

LA POSITION DU CANADA DANS LE CADRE DES TRAVAUX DE RÉFORME DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

*Par Alain Vallières**

Même si la réforme de l'Organisation des Nations unies est discutée depuis longtemps, un processus de réflexion et de modification des structures semble maintenant sérieusement engagé. On cherche à rendre l'organisation administrativement plus efficace, tout en tentant d'améliorer ses capacités pour atteindre les buts fixés dans la *Charte*. C'est ainsi que le monde a assisté à la dissolution de la Commission des droits de l'homme et à son remplacement par le Conseil des droits de l'homme, qui est devenu le dépositaire des espoirs de paix et d'égalité. Il demeure toutefois plusieurs autres organes dont le fonctionnement et la structure sont à moderniser, au premier rang desquels se trouve le Conseil de sécurité. Le Canada s'est sérieusement engagé dans ce mécanisme de réformes. Ce texte expose la position adoptée par le Canada dans ce processus afin de vérifier dans quelle mesure ce pays, qui se veut le chantre de la protection des droits humains sur la scène internationale, concrétise ses propos dans la mise sur pied des moyens de protection. Il est ainsi permis de constater un dynamisme qui a notamment conduit, en 2005, à l'adoption par les chefs d'États et de gouvernements du principe de l'« obligation de protéger ».

Even though the discussion on a United Nations reform has been going on for a long time, a process of reflection and structure modification seems to now be seriously engaged. As we are looking into making the administrative organization more effective, we are trying to better its capacity to complete the objectives laid down in the Charter. This is how the world has witnessed the disintegration of the Human Rights Commission and its replacement by the Human Rights Committee, which has become a beacon of hope for peace and equality. However, there are many organs whose structure and operations remain to be modernized, the Security Council being at the head of this list. Canada has established itself in this reform process. This paper lays down the position adopted by the Canadian state in this process in order to ascertain if this country, who prides itself in being the precentor in the protection of human rights at an international level, in fact gives shape to its intentions and words in the application of protection mechanisms. It has therefore been possible to notice a dynamic growth which led, in 2005, to the adoption by our state and government leaders of the "obligation to protect" principle.

* Avocat au Barreau du Québec, docteur en droit international (Strasbourg III), chargé de cours à l'Université de Montréal et à l'Université du Québec à Montréal.

La nécessité de réformer l'Organisation des Nations unies (ONU) et la volonté des acteurs impliqués de ce faire ne font aucun doute. Les actions et les rapports issus de l'Organisation sont déjà nombreux sur ce sujet. Il est vrai que les crises récentes, tels le refus d'intervenir lors de génocides déclarés ou l'affaire du détournement de fonds ayant accompagné le programme en Irak de « nourriture contre pétrole », étaient de nature à convaincre même les plus réticents de la nécessité de réformer une organisation vieille de soixante ans. Le doute face à l'efficacité de l'ONU n'existe pas seulement dans les rangs d'une *intelligentsia* bien informée, puisqu'il se manifeste également dans la population en général qui a été choquée par les massacres perpétrés sous l'œil des caméras. L'ONU connaît ainsi un déficit de confiance populaire. L'absence de réaction du Conseil de sécurité face aux actes commis par Israël, en raison de l'utilisation d'un droit de veto par un allié indéfectible, n'est pas pour rassurer sur le caractère apolitique des décisions prises à ce niveau. Or, au degré actuel d'évolution de la société internationale, il est attendu de l'Organisation qu'elle protège les populations sans égard à la couleur de la peau et sans référence politicienne.

Au fil des ans, le nombre d'États membres a augmenté, les commissions et autres comités se sont développés, la complexité des mandats s'est accrue et l'administration de l'Organisation est devenue gigantesque. Dans ce contexte, il n'est pas certain qu'elle agisse toujours de la manière la plus efficace. Plusieurs sujets sont abordés par un organe onusien qui ignore que son voisin a déjà étudié la même question. Le secrétaire général de l'Organisation des Nations unies a récemment décrit la situation comme suit :

21. La *Charte* délimite les différentes responsabilités des principaux organes, mais, au fil des ans et du fait de la complexité croissante des problèmes et de la prolifération des situations nouvelles dans le monde, la division du travail par rapport aux réalités sur le terrain est devenue moins nette. Comme je l'ai fait observer dans mon rapport intitulé *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous* (A/59/2005), la pauvreté et le déni des droits de l'homme peuvent être des facteurs d'instabilité, de violence et de criminalité, en même temps que la guerre et les conflits peuvent faire reculer le processus de développement. Les problèmes étant ainsi liés les uns aux autres, il y a inévitablement des chevauchements entre organes et il est souhaitable que les choses soient envisagées selon différentes perspectives. Néanmoins, dans la plupart des cas, le manque de coordination et l'adoption de nombreux mandats et directives voisins par différents organes – voire par le même organe – peuvent être sources de confusion, de doublon et de gaspillage.

22. Année après année, l'Assemblée générale, le Conseil économique et social et le Conseil de sécurité continuent d'arrêter des mandats et directives, parfois même au titre de différents points de l'ordre du jour d'un même organe, sur des questions qui ont déjà fait l'objet de résolutions, et ce, d'ordinaire sans aller jusqu'à proposer des idées ou approches nouvelles. Faute de directives limpides des organes principaux,

de nombreuses composantes du Secrétariat et du système des Nations unies mènent dans le désordre une multitude d'activités dans le même domaine.¹

Dans la mesure où le plus haut responsable de l'Organisation l'affirme, la nécessité d'une réorganisation des méthodes de travail de l'ONU ne peut être mise en doute².

Par ailleurs, on ne peut nier les divers succès de cette même Organisation qui nourrit chaque année des millions de personnes dans le monde. Lorsqu'il s'est agi de coordonner les dons colossaux destinés aux pays victimes du tsunami, l'ONU a été désignée comme la structure la plus à même de réussir un tel exploit. Chaque année, des réfugiés trouvent asile et leurs familles sont réunies grâce au travail du Haut-Commissariat aux réfugiés. On ne peut donc faire fi de l'ONU et il est certainement plus opportun de procéder à une réforme qu'à une refonte complète de l'Organisation. Il serait d'ailleurs certainement impossible pour les États de s'entendre à nouveau sur les structures d'une nouvelle organisation.

Le principe de la révision des mécanismes de l'ONU n'est pas qu'un vœu pieux dont la réalisation demeure hypothétique puisqu'il s'agit d'un processus en marche. Depuis septembre 2005, le mandat a été donné au secrétaire général de « réexamin[er] tous les mandats découlant de résolutions de l'Assemblée générale et d'autres organes qui remontent à plus de cinq ans »³ afin d'en apprécier la pertinence. L'administration de l'Organisation est révisée afin de maximiser l'utilisation de moyens limités. De plus, au cours des derniers mois, le monde a assisté à la dissolution de la Commission des droits de l'homme, dont les premiers travaux avaient pourtant conduit à la rédaction de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*⁴, et à son remplacement par le Conseil des droits de l'homme⁵ qui est devenu le dépositaire des espoirs de paix et d'égalité. De même est née la

¹ *Rapport du secrétaire général Kofi Annan sur la définition et exécution des mandats : analyse et recommandations aux fins de l'examen des mandats*, Doc. off. AG NU, 60^e sess., Doc. NU A/60/733 (2006) 1 aux pp. 13-14.

² Dans un document retraçant l'histoire des diverses tentatives d'amendement de l'Organisation universelle, Edward C. Luck indique que plusieurs tentatives ont déjà eu lieu et que de nombreux rapports ont été rédigés. Il nous semble toutefois que la situation actuelle se distingue des précédentes en ce que de nombreux acteurs travaillent à faire accepter les modifications nécessaires. Ainsi, le Conseil des droits de l'homme qui n'a pu être créé par les chefs d'États et de gouvernements réunis lors d'un sommet en 2005, a été mis sur pied par l'Assemblée générale dans les mois qui ont suivi. Il ne fait toutefois aucun doute que la volonté politique des responsables étatiques sera nécessaire pour effectuer les modifications les plus importantes et que des responsables devront sans doute prendre en main ce travail. Il semble malheureusement que depuis le mois de mai 2006, le Canada ait oublié sa volonté de jouer ce rôle de leader mondial. Voir Edward C. Luck, « Reforming the United Nations: Lessons from a History in Progress » (2003) *International Relations Studies and the United Nations Occasional Papers* 1.

³ *Document final du Sommet mondial de 2005*, Rés. AG A/60/L.1, Doc. off. AG NU, 60^e sess., Doc. NU A/RES/60/1 au para. 163 b).

⁴ *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Rés. AG 217 (III), Doc. off. AG NU, 3^e sess., supp. n° 13, Doc. NU A/810 (1948) 71.

⁵ *Conseil des droits de l'homme*, Rés. AG 60/251, Doc. off. AG NU, 60^e sess, supp. n° 49, Doc. NU A/60/251 (2006) 2.

Commission de la consolidation de la paix dont la mission consiste à mobiliser les ressources à la disposition de la communauté internationale pour conseiller et proposer des stratégies intégrées sur le rétablissement et la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit. Elle doit prêter une attention particulière aux efforts de reconstruction et de renforcement des institutions afin de jeter les bases d'un développement durable⁶.

Il demeure toutefois plusieurs autres organes dont le fonctionnement et la structure sont à moderniser, au premier rang desquels se trouve le Conseil de sécurité. La structure de cet organe est le reflet direct d'une époque passée alors que les rapports entre États étaient autres. Sa composition a été pensée au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale principalement par les puissances victorieuses. Le nombre d'États indépendants sur la planète était substantiellement différent. Ainsi, il n'existait en 1945 que quatre États non colonisés en Afrique⁷. Dans ce contexte, il n'était pas inusité que les puissances de l'époque se voient attribuer des pouvoirs particuliers pour le maintien de la paix mondiale. Est-il toutefois toujours justifié que des puissances moyennes comme le Royaume-Uni ou la France possèdent un siège permanent au Conseil de sécurité, doublé d'un droit de veto⁸, alors qu'ils n'ont guère plus d'importance que le Japon ou l'Allemagne moderne? Est-il normal que l'Asie et l'Afrique soient écartées de ces sièges permanents⁹? Finalement, est-il acceptable que des États possèdent ce droit de veto ou ne faudrait-il pas plutôt envisager un mode de fonctionnement du Conseil de sécurité exempt de ce pouvoir exceptionnel? La question n'est pas simple, la mise en application du remède identifié ne le sera pas non plus. Il n'est pas certain que les cinq pouvoirs possédant ce droit de veto soient prêts à l'abandonner. Par ailleurs, certains des pays ne le possédant pas pourraient préférer en être crédités plutôt que de le voir totalement disparaître. Une utilisation partisane du droit de veto le transforme en instrument de négociation pour la défense

⁶ Voir le site de la Commission de la consolidation de la paix, en ligne : Organisation des Nations unies <<http://www.un.org/french/peace/peacebuilding>>.

⁷ Delphine Lecoutre, « L'Afrique et la réforme des Nations unies » *Le Monde diplomatique* (juillet 2005) 17.

⁸ *Charte des Nations unies*, 26 juin 1945, 15 C.N.U.O.I. 365 (entrée en vigueur : 24 octobre 1945) à l'art. 27(3) [*Charte de l'ONU*].

⁹ En raison de l'époque à laquelle l'ONU a été créée, l'Afrique n'a pas été en mesure d'obtenir de siège permanent au Conseil de sécurité, et ce, nonobstant son importance démographique. Dès sa création en 1963, l'Organisation de l'Unité africaine, qui est devenue l'Union africaine, a réclamé une représentation équitable pour l'Afrique au sein des organes onusiens. Ce n'est toutefois qu'en 1965 que ce large continent a obtenu trois sièges non permanents au Conseil de sécurité. L'Afrique n'entend toutefois plus se contenter d'un strapontin dans le théâtre des décisions universelles et se plaît maintenant à rêver à un siège permanent au Conseil de sécurité. L'Afrique du Sud prétend à ce nouveau statut alors qu'il n'est pas rare d'entendre également les noms du Nigeria et de l'Égypte pour occuper semblable fonction. Dans un rapport faisant suite à la réunion d'Abuja de janvier 2005, un comité dit « des Quinze » a réclamé, au nom de l'Afrique, au moins deux sièges permanents réservés à des pays choisis par les États du continent et cinq sièges non permanents au sein du Conseil de sécurité. La demande vise naturellement à obtenir un droit de veto qui constituerait un élément de marchandage. Cette proposition est maintenant celle de l'Union africaine qui agit pour en promouvoir l'acceptation. On sait toutefois que peu importe la structure proposée, les États-Unis s'opposent à ce que le Conseil de sécurité compte plus de vingt membres et que le Canada s'oppose à une augmentation du nombre de sièges permanents avec veto. Voir Lecoutre, « L'Afrique et la réforme des Nations unies », *supra* note 7.

d'intérêts particuliers, nationaux et/ou régionaux. L'Afrique pourrait jouer d'un droit de veto pour obtenir de l'aide au développement. Par ailleurs, tout projet de réforme du Conseil de sécurité est d'autant plus complexe qu'un amendement de la *Charte des Nations unies* est nécessaire, ce qui suppose la ratification de l'instrument modificateur par les deux tiers des membres de l'Assemblée générale, y compris les membres permanents du Conseil de sécurité¹⁰.

Même si le Conseil de sécurité peut retenir l'attention en raison de ses pouvoirs exceptionnels, d'autres composantes de l'ONU méritent réflexion. Le fonctionnement de l'Assemblée générale doit être repensé en même temps que celui de l'Organisation en général. Le Canada propose aussi de réfléchir au mode de nomination du secrétaire général dont le rôle est de première importance.

Pour atteindre ces objectifs, les chefs d'État devront faire preuve d'ouverture d'esprit et de créativité. Plus difficile sans doute, il leur faudra accepter de travailler pour le bien de l'humanité et non pas seulement pour celui de leurs électeurs et/ou de leurs entreprises nationales. L'ONU est une grande organisation, mais elle n'est autre chose que le rassemblement des États membres. La pression est grande toutefois puisque les attentes des « peuples du monde » sont importantes. L'ONU est une composante de la société internationale depuis plus de soixante ans et la population mondiale ne peut plus accepter qu'elle soit inopérante lorsqu'il s'agit d'agir pour sauver des vies¹¹.

Deux rapports importants ont servi de cadre aux négociations sur les réformes. En décembre 2004, un groupe de personnalités mandatées par le secrétaire

¹⁰ *Charte de l'ONU*, supra note 8, art. 108.

