





*XXXI<sup>e</sup> SESSION*  
*Bruxelles, 6 au 9 juillet 2005*

---

**DOCUMENT N° 9**

\* \* \*

**Commission politique**

**RAPPORT**

établi en application de l'article 12.7 du règlement et présenté à la Commission

par

**M. Bernard PATRY**  
(Canada)

Rapporteur

sur

***La réforme de l'Organisation des Nations Unies  
et La francophonie***

## TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION .....	3
I. La réforme de l'ONU et le concept de la responsabilité de protéger.....	4
II. La réforme de l'ONU et la Francophonie.....	7
2.1 Appuyer la réforme de l'ONU et le droit d'intervention humanitaire.....	7
2.2 La Francophonie et la responsabilité de prévenir.....	8
2.3 Préciser les modalités d'application du droit à l'intervention humanitaire.....	9
Conclusion.....	10
Bibliographie.....	11



# LA RÉFORME DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET LA FRANCOPHONIE

## INTRODUCTION

Dans les prochains mois, plusieurs événements d'envergure internationale se tiendront à travers le monde. Le prochain sommet annuel du G8 aura lieu à Gleneagles, en Écosse, en juillet prochain. En décembre prochain, 148 pays prendront part à la Dixième Conférence Ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce qui elle, se tiendra à Hong Kong. Plus près de nous, en septembre prochain, les dirigeants du monde entier se réuniront à New York dans le cadre du Sommet général du Millénaire. Il sera question des progrès réalisés depuis la Déclaration du millénaire et des scénarios possibles pour réformer l'Organisation des Nations Unies (ONU). Cette Déclaration, adoptée à l'issue du Sommet historique du Millénaire en septembre 2000, fixe un certain nombre d'objectifs à atteindre pour construire un monde meilleur et plus sûr au cours du XXIème siècle, en renforçant la sécurité collective et en établissant un partenariat mondial pour le développement<sup>(0)</sup>. En prévision de cet événement, le secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, a publié un rapport préliminaire qui propose une réforme institutionnelle de l'ONU. Le rapport intitulé *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous* <sup>(0)</sup>, propose aux chefs d'État et de gouvernement d'adopter le principe de la *Responsabilité de protéger* comme fondement de l'action collective des États face aux génocides, nettoyages ethniques et crimes contre l'humanité. Le document soumet l'idée que le cadre de sécurité internationale collective, tel qu'établi dans la Charte des Nations Unies depuis 1945, doit être revu pour répondre aux nouveaux défis de la période post guerre froide. Il s'agit d'une occasion unique de revoir l'équilibre entre la souveraineté nationale et le droit d'intervention, dans le but ultime de maximiser la protection des êtres humains.

Le Canada a agi comme catalyseur sur ces questions et propose depuis plusieurs années d'enchâsser la *Responsabilité de protéger* dans la Charte des Nations Unies. Il en a d'ailleurs fait un des axes majeurs de son nouvel Énoncé de politique internationale<sup>(0)</sup> dévoilé en avril 2005. Il appartient désormais à la Francophonie de profiter de la conjoncture actuelle pour faire la promotion de nouvelles normes en matière d'intervention humanitaire.

---

<sup>0)</sup> Centre de nouvelles de l'ONU, « Le Sommet du Millénaire + 5 se tiendra à New York du 14 au 16 septembre prochain », (<http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=10224&Cr=Sommet>)

<sup>0)</sup> Assemblée générale des Nations unies, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, 24 mars 2005, 72 p. (<http://www.un.org/french/largerfreedom>)

<sup>0)</sup> Affaires étrangères Canada, Énoncé de politique internationale du Canada. Fierte et influence : notre rôle dans le monde, avril 2005. (<http://www.dfait-maeci.gc.ca/cip-pic/ips/ips-fr.asp>)

## **I. LA RÉFORME DE L'ONU ET LE CONCEPT DE LA *RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER***

Le 21 mars dernier, le secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, rendait public un document intitulé *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*. Le document propose une réforme de l'ONU qui s'articule autour de quatre axes :

- un rehaussement de l'aide au développement;
- un ajustement des dispositifs pour répondre aux nouveaux défis relatifs à la sécurité internationale;
- une application plus systématique des droits humains;
- une réforme administrative du système onusien.

