veto ni une modification des pouvoirs que le Conseil tire de la Charte. Nous comprenons bien que le droit de veto a eu son utilité, les États Membres les plus puissants ayant la garantie que leurs intérêts seraient préservés. Nous n'entrevoions aucun moyen pratique de modifier le pouvoir que le droit de veto confère aux États qui le

détiennent. Il reste que cet élément a un côté anachronique qui sied mal à l'institution, étant donné l'avancée de la démocratie; aussi recommandons-nous vivement qu'il ne soit utilisé que lorsque des intérêts vitaux sont véritablement en jeu. Nous demandons également aux membres permanents de renoncer solennellement, chacun en ce qui le concerne, à faire usage de leur droit de veto en cas de génocide ou de violation massive des droits de l'homme. **Nous recommandons que, quelle que soit la formule retenue, le droit de veto ne soit pas élargi.**

257. **Nous proposons que soit institué un système de « vote indicatif » permettant à un membre du Conseil de sécurité de demander que chacun prenne position publiquement sur un projet de décision.** Dans ce cas, les « non » n'auraient pas force de veto, et le résultat du scrutin n'aurait pas force exécutoire. Le deuxième vote, c'est-à-dire la mise aux voix officielle du projet de résolution, serait régi par les procédures actuelles du Conseil. Nous pensons que cette formule responsabiliserait ceux qui usent de leur droit de veto.

258. Ces dernières années, de nombreuses améliorations ont été apportées de manière informelle, dans le sens de la transparence et de la responsabilisation, à la manière dont sont conduits les débats du Conseil de sécurité et prises ses décisions. Nous rappelons par ailleurs au Conseil que l'Article 44 de la Charte donne aux pays qui fournissent des contingents le droit d'être consultés à propos du déploiement de leurs unités dans une opération décidée par le Conseil. **Nous recommandons que les dispositifs mis en place pour renforcer la transparence et la responsabilisation soient institutionnalisés et consacrés dans le Règlement intérieur du Conseil.**

259. Nombre de délégations siégeant au Conseil de sécurité n'ont pas accès à des conseils d'expert sur les questions militaires. Elles sont pourtant souvent appelées à prendre des décisions lourdes de conséquences sur le plan militaire. Aussi recommandons-nous que le Conseiller militaire du Secrétaire général et ses collaborateurs puissent être consultés par le Conseil, à la demande, afin de fournir des avis techniques et autorisés sur les choix possibles sur le plan militaire.

260. Nous nous réjouissons que la société civile s'intéresse davantage aux travaux du Conseil de sécurité.

## **XV. La Commission de consolidation de la paix**

261. Notre analyse nous a conduits à mettre le doigt sur un vide institutionnel majeur : il n'existe dans tout le système des Nations Unies aucune entité ayant pour mission de prévenir la déliquescence des États et la descente vers la guerre, ou d'aider les pays à réussir leur transition de l'état de guerre à la paix. Il n'est pas étonnant qu'une telle entité n'ait pas été prévue par la Charte, car il y a relativement peu de temps que l'ONU intervient dans des conflits qui, dans une large mesure, sont internes. Mais aujourd'hui, à une époque où des dizaines d'États sont soumis à des tensions ou relèvent de conflits, la communauté internationale a manifestement le devoir d'aider les États à se donner les moyens d'exercer leur souveraineté de manière efficace et responsable.

262. L'ONU a un rôle singulier à jouer dans ce domaine, du fait de sa légitimité internationale et de l'impartialité de ses fonctionnaires, parce qu'elle est capable de

faire appel à du personnel très ouvert culturellement et ayant l'expérience d'une diversité de systèmes administratifs, notamment dans le monde en développement, et en raison de l'expérience qu'elle a acquise récemment dans l'organisation des activités d'administration et d'autorité transitoires.

263. Il faut absolument que le renforcement de ses capacités en matière de consolidation de la paix, au sens le plus large, soit une des priorités de l'Organisation. Celle-ci doit être en mesure d'agir de façon cohérente et efficace dans des domaines très divers, allant de l'alerte rapide à la consolidation de la paix après un conflit en passant par l'action préventive. **Nous recommandons que le Conseil de sécurité, agissant en vertu de l'Article 29 de la Charte des Nations Unies, après avoir consulté le Conseil économique et social, crée une commission de consolidation de la paix.**

264. **La mission de cette commission consisterait essentiellement à déterminer quels sont les pays en difficulté et risquant de sombrer dans la déliquescence; à organiser, en collaboration avec le gouvernement de tel ou tel pays, la fourniture d'une aide préventive afin d'éviter que le mouvement ne s'amplifie; à aider à préparer le passage de l'état de conflit à la consolidation de la paix qui doit suivre; et, en particulier, à mobiliser la communauté internationale aux fins de la consolidation de la paix après les conflits et à entretenir son intérêt aussi longtemps que nécessaire.**

265. La composition exacte de la Commission de consolidation de la paix, ses règles de fonctionnement et son rattachement hiérarchique restent à déterminer, ce qui devrait être fait en tenant compte des orientations suivantes :

a) **La Commission de consolidation de la paix devrait compter un nombre de membres raisonnablement modeste;**

b) **Il conviendrait qu'elle se réunisse selon des modalités différentes selon qu'il s'agit d'examiner des questions de politique générale ou des stratégies par pays;**

c) **Elle devrait être présidée pour une durée d'au moins un an par un de ses membres ayant reçu l'agrément du Conseil de sécurité;**

d) **Outre le Conseil de sécurité, le Conseil économique et social de l'ONU devrait y être représenté;**

e) **Des représentants du pays concerné devraient être invités à assister à ses réunions;**

f) **Le Directeur général du Fonds monétaire international, le Président de la Banque mondiale et, le cas échéant, les patrons des banques de développement régionales devraient être représentés à ses réunions par de hauts responsables convenablement choisis;**

g) **Des représentants des principaux pays donateurs et, le cas échéant, des principaux fournisseurs de contingents, devraient être invités à participer à ses travaux;**

h) **Des représentants d'organisations régionales et sous-régionales devraient être invités à participer à ses travaux lorsque lesdites organisations interviennent activement dans le pays concerné.**

## **Le Bureau d'appui à la consolidation de la paix**

**266. Il conviendrait qu'un bureau d'appui à la consolidation de la paix soit créé au sein du Secrétariat, afin que la Commission de consolidation de la paix dispose des services de secrétariat voulus et que le Secrétaire général puisse intégrer les politiques et stratégies en matière de consolidation de la paix à l'échelle du système, établir les pratiques optimales et apporter un appui coordonné aux opérations hors Siège.**

267. Le Bureau devrait être doté d'un effectif d'une vingtaine de fonctionnaires d'horizons divers issus du système des Nations Unies et justifiant d'une bonne expérience des aspects stratégiques et opérationnels de la consolidation de la paix. Outre l'appui apporté au Secrétaire général et à la Commission de consolidation de la paix, le Bureau pourrait aussi, lorsque cela lui est demandé, fournir une assistance et des conseils aux chefs des opérations de maintien de la paix, ou aux coordonnateurs résidents des Nations Unies, ou aux gouvernements – s'agissant par exemple d'élaborer une stratégie en matière d'arrangements politiques de transition ou de mettre en place de nouvelles institutions publiques. Le Bureau présenterait à la Commission de consolidation de la paix, deux fois par an, une analyse des situations à surveiller qui l'aiderait à organiser ses travaux.

268. Le Bureau devrait aussi tenir des listes d'experts locaux et internationaux, singulièrement de spécialistes de l'après-conflit.

269. Le Bureau devrait être doté d'un conseil consultatif interinstitutions dirigé par le Président du Groupe des Nations Unies pour le développement, qui veillerait à ce qu'il conduise ses activités en coopérant effectivement avec les autres éléments du système qui apportent un appui connexe.

## **XVI. Les organisations régionales**

270. Le Conseil de sécurité sera mieux à même de dominer les événements, lorsqu'il faut prévenir une menace ou y répondre, s'il se sert davantage et mieux des dispositions du Chapitre VII de la Charte qu'il ne l'a fait jusqu'ici.

271. Depuis la création de l'ONU, un nombre considérable de groupements régionaux et sous-régionaux ont vu le jour. Certains ont beaucoup apporté à la stabilité et à la prospérité de leurs membres, et quelques-uns ont commencé à s'intéresser directement aux menaces contre la paix et la sécurité. Nous pensons que l'ONU devrait encourager la création de tels groupements, particulièrement dans des régions du monde qui sont très vulnérables et où il n'existe à l'heure actuelle aucune organisation de sécurité à proprement parler.

272. Il ressort de l'expérience récente que les organisations régionales peuvent être un élément vital du système multilatéral. Leur action ne va pas à l'encontre de celle de l'ONU, mais elle ne dégage pas non plus l'Organisation de la responsabilité principale qui est la sienne en matière de paix et de sécurité. Ce qu'il faut c'est que l'action régionale soit organisée conformément à la Charte et aux buts des Nations Unies et que l'on veille à ce que, lorsque l'Organisation collabore avec une quelconque organisation régionale, elle le fasse de façon plus intégrée qu'elle ne l'a fait jusqu'à présent. Pour cela, les conditions suivantes devront être remplies :

a) **L'autorisation de lancer une opération régionale de maintien de la paix devrait être demandée au Conseil de sécurité dans tous les cas, étant entendu que l'urgence de la situation peut conduire à la demander après le lancement des opérations;**

b) **Les activités de concertation et de coopération entre l'ONU et les organisations régionales devraient être élargies; elles pourraient être consignées officiellement dans un accord portant sur des questions telles que les suivantes : réunions entre chefs de secrétariat, intensification des échanges d'informations et de données d'alerte rapide, activités communes de formation de civils et de militaires et échanges de personnel dans le cadre des opérations de paix;**

c) **En ce qui concerne les capacités régionales et sous-régionales de l'Afrique, les pays donateurs devraient s'engager à mener à bien, sur une période de 10 ans, une campagne d'appui continu aux activités de renforcement des capacités s'inscrivant dans la stratégie globale de l'Union africaine;**

d) **Les organisations régionales dotées de moyens de prévention des conflits ou de maintien de la paix devraient les inscrire dans le cadre du Système de personnels et moyens en attente des Nations Unies;**

e) **Les États Membres devraient accepter que l'ONU offre aux opérations régionales, le cas échéant, un appui sur le plan du matériel, en puisant dans ses propres stocks;**

f) **Il faudrait modifier les règles qui régissent les budgets des opérations de maintien de la paix des Nations Unies pour permettre à l'Organisation de décider, au cas par cas, de financer au moyen de contributions obligatoires des opérations régionales autorisées par le Conseil de sécurité.**

273. Ces dernières années, des organisations créées par des alliances, telles que l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), qui ne sont pas généralement considérées comme des organisations régionales au sens du Chapitre VIII de la Charte mais qui leur ressemblent par certains traits, ont mené des opérations de maintien de la paix en dehors de la zone de leur mandat. Il n'y a rien à redire à cela, à condition que les opérations en question soient autorisées par le Conseil de sécurité et que l'organisation concernée en réponde devant ce dernier. En ce qui concerne l'OTAN, elle peut aussi avoir un rôle utile à jouer en aidant des organisations régionales et des États dotés de moyens plus modestes qu'elle à former et à équiper leurs forces.