¹¹ Paul Martin, « Allocation du premier ministre Martin lors du Sommet mondial », Réunion plénière de haut niveau de la soixantième session de l'Assemblée générale des Nations unies, New York, 16 septembre 2005 [non publiée]. Transcription disponible en ligne : Gouvernement du Canada <http://geo.international.gc.ca/canada_un/ottawa/statements/unga-fr.asp?id=4462&content_type=2> : « Tel que le secrétaire général l'a notamment observé, les Nations unies sont à la croisée des chemins. Pour que la réforme de l'ONU soit durable et efficace, il faut qu'elle s'engage dans une réforme en profondeur de son administration, de ses modes de gestion, tout comme dans la création de mécanismes de vérification plus musclés. Cette réforme est indispensable. Nous voulons travailler avec les autres pays membres et le secrétaire général pour que cette Assemblée générale avalise un train de réformes à la mesure des exigences du XXI^e siècle. En résumé, le temps du statu quo et des débats stériles est révolu et doit laisser place à un nouveau multilatéralisme pragmatique dont on juge les résultats plutôt que les promesses. Nos citoyens veulent la sécurité, une sécurité basée sur le droit international. Ils veulent des perspectives d'avenir à partir d'une aide plus efficace. Ils veulent qu'on leur donne le pouvoir d'agir, un pouvoir basé sur le respect des droits humains. Et ils veulent un environnement sain. Ces rêves ne sont pas utopiques. Ce sont les défis les plus urgents que nous avons à relever. Nous sommes des dirigeants nationaux. Toutefois, dans un monde comme celui dans lequel nous vivons aujourd'hui, nous ne pouvons bien servir notre pays sans nous élever au-dessus d'intérêts nationaux étroits. Si nous n'agissons pas de façon responsable sur la scène internationale, nous trahissons les citoyens de nos propres pays. Il n'y a qu'un seul monde. Cette phrase toute simple trouve sa plus profonde expression ici, dans les espérances que nous plaçons en les Nations unies. Nous avons des décisions difficiles à prendre, mais avec courage et vision, nous pouvons créer les Nations unies de demain, des Nations unies qui serviront les gens du monde entier, car c'est la meilleure façon de servir chacun d'entre nous ».

général de l'ONU a publié un document intitulé *Un monde plus sûr*¹² comportant cent une recommandations sur la sécurité collective, la prévention, le recours à la force et la réforme de l'ONU. Le secrétaire général de l'Organisation lui faisait écho en mars 2005 par la publication d'un écrit intitulé *Dans une liberté plus grande*¹³. Ce dernier texte devait être présenté aux chefs d'États et de gouvernements dont l'agenda prévoyait une réflexion des modes de fonctionnement de l'ONU lors du Sommet mondial de 2005. Le manuscrit final issu de ces travaux¹⁴ reprenait certaines des recommandations des deux documents précédents en leur accordant, de la sorte, valeur officielle.

Il demeure que les hautes autorités ayant participé à la Conférence de 2005 ont été incapables de s'entendre sur l'ensemble des aspects de la réforme de l'Organisation et que du travail et des décisions ont été laissés en plan. Le Canada a rapidement exprimé ses regrets à l'égard du projet de déclaration finale avant même que ne commence le Sommet¹⁵.

¹² *Rapport du groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, Doc. off. AG NU, 59^e sess., Doc. NU A/59/565 (2004) [*Un monde plus sûr*].

¹³ *Rapport du secrétaire général Kofi Annan, Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, Doc. off. AG NU, 59^e sess., Doc. NU A/59/2005 (2005).

¹⁴ Organisation des Nations unies, *Réunion plénière de haut niveau de la 60^e session de l'Assemblée générale* (14 au 16 septembre 2005), en ligne : Sommet mondial 2005 <<http://www.un.org/french/summit2005>>.

¹⁵ Allan Rock, « Discours aux médias sur le projet de document final du Sommet mondial 2005 » Communiqué de presse (13 septembre 2005), en ligne : Gouvernement du Canada <http://geo.international.gc.ca/canada_un/ottawa/services/press_releases-fr.asp?id=5971&content_type=2> : « Bien que nous ayons réclaté la création d'un Conseil des droits de la personne, nous ne l'avons pas établi. Cela sera pour le futur. De plus, la Commission pour la consolidation de la paix reste inachevée. Nous regrettons beaucoup que le document soit muet sur le désarmement et la non-prolifération. Nous sommes aussi très préoccupés par l'absence de déclaration sur l'impunité et qu'il n'y ait aucune référence à la Cour pénale internationale. De même, il est véritablement décevant que des États membres continuent de débattre de leurs engagements pris il y a dix ans au sujet des droits de la femme et de l'égalité, lors des conférences mondiales de Beijing et du Caire. Il s'agit donc [d']une journée remplie de sentiments contradictoires, mais je peux vous dire que nous nous attaquerons à ces défis comme à autant de tâches inachevées, et nous nous engageons de nouveau à travailler de concert avec les autres États membres dans les mois à venir afin d'obtenir des résultats dans ces domaines importants ». Les regrets canadiens ont été confirmés par la suite par le diplomate lors d'une conférence prononcée à Montréal : « Pour ce qui est de la réforme de l'ONU, les dirigeants n'ont pas réussi à s'entendre sur les changements en profondeur que beaucoup d'entre nous espéraient dans la gestion de l'institution suite à la controverse liée au programme pétrole contre nourriture. Certes, des mesures décisives ont été prises. Prenons par exemple la supervision indépendante plus rigoureuse et cet exercice sans précédent qu'est l'examen de tous les mandats existant depuis plus de cinq ans. On a cependant refusé à l'équipe exécutive du secrétaire général la souplesse qu'elle recherchait pour une gestion plus efficace des ressources et en contrepartie de laquelle elle promettait une plus grande transparence et une plus grande imputabilité. Deux autres points troublants méritent d'être mentionnés. D'abord, le Document final ne parle pas d'impunité, parce que les États-Unis ne voulaient rien entendre d'une quelconque référence au Tribunal pénal international et que bon nombre d'entre nous ne pouvaient accepter l'absence d'une telle référence dans un texte sur l'impunité. Ensuite, le Document final n'a ni consolidé, ni réaffirmé avec suffisamment de force les acquis que la Déclaration de Beijing avait conférés aux femmes et qui avaient été préservés de justesse en mars dernier lors de la réunion de la Commission de la condition de la femme ». Voir Allan Rock, « Réformer ou reformer? La pertinence des Nations unies 60 ans plus tard », Conférence de l'Université du Québec sur la réforme de l'ONU, Université du Québec à Montréal, 6 octobre 2005 [non publiée]. Transcription disponible en

La déception exprimée ne devait toutefois pas se solder par un détachement du Canada de l'Organisation, mais plutôt par une volonté de collaboration avec les organes compétents et les États qui souhaitent effectuer le travail. Face à cette situation, les priorités du Canada devenaient les suivantes :

- I. Travailler avec le président de l'Assemblée générale pour négocier, relativement à la Commission de consolidation de la paix, une résolution de mise en œuvre qui réglera les deux questions encore en suspens après le Sommet, à savoir les relations hiérarchiques et la composition de cette commission.
- II. Travailler avec les pays d'optique commune pour enclencher un processus de négociations qui mènera à un Conseil des droits de l'homme au plus grand dénominateur commun possible. Selon le Canada, cela exigera la négociation transparente des questions clés, la volonté d'isoler publiquement les États fauteurs de troubles, ainsi que la participation de la société civile.
- III. Travailler avec le Conseil de sécurité en vue des prochaines étapes pour la mise en œuvre de la responsabilité de protéger. Rendre cette nouvelle norme opérationnelle exige du Conseil de sécurité qu'il adopte une résolution délimitant de manière plus précise les responsabilités de l'ONU en matière de protection lors d'un conflit interne.
- IV. Travailler avec le secrétaire général et le Secrétariat pour favoriser la réforme de la gestion, notamment dans le cadre du processus budgétaire de l'ONU qui se déroule cet automne.¹⁶

Un travail important doit être entrepris et le Canada a laissé comprendre qu'il entend être un guide dans cette œuvre. Loin de se contenter d'un rôle d'observateur, ce pays a témoigné d'une volonté de pousser à la roue pour faire progresser le mécanisme de réforme. Il est vrai que l'Organisation des Nations unies revêt une valeur particulière pour le Canada puisqu'elle lui permet de conserver une influence que son statut de puissance moyenne ne lui accorde pas. Le forum de l'Organisation porte la voix canadienne plus loin que le pays seul ne le peut. De plus, le rapprochement du Canada à l'ONU lui permet de se détacher partiellement de la sphère « étasunienne ». La participation à l'organisation onusienne est donc une nécessité et non pas un luxe pour ce pays¹⁷.

Nous étudierons, dans les pages qui suivent, la position adoptée par le Canada face à la réforme de l'ONU et les propositions qu'il a faites sur la scène internationale. De la sorte, nous pourrons vérifier dans quelle mesure ce pays, qui se veut le chantre de la protection des droits humains sur la scène internationale, concrétise ses propos dans la mise sur pied des moyens de protection. En raison du

ligne : Gouvernement du Canada <http://geo.international.gc.ca/canada_un/new_york/statements/amb_statements-fr.asp?id=4622&content_type=2> [Rock, « Réformer ou reformer? »].

¹⁶ Rock, « Réformer ou reformer? », *ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

degré d'avancement des modifications de l'Organisation universelle, il peut être opportun, pour connaître l'ensemble de la politique canadienne, d'étudier le travail déjà accompli (1) avant de nous pencher sur le travail restant à faire (2). Cette étude pourra être d'autant plus intéressante qu'un changement de gouvernement a eu lieu au Canada et il pourrait être éducatif de vérifier ultérieurement dans quelle mesure ce changement politique aura eu une influence sur la conduite du Canada dans le domaine de la protection des droits humains sur la scène internationale.

I. La position du Canada à l'égard des réformes en cours

Avant que ne soient adoptées les modifications actuelles, des discussions entre les représentants des États furent conduites. Le Canada, usant de nombreux forums, a fait connaître publiquement ses attentes et autres espérances sur la teneur des corrections devant être apportées à l'ONU.

Le Canada a toujours considéré indispensable l'apport de modifications au fonctionnement de l'ONU. Par ailleurs, en 2005 tout au moins, les responsables canadiens ne jugeaient pas cette mission impossible puisque le ministre des Affaires étrangères a déclaré que l'instant n'était pas seulement opportun, mais que de plus, l'ONU était probablement prête à opérer des changements¹⁸. Il est vrai qu'il existait à ce moment une période propice pour ce faire puisque le soixantième anniversaire disposait les esprits et que le secrétaire général appuyait fortement une opération de cette nature.

Il demeurerait à convaincre les autorités étatiques d'appuyer la démarche, certains craignant d'y perdre des avantages ou simplement de se diriger vers l'inconnu. Or, sans les États, toute opération de modification est impossible puisque l'Organisation n'est autre chose qu'un rassemblement politique d'États membres. C'est d'ailleurs ce qu'a rappelé le ministre canadien des Affaires étrangères en invitant les dirigeants à faire preuve d'une grande ouverture d'esprit :

l'ONU n'est autre chose que la somme des États membres. Comme l'a dit notre ancien ambassadeur aux Nations unies, monsieur Paul Heinbecker : "La structure des Nations unies ressemble davantage à celle d'un club qu'à celle d'un gouvernement ou d'une entreprise et leur destin est, dans une très large mesure, entre les mains des États membres".¹⁹

Il appert clairement de cette affirmation que le Canada attendait des États qu'ils procèdent à faire les concessions nécessaires pour que soient mis en place les amendements de l'Organisation, dont les États membres sont, en définitive,

¹⁸ Pierre Pettigrew, « L'énoncé de politique internationale du Canada et la réforme de l'ONU », Association canadienne des Nations unies, Montréal, 10 novembre 2005 [non publiée]. Transcription disponible en ligne : Affaires étrangères et Commerce international Canada <http://w01.international.gc.ca/minpub/Publication.aspx?isRedirect=True&publication_id=383393&Language=F&docnumber=2005/42> [Pettigrew, « L'énoncé de politique internationale »].

¹⁹ *Ibid.*

responsables. Suivant ce point de vue canadien, il est impossible pour les États de se retrancher derrière l'Organisation pour justifier un échec du processus. L'ONU n'est autre chose que ce que les États en font.

Lors d'une allocution prononcée à Montréal en 2005, le ministre des Affaires étrangères exprimait comme suit les visées canadiennes :

Il y aurait un Conseil économique et social qui réduirait le gaspillage et qui collaborerait avec la Commission de la consolidation de la paix pour aider les États fragiles à négocier la transition de l'aide vers le développement.

Un Conseil des droits de l'homme composé de représentants des démocraties, qui coopérerait avec le Commissaire aux droits de l'homme, serait un véritable gardien qui définirait des normes pour nos concitoyens du monde, car le développement, la sécurité et le respect des droits de la personne sont interreliés, et les droits de la personne sont essentiels au développement durable, aux démocraties légitimes et efficaces, et à l'amélioration de la sécurité et de la stabilité.

Si les institutions spécialisées et les organes du système de l'ONU étaient plus efficaces, moins en concurrence et collaboraient davantage avec la communauté des ONG (organisations non gouvernementales), il serait possible de faire plus pour guérir les maladies, dépolluer notre environnement, aider les affamés à se nourrir et même aider les pays pauvres à se relever en développant leur économie.

Voilà les défis dont nous entendrons parler dans les mois et les années à venir. Voilà le potentiel du Sommet mondial dont nous émergions récemment.²⁰

Nombre des organes cités par le ministre ont été créés. Il reste toutefois du travail à effectuer. Ainsi, si la Commission de consolidation de la paix existe, il demeure à mettre en place son cadre de fonctionnement. La principale réalisation à laquelle le Canada a eu l'occasion de participer et dont les représentants de ce pays semblent le plus fiers est la reconnaissance d'une obligation pour les États de protéger les personnes.

A. L'obligation de protéger les personnes exposées

L'absence de réaction de l'ONU lors de massacres découle en grande partie de l'inertie du Conseil de sécurité qui s'est pourtant vu attitrer dans la *Charte des Nations unies* la tâche d'assurer la paix mondiale. Lorsque l'incapacité de réagir de l'ONU est citée, il est souvent fait référence à ce défaut de réaction en situations extrêmes. Plusieurs raisons peuvent expliquer les absences de réponse du Conseil de sécurité. En premier lieu, la structure actuelle ne garantit pas que les informations les plus exactes et les plus récentes sur les situations nationales soient fournies au Conseil de sécurité. Le monde entier se souviendra pendant longtemps des images d'un haut

²⁰ *Ibid.*

représentant américain exposant en détail les armes de destruction massive possédées par l'Irak afin d'obtenir l'aval de l'Organisation pour envahir ce pays. Par ailleurs, les moyens de l'ONU sont limités et il est souvent nécessaire de choisir les théâtres d'opérations, à défaut de pouvoir intervenir partout. De plus, l'Organisation ne possède pas d'armée propre et il lui est nécessaire de faire appel aux bonnes volontés étatiques pour la fourniture de personnel et de matériel. Les pays fournisseurs doivent alors organiser un corps expéditionnaire nécessitant matériel et formation. L'envoi requiert du temps. Il demeure que les principales raisons expliquant les faiblesses sont politiques et historiques. Politiques en ce que des membres du Conseil de sécurité peuvent refuser d'agir pour des raisons ne relevant pas de la sécurité mondiale et des droits humains. Pour l'autre aspect, il est nécessaire de conserver à l'esprit que l'ONU a été pensée pour faire face à des situations autres que celles prévalant actuellement²¹.