Un fait marquant du rapport concerne la proposition de Kofi Annan à la communauté internationale de redéfinir les règles du jeu en matière d'intervention humanitaire :

**« Je suis convaincu que nous devons assumer la *responsabilité de protéger* et, lorsque c'est nécessaire, prendre les mesures qui s'imposent. »<sup>(9)</sup>**

Il s'agit de la pièce maîtresse de la réforme : il est impératif de développer des mécanismes d'intervention en cas de crise. L'ONU s'avère l'organisation multilatérale par excellence pour être cet instrument de protection. En 1945, lors de la création de l'ONU, l'idée qu'il puisse exister un « droit d'intervention humanitaire » constituait une idée saugrenue, pour ne pas dire un anathème. La communauté internationale opposait une fin de non-recevoir à l'idée que le principe sacro-saint de la souveraineté des États puisse être transgressé. Or, la multiplication des affrontements violents et des crimes contre l'humanité commis un peu partout à travers le monde au cours de la dernière décennie a entraîné une remise en question des paradigmes traditionnels dans ce domaine. Il faut souligner que la Francophonie n'a pas été épargnée durant cette période mouvementée. Le génocide commis au Rwanda en 1994 constitue encore un souvenir douloureux alors que les tensions récentes en Côte d'Ivoire et en Haïti nous rappellent que la paix sociale est un concept fragile. Au sein même de l'espace francophone, ces tristes événements ont confirmé la faiblesse inhérente de l'ONU en tant qu'agent de résolution de conflits.

---

<sup>9)</sup> Ibid., p. 41.

En 2000, le gouvernement du Canada a accepté d'approfondir cette question en créant la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE). La Commission avait comme mandat de favoriser un débat mondial exhaustif sur les liens entre le principe de l'intervention et celui de la souveraineté des États. À la suite de ses travaux, la CIISE a élaboré une définition plus équilibrée de la souveraineté, non pas centrée sur la prérogative de l'État, mais sur sa responsabilité première **qui est de protéger ses citoyens**. S'il ne remplit pas cette fonction, la communauté internationale doit intervenir afin de protéger les populations civiles :

« Quand une population souffre gravement des conséquences d'une guerre civile, d'une insurrection, de la répression exercée par l'État ou de l'échec de ses politiques, et lorsque l'État en question n'est pas disposé ou apte à mettre un terme à ces souffrances ou à les éviter, la responsabilité internationale de protéger prend le pas sur le principe de non-intervention. »<sup>(0)</sup>

Les thèses avancées dans la *Responsabilité de protéger* n'ont pas fait l'unanimité sur la scène internationale. Les uns les rejettent parce qu'un hypothétique droit d'intervention octroyé à la communauté internationale se trouverait en contradiction avec le droit à la souveraineté des États, tel que reconnu aux articles 2(4) et 2(7) de la Charte des Nations Unies. Il s'agirait d'un habile subterfuge des États occidentaux pour s'ingérer dans les affaires domestiques des pays les plus pauvres. L'intangibilité de la souveraineté nationale constitue donc un garde-fou qui les protège de la rapacité des grandes puissances. Pour les autres, la *Responsabilité de protéger* n'est qu'un « prêt-à-porter » conceptuel, qui gagnerait à être davantage précisé. Aussi, a-t-il besoin d'être raffiné pour en arriver à une opérationnalisation concrète.