## **XVII. Le Conseil économique et social**

274. Les auteurs de la Charte des Nations Unies avaient compris que la paix et la sécurité étaient indissociables du développement économique. Le problème qui se pose sur le plan des institutions est double : d'une part, le pouvoir de décision au niveau international dans le domaine économique, et singulièrement dans les domaines financier et commercial, ayant échappé depuis longtemps à l'ONU, ce n'est pas une réforme des institutions, si ambitieuse soit-elle, qui y changera quoi que ce soit; d'autre part, la Charte a prévu la création d'institutions spécialisées indépendantes des organes principaux de l'Organisation, ce qui a eu pour effet de confiner le Conseil économique et social dans un rôle de coordination. La dispersion

des fonds, programmes et organismes des Nations Unies rend la tâche difficile, même quand les conditions sont les meilleures. Cependant, il ne serait pas réaliste de tenter de placer le Conseil au centre de la prise de décision mondiale en matière de commerce et de finance, ou de lui faire diriger les programmes des institutions spécialisées ou des institutions financières internationales.

275. Pourtant, l'ONU n'est pas dépourvue d'atouts pour traiter des questions de développement économique et social. Premièrement, elle est le seul lieu où les questions de la paix, de la sécurité et du développement peuvent être examinées ensemble, à l'échelon mondial. Deuxièmement, elle a une capacité sans égale de rassembler, ce qui a permis à l'Assemblée générale et aux grandes conférences et sommets organisés ces 30 dernières années de dégager un consensus sur des objectifs acceptés par la communauté internationale, particulièrement dans le domaine social. Troisièmement, ses objectifs rencontrent largement l'adhésion des populations, ce qui lui permet de mobiliser l'opinion publique en leur faveur. **Trois stratégies peuvent aider à démarginaliser le Conseil économique et social et lui permettre de contribuer davantage à la sécurité collective en exploitant les avantages relatifs de l'ONU, comme on le verra dans les paragraphes suivants.**

276. **Premièrement, le Conseil économique et social peut montrer la voie, sur les plan normatif et analytique,** en cette époque où les causes des nombreuses menaces qui pèsent sur le monde et les corrélations qui existent entre elles suscitent de vives controverses. À cette fin,

a) **Nous recommandons que le Conseil économique et social crée un Comité chargé des aspects sociaux et économiques des menaces contre la sécurité,** et qu'il fasse usage des pouvoirs qui sont les siens pour faire réaliser des études et faire avancer la compréhension des menaces d'ordre économique et social qui pèsent sur la paix, ainsi que celle des aspects économiques et sociaux d'autres menaces, par exemple le terrorisme ou la criminalité organisée;

b) Nous nous félicitons de la récente amélioration de la circulation de l'information entre le Conseil économique et social et le Conseil de sécurité, grâce par exemple à des rencontres régulières entre leurs présidents, et nous engageons ces deux organes à systématiser ce genre d'échanges.

277. **Deuxièmement, le Conseil économique et social peut être un lieu où les États prennent la mesure, dans l'ouverture et la transparence, de leur attachement à la réalisation des objectifs de développement les plus importants.**

278. **Troisièmement, le Conseil peut être un lieu de rencontre au plus haut niveau pour ceux qui oeuvrent pour le développement, se transformant de fait en « instance de la coopération pour le développement ».** À cette fin,

a) **L'ordre du jour du Conseil économique et social devrait être repensé; au lieu d'être axé comme il l'est maintenant sur les questions administratives et la coordination des programmes, il devrait être mieux centré, autour des grands thèmes de la Déclaration du Millénaire;**

b) **Il faudrait créer un petit comité exécutif, composé de membres de tous les groupes régionaux et chargé de donner au Conseil économique et social des orientations et des directives pour ses travaux et ses relations avec les principaux organes, organismes et programmes;**

c) Il faudrait tirer parti des rencontres annuelles entre le Conseil économique et social et les institutions de Bretton Woods pour encourager une action collective à l'appui des objectifs du Millénaire et du Consensus de Monterrey;

d) Le Conseil économique et social devrait s'efforcer, sur la base d'éléments fournis par son secrétariat et par le Groupe des Nations Unies pour le développement, de donner aux organes directeurs des fonds, programmes et organismes des Nations Unies des conseils sur la coopération pour le développement;

e) Le Conseil économique et social devrait appuyer fermement les efforts déployés par le Secrétaire général et le Groupe des Nations Unies pour le développement pour que l'action menée sur le terrain par les organismes des Nations Unies soit plus cohérente et mieux coordonnée avec celle des institutions de Bretton Woods et des donateurs bilatéraux.

279. Nous estimons que le moment est venu de reposer la question du financement des organismes, fonds et programmes des Nations Unies, tant sur le plan des modalités que sur celui des montants. À cet égard, certaines nouvelles initiatives récemment étudiées méritent que la communauté internationale s'y intéresse de très près.

### **Pour la cohérence des politiques**

280. Les stratégies énoncées ci-dessus sont importantes pour l'amélioration du fonctionnement du Conseil économique et social, mais nous savons bien que l'influence que celui-ci peut avoir sur les politiques internationales dans les domaines du commerce, de la finance et de l'investissement a été limitée par l'évolution de la gouvernance du système multilatéral. On a toujours besoin d'un organe qui réunisse les principaux pays développés ou en développement pour examiner les liens déterminants qui existent entre le commerce, la finance, l'environnement, la lutte contre les pandémies et le développement économique et social. Pour être efficace, cet organe doit fonctionner au niveau des dirigeants des pays.

281. Les réunions annuelles du G-8 au niveau des chefs d'État ou de gouvernement présentent certaines des caractéristiques nécessaires pour donner plus de cohérence et d'élan aux politiques, mais il serait utile qu'il existe un forum plus grand, où se retrouvent les dirigeants des principaux pays développés ou en développement. Une solution possible serait de transformer en groupe de dirigeants le G-20 des ministres des finances, où sont actuellement représentés des pays qui représentent entre eux 80 % de la population mondiale et 90 % de l'activité économique, avec la participation régulière du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale, de l'OIC et de l'Union européenne. Nous recommandons que le Secrétaire général de l'ONU et le Président du Conseil économique et social participent aux réunions de ce groupe, afin que les programmes et initiatives de l'Organisation y soient fermement soutenus.

## XVIII. La Commission des droits de l'homme

282. Une des missions essentielles de l'ONU est la protection des droits de l'homme, comme il a été réaffirmé dans la Déclaration du Millénaire. La Commission des droits de l'homme est chargée de promouvoir la défense des droits de l'homme dans le monde entier, de développer la coopération internationale dans ce domaine, de traiter des violations commises dans certains pays et d'aider les États à développer leurs capacités en la matière.

283. Ces dernières années, l'aptitude de la Commission à s'acquitter de ces tâches a été réduite par l'effritement de sa crédibilité et la baisse de son niveau de compétence professionnelle. L'établissement de normes visant à renforcer les droits de l'homme ne peut pas être l'affaire d'États dont rien n'indique vraiment qu'ils tiennent à promouvoir et défendre ces droits. Nous trouvons préoccupant que, depuis quelques années, des États aient cherché à se faire élire à la Commission non pas pour défendre les droits de l'homme, mais pour se soustraire aux critiques ou pour critiquer les autres. La Commission ne peut pas être crédible si elle semble avoir deux poids, deux mesures dans le traitement des questions touchant les droits de l'homme.

284. Il est donc nécessaire de réformer cet organe pour assurer le bon fonctionnement du système de défense des droits de l'homme et faire en sorte qu'il s'acquitte mieux de son mandat et remplisse mieux son rôle. Nous approuvons l'action entreprise récemment par le Secrétaire général et le Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme pour faire en sorte que les droits de l'homme soient présents dans toutes les activités du système des Nations Unies et pour favoriser la mise en place, au niveau du pays, d'institutions fortes en la matière, surtout dans les pays sortant d'une période de conflit et dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Les États Membres doivent appuyer sans réserve le Secrétaire général et le Haut Commissaire dans cette entreprise.

285. À bien des égards, le problème le plus épineux et le plus délicat que pose la Commission des droits de l'homme est celui de sa composition. Ces dernières années, la question de savoir quels États y seraient élus a provoqué de fortes tensions, ce qui n'a eu aucun effet bénéfique pour les droits de l'homme mais a pesé sur les travaux de la Commission. Il a été proposé de fixer des conditions à remplir pour y siéger, mais cela aurait peu de chances de corriger cette dynamique – la question risquerait même de s'en trouver encore plus politisée. Au contraire, **nous recommandons d'étendre la participation à la Commission des droits de l'homme à tous les États Membres**, d'autant que tous sont tenus par la Charte de promouvoir les droits de l'homme; on pourrait ainsi ramener l'attention sur les questions de fond, au lieu du problème de savoir qui participe aux débats et aux votes.

286. Pendant la première moitié de son existence, la Commission était composée de chefs de délégation qui étaient de grandes personnalités de la sphère des droits de l'homme et qui possédaient les compétences et l'expérience professionnelles voulues. Mais ce n'est plus le cas, et nous pensons qu'il faudrait revenir en arrière. Aussi proposons-nous **que tous les membres de la Commission des droits de l'homme désignent comme chef de leur délégation une personnalité éminente et expérimentée dans ce domaine.**

287. En outre, nous proposons **que la Commission des droits de l'homme soit secondée dans ses travaux par un conseil ou groupe consultatif.** Celui-ci se composerait d'une quinzaine d'experts indépendants (trois par région, par exemple), nommés, en considération de leurs compétences, pour une période de trois ans renouvelable une fois. Les experts seraient nommés par la Commission, sur proposition conjointe du Secrétaire général et du Haut Commissaire. Ils pourraient donner des avis non seulement sur les questions concernant tel ou tel pays, mais aussi sur la rationalisation de certains des mandats thématiques, et ils pourraient exercer eux-mêmes certains des mandats actuels concernant la recherche et l'établissement de normes et de définitions.