L'ONU doit donc concilier préservation de la souveraineté étatique et protection des personnes humaines. Il n'est pas exagéré d'affirmer que le monde vit actuellement une période de transition, en ce que la prétention de certains États suivant laquelle les droits humains relèvent exclusivement du droit interne des États ne convainc plus, alors même qu'on ne sait trop encore dans quelle mesure il serait permis d'intervenir en passant outre cette souveraineté. Le Canada reconnaît d'ailleurs le problème qui découle d'une utilisation inappropriée de la règle de la souveraineté :

Malheureusement, les instruments internationaux ne prennent pas suffisamment en compte ces changements normatifs et de nombreux États membres demeurent profondément attachés à une définition très restrictive de la souveraineté, une combinaison de facteurs qui entravent les efforts internationaux pour remédier à de graves crises humanitaires. C'est pourquoi le Groupe de haut niveau pourrait recommander à l'Assemblée générale de revoir son interprétation de la souveraineté, pour qu'elle tienne

²¹ Allan Rock, « La réforme des Nations Unies : les objectifs de changement proposés par le Canada », Discours prononcé à Québec, 29 janvier 2005 [non publié]. Transcription disponible en ligne : Gouvernement du Canada <http://geo.international.gc.ca/canada_un/new_york/statements/amb_statements-fr.asp?id=4450&content_type=2> [Rock, « La réforme des Nations unies »] : « La *Charte* même de l'ONU a été structurée autour du principe de la souveraineté des États membres. Elle a été rédigée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et, lorsque les membres fondateurs ont parlé d'épargner aux générations futures le fléau de la guerre, il est clair qu'ils songeaient aux guerres entre États et non aux conflits internes. Il est clair, tout aussi bien, que, parlant de sécurité, ils songeaient à la sécurité de l'État, à la protection du gouvernement de l'État et non à ce que, depuis peu, nous appelons la sécurité humaine, c'est-à-dire la sécurité de la personne, la sécurité des civils. [...] En 1990, [...] lorsque la guerre froide a pris fin, lorsque tous ces pays nombreux ont accédé à la pleine souveraineté, de nombreux conflits internes ont éclaté au même moment, car des factions concurrentes s'affrontaient pour obtenir le contrôle ou se faire représenter et les guerres civiles et les violences intestines ont commencé. Dans certains cas, il y a eu des massacres et la seule évocation de ces endroits fait naître aujourd'hui des sentiments de culpabilité et de honte : Rwanda, Somalie, Kosovo. La difficulté, c'est qu'il n'y a jamais eu de règles pour guider le Conseil de sécurité lorsqu'il s'agit de voir s'il convient de recourir au chapitre 7 de la *Charte*, qui prévoit la possibilité d'une intervention militaire lorsque le conflit se situe strictement à l'intérieur d'un État. Le Conseil de sécurité a donc improvisé. Dans le cas de la Somalie, en 1992, il a décidé qu'il y avait des cas où une menace à la sécurité des civils ou des entraves à la distribution de l'aide humanitaire pouvaient être considérées comme une menace à la paix et à la sécurité internationales. Toutefois, ce principe a été appliqué de façon inégale et insatisfaisante, voire parfois complètement négligée ».

compte de l'expérience acquise et des concepts fondamentaux exposés dans « La responsabilité de protéger ». Cela pourrait conduire à l'adoption d'une nouvelle déclaration ou résolution, dans laquelle il serait affirmé que, si la responsabilité de protéger les populations incombe, au premier chef, à chaque État, cela a aussi pour corollaire que la communauté internationale a le devoir d'agir dans des situations extrêmes, lorsque la prévention est inopérante et qu'un État ne peut, ou ne veut, s'acquitter de ses responsabilités (ou lorsque ce même État est l'auteur d'abus et de violations).²²

La responsabilité de protéger à laquelle il est ici fait référence a pour effet de reconnaître la responsabilité collective d'agir pour la protection des personnes en danger dans le respect de la souveraineté étatique. Tout droit s'accompagnant d'obligations, le principe de la souveraineté va donc de pair avec l'obligation de protéger la population. Ce n'est que dans l'éventualité où le gouvernement ne peut – ou ne veut – pas assumer cette responsabilité qu'il incombera à la communauté internationale de le faire. Le Canada reconnaît d'ailleurs que la souveraineté et la non-intervention demeurent des principes fondamentaux des relations interétatiques et de l'ordre mondial et qu'il est préférable, en l'état actuel des choses, de ne pas miner la stabilité mondiale fondée sur l'État²³. Toutefois, le simple fait que les autorités canadiennes jugent nécessaire de souligner que la protection de l'individu ne doit pas miner l'ordre mondial fondé sur les États montre qu'il est possible d'avoir une réflexion basée sur d'autres paradigmes. Le Canada, tout en reconnaissant la notion de souveraineté, juge qu'elle est désormais poreuse et qu'elle doit à l'avenir se définir comme une obligation pour l'État d'assumer ses responsabilités et non simplement comme un droit total à l'impunité²⁴.

Le Canada ne propose toutefois pas la constitution d'une police internationale pouvant intervenir sur simple constat de danger pour une population déterminée. Le défaut doit atteindre une certaine gravité pour justifier une intervention de la communauté internationale. Le manque doit être important, probablement en termes de gravité de l'acte et en termes de quantité de victimes. Il ne saurait être question d'utiliser une force internationale pour prendre le contrôle d'une prison dans laquelle des sévices sont commis; il existe d'autres moyens d'action pour faire corriger la situation. Il y a par contre des situations d'une gravité telle que le temps est de la nature du remède. En présence d'un génocide, on ne peut prendre le temps de saisir un tribunal international pour espérer sauver les personnes restantes. Même si l'adoption d'une règle obligeant les États à protéger les personnes sous leur contrôle est une avancée positive dans le domaine de la protection des droits humains,

²² Gouvernement du Canada, « Non-document du Canada sur la responsabilité de protéger et l'évolution du mandat des Nations Unies en matière de paix et de sécurité, À l'intention du Groupe de personnalités de haut niveau des Nations Unies sur les menaces » au para. 4.3, en ligne : Gouvernement du Canada <http://geo.international.gc.ca/canada_un/ottawa/policy/r2p_non_paper-fr.asp> [« Non-document du Canada »].

²³ *Ibid.* au para. 4.1.

²⁴ *Ibid.* au para. 4.2.

elle ne répond pas à toutes les questions puisqu'il reste à définir un cadre de qualification des situations. De plus, en l'absence de véritable communauté internationale, il échoit de définir qui pourra décider de l'intervention et quels seront les moyens pouvant être employés. On le constate, de nombreuses questions demeurent. La doctrine canadienne présente toutefois l'avantage d'éclairer les relations futures entre le principe de la souveraineté et celui de la protection des personnes.

Il reste à savoir comment cette proposition canadienne a évolué sur la scène internationale.

1. L'ÉVOLUTION DU PRINCIPE

La doctrine de l'obligation de protection a été définie en 2001 par la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États²⁵, parrainée par le Canada. Cette Commission internationale a identifié trois composantes à l'obligation de protection :

La responsabilité de prévenir, en discernant, en observant les signes évidents qui annoncent des troubles internes. [...] Il faut intervenir de façon précoce, d'une façon ou d'une autre, pour prévenir les atrocités.

Deuxièmement, il y a la responsabilité d'intervenir s'il y a des tueries ou des atteintes flagrantes aux droits de l'homme, la responsabilité d'intervenir pour y mettre un terme.

Puis, il y a la responsabilité de reconstruire, de remettre les choses en état et de rebâtir la capacité de gouverner. Il faut remettre en place les divers éléments et institutions de l'État.²⁶

Les autorités canadiennes ont immédiatement fait leurs propositions et les ont présentées dans le débat sur les amendements de l'ONU. La suggestion canadienne n'a pas été accueillie avec enthousiasme par tous et les agents canadiens ont dû faire face à de nombreuses réticences de plusieurs ordres. Le premier ministre lui-même a été obligé de communiquer avec plusieurs chefs d'État et de gouvernement pour faire valoir le bien-fondé de cette théorie. Certains États craignaient d'être des cibles potentielles de l'action onusienne et s'opposaient à une meilleure énonciation d'une règle pouvant potentiellement permettre une intervention militaire. D'autres s'inquiétaient simplement « de laisser carte blanche pour les envahir à un petit groupe de New York qui est dominé par une seule superpuissance »²⁷. Enfin, les membres permanents du Conseil de sécurité

²⁵ *Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États sur la responsabilité de protéger* (décembre 2001), en ligne : La responsabilité de protéger <<http://www.iciss.ca/pdf/Rapport-de-la-Commission.pdf>>.

²⁶ Rock, « La réforme des Nations unies », *supra* note 21.

²⁷ *Ibid.*

n'appréciaient guère qu'on assortisse de conditions ou de critères l'entière discrétion dont ils jouissent pour définir les actions devant être prises²⁸.

Les autorités canadiennes n'ont pas attendu que se tienne le Sommet de 2005 pour défendre leurs propositions et dès 2004, elles étaient présentées sous la forme d'un « non-document » aux membres d'un comité de haut niveau chargé de rendre rapport sur les menaces, les défis et le changement²⁹. Outre l'adoption de la reconnaissance de l'obligation de protection, le Canada soulignait à l'intention des hautes sommités la nécessité pour le Conseil de sécurité de définir des normes qui permettraient une intervention cohérente³⁰. Le Canada jugeait toutefois plus à propos l'adoption de principes devant aider à décider de « l'opportunité d'une intervention et de sa structure »³¹, que de règles rigides qui ne pourraient en aucun cas être exhaustives face à des situations de nature changeante³². Il était même indiqué que les normes et pratiques pouvaient évoluer constamment, « pour permettre à la communauté internationale d'agir rapidement et efficacement, sans compromettre le cadre juridique des États souverains »³³.

Le Canada soulignait aussi dans ce « non-document » la nécessité d'élaborer des directives opérationnelles devant assurer que le caractère des interventions concorde avec leur objectif humanitaire³⁴, que ce soit dans le domaine de la prévention ou de la reconstruction après un conflit³⁵.

Les hautes personnalités ont adopté les principes proposés par le Canada et ont énuméré « cinq principes qui [...] devraient guider la décision d'intervenir : la gravité de la menace, la légitimité du motif, le dernier ressort, la proportionnalité des moyens et la mise en balance des conséquences »³⁶.

Le principe du devoir de protéger qui incombe aux États a été intégré dans la *Déclaration de 2005* adoptée à l'issue du Sommet mondial. Les hauts dirigeants des États ont ainsi accepté qu'il échoie à chaque État de protéger la population sous sa juridiction contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité. Dans l'éventualité où les États sont manifestement défaillants, les Nations unies pourront prendre, sous le contrôle du Conseil de sécurité, les mesures collectives appropriées, ce qui pourrait inclure des moyens pacifiques ou des interventions militaires. Les critères relatifs à l'autorisation et à l'utilisation de la force n'ont toutefois pas été définis dans le document final. Nonobstant ces silences, les responsables canadiens n'ont pas hésité à qualifier l'adoption de ce principe de « résultat qui peut vraiment être considéré comme un résultat historique [puisque les] dirigeants ont en effet adopté sans réserve les

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Un monde plus sûr, supra* note 12.

³⁰ « Non-document du Canada », *supra* note 22 au para. 2.3.

³¹ *Ibid.* au para. 3.1.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.* para. 3.2.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Rock, « La réforme des Nations unies », *supra* note 21.

principes du rapport parrainé par le Canada et intitulé *La responsabilité de protéger* »³⁷.

Le principe tel qu'adopté en 2005 a été décrit comme suit par le ministre des Affaires étrangères :

Les sections pertinentes de la déclaration commencent par reconnaître que chaque État a la responsabilité de protéger sa propre population du génocide, de l'épuration ethnique, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité. Le document affirme aussi, et je cite, “[qu’]il incombe également à la communauté internationale [...] d'aider à protéger les populations” et que, dans les situations où les autorités nationales n'assurent pas cette protection, les dirigeants sont “prêts à mener en temps voulu une action collective résolue, par l'entremise du Conseil de sécurité, conformément à la *Charte*, notamment son Chapitre VII [...] lorsque [ces] moyens pacifiques se révèlent inadéquats”, fin de la citation.

Ces énoncés sont importants parce qu'ils constituent une dérogation sans précédent aux principes organisateurs des Nations unies, notamment l'interdiction, aux termes de l'article 2 alinéa (7) de la *Charte*, d'intervenir « dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ». La souveraineté de l'État a toujours été invoquée comme argument pour bloquer une intervention internationale. Or, cet argument ne tient plus dans les cas visés par la déclaration des dirigeants.

La responsabilité de protéger sera un outil puissant pour ceux qui préconisent l'intervention devant des atrocités de masse – je veux dire par-là un outil propre à mobiliser la VOLONTÉ politique – mais cela ne veut pas dire que le Conseil de sécurité adopterait automatiquement une résolution en ce sens dans chaque cas particulier. Le Conseil devra rendre une décision politique en tenant compte de toutes les circonstances du cas en question. Néanmoins, cela ne diminue en rien l'importance de la mesure prise par les dirigeants : devant une affirmation aussi claire et forte, tout pays qui fera obstacle à une intervention dans les cas prévus paiera un tribut politique très lourd, et y pensera donc à deux fois avant mettre des bâtons dans les roues.

On peut dire à bon droit et sans prétention qu'il s'agit là d'une réalisation canadienne, reconnue comme telle par la communauté internationale. En effet, rien de tout cela n'aurait été possible sans la diligence et le dynamisme de notre service extérieur à Ottawa et dans les capitales du monde, sans la détermination des ministres des Affaires étrangères qui se sont succédé et sans l'intervention au moment clé de notre premier ministre, qui a téléphoné à certains dirigeants au moment crucial des négociations pour les presser de renoncer à leur opposition active³⁸.

Le principe proposé par le Canada constitue donc maintenant la nouvelle règle mondiale d'intervention dans le domaine de la protection des droits humains,

³⁷ Rock, « Réformer ou reformer? », *supra* note 15.

³⁸ *Ibid.*

laquelle demeure toutefois silencieuse tant que n'auront pas été adoptés les critères d'intervention qui sont toujours inexistants. Or, le principal reproche fait au Conseil de sécurité dans le domaine de l'intervention humanitaire est justement son incohérence qui a conduit à faire douter de sa capacité d'agir.