Ces critiques sont pertinentes et ne doivent pas être écartées du revers de la main. Toutefois, il ne faut pas voir dans le principe d'intervention humanitaire uniquement le recours à la force, peu importe les circonstances. La *Responsabilité de protéger* évoque surtout que le recours à la force est un scénario de dernier recours, lorsqu'il y a un nettoyage ethnique à grande échelle, en cours ou imminent, ou lorsque des pertes considérables en vies humaines, sont attribuables à l'action ou l'inaction délibérée d'un État. Le rapport énonce clairement que la *Responsabilité de protéger* s'articule en fait autour de trois obligations particulières qui sont indissociables entre elles :

---

<sup>0)</sup> Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, La responsabilité de protéger, décembre 2001, p. XI. (<http://www.iciss.ca>)

- **La responsabilité de prévenir**, qui consiste à éliminer à la fois les causes profondes et les causes directes des conflits internes et des autres crises produites par l'homme qui mettent en danger les populations.
- **La responsabilité de réagir**, qui veut dire de ne pas rester les bras croisés lorsque des situations où la protection des êtres humains est une impérieuse nécessité, en utilisant des mesures appropriées pouvant prendre la forme de mesures coercitives telles que des sanctions et des poursuites internationales et, dans les cas extrêmes, en ayant recours à l'intervention militaire.
- **La responsabilité de reconstruire** : fournir, surtout après une intervention militaire, une assistance à tous les niveaux afin de faciliter la reprise des activités, la reconstruction et la réconciliation, en agissant sur les causes des exactions auxquelles l'intervention devait mettre un terme ou avait pour objet d'éviter.

Ces inquiétudes et ces critiques nous démontrent l'importance d'approfondir la réflexion entourant la *Responsabilité de protéger* pour atteindre un véritable consensus autour de ce concept. Nous verrons dans la prochaine section que la Francophonie s'avère le forum tout désigné pour mener cet exercice.

## II. LA RÉFORME DE L'ONU ET LA FRANCOPHONIE

L'histoire récente de l'ONU nous apprend qu'il n'est pas facile de réformer en profondeur le système des Nations Unies<sup>(0)</sup>. La proposition de M. Annan de mars 2005 ne fait pas exception à la règle et suscite déjà des résistances prévisibles dans divers milieux<sup>(0)</sup>. La Francophonie doit s'exprimer avec une voix forte afin que cette proposition de réforme soit éventuellement adoptée par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité des Nations Unies. Notre rôle peut se résumer de trois façons :

- Appuyer la réforme de l'ONU et le droit d'intervention humanitaire.
- Renforcer le rôle de la Francophonie au niveau de la prévention (*responsabilité de prévenir*).
- Préciser les modalités d'application de la *Responsabilité de protéger*.

### 2.1 Appuyer la réforme de l'ONU et le droit d'intervention humanitaire

Le fait que l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) soit devenue lors du Sommet de Hanoi une organisation internationale à part entière, reconnue par l'ONU, implique de nouvelles responsabilités. Elle s'implique plus activement dans les grands débats internationaux (développement durable, diversité culturelle, etc.) et la réforme de l'ONU est une nouvelle occasion de s'engager. Nous avons déjà commencé à le faire en prenant clairement position en faveur d'un droit à l'intervention humanitaire dans la Déclaration de Ouagadougou promulguée lors du sommet du même nom en novembre dernier :

« Nous réaffirmons que les États sont responsables de la protection des populations sur leurs territoires. Nous reconnaissons cependant que lorsqu'un État n'est pas en mesure ou n'est pas disposé à exercer cette responsabilité, ou qu'il est lui-même responsable de violations massives des droits de l'Homme et du droit international humanitaire ou de la sécurité, **la communauté internationale a la responsabilité de réagir pour protéger les populations** qui en sont victimes, en conformité avec les normes du droit international, selon un mandat précis et explicite du Conseil de sécurité des Nations unies et sous son égide. »<sup>(0)</sup>

---

<sup>(0)</sup> Maurice Bertrand, L'ONU. Paris, La Découverte, 2004, p. 105.

<sup>0</sup> () Traci Hukill, "Kofi Annan thinks the United Nations needs a radical revamp, but a skeptical Washington isn't yet convinced", National Journal, Vol. 37, Issues 11, p. 771, Mars 2005.