288. **Nous recommandons qu'il soit demandé au Haut Commissaire d'établir tous les ans un rapport sur la situation des droits de l'homme dans le monde, qui pourrait alimenter des échanges approfondis avec la Commission.** Ce rapport devrait être centré sur la mise en œuvre des droits de l'homme dans tous les pays, d'après l'information puisée dans les travaux des organes conventionnels et des mécanismes spéciaux, et à toute autre source jugée utile par le Haut Commissaire.

289. Il faudrait aussi que le Conseil de sécurité associe plus activement le Haut Commissaire à ses débats, y compris ceux consacrés au mandat des opérations de paix. Nous constatons avec satisfaction que le Conseil invite de plus en plus souvent le Haut Commissaire à l'informer de la situation dans tel ou tel pays. Cette pratique devrait devenir la règle, et **le Conseil de sécurité et la Commission de consolidation de la paix devraient prier le Haut Commissaire de leur faire régulièrement rapport sur l'application de toutes les dispositions des résolutions du Conseil de sécurité touchant les droits de l'homme, ce qui permettrait un suivi efficace et effectif de ces dispositions.**

290. Il faudrait également revoir le financement du Haut Commissariat. Il y a à nos yeux une contradiction flagrante dans le fait que le Haut Commissariat se voit allouer 2 % du budget ordinaire alors que la Charte fait de la promotion et la défense des droits de l'homme un des objectifs principaux de l'Organisation. Il faudrait aussi remédier à l'insuffisance des fonds alloués au renforcement des capacités dans le domaine des droits de l'homme. Les États Membres devraient se pencher de près sur la faiblesse des ressources consacrées au Haut Commissariat et à ses activités.

291. À plus long terme, les États Membres devraient envisager d'ériger la Commission en Conseil des droits de l'homme. Cet organe ne dépendrait plus du Conseil économique et social : il se trouverait au même rang que le Conseil économique et social et le Conseil de sécurité, organes créés par la Charte, ce qui correspondrait à l'importance donnée aux droits de l'homme dans le Préambule de celle-ci, sur le même pied que les questions de sécurité et les problèmes économiques.

## **XIX. Le Secrétariat**

292. Un Secrétaire général puissant à la tête d'un Secrétariat d'une plus haute compétence professionnelle et mieux organisé, voilà un des éléments indispensables de tout système efficace de sécurité collective pour le XXI<sup>e</sup> siècle.

## A. Renforcement de l'appui au Secrétaire général

293. La création du poste de vice-secrétaire général, en 1996, a aidé à renforcer considérablement la cohérence des activités de l'Organisation dans les domaines économique et social et dans ceux du développement, et de la réforme de l'administration. Vu l'énorme augmentation qu'a connue, dans les années 90, la charge de travail du Secrétaire général dans le domaine de la paix et de la sécurité, la création d'un deuxième poste de vice-secrétaire général chargé de ces questions serait un moyen de faire en sorte que le Secrétaire général soit aussi bien secondé dans l'action menée dans ce domaine. **Il conviendrait, pour seconder le Secrétaire général, de créer un poste de vice-secrétaire général chargé des problèmes de paix et de sécurité.**

294. Pendant qu'un des vice-secrétaires généraux s'occuperait des activités des Nations Unies touchant le développement économique et social, l'autre et son équipe aideraient le Secrétaire général à superviser systématiquement les activités des organismes des Nations Unies touchant la paix et la sécurité, dans le but de formuler des stratégies intégrées et de garantir que l'action soit concertée. Le bureau du nouveau Vice-Secrétaire général n'aurait pas de rôle d'exécution, il ne ferait pas double emploi avec les services existants – au contraire, il aurait pour mission de rationaliser leurs activités et de les rendre plus efficaces. Il ferait la synthèse des apports des différents départements et organismes; il établirait des avis d'alerte rapide et formulerait des options stratégiques à soumettre au Secrétaire général. Il devrait compter une quinzaine d'administrateurs spécialisés dans l'analyse, la planification et la coordination stratégiques. Il devrait aussi apporter au Secrétaire général de nouvelles compétences pour faire face aux nouvelles menaces, par exemple en lui donnant les avis scientifiques nécessaires pour appréhender les questions relatives à la sécurité environnementale et biologique.

## B. Compétence et professionnalisme au Secrétariat

295. La charge de mettre en œuvre les décisions des États Membres et de leur présenter des analyses et des avis en temps opportun n'incombe pas au seul Secrétaire général, mais à l'ensemble du Secrétariat. L'ONU ne peut être efficace si elle n'est pas dotée d'un Secrétariat composé de fonctionnaires hautement qualifiés et bien formés, dont les aptitudes et l'expérience sont précisément adaptées aux tâches à accomplir. Les 15 dernières années ont vu une forte augmentation de la quantité de travail requise par la prévention des conflits et le maintien de la paix, la négociation et l'application d'accords de paix et la consolidation de la paix. Or malgré l'accroissement de la demande depuis la fin de la guerre froide, l'effectif total du Secrétariat a rétréci depuis 1990, et c'est sur seulement 6 % de ce total que repose la responsabilité de la multitude de problèmes que sont notamment la médiation, l'organisation et la gestion des opérations de maintien de la paix, les services d'appui au Conseil de sécurité, le désarmement, l'assistance électorale et les sanctions. Nombre de ceux qui travaillent au Siège n'ont pas d'expérience du terrain ou de formation, et les textes ne sont pas faits pour les aider à les acquérir. En outre, les compétences nécessaires pour s'attaquer à nombre des menaces nouvelles ou naissantes dont il est question dans le présent rapport sont rares, quand elles ne font pas complètement défaut.

296. Il faudrait doter le Secrétaire général de toutes les ressources dont il a besoin, et lui donner le pouvoir de gérer son personnel et ses autres ressources de la manière qu'il juge la meilleure. Afin de répondre aux besoins relevés dans le présent rapport, nous recommandons ce qui suit :

a) Les États Membres doivent réaffirmer leur volonté de respecter les Articles 100 et 101 de la Charte des Nations Unies;

b) Les États Membres doivent examiner les rapports entre l'Assemblée générale et le Secrétariat dans le but de donner au Secrétaire général une bien plus grande latitude dans la gestion de son personnel, à charge pour lui de répondre de cette gestion devant l'Assemblée;

c) Les projets de réforme de 1997 et de 2002 du Secrétaire général concernant les ressources humaines devraient être appliqués, sans plus tarder;

d) Il faudrait procéder à une évaluation du personnel en vue de son renouvellement, notamment par mise à la retraite anticipée, afin de doter le Secrétariat du personnel voulu pour s'acquitter de ses tâches, notamment en ce qui concerne l'appui à assurer en matière de médiation et de consolidation de la paix, et pour pourvoir les postes du bureau du Vice-Secrétaire général à la paix et à la sécurité. Les remplacements seraient un bon placement à long terme, et les États Membres devraient donc dégager les fonds nécessaires;

e) Il faudrait mettre 60 postes – ce qui représente moins de 1 % des postes du Secrétariat – immédiatement à la disposition du Secrétaire général afin qu'il puisse mettre en place toutes les capacités nouvelles proposées dans le présent rapport pour le Secrétariat.

## XX. La Charte des Nations Unies

297. Nos recommandations touchant la réforme du Conseil de sécurité appellent la révision de l'Article 23 de la Charte. En outre, nous proposons les modestes modifications ci-après :

298. **Les Articles 53 et 107, où il est fait référence aux États ennemis, sont dépassés et doivent être révisés** – on se gardera toutefois de remettre en cause rétroactivement leur intégrité juridique. La Charte doit exprimer les espoirs et les aspirations d'aujourd'hui, et non les craintes de 1945.

299. **Le Chapitre XIII (Le Conseil de tutelle) doit être supprimé.** Le Conseil de tutelle de l'ONU a accompli une mission importante en aidant le monde à sortir de l'ère du colonialisme et en menant à bien de nombreuses opérations de décolonisation. L'ONU doit tourner la page et rejeter toute idée de retour aux mentalités colonialistes et aux différentes formes de colonialisme.

300. **L'article 47 relatif au Comité d'état-major, ainsi que toutes les références à cet organe aux Articles 26, 45 et 46 doivent être supprimés.** Le rôle dévolu aux chefs d'état-major des armées des cinq membres permanents du Conseil de sécurité en 1945 n'a plus sa raison d'être. Au paragraphe 258 ci-dessus, nous évoquons la nécessité d'améliorer la qualité des avis donnés au Conseil sur le plan militaire.

301. Nous pensons néanmoins que, dans l'ensemble, la Charte demeure une solide base juridique et offre de bons principes d'action pour l'organisation de la sécurité

collective, car elle permet au Conseil de sécurité de réagir efficacement et sans retard face aux menaces nouvelles ou persistantes contre la paix et la sécurité internationales. En outre, ses auteurs ont eu la perspicacité de voir dans le développement économique et social la condition de la paix et de la sécurité internationales.

**302. Tous les États Membres devraient déclarer à nouveau leur attachement aux buts et principes énoncés dans la Charte et s'engager une fois de plus à les appliquer avec détermination, en faisant preuve de volonté politique et en y consacrant les ressources qu'il faut. Au niveau de chaque pays comme sur la scène internationale, seule l'ardeur qu'y mettront les dirigeants pourra permettre d'assurer effectivement la sécurité collective en ce XXI<sup>e</sup> siècle et nous garantir un avenir de sécurité.**

## Annexe I

### Récapitulation des recommandations

*Note* : Le nombre entre parenthèses qui suit chaque recommandation renvoie au paragraphe correspondant du corps du rapport.

### Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Deuxième partie		
La sécurité collective et le défi de la prévention		87
Pauvreté, maladies infectieuses et dégradation de l'environnement . . . . .	1–11	87
Conflits entre États et conflits internes . . . . .	12–20	88
Armes nucléaires, radiologiques, chimiques et biologiques . . . . .	21–37	89
Terrorisme . . . . .	38–44	91
La criminalité transnationale organisée . . . . .	45–49	92
Le rôle des sanctions . . . . .	50–52	92
Troisième partie		
Sécurité collective et usage de la force		93
L'usage de la force : règles et directives . . . . .	53–57	93
Moyens d'imposition de la paix et de maintien de la paix . . . . .	58–62	94
La consolidation de la paix au lendemain des conflits . . . . .	63–65	95
La protection des civils . . . . .	66–69	95
Quatrième partie		
Une Organisation plus efficace pour le XXI <sup>e</sup> siècle		96
L'Assemblée générale . . . . .	70–72	96
Le Conseil de sécurité . . . . .	73–81	96
La Commission de consolidation de la paix . . . . .	82–85	98
Les organisations régionales . . . . .	86	99
Le Conseil économique et social . . . . .	87–89	99
La Commission des droits de l'homme . . . . .	90–94	100
Le Secrétariat . . . . .	95–96	100
La Charte des Nations Unies . . . . .	97–101	101

## **Deuxième partie**

### **La sécurité collective et le défi de la prévention**

#### **Pauvreté, maladies infectieuses et dégradation de l'environnement**

1. Tous les États doivent s'engager à nouveau à atteindre les objectifs d'éradication de la pauvreté, de croissance économique soutenue et de promotion du développement durable. (59)
2. Les nombreux pays donateurs qui ne consacrent toujours pas 0,7 % de leur produit national brut (PNB) à l'aide publique au développement (APD), objectif fixé par l'ONU, devraient se fixer une échéance pour y parvenir. (60)
3. Les membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) devraient s'efforcer de conclure le cycle de négociations de Doha sur le développement en 2006 au plus tard. (62)
4. Les gouvernements prêteurs et les institutions financières internationales devraient alléger encore la dette des pays pauvres fortement endettés, rééchelonner encore leur dette et leur ouvrir davantage les marchés mondiaux. (63)
5. Les ressources internationales consacrées à la lutte contre le VIH/sida sont passées de quelque 250 millions de dollars en 1996 à 2,8 milliards de dollars environ en 2002, mais il faudrait plus de 10 milliards de dollars par an pour enrayer la pandémie. (64)
6. Les dirigeants des pays touchés par le VIH/sida doivent mobiliser des ressources, allouer des fonds et associer la société civile et le secteur privé à la lutte contre la pandémie. (65)
7. Le Conseil de sécurité, en étroite collaboration avec ONUSIDA, devrait consacrer une deuxième session extraordinaire au VIH/sida en tant que menace contre la paix et la sécurité internationales, en vue d'en examiner les effets futurs sur l'État et la société, de susciter des travaux de recherche et d'arrêter les principaux éléments d'une stratégie à long terme visant à faire reculer la maladie. (67)
8. Les donateurs internationaux, en partenariat avec les autorités nationales et les organisations de la société civile, devraient lancer une nouvelle initiative mondiale en vue de reconstruire les services locaux et nationaux de santé publique dans l'ensemble du monde en développement. (68)
9. Les membres de l'Assemblée mondiale de la santé devraient allouer davantage de ressources au Réseau mondial OMS d'alerte et d'action en cas d'épidémie, afin de le rendre mieux à même de faire face à des épidémies. (69)
10. Les États devraient offrir des incitations à l'exploitation de sources d'énergie renouvelables et réduire et éliminer à terme les subventions octroyées aux activités préjudiciables à l'environnement, en particulier à l'utilisation et à l'exploitation des combustibles fossiles. (71)
11. Les États Membres devraient réfléchir au décalage entre la promesse du Protocole de Kyoto et ses résultats, revoir le problème du réchauffement de la planète et ouvrir de nouvelles négociations en vue d'arrêter une nouvelle stratégie à

long terme de réduction du réchauffement planétaire au-delà de la période visée par le Protocole (2012). (72)

## Conflits entre États et conflits internes

12. Le Conseil de sécurité devrait être prêt à user des pouvoirs qu'il tire du Statut de Rome pour saisir la Cour pénale internationale d'allégations de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité. (90)

13. L'ONU devrait, de concert avec les autorités nationales, les institutions financières internationales, les organisations de la société civile et le secteur privé, chercher à mettre au point des normes applicables à la gestion des ressources naturelles des pays sortant d'un conflit ou exposés à un risque de conflit. (92)

14. L'ONU devrait faire fond sur l'expérience des organisations régionales en vue d'élaborer des lignes directrices sur les droits des minorités et la protection des gouvernements démocratiquement élus contre les renversements anticonstitutionnels. (94)

15. Les États Membres devraient accélérer et conclure les négociations d'accords juridiquement contraignants sur le marquage et la localisation, ainsi que sur le courtage et le transfert des armes légères. (96)

16. Tous les États Membres devraient fournir des déclarations complètes et exactes sur tous les éléments du Registre des armes classiques, et le Secrétaire général devrait être invité à présenter tous les ans à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité un rapport sur les défaillances constatées. (97)

17. Il faudrait créer un centre de formation et d'information des représentants spéciaux du Secrétaire général et autres médiateurs de l'ONU. (101)

18. Le Département des affaires politiques devrait être doté de ressources supplémentaires et être restructuré de façon à pouvoir offrir davantage de services d'appui spécialisés conséquents dans le domaine de la médiation. (102)

19. Les modalités de cette restructuration doivent être laissées au Secrétaire général. Toutefois, elle devra répondre à certains impératifs :

a) Une petite équipe d'appui opérationnel, composée de spécialistes compétents et expérimentés, devrait être mise à la disposition de tous les médiateurs de l'ONU;

b) Des spécialistes des questions qui reviennent dans toutes les négociations de paix, comme la planification des différentes étapes de la mise en œuvre, la conception des mécanismes de suivi, la planification des mesures de transition et la mise au point des mécanismes de réconciliation nationale;

c) Une meilleure concertation avec les médiateurs nationaux ainsi qu'avec les organisations régionales et les organisations non gouvernementales s'occupant du règlement de conflits;

d) Une volonté d'associer plus étroitement au processus de paix des éléments importants de la société civile, en particulier les femmes, qui restent souvent en marge des négociations. (103)

20. Les dirigeants nationaux et les parties à un conflit devraient faire bon usage de l'outil qu'est le déploiement préventif. (104)

## **Armes nucléaires, radiologiques, chimiques et biologiques**

21. Les États dotés d'armes nucléaires devraient prendre plusieurs mesures pour relancer le désarmement :

a) Ils doivent honorer leurs engagements en vertu de l'article VI du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires à s'orienter vers le désarmement et être prêts à prendre des mesures efficaces pour s'acquitter de ces engagements;

b) Ils devraient réaffirmer leurs engagements antérieurs à ne pas faire usage d'armes nucléaires contre des États non dotés d'armes nucléaires. (120)

22. Les États-Unis et la Fédération de Russie, les autres États dotés d'armes nucléaires et les États qui ne sont pas parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires devraient s'engager à prendre des mesures pratiques pour réduire le risque de guerre nucléaire accidentelle, notamment en adoptant, s'il y a lieu, un calendrier pour la levée de l'état d'alerte de leurs armes nucléaires stratégiques. (121)

23. Le Conseil de sécurité devrait s'engager expressément à prendre des mesures collectives en cas d'attaque nucléaire ou de menace d'attaque nucléaire contre un État non doté d'armes nucléaires. (122)

24. Les négociations sur le règlement des conflits régionaux devraient tendre à dégager des mesures de confiance ainsi que des mesures de désarmement. (123)

25. Les États qui ne sont pas parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires devraient prendre l'engagement d'appliquer la non-prolifération et le désarmement, en concrétisant cet engagement, en ratifiant le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires et en soutenant les négociations portant sur un traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles, qui sont l'un et l'autre ouverts à la signature des États dotés d'armes nucléaires tout comme de ceux qui n'en sont pas dotés. Nous recommandons que les efforts de paix déployés au Moyen-Orient et en Asie du Sud suscitent des pourparlers sur le désarmement nucléaire pouvant déboucher sur la création de zones exemptes d'armes nucléaires dans ces régions, analogues à celles qui ont été créées en Amérique latine et dans les Caraïbes, en Afrique, dans le Pacifique Sud et en Asie du Sud-Est. (124)

26. Tous les États dotés d'armes chimiques devraient accélérer la destruction échelonnée de tous les stocks d'armes chimiques d'ici à la date butoir convenue de 2012. (125)

27. Les États parties à la Convention sur les armes biologiques ou à toxines devraient reprendre sans tarder les négociations sur un protocole de vérification crédible, en invitant le secteur de la biotechnologie à y participer activement. (126)

28. Le Conseil des gouverneurs de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) devrait ériger le Modèle de protocole additionnel en norme pour les garanties de l'AIEA, et le Conseil de sécurité devrait être prêt à agir en cas de

crainte sérieuse de non-respect des normes en matière de non-prolifération et de garanties de l'AIEA. (129)

29. Il faudrait ouvrir sans retard et mener à bien rapidement des négociations au sujet d'un arrangement, fondé sur les dispositions actuelles des articles III et IX du Statut de l'AIEA, par lequel l'Agence serait habilitée à servir de garant pour la fourniture de matières fissiles à des utilisateurs du nucléaire à des fins civiles. (130)

30. Pendant la durée des négociations sur cet arrangement, les États devraient, sans renoncer au droit de construire pareilles installations qui leur est reconnu par le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, instaurer volontairement un moratoire d'une durée précise sur la construction de toute nouvelle installation d'enrichissement ou de retraitement, l'engagement à respecter le moratoire étant assorti d'une garantie de livraison de matières fissiles par les fournisseurs actuels, aux taux du marché. (131)

31. Tous les États devraient être encouragés à s'associer à l'initiative volontaire de sécurité et de lutte contre la prolifération. (132)

32. Lorsqu'un État donne un préavis de dénonciation du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, il faudrait qu'il soit procédé immédiatement à une vérification de son respect du Traité, au besoin prescrite par le Conseil de sécurité. En cas de violation, le Conseil des gouverneurs de l'AIEA devrait décider du retrait de toute assistance fournie par l'Agence. (134)

33. Le délai proposé pour la mise en œuvre de l'Initiative mondiale de réduction de la menace nucléaire afin de convertir les réacteurs à uranium hautement enrichi et réduire les stocks d'uranium hautement enrichi devrait être réduit de moitié et ramené de 10 à cinq ans. (135)