2. LES PROPOSITIONS CANADIENNES POUR DÉFINIR LES CRITÈRES D'INTERVENTION MILITAIRE

La nécessité de garantir qu'une action armée non voulue ne sera menée que dans le seul but d'assurer la protection des droits humains force à l'identification de règles claires. Il ne saurait toutefois y avoir de normes exhaustives puisqu'aucune situation n'est semblable aux autres. Même lorsqu'existent

des circonstances exceptionnelles où, en raison de leur gravité, les violences, la répression ou l'effondrement de l'État nécessitent une action concertée de la communauté internationale, [le Canada croit] qu'il faut bien examiner les modalités et les répercussions d'une intervention avant de l'autoriser.³⁹

Ces interventions doivent demeurer le moyen de dernier recours et la diplomatie et la prévention⁴⁰ doivent avoir préséance⁴¹.

Le Canada propose que les forces internationales ne puissent agir que lorsqu'un dommage grave et irréparable touchant des êtres humains [est] en train – ou risque à tout moment – de se produire, tel que :

- A. des pertes considérables en vies humaines, effectives ou présumées, qu'il y ait ou non intention génocidaire, attribuables soit à l'action délibérée de l'État, soit à la négligence de l'État ou à son incapacité à agir, soit encore à la défaillance de l'État; ou
- B. un "nettoyage ethnique" à grande échelle, effectif ou présumé, qu'il soit accompli par l'assassinat, l'expulsion forcée, la terreur ou le viol.⁴²

L'existence de ces conditions rendrait la cause d'intervention « juste ».

³⁹ *Non-document du Canada, supra* note 22 au para. 5.1.

⁴⁰ Le Canada inclut dans la « prévention » l'ensemble des moyens permettant d'éviter qu'une crise ne dégénère : « La panoplie des outils servant à prévenir les conflits comprend des mesures d'encouragement, comme l'aide au développement visant à promouvoir la bonne gouvernance, le respect des droits de la personne et la primauté du droit, la médiation et le recours à des missions de bons offices et à des envoyés diplomatiques. Elle englobe aussi des formes de diplomatie plus musclées, y compris des mesures coercitives telles que des sanctions. Dans des situations extrêmes, la prévention se traduit par le déploiement préventif de moyens/d'effectifs militaires, pour atténuer ou enrayer une crise », *ibid.* au para. 6.2.

⁴¹ *Ibid.* au para. 6.1.

⁴² *Ibid.* à la section « Sommaire ».

L'obligation de protéger les personnes humaines implique l'acteur étatique avant même que ne puisse intervenir la communauté internationale; aussi, une définition complète des principes directeurs doit viser les États individuellement au même chef que l'Organisation universelle. Il serait insuffisant de codifier uniquement les critères d'intervention des organes de l'ONU, sans énoncer également les obligations des États. Ce n'est qu'après la constatation de l'échec d'un État particulier de respecter ces règles qu'interviendraient les organes onusiens. Cette obligation est d'autant plus nécessaire que le monde évolue de moins en moins dans une logique de guerre interétatique, les États bombardant maintenant les villes des États voisins pour détruire des organisations terroristes qui achètent leur matériel dans un État tiers. Dans ce contexte, toutes les responsabilités ne peuvent échoir exclusivement au Conseil de sécurité. Le Canada veut ainsi

que l'Assemblée générale adopte une résolution déclaratoire signifiant clairement que ce code de conduite s'applique aux relations entre États [et que] le Conseil de sécurité adopte une résolution de procédure établissant la liste des critères à prendre en considération en pareil cas.⁴³

Moyen de dernier recours, l'intervention doit être proportionnée « par son ampleur, sa durée et son intensité, l'intervention militaire envisagée doit correspondre au minimum nécessaire pour atteindre l'objectif de protection humaine défini »⁴⁴. De plus, « l'intervention ne peut être justifiée que si elle a des chances raisonnables de faire cesser ou d'éviter les souffrances qui l'ont motivée, les conséquences de l'action ne devant pas être pires que celles de l'inaction »⁴⁵. Se pose naturellement le problème de jauger préalablement cette proportionnalité et le risque d'envoyer une force inefficace ne pouvant qu'assister de façon impuissante aux massacres. La proposition est certes rassurante pour les États; elle n'est pas pour autant facile d'application. On peut en effet se questionner sur la nécessité d'envoyer des militaires dans un pays sans que ne leur soient accordés les moyens de rétablir la paix. L'image de militaires au casque bleu se cachant avec des civils pour se protéger des tirs ne peut en rien améliorer celle, plus populaire, de l'inefficacité de l'Organisation. Par ailleurs, il ne s'agit pas non plus d'agir à l'encontre de la souveraineté étatique. Ainsi, pour le Canada,

il est essentiel que le mandat de la mission porte en priorité sur la protection physique des civils et que les forces déployées disposent de la formation et du matériel adéquats pour s'acquitter de leur tâche, y compris : dissuader les acteurs paramilitaires et les responsables de violence contre les civils, notamment par le recours à la force, aux arrestations, la création et le maintien de corridors humanitaires, de périmètres de sécurité et d'autres zones sécurisées; garantir l'accès des organisations humanitaires aux populations vulnérables et protéger les

⁴³ Rock, « La réforme des Nations unies », *supra* note 21.

⁴⁴ *Non-document du Canada*, *supra* note 22 à la section « Sommaire ».

⁴⁵ *Ibid.*

personnes déplacées à l'intérieur des frontières et celles se trouvant dans les camps de réfugiés.⁴⁶

Le Canada est conscient de la possibilité d'utiliser une intervention armée pour des raisons politiques, bien qu'il réclame que l'envoi de troupes serve prioritairement à la protection de la population civile. Il semble que le Canada, pragmatique, veuille accorder à l'ONU les pouvoirs d'intervention militaire, tout en reconnaissant que les décideurs ne peuvent utiliser leurs pouvoirs exclusivement pour le seul bien-être de l'humanité. Parlant de la décision d'envoyer des troupes, l'ambassadeur Rock n'a pas hésité à affirmer que « nous devrions toujours lutter contre les intérêts politiques ou économiques »⁴⁷. Cette position canadienne ne peut que renforcer le sentiment de nécessité de modifier globalement le mode de fonctionnement actuel dans le domaine de la protection des droits humains.

Les règles proposées par le Canada pour la gestion des missions d'interventions sont les suivantes :

- A. Des objectifs clairs; un mandat toujours clair et sans ambiguïté; et des ressources appropriées;
- B. L'adoption d'une démarche militaire commune par les différents partenaires en cause; l'homogénéité de la structure de commandement; une chaîne de commandement et des communications claires et sans ambiguïté;
- C. L'acceptation de certaines limites, l'augmentation progressive des pressions exercées et le gradualisme dans l'emploi de la force, le but étant de protéger une population et non pas de parvenir à la défaite d'un État;
- D. Des règles d'engagement qui correspondent au concept opérationnel sont clairement énoncées; reflètent le principe de la proportionnalité; et impliquent la stricte observance du droit humanitaire international;
- E. L'acceptation du fait que la protection par la force ne doit pas devenir l'objectif principal poursuivi;
- F. Une coordination aussi étroite que possible avec les organisations humanitaires.⁴⁸

Nonobstant les dysfonctionnements dont il a fait preuve au cours des dernières années, le Canada considère qu'aucun organe n'est plus compétent que le Conseil de sécurité pour autoriser une intervention militaire à des fins de protection humaine. « Il ne s'agit donc pas de trouver des substituts au Conseil de sécurité en

⁴⁶ *Ibid.* au para. 5.2.

⁴⁷ Rock, « La réforme des Nations unies », *supra* note 21.

⁴⁸ *Non-document du Canada*, *supra* note 22 à la section « Sommaire ».

tant que source de l'autorité, mais de veiller à ce qu'il fonctionne mieux qu'il ne l'a fait jusqu'à présent »⁴⁹.

Le fonctionnement proposé par le Canada serait le suivant :

[...]

- B. L'autorisation du Conseil de sécurité doit être, dans tous les cas, sollicitée avant d'entreprendre toute action d'intervention militaire. Ceux qui préconisent une intervention doivent demander officiellement l'autorisation de l'entreprendre, ou obtenir du Conseil qu'il soulève cette question de son propre chef, ou encore obtenir du secrétaire général qu'il la soulève en vertu de l'article 99 de la *Charte des Nations unies*.
- C. Le Conseil de sécurité doit statuer sans retard sur toute demande d'autorisation d'intervenir en cas d'allégations de pertes en vies humaines ou de nettoyage ethnique à grande échelle. Il doit alors procéder à une vérification suffisamment approfondie des faits ou de la situation sur le terrain susceptibles de justifier une intervention militaire.
- D. Les cinq membres permanents du Conseil de sécurité devraient s'entendre pour renoncer à exercer leur droit de veto, dans les décisions où leurs intérêts vitaux ne sont pas en jeu, afin de ne pas faire obstacle à l'adoption de résolutions autorisant des interventions militaires qui, destinées à assurer la protection humaine, recueillent par ailleurs la majorité des voix.
- E. Si le Conseil de sécurité rejette une proposition d'intervention ou s'il ne donne pas suite à cette proposition dans un délai raisonnable, les autres options possibles sont les suivantes :
 - I. l'Assemblée générale réunie en session extraordinaire d'urgence dans le cadre de la procédure officielle de "l'union pour le maintien de la paix" peut étudier le problème; et
 - II. des organisations régionales ou sous-régionales, sous réserve de l'autorisation préalable du Conseil de sécurité, peuvent agir dans le cadre de leur compétence en vertu du Chapitre VIII de la *Charte*.
- F. Le Conseil de sécurité devrait, dans toutes ses délibérations, tenir compte du fait que s'il n'assume pas sa responsabilité de protéger face à une situation qui choque les consciences et appelle une intervention d'urgence, il serait irréaliste de s'attendre à ce que les États concernés renoncent à tout autre moyen de faire face à la gravité et à l'urgence de ladite situation, et que le prestige et la crédibilité de l'Organisation des Nations unies pourraient s'en trouver affectés.⁵⁰

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

La proposition canadienne demeure toutefois insatisfaisante en ce qu'elle ne modifie en rien la situation actuelle et repose, au contraire, sur l'existence d'une possibilité que le Conseil de sécurité ne se décharge pas de ses obligations. Il appert ainsi clairement de cette proposition qu'une simple réglementation des modalités d'intervention ne saurait régler le problème d'inertie de l'organisation onusienne et qu'ainsi, il faille corriger plus globalement son mode de fonctionnement. Une application véritable de critères préalablement identifiés ne saurait fonctionner que dans la mesure où les membres abandonneraient leur utilisation partisane de l'Organisation. Or, nous avons déjà constaté que des États réclament l'octroi d'un siège permanent assorti d'un droit de veto afin d'obtenir un pouvoir de négociation supérieur pour la protection de leurs intérêts. Il demeure tout de même que la définition de critères clairs devant conduire à une intervention onusienne constitue un exercice obligatoire.

Le Canada a joué et continue de jouer un rôle de premier plan pour réglementer les interventions humanitaires armées. Il s'agit d'un domaine important puisqu'il renferme les mesures qui sont souvent de dernière extrémité pour sauver des vies humaines. De plus, cet engagement de l'organisation universelle constitue l'aspect le plus médiatisé de son action et de ce fait, influence sa crédibilité auprès de la population mondiale. Il reste toutefois encore beaucoup de travail à faire et il est à espérer que les dirigeants canadiens sauront conserver la même détermination et la même volonté de faire fléchir les membres permanents du Conseil de sécurité lorsque nécessaire.

Il est un autre changement d'importance intervenu dans la structure de l'Organisation des Nations unies que nous étudierons maintenant.

B. La mise en place du Conseil des droits de l'homme

Plusieurs questions sont demeurées sans réponse au lendemain du Sommet de 2005. Parfois même au grand dam des représentants canadiens. Il demeure que même si les États ont été incapables de s'entendre sur d'importantes questions, les sujets laissés inachevés ont parfois été complétés par la suite. Ainsi, grâce à la volonté du président de l'Assemblée générale ayant suivi le Sommet de 2005, le Conseil des droits de l'homme a été mis en place et ses travaux ont débuté.

Il était attendu par plusieurs observateurs que la Commission des droits de l'homme soit remplacée par un autre organe plus efficace. Le Canada espérait que ce nouveau corps serait issu des travaux du Sommet de 2005, ce qui ne fut pas le cas. Les représentants canadiens ont considéré ce silence comme un échec et n'ont pas hésité à le déclarer sur la place publique :

Le Canada est déçu de ce que les membres n'ont pas fait preuve de plus de courage. Nous n'avons pas créé le Conseil; nous avons seulement le mandat d'y travailler au cours de l'année. Nous avons besoin du Conseil parce qu'il permettra d'examiner en profondeur des situations qui nous préoccupent, comme en Iran. La position du Canada est claire : il doit s'agir d'un organe permanent, les membres doivent être élus, à la majorité

des deux tiers, sur la base de critères précis, et il faut que soit instauré un système d'examen par les pairs, en commençant par les pays qui siègeront au Conseil. Je me réjouis toutefois de ce que le haut-commissaire aux droits de l'homme bénéficiera d'un budget plus important.⁵¹

Le ressentiment canadien découlait partiellement du fait que seule une faible majorité a fait adopter la proposition⁵², alors qu'au cours des travaux de négociation, une grande partie des pays avait annoncé qu'elle était prête à accepter un projet du président des travaux. Les représentants canadiens étaient d'autant plus contrariés qu'ils constataient que la Commission des droits de l'homme des Nations unies souffrait d'un grave problème de crédibilité. « Ses membres, sa politisation croissante et son inefficacité généralisée dans le traitement des cas de violations des droits humains dans le monde ont relégué ses réalisations dans l'ombre »⁵³, allait même jusqu'à dire le premier ministre de l'époque. Il ajoutait que la communauté internationale avait « besoin d'un organisme permanent à un niveau plus élevé dans la hiérarchie du système onusien, à la hauteur de l'importance qu'ont les droits humains »⁵⁴. Et le premier ministre d'affirmer que le Canada travaillerait avec acharnement à la mise sur pied de ce nouvel organe. L'espoir de voir le Conseil des droits de l'homme constitué le plus tôt possible en 2006 fût même exprimé au nom du Canada⁵⁵.

Le Canada espérait que le remplaçant de la Commission des droits de l'homme soit un organe principal de l'Organisation auquel serait confiée la protection des droits humains. Le Canada le voulait efficace, espérant la création

[d']un organe permanent et d'une taille réduite, dont les décisions auraient été contraignantes pour les États membres — un organe dont la structure, le comportement et le poids institutionnel auraient été davantage en harmonie avec le modèle du Conseil de sécurité qu'avec celui de la Commission des droits de l'homme.⁵⁶

Permanent et habilité à siéger toute l'année, le nouvel organe serait en mesure de réagir rapidement aux événements planétaires⁵⁷. D'ailleurs, le Canada

⁵¹ Pierre Pettigrew, « Allocution du ministre des Affaires étrangères lors de la 60^e Assemblée générale », New York, 21 septembre 2005 [non publiée]. Transcription disponible en ligne : Gouvernement du Canada <http://geo.international.gc.ca/canada_un/ottawa/statements/unga-fr.asp?id=4471&content_type=2> [Pettigrew, « Allocution à la 60^e Assemblée générale »].