<sup>(0)</sup> Xe Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage, Déclaration de Ouagadougou, 27 novembre 2004, ([http://www.francophonie.org/documents/pdf/declarations/Declaration\\_Xe\\_Sommet.pdf](http://www.francophonie.org/documents/pdf/declarations/Declaration_Xe_Sommet.pdf))

La Déclaration de Ouagadougou ne doit pas rester lettre morte. En prenant position comme nous l'avons fait, c'est plus de soixante pays<sup>(0)</sup> sur les 189 membres des Nations Unies qui ont souscrit au droit d'intervention humanitaire. Nous devons réitérer notre position d'ici la tenue du Sommet général du Millénaire. Nous devons aussi travailler étroitement avec d'autres organisations non gouvernementales et créer des alliances pour favoriser la mobilisation autour de la réforme de l'ONU. La Francophonie deviendra une force reconnue lorsque ses membres seront en mesure de faire avancer des approches novatrices et qu'elle convaincra d'autres instances internationales de la valeur de ses idées.

## 2.2 La Francophonie et la responsabilité de prévenir

La prévention est la composante principale de la *Responsabilité de protéger* et la Francophonie peut renforcer ses actions dans ce secteur. Avec la Déclaration de Bamako, les États et les gouvernements francophones se sont dotés d'un instrument novateur et permanent en matière de prévention et de règlement des crises et des conflits, sous la forme d'un dispositif de suivi des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés. Ce dispositif prévoit un mécanisme d'observation et d'évaluation permanentes de ces pratiques, par la mise en place d'un système d'alerte précoce. La prévention des conflits est toutefois une tâche colossale et il est constamment nécessaire d'évaluer si nos actions et initiatives renforcent effectivement la démocratie et préviennent les crises. Le Premier ministre du Canada, l'honorable Paul Martin, a d'ailleurs invité les ministres responsables de la Francophonie à se pencher sur cette question dans l'allocution qu'il a présentée au dernier sommet de Ouagadougou :

« que les ministres responsables se réunissent le plus tôt possible avant le prochain sommet et se penchent sur les problèmes de prévention des conflits et de sécurité humaine dans l'espace francophone. Nous serons heureux d'accueillir cette conférence de la Francophonie au Canada. La déclaration qui en émanera ira de pair avec nos efforts en vue de consolider la démocratie et les structures de gouvernance dans des États fragiles. »<sup>(0)</sup>

Par ailleurs, depuis 13 ans, l'Agence intergouvernementale de la Francophonie développe des programmes en faveur de la consolidation de l'État de droit, de la tenue d'élections libres, fiables et transparentes, de la gestion d'une vie politique apaisée et du plein respect des droits

---

<sup>(0)</sup> Le Liban et le Vietnam ont exprimé leurs réserves sur ce paragraphe.

<sup>(0)</sup> Allocution du Premier ministre Paul Martin à l'occasion de l'ouverture du Dixième Sommet des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage. (<http://pm.gc.ca/fra/news.asp?id=336> )

de l'Homme. Il s'agit d'un axe majeur de la programmation de l'Agence<sup>0</sup>. Nous devons là aussi consolider nos actions et les perfectionner, si cela s'avère nécessaire. L'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), de son côté, collabore avec l'OIF depuis des années à des missions d'observation électorales et de bons offices. Le dernier rapport présenté par M. Bongnessan Arsène Yé sur les situations de crises politiques dans l'espace francophone<sup>0)</sup> énumère plusieurs initiatives prises par l'APF. Son expertise dans ce domaine n'est plus à faire. Nous devons continuer à appuyer les processus de paix en collaborant avec tous les secteurs de la société pour encourager les efforts locaux d'édification de la paix dans les sociétés déchirées ou menacées par la guerre.