34. Les États parties à la Convention sur les armes biologiques ou à toxines devraient également négocier un nouveau protocole sur la biosécurité afin de classer les agents biologiques dangereux et établir des normes internationales contraignantes régissant l'exportation de ces agents. Dans un délai déterminé, les États parties à cette convention devraient s'abstenir de se livrer au commerce biotechnologique avec des non-membres. (137)

35. La Conférence du désarmement devrait entreprendre sans plus tarder de négocier un traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles vérifiable qui mette un terme selon un calendrier précis à la production d'uranium hautement enrichi tant à des fins pacifiques qu'à des fins militaires. (138)

36. Le Conseil de sécurité devrait inviter les Directeurs généraux de l'AIEA et de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) à lui rendre compte deux fois par an de l'état des procédures de garanties et de vérification ainsi que de tout sujet de grave préoccupation ne constituant pas véritablement une violation effective du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires et de la Convention sur les armes chimiques. (140)

37. Le Conseil de sécurité devrait se concerter avec le Directeur général de l'OMS pour mettre en place les procédures de coopération nécessaires en cas de poussée suspecte ou épidémique d'une maladie infectieuse. (144)

## Terrorisme

38. L'Organisation des Nations Unies, sous l'impulsion de son Secrétaire général, devrait promouvoir cette stratégie globale, qui suppose :

a) La dissuasion, l'inversion des causes ou des ferments du terrorisme, notamment par la promotion des droits sociaux et politiques, de la primauté du droit et de la réforme démocratique; la cessation des occupations et la prise en compte des grandes doléances politiques; la lutte contre la criminalité organisée; la réduction de la pauvreté et du chômage; et l'arrêt de l'effondrement des États;

b) Actions de lutte contre l'extrémisme et l'intolérance, notamment par l'éducation et la promotion du débat public ;

c) Mise en place de meilleurs instruments de coopération mondiale contre le terrorisme, dans un cadre juridique respectueux des libertés civiles et des droits de l'homme, portant également sur le maintien de l'ordre, l'échange de renseignements, si possible, le refus et l'interdiction, au besoin; et contrôles financiers;

d) Renforcement des capacités de l'État afin d'empêcher le recrutement et les opérations de terroristes;

e) Contrôle des matières dangereuses et protection de la santé publique.  
(148)

39. Les États Membres qui ne l'ont pas encore fait devraient envisager sérieusement de signer et de ratifier les 12 conventions internationales contre le terrorisme et adopter les huit recommandations spéciales sur le financement du terrorisme publiées par le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux financé par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ainsi que les mesures recommandées dans ses différents documents sur les pratiques optimales. (150)

40. Le Comité des sanctions contre Al-Qaida et les Taliban devrait mettre en place une procédure d'examen des cas de particuliers et d'institutions estimant avoir été inscrits ou maintenus à tort sur ses listes de personnes et d'entités à surveiller. (152)

41. Le Conseil de sécurité devrait, après consultation des États intéressés, élargir les attributions de la Direction du Comité contre le terrorisme pour qu'il serve de centre d'échange pour la fourniture entre États d'une aide militaire, policière et en matière de contrôle des frontières en vue du développement de capacités nationales de lutte antiterroriste. (154)

42. Afin d'aider les États Membres à s'acquitter de leurs obligations en matière de lutte contre le terrorisme, l'Organisation des Nations Unies devrait constituer un fonds d'affectation spéciale pour le renforcement des capacités relevant de la Direction du Comité contre le terrorisme. (155)

43. Le Conseil de sécurité devrait élaborer un programme de sanctions préétablies pour les États qui ne respectent pas ses résolutions relatives à la lutte antiterrorisme. (156)

44. L'Assemblée générale devrait mener à bien rapidement les négociations sur une convention globale relative au terrorisme comportant les éléments suivants :

a) L'affirmation, dans le préambule, que l'usage de la force par les États contre des civils est réglementé par les Conventions de Genève et d'autres instruments et que, s'il atteint un degré suffisant, il constitue un crime de guerre de la part des personnes intéressées ou un crime contre l'humanité;

b) La réaffirmation que les actes visés par les 12 conventions précédentes contre le terrorisme relèvent du terrorisme et la déclaration qu'ils constituent un crime au regard du droit international; et la réaffirmation que le terrorisme en période de conflit armé est interdit par les Conventions et Protocoles de Genève;

c) Un renvoi aux définitions figurant dans la Convention internationale de 1999 pour la répression du financement du terrorisme et à la résolution 1566 (2004) du Conseil de sécurité;

d) Une description du terrorisme comme étant « tout acte, outre les actes déjà visés dans les conventions en vigueur sur les différents aspects du terrorisme, les Conventions de Genève et la résolution 1566 (2004) du Conseil de sécurité, commis dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves à des civils ou à des non-combattants, qui a pour objet, par sa nature ou son contexte, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire ». (163 et 164)

## **La criminalité transnationale organisée**

45. Les États Membres qui n'ont pas signé, ratifié ou doté de ressources la Convention de 2000 des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et ses trois Protocoles et la Convention de 2003 des Nations Unies contre la corruption, et tous les États Membres devraient soutenir l'action dans ce domaine de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime. (172)

46. Les États Membres devraient créer une administration centrale chargée de faciliter l'échange d'éléments de preuve entre les pouvoirs judiciaires nationaux, l'entraide judiciaire entre les parquets et l'exécution des demandes d'extradition. (173)

47. Une convention internationale globale sur le blanchiment de capitaux visant à remédier aux problèmes liés au secret bancaire et au développement des paradis financiers doit être négociée et approuvée par l'Assemblée générale. (174)

48. Les États Membres devraient signer et ratifier le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, et les parties à ce protocole devraient prendre toutes les mesures voulues pour l'appliquer effectivement. (175)

49. L'Organisation des Nations Unies devrait instituer un mécanisme efficace de renforcement des capacités aux fins de l'assistance en matière de primauté du droit. (177)

## **Le rôle des sanctions**

50. Le Conseil de sécurité doit veiller à ce que les sanctions soient effectivement appliquées et exécutées :

a) En imposant un régime de sanctions, y compris les embargos sur les armes, le Conseil de sécurité devrait créer systématiquement des mécanismes de suivi et les doter des pouvoirs et des moyens nécessaires pour mener des enquêtes approfondies efficaces. Des ressources budgétaires suffisantes doivent être prévues pour ces mécanismes;

b) Les comités des sanctions du Conseil de sécurité devraient être priés d'améliorer les directives et procédures d'établissement de rapports afin d'aider les États à appliquer les sanctions et à perfectionner les procédures afin de tenir à jour des listes précises de particuliers et d'entités tombant sous le coup de sanctions ciblées;

c) Le Secrétaire général devrait nommer un haut fonctionnaire doté de moyens d'appui suffisants qui serait chargé de permettre au Secrétaire général de communiquer au Conseil de sécurité une étude de la meilleure voie à suivre pour cibler les sanctions et aider à en coordonner l'application. Ce haut fonctionnaire aurait également pour mission de soutenir les actions en matière de respect des dispositions, de définir les besoins en assistance technique et de coordonner cette assistance, et de formuler des recommandations concernant les aménagements nécessaires pour rehausser l'efficacité des sanctions;

d) Les donateurs devraient affecter davantage de ressources au renforcement de la capacité des États Membres d'appliquer les sanctions dans les domaines de la loi, de l'administration, de la police et du contrôle des frontières. Les mesures de renforcement des capacités devraient également porter sur le renforcement de l'interdiction du trafic aérien dans les zones de conflit;

e) En cas de violations systématiques confirmées, le Conseil de sécurité devrait imposer des sanctions secondaires contre les auteurs de violations systématiques et organisées des sanctions;

f) Le Secrétaire général devrait, en consultation avec le Conseil de sécurité, mettre en place un mécanisme de vérification approprié pour superviser l'administration des sanctions. (180)

51. Les comités des sanctions devraient améliorer les procédures régissant les exemptions humanitaires et évaluer systématiquement les effets des sanctions sur le plan humanitaire. Le Conseil de sécurité devrait continuer de chercher à atténuer les effets des sanctions sur le plan humanitaire. (181)

52. Dans les cas où les sanctions sont assorties de listes de particuliers ou d'entités, les comités des sanctions devraient mettre en place des procédures d'examen des cas des personnes ou entités affirmant avoir été inscrites ou maintenues sur ces listes à tort. (182)

## **Troisième partie**

### **Sécurité collective et usage de la force**

#### **L'usage de la force : règles et directives**

53. L'Article 51 de la Charte des Nations Unies ne doit être ni réécrit ni réinterprété, que ce soit pour en étendre le champ d'application établi depuis longtemps (afin d'autoriser des mesures préventives en cas de menaces non

imminentes) ou pour le réduire (afin de n'en autoriser l'application qu'en cas d'agression effective). (192)

54. Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies confère au Conseil de sécurité tous les pouvoirs nécessaires pour traiter de tous les types de menace contre la sécurité auxquels les États sont confrontés. Il ne s'agit pas de chercher à remplacer le Conseil de sécurité en tant que source d'autorité, mais d'en améliorer le fonctionnement. (198)

55. Le Groupe souscrit à la nouvelle norme prescrivant une obligation collective internationale de protection, dont le Conseil de sécurité peut s'acquitter en autorisant une intervention militaire en dernier ressort, en cas de génocide et d'autres tueries massives, de nettoyage ethnique ou de violations graves du droit international humanitaire, que des gouvernements souverains se sont révélés impuissants ou peu disposés à prévenir. (203)

56. Pour déterminer s'il doit autoriser ou approuver l'usage de la force militaire, le Conseil de sécurité devrait toujours examiner, quelles que soient les autres considérations dont il puisse tenir compte, au moins les cinq critères fondamentaux de légitimité suivants :

a) *Gravité de la menace.* La nature, la réalité et la gravité de la menace d'atteinte à la sécurité de l'État ou des personnes justifient-elles de prime abord l'usage de la force militaire? En cas de menaces intérieures, y a-t-il un risque de génocide et autres massacres, de nettoyage ethnique ou de violations graves du droit international humanitaire, effectifs ou imminents?

b) *Légitimité du motif.* Est-il évident que l'opération militaire envisagée a pour objet principal de stopper ou d'éviter la menace en question, quelles que soient les autres considérations ou motivations en présence?

c) *Dernier ressort.* Toutes les options non militaires pour faire face à la menace ont-elles été examinées et peut-on penser raisonnablement que les autres mesures sont vouées à l'échec?