⁵² Rosemary Banks, « Déclaration du groupe CANZ à l'Assemblée générale au sujet de l'établissement du Conseil des droits de l'homme », New York, 15 mars 2005 [non publiée]. Transcription disponible en ligne : Gouvernement du Canada <http://geo.international.gc.ca/canada_un/new_york/whats_new/defaultfr.asp?id=5982&content_type=2> [Banks, « Déclaration du CANZ »].

⁵³ Martin, *supra* note 11.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Banks, « Déclaration du CANZ », *supra* note 52.

⁵⁶ Rock, « Réformer ou reformer? », *supra* note 15.

⁵⁷ Banks, « Déclaration du CANZ », *supra* note 52. Devant l'évolution des négociations, le Canada a modifié sa position en espérant obtenir que le Conseil se réunisse trois à quatre fois par année pour une

demandait que le mandat du Conseil soit suffisamment précis pour lui permettre « d'aborder toutes les questions ou situations relatives à la promotion et à la protection des droits de l'homme, y compris les situations urgentes ou persistantes »⁵⁸.

Les visées canadiennes étaient de faire de ce conseil le cœur du système de protection des droits humains. Pour ce faire, il fallait prévoir une collaboration avec les autres organes onusiens pour qu'il soit en mesure de « faire des recommandations directement aux autres organes principaux des Nations unies et [de] se concentrer sur le renforcement des capacités et sur l'application des droits de l'homme »⁵⁹. Il devait également conserver le système de procédures spéciales mis sur pied par la Commission des droits de l'homme⁶⁰ et ses relations particulières tissées avec les ONG. L'objectif était d'aboutir à un organe actif qui serait plus qu'un centre de discussion sur les droits humains. Il apparaissait important pour ce pays que les nouveaux travaux du Conseil soient en permanence axés vers l'application et les aspects pratiques. Le nouveau Conseil portait donc les espoirs canadiens d'amélioration et d'efficacité. Le Canada conseillait d'ailleurs que le travail du nouvel organe soit plus étroitement lié au travail et aux recommandations des rapporteurs spéciaux, dont plusieurs présentent d'excellents rapports que négligeaient des délégués de la Commission qui ressassaient de vieux débats dans leurs résolutions. Il demandait aussi que le haut-commissaire soit autorisé à porter l'attention du Conseil sur des questions particulières⁶¹.

Il est un autre aspect de l'ancienne Commission que le Canada voulait voir abandonné par le Conseil : l'inefficacité de son travail. Il voulait éviter que les séances de travail ressemblent à celle de la Commission qui laissaient parfois l'observateur extérieur étonné. Il n'était pas rare qu'un rapporteur spécial n'ait que quelques minutes pour déposer un dossier volumineux devant une salle ne lui accordant que peu d'attention et dont les participants se déplaçaient constamment. Il était aussi conseillé de réduire la pratique qui consiste à négocier les résolutions pour ne les conserver que dans le cas de résolutions courtes et orientées vers l'action⁶². D'ailleurs, il était recommandé que la tâche de ce conseil soit de veiller à l'application des normes adoptées par l'Assemblée générale. « Les propositions de nouvelles normes devront émaner du Conseil, mais être transmises à l'Assemblée

durée de trois à quatre semaines à chaque occasion. Allan Rock, Allocution, Symposium Raoul Wallenberg, New York University School of Law, 19 janvier 2006 [non publiée]. Transcription disponible en ligne : Gouvernement du Canada <http://geo.international.gc.ca/canada_un/new_york/statements/amb_statements-fr.asp?id=6059&content_type=2> [Rock, Symposium].

⁵⁸ Banks, « Déclaration du CANZ », *ibid.*

⁵⁹ Rosemary Banks, « Déclaration du CANZ à l'Assemblée générale sur le Conseil des droits de l'homme – 1^{re} séance », New York, 11 octobre 2005 [non publiée]. Transcription disponible en ligne : Gouvernement du Canada <http://geo.international.gc.ca/canada_un/ottawa/statements/ungafr.asp?id=4794&content_type=2>.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Rosemary Banks, « Déclaration du CANZ à l'Assemblée générale sur le Conseil des droits de l'homme – 2^e séance », 61^e session de l'Assemblée générale des Nations unies, New York, 18 octobre 2005 [non publiée]. Transcription disponible en ligne : Gouvernement du Canada <http://geo.international.gc.ca/canada_un/ottawa/statements/unga-fr.asp?id=4793&content_type=2>.

⁶² *Ibid.*

générale pour y être définies »⁶³. En ce qui concerne les États mêmes, il était proposé que le Conseil soit en mesure d'examiner périodiquement l'application des droits humains⁶⁴ d'une manière devant être définie pour éviter qu'il y ait double emploi avec les mesures déjà existantes.

Le Canada voyait le futur Conseil d'une taille plus petite que la Commission dont les membres devaient être élus aux deux tiers des voix de l'Assemblée générale. Sans avoir suggéré de nombre, le Canada jugeait intéressante la proposition du Mexique de limiter à trente-huit membres le nombre de sièges, soit un siège pour cinq membres de l'Organisation⁶⁵. Un Conseil limité en taille ne posait aucun problème au Canada puisque dans l'architecture de l'Organisation esquissée par ce pays, les normes de protection doivent être adoptées par l'Assemblée générale; le Conseil n'a donc pas besoin de présenter le même degré de représentativité⁶⁶.

Le Canada proposait une élection aux deux tiers des voix de l'Assemblée parce que les membres du Conseil économique et social (ECOSOC) et du Conseil de sécurité sont élus sur cette base et que les droits humains ne peuvent être considérés comme un sujet moins important⁶⁷. Il ne saurait non plus y avoir de nomination automatique lorsqu'un État est présenté par un groupe régional. Même dans ce cas, le candidat devrait être obligé de recueillir les deux tiers des voix des autres États de l'Assemblée générale⁶⁸ par un vote individuel et secret⁶⁹. Le Canada voulait abandonner la pratique précédente suivant laquelle les États proposés par un groupe régional étaient acceptés d'office par les autres États. Cette façon de faire a permis à des États au bilan peu enviable dans le domaine des droits humains de devenir membres de la Commission dans le but d'en freiner les travaux et de se protéger eux-mêmes⁷⁰. De même, le Canada ne pouvait accepter l'idée que les membres permanents du Conseil de sécurité puissent bénéficier de sièges permanents au Conseil⁷¹. Même si l'adhésion doit être ouverte à tous les États membres⁷² dans le but de garantir leur engagement, le Canada demandait qu'au moment de leur élection, les membres promettent de respecter les normes les plus rigoureuses de protection des droits humains. Le but était évidemment ici de garantir que les membres de l'organe chargé de la protection des droits humains soient issus de pays respectant eux-mêmes ces droits. Il ne semble pas exagéré de considérer que la crédibilité de l'organe puisse en effet reposer partiellement sur le bilan de chacun de ses membres. L'engagement

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Rock, Symposium, *supra* note 57.

⁶⁵ Rosemary Banks, « Déclaration du CANZ à l'Assemblée générale sur le Conseil des droits de l'homme – 3^e séance », Consultations informelles de la plénière sur le Conseil des droits de l'homme, New York, 24 octobre 2005 [non publiée]. Transcription disponible en ligne : Gouvernement du Canada <http://geo.international.gc.ca/canada_un/ottawa/statements/ungafr.asp?id=4792&content_type=2> [Banks, « 3^e séance »].

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Rock, Symposium, *supra* note 57.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Banks, « Déclaration du CANZ », *supra* note 52.

proposé aurait pris la forme d'une déclaration antérieure aux élections dans laquelle seraient exposés les projets nationaux et internationaux devant permettre une amélioration de la protection des droits humains⁷³. Le Canada suggérait même que « les pays qui désirent poser leur candidature [aient] ratifié l'ensemble des conventions pertinentes, s'engage[ant] à respecter ces normes et ne pas faire l'objet de sanctions de la part du Conseil de sécurité au moment de leur candidature »⁷⁴. Cette proposition canadienne posait toutefois problème en ce que les membres permanents du Conseil de sécurité ne peuvent faire l'objet de sanctions en raison de leur droit de veto, ce qui créerait un double standard entre les États. Pour le Canada, les sièges du Conseil devaient désormais se mériter! Le Canada a donc été déçu que soit exclue l'exigence du dossier exemplaire de la résolution instituant le Conseil des droits de l'homme. Croyant toutefois qu'il s'agissait là de la bonne politique, le Canada a annoncé qu'il ne voterait pas en faveur de l'élection d'un État « faisant l'objet de sanctions du Conseil de sécurité pour des raisons touchant aux droits de la personne »⁷⁵. Le Canada, comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande, veut également « veiller à ce que le plan d'action et le programme de travail de ce nouvel organe soient plus solides et plus équilibrés »⁷⁶.

On devine que le Canada a voté positivement lorsqu'est venu le moment d'adopter la résolution créant le Conseil actuel puisqu'il répondait à nombre de ses demandes :

Le groupe CANZ a appuyé la résolution instituant le Conseil des droits de l'homme, parce qu'il croit qu'elle contient des éléments clés qui feront du Conseil un organe international de défense des droits plus efficace que la Commission des droits de l'homme. Plus précisément :

- La résolution confère au Conseil le statut supérieur d'organe subsidiaire de l'Assemblée générale;
- Elle relève son seuil de composition, à savoir
 - Les membres du Conseil sont élus directement et individuellement au scrutin secret à la majorité des membres de l'Assemblée générale (il n'y a plus d'élection sans opposition par des listes fermées);
 - Les membres s'engagent à respecter les normes les plus strictes en matière de promotion et de défense des droits de la personne et ils seront tous soumis à l'examen périodique universel.
- La résolution contient une nouvelle disposition prévoyant la suspension des membres du Conseil qui violent les droits de la personne de façon flagrante et systématique;
- Elle permet de traiter, en session ordinaire ou extraordinaire, les situations d'urgence qui se produisent;

⁷³ Banks, « 3^e séance », *supra* note 65.

⁷⁴ Rock, Symposium, *supra* note 57.

⁷⁵ Banks, « Déclaration du CANZ », *supra* note 52.

⁷⁶ *Ibid.*

- La résolution conserve les points forts de la Commission des droits de l'homme, notamment la forte participation de la société civile et le recours à des mécanismes novateurs comme les procédures spéciales et la participation des organismes nationaux de défense des droits de la personne, de manière à traduire les engagements en parole des États membres en améliorations réelles sur le terrain;
- Elle prévoit un réexamen du Conseil cinq ans après sa création, pour qu'il puisse ajuster et améliorer son fonctionnement;
- Le Conseil des droits de l'homme ne doit pas présenter les mêmes lacunes que la Commission, à savoir : l'élection sans opposition, sur listes fermées, de certains États membres violant de façon flagrante et systématique les droits de la personne; un programme de travail répétitif; et une absence de souplesse pour s'attaquer aux problèmes à mesure qu'ils surgissaient en cours d'année.⁷⁷

Le Canada est donc globalement satisfait de la résolution adoptée. Il s'est d'ailleurs porté candidat et a été élu pour composer le premier Conseil des droits de l'homme de l'ONU. On comprend toutefois des propos des représentants canadiens qu'il s'agit d'un chantier inachevé dont il entend assurer les acquis et travailler à l'amélioration.

Il reste par ailleurs beaucoup de travail pour compléter les amendements de l'Organisation. Le Canada a fait plusieurs propositions à cet égard. Le principal chantier reste naturellement l'amendement du Conseil de sécurité.

II. La position du Canada sur les réformes restant à effectuer

Le Canada a présenté de nombreuses suggestions pour modifier les institutions onusiennes. Plusieurs concernent un sujet médiatisé : le Conseil de sécurité (A). D'autres portent sur des organes moins surveillés, comme l'Assemblée générale, l'ECOSOC (C) et le secrétaire général (B).

A. La réforme du Conseil de sécurité

La nécessité de modifier le fonctionnement, voire la composition du Conseil de sécurité, est généralement admise⁷⁸. La façon de le faire semble toutefois poser

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ L'objet du présent texte n'est pas de nier le travail positif effectué par le Conseil de sécurité. Même un observateur averti comme Allan Rock reconnaît les aspects positifs de son travail : « Nous ne devons jamais douter de l'importance pratique du Conseil de sécurité ni du travail qu'il accomplit. L'été dernier, j'ai fait appel à des personnes qui partageaient mes idées et j'ai passé deux semaines à aller de bureau en bureau, rendant visite à huit membres du Conseil de sécurité pour essayer de les persuader d'agir plus énergiquement au Darfour. Au bout du compte, j'avais parfois l'impression de n'avoir réussi qu'à user mes semelles. En octobre, cependant, une des ONG de New York a amené aux Nations unies, puis à mon bureau, deux Soudanaises actives sur le terrain. Ces femmes avaient connu l'horreur qui

d'importants problèmes, puisque les solutions varient suivant les buts poursuivis. Pour d'aucuns, il serait suffisant d'augmenter le nombre de membres permanents pour accorder des sièges ayant veto à des pays amis, pour d'autres, il serait nécessaire de repenser la structure de l'organe. D'un point de vue populaire, peu importe le moyen, l'important est d'assurer un fonctionnement efficace garantissant la protection des droits humains. Il demeure que le Conseil est au centre des intérêts de nombreux États et que toute modification sera difficile à organiser; preuve en est que le document final du Sommet de 2005 est demeuré flou sur cet aspect de l'amendement de l'Organisation⁷⁹. Il ne se trouve donc pas de mention d'une augmentation du nombre des sièges permanents, ce qui par ailleurs « concorde avec la position du Canada selon laquelle il est plus important que la réforme rende le Conseil plus efficace, plus transparent et plus responsable »⁸⁰. Le Canada ne s'oppose ainsi pas à un élargissement du Conseil pour permettre aux différentes régions du monde d'y être plus justement représentées, par exemple en permettant aux petits et moyens États d'y siéger plus souvent, en modifiant la durée des mandats et la possibilité de réélections consécutives. Le Canada s'oppose toutefois à tout accroissement du nombre des membres permanents du Conseil⁸¹. Semblable augmentation irait même, suivant les prétentions canadiennes, à l'encontre

des valeurs que les États membres ont développées au cours des temps. Elle empêcherait une allocation juste et souple des sièges. Elle diminuerait la responsabilité du Conseil à un moment où cette vertu est plus que nécessaire. Elle priverait les régions du monde d'un processus

règne là-bas. Lorsque je les ai rencontrées, ces femmes m'ont dit qu'elles étaient personnellement au courant de tous les détails des résolutions du Conseil de sécurité. Elles les avaient reçues et ces résolutions circulaient dans les camps. Elles m'ont signalé quels éléments leur semblaient les plus efficaces. Elles m'ont encore dit à quel point il était réconfortant pour elles de constater que le monde n'avait pas oublié leur peuple, que quelqu'un pensait à lui, qu'on agissait. Les mesures prises par le Conseil de sécurité, si modestes fussent-elles, apportaient un peu de lumière dans leur vie épouvantable ». Rock, « La réforme des Nations unies », *supra* note 21. Pour une étude sur la réforme du Conseil de sécurité voir : Thomas G. Weiss et Karen E. Young, « Compromise and Credibility: Security Council Reform? » (2005) 36 *Security Dialogue* 131. L'idée même de procéder à la révision de la *Charte* de l'Organisation a accompagné la création de l'ONU. Des pays insatisfaits de l'octroi d'un droit inéquitable de veto à cinq membres permanents du Conseil de sécurité ont tenté de faire accepter l'idée d'une conférence de révision dès 1945 : Luck, *supra* note 2 à la p. 1.