### **2.3 Préciser les modalités d'application du droit à l'intervention humanitaire**

La *Responsabilité de protéger* ne fournit pas toutes les réponses. Il existe encore des zones grises à savoir où commence et s'arrête le droit d'intervention humanitaire. La *Responsabilité de protéger* est un concept perfectible et il est nécessaire de stimuler la réflexion autour de ce concept. J'invite la commission politique de l'APF à réfléchir sur les modalités d'application de la *Responsabilité de protéger* pour répondre aux questions suivantes :

1. Quels sont les critères qui déterminent qu'une catastrophe humanitaire majeure ou une violation flagrante des droits humains fondamentaux a effectivement lieu ?
2. Pourquoi intervenir dans certaines situations conflictuelles plutôt que dans d'autres ?
3. Comment évaluer qu'un État est dans l'incapacité de protéger ses populations ou de faire face à une catastrophe ?
4. Quand le recours à la force doit-il être envisagé ?
5. Comment résoudre les différends entre des États qui font partie d'une même coalition multilatérale d'intervention ?
6. Comment s'assurer que les missions d'intervention humanitaire ont à leur disposition des ressources financières suffisantes ?
7. Doit-on s'attendre à des pertes de vies humaines pour mener à bien certaines missions d'intervention humanitaire ?
8. Doit-on prévoir une durée déterminée aux missions d'intervention humanitaire ?

---

<sup>0</sup> () Organisation internationale de la Francophonie, Programmation de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie 2004-2005, pp. 56-57.

<sup>0)</sup> Assemblée parlementaire de la Francophonie, Les situations de crises dans l'espace politique, (rapporté par M. Bongnessan Arsène Yé), 23 février 2005, 86 p.

9. Est-ce que la *responsabilité de protéger* est en conformité avec d'autres dispositions du droit international ?
10. Est-ce qu'une mission d'intervention humanitaire doit être mise sur pied même si l'on sait que les chances d'obtenir des résultats tangibles sont très faibles ?

Il est possible que certaines questions ne puissent être répondues. La *Responsabilité de protéger* comporte des forces considérables mais aussi des faiblesses qu'il est possible d'améliorer. Il faut donc prendre la réforme proposée par M. Annan comme une base de discussion en vue d'un débat plus large, qui pourrait résulter en des lignes directrices sur les principes et les pratiques à observer en matière d'intervention humanitaire.

## **CONCLUSION**

Les attitudes envers la souveraineté et le principe de non-intervention changent peu à peu. Il ne s'agit pas de remettre un ordre international fondé sur l'État mais de concilier la souveraineté avec une plus grande responsabilité collective pour le bien-être des individus de la planète. La réforme de l'ONU tend vers cet objectif. Or, une analyse préliminaire des initiatives de Francophonie en matière de prévention démontre que la Francophonie n'est pas seulement utile, mais qu'elle se situe en avant-garde dans ce domaine. Nos actions en matière de prévention sont nombreuses et variées. La Francophonie doit toutefois convaincre d'autres joueurs de la communauté internationale de la nécessité pour le Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale d'entériner cette réforme dans les mois à venir.

## BIBLIOGRAPHIE

- Affaires étrangères Canada, Énoncé de politique internationale du Canada. Fierté et influence : notre rôle dans le monde, avril 2005. (<http://www.dfait-maeci.gc.ca/cip-pic/ips/ips-fr.asp>)
- Assemblée générale des Nations Unies. *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*. 24 mars 2005, 72 p.
- Assemblée parlementaire de la Francophonie. Les situations de crises dans l'espace politique, (rapporté par M. Bongnessan Arsène Yé), 23 février 2005, 86 p.
- Ayoob, Mohammed. "Humanitarian Intervention and International Society." *Global Insights*, July/September 2001, vol. 7, pp. 225-230.
- Bertrand, Maurice. L'ONU. Paris, La Découverte, 2004, 150 p.
- Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États. La responsabilité de protéger. Décembre 2001, 99 p. (<http://www.iciss.ca>)
- Friedrich Ebert Stiftung. Promoting Effective States. A progressive policy response to failed and failing states. London, 2003, 20 p.
- Hermès 40 (Cognition, Communication, Politique). Francophonie et mondialisation. CNRS Éditions, Paris, 2004. 420 p.
- Hukill, Traci. "Kofi Annan thinks the United Nations needs a radical revamp, but a skeptical Washington isn't yet convinced." *National Journal*, Vol. 37, Issues 11, p. 771, Mars 2005.
- Organisation internationale de la Francophonie. Programmation de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie 2004-2005. 199 p.