d) *Proportionnalité des moyens.* L'ampleur, la durée et l'intensité de l'intervention militaire envisagée sont-elles le minimum requis pour faire face à la menace en question?

e) *Mise en balance des conséquences.* Y a-t-il des chances raisonnables que l'intervention militaire réussisse à faire pièce à la menace en question, les conséquences de l'action ne devant vraisemblablement pas être pires que les conséquences de l'inaction? (207)

57. Ces directives régissant l'usage de la force devraient être consignées dans des résolutions déclaratoires du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale. (208)

## **Moyens d'imposition de la paix et de maintien de la paix**

58. Les pays développés devraient s'employer davantage à transformer leurs forces actuelles en contingents adaptés à des opérations de paix. (216)

59. Les États Membres devraient soutenir vigoureusement l'action du Département des opérations de maintien de la paix du Secrétariat de l'ONU, en faisant fond sur les importants travaux du Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies (voir A/55/305-S/2000/809) pour mieux utiliser les stocks stratégiques pour déploiement rapide, les arrangements relatifs aux forces en attente, les fonds d'affectation spéciale et autres mécanismes, de façon à respecter les délais plus serrés qu'exige un déploiement efficace. (218)

60. Les États dotés de moyens militaires perfectionnés devraient mettre en place des capacités autonomes de réaction rapide, jusqu'au niveau de la brigade, susceptibles de renforcer les missions des Nations Unies, et les mettre à la disposition de l'Organisation des Nations Unies. (219)

61. Il faudrait que le Secrétaire général recommande des effectifs suffisants pour dissuader les factions hostiles ou pour leur faire échec, et que le Conseil de sécurité les approuve. (222)

62. Il faudrait que l'ONU dispose d'un petit effectif (entre une cinquantaine et une centaine) d'agents et de commandants de police expérimentés, qui effectueraient les évaluations d'avant mission et organiseraient la mise en route des composantes police des opérations de paix, et l'Assemblée générale devrait approuver la création de cette capacité. (223)

## **La consolidation de la paix au lendemain des conflits**

63. Les représentants spéciaux du Secrétaire général devraient être habilités à collaborer à la mise en place de tels mécanismes avec les parties concernées, recevoir des instructions à cet effet et disposer de moyens qui leur permettent d'assurer avec efficacité leur fonction de coordination, notamment en veillant à ce que les organismes des Nations Unies procèdent à leurs évaluations et mènent leurs activités selon un scénario qui cadre avec les priorités du gouvernement. (226)

64. Le Conseil de sécurité devrait prescrire des programmes de désarmement et de démobilisation financés au moyen des budgets statutaires des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, et l'Assemblée générale devrait en autoriser le financement. (227)

65. Il faudrait créer un fonds permanent pour la consolidation de la paix, doté d'au moins 250 millions de dollars, qui servirait à financer aussi bien les dépenses ordinaires d'un gouvernement qui fait ses premiers pas que des programmes clefs de redressement et de réinsertion menés par des organismes. (228)

## **La protection des civils**

66. Tous les combattants doivent respecter les dispositions des Conventions de Genève. Tous les États Membres doivent signer et ratifier tous les traités touchant la protection des civils, dont la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, les Conventions de Genève, le Statut de Rome de la Cour pénale internationale et toutes les conventions relatives aux réfugiés, et y donner suite. (233)

67. Le Conseil de sécurité devrait appliquer intégralement les dispositions de la résolution 1265 (1999) relative à la protection des civils en période de conflit armé. (237)

68. Le Conseil de sécurité, les organismes des Nations Unies et les États Membres devraient appliquer intégralement la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité relative aux femmes, à la paix et à la sécurité. (238)

69. Les États Membres devraient approuver la création de la Direction de la sécurité et en financer intégralement les opérations; ils devraient aussi, à titre prioritaire, aider le Secrétaire général à mettre en place, en 2005, un nouveau système de sécurité du personnel. (239)

## **Quatrième partie**

### **Une organisation plus efficace pour le XXI<sup>e</sup> siècle**

#### **L'Assemblée générale**

70. Les États Membres devraient saisir l'occasion que leur offrira le Sommet de 2005 sur les suites données à la Déclaration du Millénaire pour dégager un nouveau consensus autour d'une conception plus large et plus opératoire de la sécurité collective. (240)

71. Les États Membres devraient s'efforcer à nouveau de permettre à l'Assemblée générale de tenir son rôle de principal organe délibérant du système des Nations Unies. Pour cela, son ordre du jour doit être allégé et mieux pensé, de sorte qu'il réponde aux défis auxquels la communauté internationale doit faire face. Si les commissions n'étaient pas ouvertes à tous et centraient mieux leurs débats, les résolutions présentées à la plénière pourraient en être plus percutantes et de meilleure qualité. (242)

72. Conformément à la recommandation du Groupe de personnalités éminentes sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la société civile (voir A/58/817), l'Assemblée générale devrait mettre en place un mécanisme amélioré qui permette d'entretenir un dialogue systématique avec les organisations de la société civile. (243)

#### **Le Conseil de sécurité**

73. La réforme du Conseil de sécurité doit obéir aux principes suivants :

a) Conformément à l'Article 23 de la Charte des Nations Unies, associer davantage à la prise de décisions ceux qui contribuent le plus à l'Organisation sur les plans financier, militaire et diplomatique – c'est-à-dire sous forme de quotes-parts des budgets statutaires, de participation aux opérations de maintien de la paix, de contributions aux activités volontaires de l'ONU dans les domaines de la sécurité et du développement, et d'activités diplomatiques menées dans le sens des objectifs et des mandats de l'Organisation, les pays développés devant tendre plus sérieusement à consacrer – objectif convenu à l'échelon international – 0,7 % de leur produit national brut à l'aide publique au développement, ce qui devrait entrer dans le calcul de la contribution;

b) Faire une place dans la prise des décisions à des pays qui soient plus représentatifs de l'ensemble des membres et en particulier du monde en développement;

c) Ne pas nuire à l'efficacité du Conseil;

d) Démocratiser et responsabiliser le Conseil. (249)

74. Le moment est venu de se prononcer sur l'élargissement du Conseil, en appliquant les critères ci-dessus. En proposant deux formules bien définies – formules A et B ci-après –, il espère aider à éclairer – voire régler – un débat qui n'a guère que piétiné ces 12 dernières années. (250)

75. Dans les deux cas, les sièges sont répartis entre quatre grandes régions que nous désignons sous les noms suivants : « Afrique », « Asie et Pacifique », « Europe » et « Amériques ». Ce découpage nous paraît utile pour se prononcer sur la composition du Conseil de sécurité, encore que nous ne recommandions pas de modifier la composition des groupes régionaux actuels qui servent notamment aux élections. Certains membres du Groupe, en particulier ceux venus d'Amérique latine, préféreraient que la répartition de sièges repose sur les groupes régionaux actuels. (251)

76. 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 entre les régions. La formule B suppose la création non pas de nouveaux sièges permanents, mais d'une nouvelle catégorie de huit sièges avec mandat renouvelable de quatre ans et d'un nouveau siège avec mandat de deux ans non renouvelable, répartis entre les grandes zones régionales. (252-253)

77. Dans l'un et l'autre cas, eu égard à l'Article 23 de la Charte des Nations Unies, un des moyens d'encourager les États Membres à contribuer davantage à la paix et à la sécurité internationales serait que l'Assemblée générale, tenant compte des pratiques établies concernant les consultations régionales, élise les membres du Conseil de sécurité en donnant la préférence, pour les sièges permanents ou à mandat prolongé, aux États qui figurent parmi les trois premiers de leur région, soit par leur quote-part au budget ordinaire, soit par leurs contributions volontaires, soit par les effectifs des contingents fournis aux missions de maintien de la paix des Nations Unies. (254)

78. La question de la composition du Conseil de sécurité devrait être réexaminée en 2020, notamment par référence à ce que les membres permanents et non permanents auront apporté (selon les définitions du paragraphe 249 du texte principal) à l'efficacité avec laquelle le Conseil aura pris des décisions collectives pour prévenir et écarter les menaces, nouvelles ou non, contre la paix et la sécurité internationales. (255)

79. Le Groupe recommande que, quelle que soit la formule retenue, le droit de veto ne soit pas élargi. (256)

80. Un système de « vote indicatif » permettant à un membre du Conseil de sécurité de demander que chacun prenne position publiquement sur un projet de décision devrait être institué. (257)

81. Les dispositifs mis en place pour renforcer la transparence et la responsabilisation devraient être institutionnalisés et consacrés dans le Règlement intérieur du Conseil. (258)

## **La Commission de consolidation de la paix**

82. Le Conseil de sécurité, agissant en vertu de l'Article 29 de la Charte des Nations Unies après avoir consulté le Conseil économique et social, devrait créer une Commission de consolidation de la paix. (263)

83. La mission de cette commission consisterait essentiellement à déterminer quels sont les pays en difficulté et risquant de sombrer dans la déliquescence; à organiser, en collaboration avec le gouvernement de tel ou tel pays, la fourniture d'une aide préventive afin d'éviter que le mouvement ne s'amplifie; à aider à préparer le passage de l'état de conflit à la consolidation de la paix qui doit suivre; et, en particulier, à mobiliser la communauté internationale aux fins de la consolidation de la paix après les conflits et à entretenir son intérêt aussi longtemps que nécessaire. (264)

84. La composition exacte de la Commission de consolidation de la paix, ses règles de fonctionnement et son rattachement hiérarchique sont à fixer, ce qui devrait être fait en tenant compte des orientations suivantes :

a) La Commission de consolidation de la paix devrait compter un nombre de membres raisonnablement modeste;

b) Il conviendrait qu'elle se réunisse selon des modalités différentes selon qu'il s'agit d'examiner des questions de politique générale ou des stratégies par pays;

c) Elle devrait être présidée pour une durée d'au moins un an par un de ses membres ayant reçu l'agrément du Conseil de sécurité;

d) Outre le Conseil de sécurité, le Conseil économique et social de l'ONU devrait y être représenté;

e) Des représentants du pays concerné devraient être invités à assister à ses réunions;

f) Le Directeur général du Fonds monétaire international, le Président de la Banque mondiale et, le cas échéant, les patrons des banques de développement régionales devraient être représentés à ses réunions par de hauts responsables convenablement choisis;

g) Des représentants des principaux pays donateurs et, le cas échéant, des principaux fournisseurs de contingents, devraient être invités à participer à ses travaux;

h) Des représentants d'organisations régionales et sous-régionales devraient être invités à participer à ses travaux lorsque lesdites organisations interviennent activement dans le pays concerné. (265)