⁷⁹ « En ce qui concerne le Conseil de sécurité, le Groupe de haut niveau et le secrétaire général ont proposé deux modèles de réforme qui, dans les deux cas, conduit à une augmentation du nombre de membres à vingt-quatre. Suivant le premier modèle, on ajouterait six nouveaux membres permanents, alors que le deuxième modèle propose d'adjoindre huit nouveaux sièges de quatre ans. Aucun des mécanismes n'a été retenu par les représentants des États et il n'y a eu d'accord que sur la nécessité de poursuivre les travaux ». Groupe de personnalités éminentes sur les relations entre l'Organisation des Nations unies et la société civile, *Nous, peuples : société civile. Organisation des Nations unies et gouvernance mondiale*, Doc. off. AG NU, 58^e sess., Doc. NU A/58/817 (2004) 1 à la p. 8. Le professeur Weiss a noté dans son article que depuis plus de dix années que ce sujet est discuté, peu d'avancées ont eu lieu. La situation actuelle serait à peu près la même qu'au cinquantième anniversaire. Weiss et Young, *ibid.* à la p. 141.

⁸⁰ Pettigrew, « L'énoncé de politique internationale », *supra* note 18.

⁸¹ Allan Rock, « Déclaration à l'Assemblée générale sur la réforme du Conseil de sécurité », New York, 12 juillet 2005 [non publiée]. Transcription disponible en ligne : Gouvernement du Canada <http://geo.international.gc.ca/canada_un/ottawa/statements/unga-fr.asp?id=4502&content_type=2> [Rock, « Réforme du 12 juillet 2005 »].

démocratique et ordonné par lequel elles détermineraient elles-mêmes leur représentation au sein de l'institution la plus significative de cette organisation.⁸²

Par ailleurs, même si les nouveaux membres permanents doivent être élus pour l'obtention de leurs sièges, un processus permettant de demeurer en poste *ad vitam aeternam* ne semble pas aux autorités canadiennes la preuve d'une grande démocratie⁸³. Cette augmentation pourrait même avoir des effets négatifs sur les autres instances puisque les membres permanents occupent souvent des sièges dans divers organes subsidiaires. En conséquence, il pourrait y avoir diminution des places disponibles pour les autres États⁸⁴. Le Canada préconise un élargissement par l'ajout de sièges qui iraient

de façon permanente à des régions, tout en laissant les États membres des régions concernées décider, de temps en temps, qui est le mieux placé pour siéger au Conseil. La proposition d'union pour le consensus est souple en ceci qu'elle laisse aux régions le soin de décider de la durée de chaque mandat régional. Cette approche est démocratique et responsable, car elle prévoit des élections périodiques ou des réélections à intervalles à déterminer par chaque région. Il y aurait toujours, ainsi, une possibilité de s'adapter aux circonstances et aux besoins à mesure qu'ils évoluent.⁸⁵

Le Canada est prêt à accepter un élargissement potentiel dans la mesure où il serait compatible avec les principes suivants : équité, démocratie, responsabilisation et souplesse⁸⁶.

L'existence de deux catégories de pays au sein du Conseil complique le processus. Sur les quinze membres le composant, cinq y détiennent un siège permanent alors que les autres y siègent pour une période limitée de deux années. La plus grande inégalité découle toutefois de ce que les cinq membres permanents possèdent le désormais célèbre droit de veto leur accordant le pouvoir de bloquer toute action. Or, le Conseil de sécurité est la seule composante de l'ONU pouvant imposer l'utilisation de moyens militaires pour le rétablissement ou la protection de la paix⁸⁷. L'égoïsme étatique peut conduire plusieurs États à agir en fonction de leurs intérêts individuels sans égard aux besoins internationaux. L'utilisation politique du droit de veto le transforme en argument de négociation pour la protection des intérêts nationaux et/ou régionaux. Malheureusement, l'exemple passé des détenteurs n'est

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Allan Rock, « Déclaration à l'Assemblée générale sur la réforme du Conseil de sécurité », 60^e Assemblée générale, New York, 11 novembre 2005 [non publiée]. Transcription disponible en ligne : Gouvernement du Canada <http://geo.international.gc.ca/canada_un/ottawa/statements/ungaftr.asp?id=4567&content_type=2> [Rock, « Réforme du 11 novembre 2005 »].

⁸⁷ *Charte de l'ONU*, *supra* note 8, art. 42.

pas de nature à encourager d'autres détenteurs potentiels à agir d'une manière apolitique. Pour toutes ces raisons, les détenteurs du droit de veto ne sont pas prêts à s'en départir, alors que d'autres pays voudraient en bénéficier. Des États dits émergents perçoivent leur admission au sein de ce club restreint comme une reconnaissance de leur statut de puissance régionale.

Sans que les autorités canadiennes n'aient clairement proposé de les abandonner, on devine quand même chez elles une volonté d'éliminer les droits de veto issus d'une autre époque⁸⁸. Cette allocation de privilèges va à l'encontre des valeurs que le Canada considère comme actuellement favorisées, telles que la démocratie, la responsabilité, la souplesse et l'équité. Dans ce sens, le conseil de 1945 constitue une anomalie pour les Canadiens⁸⁹, anomalie qui ne peut être que tolérée. Il reste à vérifier quand la patience canadienne s'épuisera. Le Canada regrette que la simple menace de l'utilisation du veto puisse retarder, voire interdire, des actions humanitaires nécessaires. Le Canada juge que

le recours au veto peut rarement se justifier. Il a été institué à l'origine pour protéger les intérêts directs et vitaux des grandes puissances – et non comme outil pour discipliner les autres membres du Conseil ou empêcher qu'on débâte de questions épineuses. C'est pourquoi le Canada estime que tout recours au veto devrait être expliqué et justifié. Nous appuyons également vivement les propositions visant à restreindre volontairement son utilisation dans les cas de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre.⁹⁰

Les principaux reproches faits au Conseil de sécurité concernent justement un usage irrégulier de ses pouvoirs dans la gestion des crises. Même si le fonctionnement du Conseil s'est amélioré au cours des dernières années, son mode d'appréhension des conflits internes et de leurs conséquences pour les civils demeure très peu structuré. Or, son inefficacité ouvre la porte aux excès dans les pays désorganisés et permet les interventions individuelles non autorisées de certains États. Le Canada considère d'ailleurs que cette faiblesse du Conseil « pourrait causer un tort irréparable au dispositif de sécurité collective prévu par la *Charte des Nations unies* »⁹¹. Un cadre précis pour l'utilisation des pouvoirs d'intervention est donc

⁸⁸ « Les membres permanents du présent Conseil ont obtenu leur siège il y a fort longtemps, à une tout autre époque. Les forces qui ont présidé à la création des Nations unies après la guerre étaient particulières à cette époque. La situation a changé. L'équilibre régional a évolué, tout comme les besoins du monde et les défis qu'il présente. Et quels que puissent avoir été alors les mérites de la formule adoptée en 1945, nous devons tenir compte de différences immenses avec la réalité actuelle dans notre approche de la réforme du Conseil de sécurité ». Rock, « Réforme du 12 juillet 2005 », *supra* note 81. Comme le fait toutefois justement remarquer le professeur Weiss, il semble difficile de concevoir que les possesseurs actuels des droits de veto puissent accepter de voir se diluer de quelque manière que ce soit leur pouvoir. Dans ce contexte, même une augmentation du nombre d'États possédant un droit de veto risque d'être freinée par l'exercice d'un droit de veto. Weiss et Young, *supra* note 79 à la p. 132.

⁸⁹ Rock, « Réforme du 12 juillet 2005 », *supra* note 81.

⁹⁰ Rock, « Réforme du 11 novembre 2005 », *supra* note 86.

⁹¹ *Non-document du Canada*, *supra* note 22 au para. 7.3.

nécessaire, ce qui a conduit le Canada à proposer l'adoption de la doctrine de la « responsabilité de protéger » pour les États⁹². Cette doctrine ayant été adoptée par les dirigeants des États, le Canada a invité le Conseil de sécurité à la faire également sienne⁹³ pour éviter que ne soient perdues inutilement des vies humaines dans de vaines attentes. Par ailleurs, la publication de lignes directrices claires par le Conseil serait de nature à rassurer les États qui craignent que la force soit utilisée à mauvais escient⁹⁴ tout en donnant au Conseil un air salubre de transparence.

La légitimité du Conseil de sécurité ne repose pas seulement sur les solutions adoptées, mais également sur les méthodes de travail utilisées pour aboutir aux décisions. L'amélioration doit toutefois toucher l'ensemble des aspects du Conseil, l'organisation de son agenda et la teneur des débats inclusivement. Le premier ministre canadien, Paul Martin, a affirmé publiquement à cet égard que « [t]rop souvent, [les membres ont] débattu de questions de langue pendant que d'innocentes personnes mouraient »⁹⁵. Les méthodes de travail du Conseil devraient ainsi être « modernisées, de manière à être plus transparentes, plus globales et plus souples »⁹⁶. Les décisions devraient alors reposer sur les faits, ce qui pourrait avoir pour effet de limiter l'exercice du droit de veto⁹⁷. Le Conseil doit adapter ses méthodes de travail à la rapidité des événements. Des informations doivent lui parvenir diligemment pour lui permettre d'apprécier les événements au moment de leur développement. Pour ce faire, le Canada propose « au Conseil de recourir plus souvent et plus systématiquement aux échanges informels et d'offrir plus régulièrement des breffages de fond à l'intention des États membres »⁹⁸. L'inverse doit aussi se vérifier et il serait nécessaire d'améliorer les modes d'informations communiquées au Conseil par les États pour faciliter la prise de décision⁹⁹. L'efficacité de la prévention des conflits « repose sur l'exactitude des données et des analyses en matière d'alerte avancée et sur la communication rapide de ces renseignements aux instances onusiennes compétentes, y compris le Conseil de sécurité »¹⁰⁰. À l'interne, le Canada considère nécessaire que soient adoptées des mesures « visant à resserrer les liens cruciaux entre les mécanismes internationaux liés aux droits de la personne et les processus décisionnels au Conseil de sécurité »¹⁰¹. Le Conseil devrait être plus régulièrement informé de l'évolution des crises, et ce, publiquement, aussi bien par voie de communications orales qu'écrites, en mettant à contribution les bureaux du coordonnateur des secours d'urgence et des rapporteurs responsables de pays précis (directement ou par l'intermédiaire du bureau du secrétaire général). De même,

le Conseil de sécurité pourrait suivre de près l'évolution de certains pays, même s'il n'est pas formellement saisi de la situation dans ces pays,

⁹² Martin, *supra* note 11.

⁹³ Rock, « Réforme du 11 novembre 2005 », *supra* note 86.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ Martin, *supra* note 11.

⁹⁶ Rock, « Réforme du 12 juillet 2005 », *supra* note 81.

⁹⁷ Rock, « Réforme du 11 novembre 2005 », *supra* note 86.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ « Non-document du Canada », *supra* note 22 au para. 6.3.

¹⁰¹ *Ibid.*

lorsqu'il y a lieu de penser que l'aggravation de la situation pourrait compromettre sérieusement la sécurité des civils.¹⁰²

Le Conseil ne devrait pas se contenter d'ordonner; il devrait également aider les États, notamment ceux qui ne disposent pas des moyens voulus pour s'acquitter des obligations qu'il leur impose, en fournissant une aide technique accrue¹⁰³. Plus généralement d'ailleurs, la coopération non politique et l'assistance technique sont essentielles pour les États voulant améliorer leur application des normes de droits humains sans en avoir toutefois la capacité.

Les propositions du Canada pour l'amélioration du Conseil de sécurité sont limitées, ce qui peut être compréhensible dans la mesure où l'influence du Canada est des plus restreintes à cet égard. La diplomatie canadienne fonctionnera certainement plus dans les couloirs des palais que sur la place publique puisqu'il s'agit de convaincre les membres permanents de la nécessité d'amender cet organe. Les propositions canadiennes demeurent donc simples et générales : s'insérer dans un cadre normatif d'intervention qui devrait reposer sur le principe de l'obligation de protéger adopté par les chefs d'États et de gouvernements et moderniser les méthodes de travail pour atteindre un cadre plus ouvert et démocratique. Les propositions sont tellement simples qu'elles en sont simplistes. Il semble toutefois que ces corrections élémentaires constitueraient déjà un grand pas en avant. Par ailleurs, les solutions simples ne nécessitant pas de modification de la *Charte des Nations unies* sont probablement les plus susceptibles de fonctionner puisqu'un amendement de la *Charte* requiert un vote positif des deux tiers des États membres de même que la ratification de l'accord dans une même proportion, incluant les cinq États possédant un droit de veto au Conseil de sécurité.

Deux autres éléments institutionnels principaux de l'Organisation méritent d'être améliorés suivant les prétentions canadiennes : l'élection du secrétaire général et le fonctionnement de l'Assemblée générale.

B. L'élection du secrétaire général

Les propositions canadiennes démontrent que le Canada tente essentiellement d'assurer une meilleure transparence des processus décisionnels et d'éliminer, autant que faire se peut, les aspects politiques des décisions afin d'assurer que l'Organisation agisse pour le meilleur intérêt de la paix mondiale et de la protection des droits fondamentaux. Dans cette optique, le Canada propose une démocratisation du processus de sélection et d'élection du secrétaire général de l'Organisation. Il s'agit d'un des personnages clés de l'ONU puisque la *Charte* elle-même a fait du Secrétariat un des six piliers de l'Organisation. De plus, le secrétaire général se trouve au centre des crises et autres mouvements et ses interventions sont régulièrement médiatisées. Il est donc étonnant qu'il n'existe actuellement aucune

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Rock, « Réforme du 11 novembre 2005 », *supra* note 86.

liste des qualités requises de la personne devant remplir cette haute fonction. Le Canada considère d'ailleurs que les modalités actuelles d'élection « sont opaques, mal définies, imprévisibles et peu satisfaisantes »¹⁰⁴.