85. Il conviendrait de créer au sein du Secrétariat un Bureau d'appui à la consolidation de la paix, afin que la Commission de consolidation de la paix dispose des services de secrétariat voulus et que le Secrétaire général puisse intégrer les

politiques et stratégies en matière de consolidation de la paix à l'échelle du système, établir les pratiques optimales et apporter un appui coordonné aux opérations hors Siège. (266)

## Les organisations régionales

86. En ce qui concerne les organisations régionales :

a) L'autorisation de lancer une opération régionale de maintien de la paix devrait être demandée au Conseil de sécurité dans tous les cas;

b) Les activités de concertation et de coopération entre l'ONU et les organisations régionales devraient être élargies; elles pourraient être consignées officiellement dans un accord portant sur des questions telles que les suivantes : réunions entre chefs de secrétariat, intensification des échanges d'informations et de données d'alerte rapide, activités communes de formation de civils et de militaires et échanges de personnel dans le cadre des opérations de paix;

c) En ce qui concerne les capacités régionales et sous-régionales de l'Afrique, les pays donateurs devraient s'engager à mener à bien, sur une période de 10 ans, une campagne d'appui continu aux activités de renforcement des capacités s'inscrivant dans la stratégie globale de l'Union africaine;

d) Les organisations régionales dotées de moyens de prévention des conflits ou de maintien de la paix devraient les inscrire dans le cadre du Système de personnels et moyens en attente des Nations Unies;

e) Les États Membres devraient accepter que l'ONU offre aux opérations régionales, le cas échéant, un appui sur le plan du matériel, en puisant dans ses propres stocks;

f) Il faudrait modifier les règles qui régissent les budgets des opérations de maintien de la paix des Nations Unies pour permettre à l'Organisation de décider, au cas par cas, de financer au moyen de contributions obligatoires des opérations régionales autorisées par le Conseil de sécurité. (272)

## Le Conseil économique et social

87. Le Conseil économique et social doit montrer la voie, sur les plans normatif et analytique, en cette époque où les causes des nombreuses menaces qui pèsent sur nous et les corrélations qui existent entre elles sont très débattues. À cette fin, il devrait créer un Comité des aspects sociaux et économiques des menaces contre la sécurité. (276)

88. Le Conseil économique et social doit être un lieu où les États prennent la mesure, dans l'ouverture et la transparence, de leur attachement à la réalisation des objectifs de développement les plus importants. (277)

89. Le Conseil doit être un lieu de rencontre au plus haut niveau pour ceux qui œuvrent pour le développement, se transformant pratiquement en un « forum de la coopération pour le développement ». À cette fin,

a) L'ordre du jour du Conseil devrait être repensé; au lieu d'être axé comme il l'est à présent sur les questions administratives et la coordination des programmes, il devrait être mieux centré, autour des grands thèmes de la Déclaration du Millénaire;

b) Il faudrait créer un petit comité exécutif, composé de membres de tous les groupes régionaux et chargé de donner au Conseil des orientations et des directives pour ses travaux et ses relations avec les principaux organes, organismes et programmes;

c) Il faudrait tirer parti des rencontres annuelles entre le Conseil et les institutions de Bretton Woods pour encourager une action collective à l'appui des objectifs du Millénaire et du Consensus de Monterrey;

d) Le Conseil devrait s'efforcer, sur la base d'éléments fournis par son secrétariat et par le Groupe des Nations Unies pour le développement, de donner aux organes directeurs des fonds, programmes et organismes des Nations Unies des conseils sur la coopération pour le développement;

e) Le Conseil devrait appuyer fermement les efforts déployés par le Secrétaire général et le Groupe des Nations Unies pour le développement pour que l'action menée sur le terrain par les organismes des Nations Unies soit plus cohérente et mieux coordonnée avec celle des institutions de Bretton Woods et des donateurs bilatéraux. (278)

## **La Commission des droits de l'homme**

90. La participation à la Commission devrait être étendue à tous les États Membres. (285)

91. Il faudrait que tous les membres de la Commission des droits de l'homme désignent comme chef de leur délégation une personnalité éminente et expérimentée dans ce domaine. (286)

92. La Commission des droits de l'homme devrait être secondée dans ses travaux par un conseil ou groupe consultatif. (287)

93. Le Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme devrait être prié d'établir tous les ans un rapport sur la situation des droits de l'homme dans le monde. (288)

94. Le Conseil de sécurité et la Commission de consolidation de la paix devraient prier le Haut Commissaire aux droits de l'homme de leur faire régulièrement rapport sur l'application de toutes les dispositions des résolutions du Conseil de sécurité touchant aux droits de l'homme, ce qui permettrait un suivi efficace et effectif de ces dispositions. (289)

## **Le Secrétariat**

95. Il conviendrait, pour seconder le Secrétaire général, de créer un poste de vice-secrétaire général chargé des problèmes de paix et de sécurité. (293)

96. Il faudrait doter le Secrétaire général de toutes les ressources dont il a besoin, et lui donner le pouvoir de gérer son personnel et ses autres ressources de la manière qu'il juge la meilleure. Afin de répondre aux besoins relevés dans le présent rapport, nous recommandons ce qui suit :

a) Les États Membres doivent réaffirmer leur volonté de respecter les Articles 100 et 101 de la Charte des Nations Unies;

b) Les États Membres doivent examiner les rapports entre l'Assemblée générale et le Secrétariat dans le but de donner au Secrétaire général une bien plus grande latitude dans la gestion de son personnel, à charge pour lui de répondre de cette gestion devant l'Assemblée;

c) Les projets de réforme de 1997 et de 2002 du Secrétaire général concernant les ressources humaines devraient être appliqués sans plus tarder;

d) Il faudrait procéder à une évaluation du personnel en vue de son renouvellement, notamment par mise à la retraite anticipée, afin de doter le Secrétariat du personnel voulu pour s'acquitter de ses tâches, notamment en ce qui concerne l'appui à assurer en matière de médiation et de consolidation de la paix, et pour pourvoir les postes du bureau du Vice-Secrétaire général à la paix et à la sécurité. Les remplacements seraient un bon placement à long terme, et les États Membres devraient donc dégager les fonds nécessaires;

e) Il faudrait mettre 60 postes – ce qui représente moins de 1 % des postes du Secrétariat – immédiatement à la disposition du Secrétaire général afin qu'il puisse mettre en place toutes les capacités nouvelles proposées dans le présent rapport pour le Secrétariat. (296)

## **La Charte des Nations Unies**

97. Outre la modification de l'Article 23 rendue nécessaire par le projet de réforme du Conseil de sécurité, il faudrait apporter à la Charte les modestes modifications ci-après.

98. Les Articles 53 et 107, où il est fait référence aux États ennemis, sont dépassés et doivent être révisés. (298)

99. Le Chapitre XIII (Le Conseil de tutelle) doit être supprimé. (299)

100. L'article 47 relatif au Comité d'état-major, ainsi que toutes les références à cet organe aux Articles 26, 45 et 46 doivent être supprimés. (300)

101. Tous les États Membres devraient déclarer à nouveau leur attachement aux buts et principes énoncés dans la Charte et s'engager une fois de plus à les appliquer avec détermination, en faisant preuve de volonté politique et en y consacrant les ressources qu'il faut. Au niveau de chaque pays comme sur la scène internationale, seule l'ardeur qu'y mettront les dirigeants pourra permettre d'assurer effectivement la sécurité collective en ce XXI<sup>e</sup> siècle et nous garantir un avenir de sécurité. (302)

## Annexe II

### Composition et mandat du Groupe

#### Composition

Anand <b>Panyarachun</b> (Thaïlande) (Président)	Ancien Premier Ministre de la Thaïlande
Robert <b>Badinter</b> (France)	Sénateur, ancien Ministre de la justice de la France
João Clemente <b>Baena Soares</b> (Brésil)	Ancien Secrétaire général du Ministère des affaires extérieures du Brésil, ancien Secrétaire général de l'Organisation des États américains
Gro Harlem <b>Brundtland</b> (Norvège)	Ancien Premier Ministre de la Norvège, ancienne Directrice générale de l'Organisation mondiale de la santé
Mary <b>Chinery-Hesse</b> (Ghana)	Vice-Présidente de la Commission nationale ghanéenne de planification du développement, ancienne Directrice générale adjointe de l'Organisation internationale du Travail
Gareth <b>Evans</b> (Australie)	Président de l'International Crisis Group, ancien Ministre des affaires étrangères de l'Australie
David <b>Hannay</b> (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord)	Ancien Représentant permanent du Royaume-Uni auprès de l'Organisation des Nations Unies et Envoyé spécial du Royaume-Uni à Chypre
Enrique <b>Iglesias</b> (Uruguay)	Président de la Banque interaméricaine de développement, ancien Ministre des relations extérieures de l'Uruguay
Amre <b>Moussa</b> (Égypte)	Secrétaire général de la Ligue des États arabes, ancien Ministre des affaires étrangères de l'Égypte
Satish <b>Nambiar</b> (Inde)	Ex-général de corps d'armée de l'armée indienne, ancien commandant de la FORPRONU
Sadako <b>Ogata</b> (Japon)	Présidente de l'Agence japonaise de coopération internationale, ancienne Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés
Yevgeny <b>Primakov</b> (Fédération de Russie)	Ancien Premier Ministre de la Fédération de Russie
Qian <b>Qichen</b> (Chine)	Ancien Vice-Premier Ministre et ancien Ministre des affaires étrangères de la Chine

Nafis <b>Sadik</b> (Pakistan)	Envoyée spéciale du Secrétaire général pour le VIH/sida en Asie, ancienne Directrice exécutive du Fonds des Nations Unies pour la population
Salim Ahmed <b>Salim</b> (République-Unie de Tanzanie)	Ancien Premier Ministre de la République-Unie de Tanzanie et ancien Secrétaire général de l'Organisation de l'unité africaine
Brent <b>Scowcroft</b> (États-Unis d'Amérique)	Ex-général de corps aérien de l'aviation américaine, ancien conseiller pour les questions de sécurité nationale

## Mandat

1. L'année écoulée a ébranlé les fondements de la sécurité collective et a porté atteinte à notre confiance dans la possibilité d'apporter des réponses collectives aux problèmes et aux défis auxquels nous sommes tous confrontés. Elle a également mis en évidence de profondes divergences d'opinions quant à l'ampleur et à la nature des défis du monde actuel et des défis avec lesquels nous risquons fort de devoir compter à l'avenir.

2. L'objectif du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement est de recommander des mesures précises et pratiques en vue de permettre une action collective efficace, fondée sur l'analyse rigoureuse des menaces futures contre la paix et la sécurité, sur l'évaluation de la contribution que peut apporter l'action collective et sur un examen approfondi des méthodes, instruments et mécanismes existants, y compris les organes principaux de l'Organisation des Nations Unies.

3. Il n'est pas demandé au Groupe de formuler des politiques portant sur des questions particulières ou sur le rôle de l'ONU dans tel ou tel secteur. L'on attend plutôt de lui qu'il procède à une nouvelle évaluation des défis qui se présenteront dans l'avenir et qu'il recommande les changements qui seront requis pour y répondre efficacement dans le cadre d'une action collective.

4. Plus précisément, le Groupe aura les fonctions suivantes :

a) Examiner les menaces qui s'exercent dans le monde actuel et analyser les défis futurs dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales. Si une certaine diversité risque de perdurer dans l'appréciation de l'importance relative des menaces que rencontrent les différents États sur le plan individuel, il est important de rechercher une approche équilibrée à l'échelle mondiale. Il importe également de bien comprendre les interrelations qui existent entre les différentes menaces;

b) Définir de façon précise la contribution que l'action collective peut apporter pour faire face à ces défis;

c) Recommander les changements nécessaires pour assurer l'efficacité de l'action collective en examinant notamment, mais sans s'y limiter, le rôle des organes principaux de l'Organisation des Nations Unies.

5. Les travaux du Groupe se limitent au domaine de la paix et de la sécurité, conçu dans une acception large. De ce fait, il ne devrait faire porter son analyse et ses recommandations sur d'autres questions et institutions, notamment dans le domaine économique et social, que dans la mesure où elles ont une incidence directe sur les menaces qui risquent de peser dans l'avenir sur la paix et la sécurité.

## **Annexe III**

### **Secrétariat du Groupe**

Stephen **Stedman** (Directeur des recherches)

Loraine **Rickard-Martin** (Secrétaire du Groupe)

Bruce **Jones** (Adjoint du Directeur des recherches)

Muhammad Zeeshan **Amin**

Tarun **Chhabra**

Sebastian Graf von **Einsiedel**

Angela **Irving**

Graham **Maitland**

Angelica **Malic**

Thant **Myint-U**

Maria **Zaroui**

## Annexe IV

## Réunions du Groupe, consultations régionales et journées d'étude thématiques

## A. Réunions du Groupe

<i>Dates</i>	<i>Lieu</i>
5-7 décembre 2003	Princeton (États-Unis)
13-15 février 2004	Mont Pélerin (Suisse)
30 avril-2 mai 2004	Addis-Abeba
16-18 juillet 2004	Baden (Autriche)
24-26 septembre 2004	Tarrytown (États-Unis)
3-5 novembre 2004	New York (États-Unis)

## B. Consultations régionales et journées d'étude thématiques

<i>Dates (2004)</i>	<i>Réunion ou thème</i>	<i>Lieu</i>	<i>Organisateur</i>
13-14 janvier	« Groupe de personnalités de haut niveau constitué par le Secrétaire général : maximiser les chances de réussite »	Harriman (États-Unis)	Stanley Foundation
29 janvier	Réunion d'information pour les organisations non gouvernementales sur les initiatives concernant la réforme de l'ONU et le Groupe de personnalités de haut niveau	New York	Département de l'information du Secrétariat de l'ONU
16 février	Rencontre du Groupe avec l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe	Paris	Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
23-25 février	« Face aux menaces qui pèsent aujourd'hui sur la sécurité, quel rôle pour l'ONU? »	West Sussex (Royaume-Uni)	Wilton Park
27 février	« Réforme du Conseil de sécurité »	New Haven (États-Unis)	Yale Center for the Study of Globalization
1 <sup>er</sup> mars	« Prolifération nucléaire »	Stanford (États-Unis)	Center for International Security and Cooperation de l'Université de Stanford

<i>Dates (2004)</i>	<i>Réunion ou thème</i>	<i>Lieu</i>	<i>Organisateur</i>
1 <sup>er</sup> et 2 mars	« Recours à la force »	Harriman	Stanley Foundation et Fondation pour les Nations Unies
2 et 3 mars	« Intervention dans les crises humanitaires »	Harriman	Stanley Foundation et Fondation pour les Nations Unies
4 mars	« Terrorisme et éléments actifs autres que des États »	New York	Stanley Foundation, Fondation pour les Nations Unies et Ralph Bunche Institute of International Studies
5 mars	« L'avenir des systèmes de réglementation des armes de destruction massive »	New York	Gouvernement néo-zélandais et Académie mondiale pour la paix
7 et 8 mars	Consultations régionales	Rio de Janeiro (Brésil)	Viva Rio et Center on International Cooperation de la New York University
12-14 mars 26 et 27 mars	Séminaire au vert : discussions sur les travaux du Groupe entre ses membres et les représentants permanents	Manhasset (États-Unis)	Gouvernements australien, mexicain et néerlandais, Gouvernements de Singapour et d'Afrique du Sud et Académie mondiale pour la paix
18-20 mars	Consultations régionales	Oslo	Institut norvégien d'affaires internationales et Center on International Cooperation de la New York University
28-30 mars	Journées d'étude sur l'Article 51 de la Charte des Nations Unies et les menaces futures contre la sécurité internationale	Genève	Gouvernement suisse
29 et 30 mars	« Armes légères et armes portatives »	Harriman	Stanley Foundation et Fondation pour les Nations Unies
2-4 avril	Colloque de haut niveau de l'Asie sur les menaces, les défis et le changement	Hangzhou (Chine)	Gouvernement chinois
5 avril	« Maîtrise des armements nucléaires et prolifération »	Cambridge (États-Unis)	Belfer Center for Science and International Affairs de l'Université Harvard, Initiative relative à la menace nucléaire et Fondation pour les Nations Unies
8 avril	Dialogue avec les organisations non gouvernementales d'action humanitaire et de défense des droits de l'homme	New York	Friedrich Ebert Stiftung et Fondation pour les Nations Unies
16 et 17 avril	« Gouvernance et souveraineté »	Stanford	Stanford Institute for International Studies

<i>Dates (2004)</i>	<i>Réunion ou thème</i>	<i>Lieu</i>	<i>Organisateur</i>
19 avril	« Biosécurité »	Washington	National Academies of Science, Initiative relative à la menace nucléaire et Fondation pour les Nations Unies
21-24 avril	« Dialogue sur la sécurité en Asie : concepts, menaces et garanties depuis le 11 septembre »	Singapour	Singapore Institute for International Affairs et Center on International Cooperation de la New York University
25-27 avril	Séances de la soixantième session de la CESAP consacrées aux travaux du Groupe	Shanghai (Chine)	Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique
27-29 avril	Consultations régionales	Addis-Abeba	Inter-Africa Group et Center on International Cooperation de la New York University
30 avril	Rencontre de haut niveau avec la Commission de l'Union africaine	Addis-Abeba	Secrétariat du Groupe et Cabinet de la présidence de l'Union africaine
2 mai	Rencontre avec des organisations de la société civile africaine	Addis-Abeba	Secrétariat du Groupe
6 mai	Dialogue avec la société civile : organisations non gouvernementales s'occupant du développement économique et social	New York	Friedrich Ebert Stiftung et Fondation pour les Nations Unies
10 et 11 mai	« Développement, pauvreté et sécurité »	Warrenton (États-Unis)	Stanley Foundation et Fondation pour les Nations Unies
13 et 14 mai	Conférence sur le changement au Conseil de sécurité	Washington	Institute for Transatlantic Relations de l'Université Johns Hopkins
17-19 mai	« Gouvernance, démocratie et économie de marché »	Mexico	Instituto Tecnológico Autónomo de México, Friedrich Ebert Stiftung et Fondation pour les Nations Unies
21-23 mai	« L'ONU, les organisations régionales et les menaces futures contre la sécurité en Afrique »	Le Cap (Afrique du Sud)	Center for Conflict Resolution, Friedrich Ebert Stiftung et Fondation pour les Nations Unies
24 et 25 mai	« Nouvelles menaces, nouvelles ripostes »	Varsovie	Gouvernement polonais
27-29 mai	« L'ONU et les nouvelles menaces : repenser la sécurité »	Rome	Istituto Affari Internazionali, Aspen Institute Italia, Istituto Italiano per l'Africa e l'Oriente, Fondation pour les Nations Unies et Institut interrégional de recherche

<i>Dates (2004)</i>	<i>Réunion ou thème</i>	<i>Lieu</i>	<i>Organisateur</i>
			des Nations Unies sur la criminalité et la justice
2 juin	« Environnement et sécurité »	Washington	Woodrow Wilson International Center for Scholars et Fondation pour les Nations Unies
8 et 9 juin	« Renforcer les capacités de l'ONU en matière de gestion des crises »	Copenhague	Gouvernement danois
11-16 juin	Trente-neuvième Conférence « The United Nations in the Next Decade »	Prouts Neck (États-Unis)	Stanley Foundation
17 et 18 juin	« Pauvreté et sécurité : une approche intégrée »	Londres	London School of Economics and Political Science, Ministère britannique du développement international et Fondation pour les Nations Unies
28 et 29 juin	« Sécurité pour le milliard de personnes les plus défavorisées »	Oxford (Royaume-Uni)	Université d'Oxford et Stanford Institute for International Studies
1 <sup>er</sup> -3 juillet	« L'ONU et les nouvelles menaces : repenser la sécurité »	New Delhi	Institute of Peace and Conflict Studies et Fondation pour les Nations Unies
6 et 7 juillet	« Menaces, défis et changement : violence interne »	Kyoto	Gouvernement japonais
11 et 12 septembre	« Menaces, défis et réforme : renforcement de la sécurité dans la région méditerranéenne et dans la région du Golfe »	Le Caire	Conseil égyptien des affaires étrangères, Centre Al-Ahram d'études politiques et stratégiques, Fondation pour les Nations Unies, Friedrich Ebert Stiftung et Istituto Affari Internazionali