Afin d'améliorer le processus de sélection du secrétaire général, le Canada ne propose pas de réinventer la roue, mais plutôt de s'inspirer des autres organisations internationales, principalement l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Organisation mondiale du commerce (OMC)¹⁰⁵ qui possèdent des processus transparents permettant l'élection du candidat le plus compétent sur la base de ses mérites. Le but du Canada est d'assurer que le « choix du secrétaire général [se fonde], d'abord et avant tout, sur un processus de consultation transparent, englobant et ouvert à tous »¹⁰⁶. « En conséquence, le processus de sélection doit donner aux États membres l'occasion d'évaluer l'expérience, les compétences et les qualités de dirigeant des candidats »¹⁰⁷. D'ailleurs, l'Assemblée générale elle-même a appelé à une plus grande transparence lors du choix du Secrétaire général¹⁰⁸.

Le processus proposé par le Canada se décrit comme suit :

À ce titre, dès le début, il convient de demander à un comité de candidature de dresser une liste des candidats potentiels, et cela, par un appel de candidatures le plus large possible. Il s'agit ensuite d'amener les candidats les plus prometteurs à faire acte de candidature. Pour cela, le bureau du président de l'Assemblée générale et le président du Conseil de sécurité pourraient inviter les candidats en question à poser leur candidature, et, par la même occasion, à présenter leur conception du poste de Secrétaire général.

Par la suite, tous les États membres pourraient avoir l'occasion de rencontrer les candidats et de leur poser des questions, par exemple, au cours d'une session informelle de l'Assemblée générale, ou dans le cadre des réunions des groupes régionaux. Ce genre de mécanisme permettrait de faire en sorte que le candidat sélectionné bénéficie du soutien le plus large possible des États membres. De cette façon, le nouveau Secrétaire général jouira de la crédibilité additionnelle nécessaire pour diriger cette organisation unique en son genre.¹⁰⁹

¹⁰⁴ Allan Rock, « Allocution à l'Association des journalistes accrédités auprès de l'ONU (UNCA) », New York, 18 mai 2006 [non publiée]. Transcription disponible en ligne : Gouvernement du Canada <http://geo.international.gc.ca/canada_un/new_york/statements/amb_statements-fr.asp?id=6673&content_type=2> [Rock, « Allocution à l'UNCA »].

¹⁰⁵ Gouvernement du Canada, « Non-document du Canada sur le processus de sélection du prochain secrétaire général », 15 février 2006, en ligne : Gouvernement du Canada <http://geo.international.gc.ca/canada_un/new_york/whats_new/default-fr.asp?id=5028&content_type=2> [« Non-document du Canada sur l'élection du secrétaire général »].

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ Dans sa résolution 51/241, l'Assemblée générale a affirmé ce qui suit : « Une plus grande transparence doit présider au choix du secrétaire général ». *Renforcement du système des Nations unies*, Rés. AG 51/241, Doc. off. AG NU, 51^e sess., supp. n^o 49, Doc. NU A/RES/51/241(1997) 52 au para. 56 [Résolution 51/241].

¹⁰⁹ « Non-document du Canada sur l'élection du secrétaire général », *supra* note 105.

Le Canada considère donc que cinq étapes seront nécessaires pour aboutir à la mise en place d'un mode d'élection publique et impliquant les États membres. La première étape consiste à énoncer clairement les compétences requises¹¹⁰. Pour ce faire, il sera nécessaire de répondre aux questions suivantes :

[Q]uelles qualités recherchons-nous chez un secrétaire général? Quels sont les attributs qui rendent une personne apte à assumer ce rôle d'une difficulté et d'une importance exceptionnelles? Quelle est la description de poste? [...] Voulons-nous que le titulaire soit un secrétaire ou un général? Voulons-nous qu'il soit un gestionnaire chargé surtout de responsabilités administratives? Où voulons-nous mettre l'accent sur la diplomatie, le leadership politique, la mobilisation des efforts pour résorber des crises mondiales?¹¹¹

Même si les qualités exigées des candidats doivent être définies par les États membres, le Canada propose qu'ils possèdent au minimum les caractéristiques suivantes :

(i) une vaste expérience de la conduite des relations internationales; (ii) un attachement, confirmé au fil du temps, aux buts et objectifs des Nations unies; (iii) des qualités avérées de dirigeant et de gestionnaire, y compris l'expérience des méthodes de gestion modernes et le souci de la transparence et de l'éthique; (iv) d'excellentes aptitudes pour la communication.¹¹²

Le Canada propose par la suite de structurer les méthodes d'identification des candidats potentiels. Un comité des candidatures pourrait être conjointement mis en place par les « présidents de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, et chargé de lancer l'appel de candidature, de faire connaître les compétences souhaitées, voire inciter, par une action en amont, certaines personnes à se présenter »¹¹³. Le comité devrait circuler dans le monde afin d'encourager les personnes de talent à présenter leur candidature¹¹⁴. D'ailleurs, une résolution de 1997 de l'Assemblée générale prévoit déjà la possibilité pour son président de consulter les États membres¹¹⁵. Afin que cette démarche ne soit pas inutile, il est toutefois nécessaire de l'accompagner de mécanismes permettant aux États membres d'entendre les candidats pour connaître leurs vues sur l'Organisation avant même que

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ Rock, « Allocution à l'UNCA », *supra* note 104.

¹¹² « Non-document du Canada sur l'élection du secrétaire général », *supra* note 105.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ Rock, « Allocution à l'UNCA », *supra* note 104.

¹¹⁵ « Sans préjudice des prérogatives du Conseil de sécurité, le président de l'Assemblée générale pourra consulter des États membres afin d'identifier des candidats potentiels approuvés par un État membre et, ayant informé tous les États membres des résultats de ces consultations, communiquer ces résultats au Conseil de sécurité ». Résolution 51/241, *supra* note 108 au para. 60.

leur candidature ne soit recommandée. De la sorte, les États seraient en mesure de transmettre au Conseil de sécurité leurs vues sur les diverses candidatures¹¹⁶. Tous ces mécanismes devraient toutefois être encadrés dans le temps avec une date limite de dépôt pour garantir leur étude. Les candidatures tardives sont en effet de nature à court-circuiter le travail des États¹¹⁷. Par ailleurs, la pratique actuelle voulant que le Conseil de sécurité ne transmette qu'un seul nom à l'Assemblée générale pourrait être conservée selon le Canada. Dans la mesure où l'ensemble des candidats aura été rencontré par les États et que les constatations auront été transmises au Conseil de sécurité, la remise d'un seul nom par ce dernier ne devrait pas poser de problèmes¹¹⁸. L'ennui avec la situation actuelle découle de ce que « le nom est entendu pour la première fois dans la dernière semaine de novembre et qui est présenté comme une surprise par le Conseil de sécurité dans une recommandation à l'Assemblée générale »¹¹⁹. Le Canada, par ailleurs, n'entend pas remettre en question la pratique informelle de l'alternance entre les groupes régionaux¹²⁰. De même, n'est-il pas dans les intentions canadiennes d'aller à l'encontre des dispositions pertinentes de la *Charte des Nations unies*¹²¹? Le Canada comprend la nécessité pour le Conseil de

¹¹⁶ « Non-document du Canada sur l'élection du secrétaire général », *supra* note 105.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ Rock, « Allocution à l'UNCA », *supra* note 104.

¹²⁰ « Non-document du Canada sur l'élection du secrétaire général », *supra* note 105.

¹²¹ *Charte de l'ONU*, *supra* note 8, art. 97 : « Le secrétaire général est nommé par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité ». « Dans la pratique, la nomination du secrétaire général se déroule en deux étapes : le Conseil de sécurité procède à une première mise aux voix, afin de recommander un candidat; la candidature de ce dernier est ensuite recommandée et soumise pour examen à l'Assemblée générale. Il incombe alors à celle-ci de se prononcer sur la recommandation, par la voie d'un scrutin. Si une majorité des membres de l'Assemblée générale vote en faveur du candidat recommandé par le Conseil de sécurité, celui-ci est alors nommé au poste de secrétaire général. Il convient de préciser que, tant au Conseil de sécurité qu'à l'Assemblée générale, il s'agit de scrutins secrets. Toutefois, s'agissant du Conseil de sécurité, chacun des cinq membres permanents peut exercer son droit de veto. Par conséquent, la pratique consiste généralement à tenir des consultations à huis clos entre les cinq membres permanents, avant de soumettre la recommandation à l'approbation du Conseil de sécurité. Cela permet en effet de réduire le risque que l'un des membres permanents oppose son veto. Par ailleurs, aux termes de la résolution 11 (1) de l'Assemblée générale, il est prévu que les discussions sur la désignation et la nomination du secrétaire général se déroulent à huis clos, aussi bien au Conseil de sécurité qu'à l'Assemblée générale. Il est également entendu que l'Assemblée générale doit éviter de débattre du choix du candidat. Ces considérations sont prises en compte dans le règlement de l'une et l'autre de ces instances. En effet, l'article 48 du Règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité dispose de ce qui suit : "Toute recommandation à l'Assemblée générale au sujet de la nomination du secrétaire général est discutée et décidée en séance privée." Conformément à l'article 55, la pratique veut que, à l'issue de chaque séance privée, le Conseil de sécurité fasse publier un communiqué par les soins du secrétaire général. Ce document renferme le nom des candidats, le nom des membres du Conseil de sécurité qui ont proposé les candidatures et les résultats de la mise aux voix. Enfin, l'article 141 du Règlement intérieur de l'Assemblée générale stipule ce qui suit : "Lorsque le Conseil de sécurité a transmis sa recommandation sur la nomination du secrétaire général, l'Assemblée générale examine cette recommandation et se prononce à son sujet au scrutin secret, en séance privée." Toutefois, l'Assemblée générale a pour pratique de mettre aux voix la recommandation du Conseil de sécurité au cours d'une séance publique. De plus, dernièrement (depuis la nomination de Kurt Waldheim), l'Assemblée générale adopte par acclamation les recommandations du Conseil. C'est ainsi que la décision du Conseil de sécurité de recommander à l'Assemblée générale la candidature de M. Kofi Annan a elle aussi été adoptée par acclamation ». « Non-document du Canada sur l'élection du secrétaire général », *supra* note 105.

sécurité, et particulièrement pour les membres permanents, d'être en mesure de travailler efficacement avec le secrétaire général¹²². Il est toutefois proposé que l'Assemblée générale ne se contente plus de jouer un simple rôle d'entérinement de la décision du Conseil de sécurité, mais qu'elle se dote d'un mécanisme de sélection propre lui permettant de faire un choix éclairé, alors qu'actuellement aucune information pertinente ne lui est transmise par le Conseil de sécurité sur le candidat désigné et que n'existe aucune consultation informelle¹²³. Par le biais d'un processus plus ouvert, le Canada espère que l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité pourront parvenir à un consensus sur le candidat idéal¹²⁴. En raison de l'importance du poste, il serait même souhaitable que les prétendants fassent connaître, au moment où ils manifestent leur intérêt pour le poste, le nom de la personne qu'ils souhaiteraient voir occuper la fonction de secrétaire général adjoint¹²⁵.

Le Canada propose également aux États membres d'examiner la possibilité de limiter la durée du mandat du secrétaire général à cinq ou sept années. En interdisant un second mandat, les États membres dissiperont les doutes quant à l'influence de la perspective d'un second mandat sur la conduite des fonctions de secrétaire général¹²⁶. Une telle mesure nécessiterait également des processus de sélection plus fréquents, ce qui pourrait améliorer la répartition entre les régions et la représentativité des candidats des deux sexes. La résolution de 1997 renferme des dispositions en ce sens : « La question de la durée du ou des mandats du secrétaire général, y compris la possibilité de prévoir un mandat unique, sera examinée avant la nomination du prochain secrétaire général »¹²⁷.

Nonobstant la volonté canadienne d'assurer une représentativité régionale de même que le respect de la candidature des deux sexes, le Canada ne propose aucune règle particulière à cet égard. Un seul objectif doit être atteint : la mise en place du candidat le plus talentueux. Ceci signifie pour les autorités canadiennes que la région d'origine ne devrait pas constituer un motif d'exclusion d'une candidature¹²⁸. Par ailleurs, une alternance régulière découlant d'un mandat unique serait de nature à permettre une représentativité de toutes les régions et, éventuellement, des femmes au poste de secrétaire général.

Dans l'attente de la mise en place d'un mécanisme final, le Canada propose que des séances publiques d'information soient organisées pour permettre aux

¹²² Rock, « Allocation à l'UNCA », *supra* note 104.

¹²³ Allan Rock, « Déclaration à l'Assemblée générale sur la sélection du secrétaire-général », New York, 19 avril 2006 [non publiée]. Transcription disponible en ligne : Gouvernement du Canada <http://geo.international.gc.ca/canada_un/new_york/statements/amb_statements-fr.asp?id=6580&content_type=2>.

¹²⁴ Allan Rock, « Allocation à l'UNCA », *supra* note 104.

¹²⁵ « Non-document du Canada sur l'élection du secrétaire général », *supra* note 105; Rock, « Allocation à l'UNCA », *ibid*.

¹²⁶ Rock, « Allocation à l'UNCA », *ibid*.

¹²⁷ Allan Rock, « Déclaration devant le Groupe de travail spécial sur la revitalisation de l'Assemblée générale », New York, 19 avril 2006 [non publiée]. Transcription disponible en ligne : Security Council Report <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3CF6E4FF96FF9%7D/SGE%20Canadian%2019%20April%2006%20GA%20Speech.pdf>> à la page 9.

¹²⁸ Rock, « Allocation à l'UNCA », *supra* note 104.

candidats de se présenter et de discuter de leurs réalisations et pour faire connaître « leur point de vue et leur vision en ce qui concerne les fonctions de secrétaire général et le rôle des Nations unies dans les années à venir »¹²⁹. Ces activités informelles pourraient se tenir sous les auspices conjoints du président de l'Assemblée générale et du président du Conseil de sécurité et cela, dans un cadre susceptible de favoriser l'examen utile, mais respectueux, des perspectives et positions des candidats¹³⁰. Ces séances pourraient être suivies de rencontres privées avec les groupes régionaux¹³¹. Par ailleurs, les États pourraient dès maintenant s'accorder pour l'octroi d'un mandat unique¹³². De même, une date limite de candidature pour les prochaines nominations peut être instituée par entente commune¹³³.

Il semble donc que le Canada veuille démocratiser et rendre plus transparent le processus d'élection du secrétaire général. Il appert également une volonté d'implication plus importante de l'Assemblée générale dans le processus afin de permettre aux États membres de jouer un plus grand rôle. Malgré les déclarations du Canada prétendant ne pas vouloir déposséder le Conseil de sécurité de ses prérogatives, il demeure qu'une implication plus importante de l'Assemblée générale, notamment dans l'étude préalable des candidatures, revient nécessairement à soustraire à la liberté actuelle d'un organe omnipotent. Le simple fait que l'ambassadeur canadien qualifie la transmission du nom d'un candidat unique par le Conseil de sécurité à l'Assemblée générale de « surprise » décrit bien l'implication actuelle des États.

C. L'Assemblée générale et l'ECOSOC

On perçoit bien des propositions faites par le Canada que l'Assemblée générale des Nations unies devrait occuper un rang plus élevé dans l'Organisation. Pour le Canada, il s'agit de l'organe qui devrait normalement parler au nom des États puisqu'il s'agit du seul forum universellement représentatif. S'il lui était permis – et si elle en avait la volonté – de se pencher sur les questions émergentes, l'Assemblée générale pourrait être une véritable tribune mondiale¹³⁴. Il n'en demeure pas moins que même l'Assemblée générale doit être repensée, tout au moins dans son fonctionnement.

Le Canada considère que la réforme de l'Assemblée générale ne doit pas être entreprise sans égard aux autres corps principaux de l'Organisation et doit au contraire être envisagée parallèlement à la réforme de l'ECOSOC et de ses organes auxiliaires, notamment en ce qui concerne la production des rapports¹³⁵. Les deux

¹²⁹ « Non-document du Canada sur l'élection du secrétaire général », *supra* note 105.

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ *Ibid.*

¹³² Rock, « Allocution à l'UNCA », *supra* note 104.

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ Pettigrew, « L'énoncé de politique internationale », *supra* note 18.

¹³⁵ Gilbert Laurin, « Déclaration du CANZ à l'Assemblée générale sur la réforme du Conseil économique et social », Consultations informelles de la plénière de l'Assemblée générale sur la réforme du Conseil économique et social, New York, 20 décembre 2005 [non publiée]. Transcription disponible en

organes étant institués par la *Charte* de l'ONU, le Canada pense que ce qui doit distinguer les deux corps « ne devrait être qu'une question de champ d'application »¹³⁶. Dans la mesure où l'importance égale des deux organes est reconnue, une rationalisation de leur travail respectif devient plus aisée. Le Canada recommande d'ailleurs de réduire le double emploi existant entre les deux chambres¹³⁷. S'il peut être nécessaire pour deux corps principaux de discuter de la même question, ce doit toutefois être l'exception et tout au contraire serait-il préférable de l'éviter puisque des décisions incompatibles peuvent découler des deux forums. Plus généralement,

lorsque l'Assemblée générale examine des questions qui relèvent principalement d'organes autonomes créés par traité, il importe qu'elle se concentre sur les aspects où elle peut apporter quelque chose de plus, plutôt que de renégocier un texte rédigé par l'organe compétent en droit.¹³⁸

L'ECOSOC et l'Assemblée ne devraient pas procéder à l'étude de questions qui ont déjà fait l'objet de débats dans les grandes commissions¹³⁹.

Une rationalisation des méthodes de travail de l'Assemblée générale est nécessaire. Les représentants des États doivent participer à ce mouvement en cessant de retravailler pendant plusieurs années les mêmes sujets sans évaluer la pertinence de les conserver au programme¹⁴⁰. Plus généralement, les organes de l'ONU doivent veiller à ne pas faire « douter de leur utilité même en rabâchant les mêmes vieux arguments année après année ou en relançant des débats déjà tenus dans d'autres organes, au lieu de s'occuper des défis de notre époque »¹⁴¹. Il serait d'ailleurs opportun pour l'Assemblée d'innover dans ses méthodes de travail et d'abandonner la recherche absolue de solutions négociées. Des groupes d'experts pourraient être utilisés pour évaluer la pertinence des modifications des questions traitées¹⁴². Le Canada propose même d'envisager la possibilité de procéder parfois par vote, même si cette méthode doit être appréhendée avec prudence dans le contexte universel¹⁴³.

ligne : Gouvernement du Canada <http://geo.international.gc.ca/canada_un/new_york/statements/unga-fr.asp?id=4972&content_type=2> [Laurin, « Déclaration du CANZ »].

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ Représentante du Canada Heidi Hulan, « Déclaration du CANZ sur la revitalisation de l'Assemblée générale », Groupe de travail spécial de la revitalisation de l'Assemblée générale, New York, 3 mars 2006 [non publiée]. Transcription disponible en ligne : Gouvernement du Canada <http://geo.international.gc.ca/canada_un/new_york/statements/unga-fr.asp?id=5956&content_type=2> [Hulan, « Déclaration du CANZ »].

¹³⁹ Laurin, « Déclaration du CANZ », *supra* note 135.

¹⁴⁰ Hulan, « Déclaration du CANZ », *supra* note 138.

¹⁴¹ Laurin, « Déclaration du CANZ », *supra* note 135.

¹⁴² Hulan, « Déclaration du CANZ », *supra* note 138.

¹⁴³ Rock, « Réformer ou reformer? », *supra* note 15 : « Parmi les leçons que nous pouvons tirer de notre expérience récente, il y a celle-ci : peut-être avons-nous atteint les limites de notre capacité à trancher les grandes questions par consensus. Bien sûr, nous nous prononçons très souvent sur des résolutions par vote, mais la tradition de l'Assemblée générale veut que les documents normatifs majeurs, comme la *Déclaration du Sommet*, fassent l'objet d'une acceptation universelle au moyen du consensus plutôt que du vote. Cette approche a le défaut de conférer à chacun un quasi-droit de veto, de sorte que ce

Au niveau de l'ECOSOC, le Canada supporte l'idée « de tenir tous les deux ans un débat de haut niveau sur un thème choisi à partir d'un bulletin faisant état des nouvelles tendances mondiales »¹⁴⁴ suivant l'échéancier suivant :

Au début de janvier de l'année du débat, le secrétaire général pourrait faire parvenir aux États membres une note d'information faisant état des nouvelles tendances mondiales dans les domaines économique, social, environnemental et humanitaire. Fin janvier, on pourrait consacrer une demi-journée de la nouvelle session du Conseil au choix du thème du débat. Le secrétaire général se chargerait ensuite de préparer un rapport analytique semblable à celui que proposent les coprésidents dans leur document, rapport qui pourrait être distribué en mai aux États membres et aux principaux intéressés de façon à ce que leurs délégations aient suffisamment de temps pour se préparer sérieusement au débat.¹⁴⁵

Même les méthodes de rédaction des documents doivent être repensées. Il n'est pas nécessaire de répéter annuellement les mêmes formulations. Cette méthode n'a pour résultat que de noyer les nouvelles pensées dans une mer d'idées ressassées¹⁴⁶.

Une meilleure collaboration devrait aussi exister entre l'ONU et les autres institutions existantes, les ONG et le secteur privé¹⁴⁷. Dans le domaine de l'aide technique,

[]Les rôles du Conseil et du Haut-Commissariat aux droits de l'homme doivent être complémentaires lorsqu'il s'agit de définir des stratégies à cet égard et le Conseil peut être une tribune utile aux membres pour l'échange de leurs pratiques exemplaires et des fruits de leur expérience face aux obstacles à la mise en œuvre des normes.¹⁴⁸

Chaque État doit se servir de l'expérience de son voisin pour s'aider¹⁴⁹.

Le Canada propose donc généralement une meilleure gestion des organes de l'ONU de manière à lui permettre de répondre aux véritables priorités mondiales. Après tout, il ne faut pas confondre activité des diplomates et des fonctionnaires avec protection des droits humains.

sont les États fauteurs de troubles qui imposent leur volonté. Une déclaration libellée en termes plus vigoureux aurait fort bien pu être adoptée si elle avait été soumise au vote. Nous devons cependant être très prudents avant de proposer le vote sur de tels documents, car l'ONU pourrait également voir la légitimité de ses décisions remise en question par les États qui en subiraient les contrecoups. De plus, nous pourrions évidemment nous aussi faire face à des résultats allant à l'encontre de nos politiques ».

¹⁴⁴ Laurin, « Déclaration du CANZ », *supra* note 135.

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ Hulan, « Déclaration du CANZ », *supra* note 138.

¹⁴⁷ Laurin, « Déclaration du CANZ », *supra* note 135.

¹⁴⁸ Banks, « Déclaration du CANZ – 2^e séance », *supra* note 61.

¹⁴⁹ *Ibid.*

* * *

L'Organisation des Nations unies a été créée il y a soixante ans alors que la réalité mondiale était autre. Lorsqu'il y avait opposition, ce ne pouvait être qu'entre des États connus. Il existait deux blocs antagonistes et il n'y avait pas de terroristes capables de faire l'acquisition de roquettes pouvant être lancées à une centaine de kilomètres. Le monde a changé, mais la *Charte des Nations unies* est demeurée la même, à quelques exceptions près.

Il est manifeste que le gouvernement canadien a fait preuve, au cours de la période allant jusqu'au mois d'avril 2006, d'une volonté de participer activement au processus de modification du fonctionnement de l'ONU. Il est toutefois nécessaire de souligner qu'aucun discours particulier ne semble avoir été prononcé par une autorité canadienne sur ce sujet depuis la fin du mois d'avril 2006. Il est vrai que des changements politiques sont intervenus au Canada après cette date. Il nous faut donc constater que l'engagement du Canada dans l'amélioration des mécanismes onusiens repose partiellement sur une appréciation politique et non pas seulement sur un engagement profond du pays à l'égard du système universel.

Il demeure que suivant ce qui a été annoncé à ce jour, le premier objectif canadien est l'amélioration de l'efficacité du fonctionnement de l'Organisation. Pour ce faire, trois axes sont proposés. En premier lieu, il faut éviter les duplications du travail. Il n'y a aucune raison pour qu'un organe effectue le même travail qu'un autre alors que les moyens sont limités. Pour déterminer qui doit procéder à l'ouvrage, la solution est simple, il suffit de consulter la *Charte des Nations unies*. Il existe plusieurs corps principaux, chacun étant l'égal des autres, il n'y a aucune raison pour qu'une composante effectue les tâches relevant d'une autre, sauf dans la mesure où ses caractéristiques propres permettent d'ajouter aux travaux. Par ailleurs, il est d'une bonne économie que de savoir utiliser les ressources existantes; le Canada propose donc un système plus ouvert dans lequel les informations circulent mieux. Les organes possédant les informations doivent les partager avec les autres. Il n'y a toutefois aucune raison de limiter à l'interne cet échange de savoir. Aussi, les corps de l'ONU ne devraient pas hésiter à faire appel aux autres corps structurés : ONG, gouvernements, organisations internationales, société civile.

Le deuxième axe de modification de l'ONU qui semble sous-tendre les propositions canadiennes est une volonté de démocratisation de l'Organisation. Même si les représentants canadiens s'en défendent, il est manifeste qu'une volonté de transférer le pouvoir du Conseil de sécurité vers l'Assemblée générale par une plus grande implication de cette dernière dans la prise des décisions importantes guide le Canada. Nonobstant les déclarations suivant lesquelles le Canada ne veut pas amputer le Conseil de sécurité de ses pouvoirs, il demeure qu'il cherche à impliquer l'Assemblée générale dans la prise de décisions dont elle est actuellement virtuellement exclue. Dans ce contexte, la lettre de la *Charte* importe moins aux autorités canadiennes que la démocratisation du système par l'octroi de pouvoirs aux représentants des membres, de l'ensemble des membres et non pas seulement aux

représentants de cinq d'entre eux. On ne peut par ailleurs que souscrire à cette volonté canadienne.

Le troisième aspect de la volonté canadienne est la réglementation de l'action humanitaire. L'action principale menée jusqu'à maintenant par le Canada a d'ailleurs porté en grande partie sur ce sujet. Il a proposé une doctrine pour encadrer les obligations étatiques et il doit maintenant travailler à faire accepter et définir cette doctrine par le Conseil de sécurité. La tâche sera plus difficile pour ce pays de moyenne importance dans la mesure où il n'y possède pas ses entrées.

L'action du Canada telle que définie dans ses discours est très positive et empreinte d'une vision globale et d'un projet pour l'Organisation de nature à lui permettre de mieux répondre aux attentes populaires. Par ailleurs, la visée canadienne est réaliste. Le pays veut améliorer la situation sur la base de ce qui existe déjà et ne propose pas une révolution inaccessible. Le monde est en effet plus divisé que jamais puisque nous ne sommes plus dans une situation où deux blocs s'opposent. Maintenant les divisions se trouvent à l'intérieur même des frontières et les dangers proviennent d'organisations diffuses. Donc, pour que l'ONU soit en mesure de faire face aux nouveaux dangers et de réagir correctement aux situations nouvelles, il est nécessaire qu'elle change ses méthodes de travail. Par ailleurs, l'Organisation n'a d'autre choix que l'action, puisqu'elle est perçue par plusieurs personnes comme indirectement responsable des massacres commis par certains États du fait de son inaction. Le monde n'est plus prêt à tolérer l'impunité dont bénéficient certains¹⁵⁰. Si la collectivité internationale désire que l'organisation universelle puisse conserver une certaine crédibilité, il est nécessaire d'agir rapidement et les propositions canadiennes constituent un pas positif dans cette direction. Toutefois, comme le soulignait l'ambassadeur du Canada auprès des Nations unies, les projets aboutissent souvent en raison de l'implication personnelle d'un dirigeant national qui prend le leadership pour faire aboutir les négociations¹⁵¹. La question se pose donc à savoir si la mise à jour des Nations unies constitue un projet suffisamment important pour les dirigeants canadiens en poste pour qu'ils s'impliquent et s'affirment en tant que leaders mondiaux.

Par ailleurs, toute modification de l'ONU, aussi parfaite soit-elle, demeurera insuffisante pour assurer la jouissance des droits humains puisqu'un lien existe entre, d'une part, la question de la sécurité, qui comprend la protection des civils, l'intervention contre les atrocités et l'action militaire, et, d'autre part, toute la question du développement. Il est ainsi nécessaire de travailler sur la capacité de gouverner avec intégrité des divers États et de redresser les injustices que sont la faim, la pauvreté et la maladie de manière à prévenir les atrocités contre des populations¹⁵². Il ne fait aucun doute que la démocratie, la bonne gouvernance et une juste distribution

¹⁵⁰ Le ministre des Affaires étrangères du Canada a d'ailleurs exhorté les États à ratifier le *Traité de Rome* pour que n'existe plus l'impunité. Il a d'ailleurs déclaré que le Canada regrettait qu'il n'y ait pas de référence sur ce problème en raison des réticences américaines. Pettigrew, « Allocation à la 60^e Assemblée générale », *supra* note 51.

¹⁵¹ Rock, « Réformer ou reformer? », *supra* note 15.

¹⁵² « Non-document du Canada », *supra* note 22.

des richesses soient des facteurs nécessaires pour assurer le respect des droits humains.

