

Golfè à toute autre question, au problème palestinien par exemple, ou à tout autre problème que les États-Unis ne considèrent pas comme étant urgent, le Conseil de sécurité fait à nouveau preuve de la même grande médiocrité qu'au cours des dernières années. C'est un phénomène nouveau, que le Conseil agisse quand les États-Unis le lui demandent. Enfin, ce n'est peut-être pas aussi tranché, mais d'une manière générale, telle est la réalité.

Je ne pense pas que les Nations-Unies soient vraiment revenues à l'intention des pères fondateurs, ni à l'esprit initial de la Charte. Dans son analyse de la situation, l'un de mes collègues a dit que le Conseil de sécurité est devenu le bras politique de la politique étrangère des États-Unis, tout comme le Fonds monétaire international et la Banque mondiale sont considérés comme les bras économiques et les auxiliaires du bras militaire de cette politique. Cela est-il vrai ? Je ne le crois pas. Toutefois, certains indices montrent qu'à cause des États-Unis, le Conseil de sécurité agit dans le même sens. Cela pourrait être utile à l'avenir, parce que, les choses ayant commencé à bouger, le Conseil va peut-être évoluer de façon plus positive, plus équitable aussi, et moins sélective.

M. Thomas Franck : On a parlé de l'avocat du diable ; moi, je parlerai de coupe à moitié pleine. À mon sens, tout dépend de vos critères de comparaison. Oui, les États-Unis ont exercé beaucoup de pressions et ont pesé de tout leur poids politique pour conserver une majorité des voix au Conseil de sécurité et constituer une coalition de forces contre l'Irak.

Personne, à San Francisco n'aurait pensé que le monde réagirait de cette façon à un acte d'agression commis par un pays contre son voisin. Mais cette réaction est infiniment meilleure que tout ce que l'ONU pouvait espérer depuis 1946 jusqu'à il y a six mois. Certes, les États-Unis ont mené le jeu, mais il a toujours été entendu que certains pays livreraient une plus grande part des combats et que, par conséquent, ils assumeraient plus de responsabilités au Conseil. Il est frappant de constater qu'afin d'engager la machine politique représentée par le Conseil, les États-Unis voulaient faire certaines choses que des faucons de Washington considéraient comme imprudentes sur les plans logistique, stratégique et militaire (par exemple, l'ultimatum du 15 janvier).

Le Conseil de sécurité n'a rien de magique ; c'est tout simplement un endroit où se joue une espèce de politique systémique. Dans ce processus, la puissance des autres acteurs (notamment les pays non

alignés, l'URSS et la Chine) est certainement amplifiée, ce qui ne serait pas le cas dans une situation identique mais en l'absence d'un tel organe [le Conseil]. En fait, le Conseil a dilué le pouvoir des États-Unis au lieu de le renforcer comme acteur unique, et c'est tant mieux.

Passons maintenant à la question posée par le président. Les fondateurs avaient exactement à l'esprit ce que vous avez dit, c'est-à-dire l'article 43 et le comité d'état-major. Mais, dans une certaine mesure, il s'agit ici de l'interprétation d'une constitution ; or, nous savons que les constitutions évoluent avec l'usage, et la Charte de l'ONU ne fait pas exception à la règle. Les paramètres de l'instrument constitutionnel ayant été élaborés de façon assez libérale, il est nécessaire d'examiner la façon dont ses articles ont évolué. Personne n'ayant conclu d'accord avec le Conseil de sécurité (pendant la Guerre froide, pour des raisons évidentes) afin d'engager des forces dans des opérations de sécurité collective,

il s'est passé deux choses. Premièrement, l'invention du fameux chapitre VI et demi, à propos duquel Brian assume une bonne part de responsabilité, non sans en éprouver quelque fierté. Ce chapitre a été l'une des réalisations extraordinaires d'une période de quasi-stagnation aux Nations Unies. Voilà donc l'une des raisons pour lesquelles la coupe est au moins à moitié pleine.

Deuxièmement, au moins dans l'exemple autrement assez peu satisfaisant sur le plan systémique qu'a été la Corée, l'ONU a inventé un moyen d'activer une force internationale très rudimentaire et inefficace, dont il est même ahurissant de penser qu'elle ait pu exister. Ainsi, nous avons actuellement une espèce d'article 42^{1/2} qui se situe entre le pouvoir du Conseil de sécurité d'autoriser les pays membres à faire certaines choses, et le défectueux article 43 visant la conclusion d'un ensemble de traités par lesquels les forces s'engagent à respecter les décisions du Conseil de sécurité.

Le meilleur scénario (et le plus souhaitable) pour l'utilisation d'un mécanisme de sécurité collective consisterait à constituer progressivement une force préventive qui découragerait quiconque de faire le genre de mauvais calcul que Saddam Hussein a fait. Ce serait une force toute-prête, formée essentiellement de pays autres que les superpuissances. Là, je crois que je reviendrais à la formule de maintien de la paix proposée par M. Urquhart.

M. Wood : Il est très intéressant de constater que, dans notre pays, quand on parle de la crise actuelle, une grande partie de la population confond l'évolution du maintien de la paix et les fonctions de sécurité de l'ONU. Quand on a effectivement mis en oeuvre la sécurité collective telle qu'elle est définie dans la Charte, beaucoup ont été choqués et horrifiés : « nous n'avons jamais imaginé que cela se passerait ainsi. »

M. Enid Schoettle : Le Canada n'est pas le seul à avoir ce point de vue. Parmi les cinq membres non permanents, certains sont très préoccupés ; ils hésitent à engager des forces en application du chapitre VII, parce qu'ils ne savent pas ce qu'il adviendra sans la protection d'un veto. Je pense donc que le point de vue canadien est plutôt largement partagé.

M. Gharekhan : Je doute que les pays non alignés veuillent conclure un accord quelconque avec le Conseil de sécurité pour lui fournir des troupes qui seraient utilisées pour défendre les intérêts des puissances détentrices du droit de veto. À cause de ce droit, les cinq ▽

AU COEUR DE LA CHARTE DE L'ONU

Le **chapitre VI** de la Charte des Nations Unies, intitulé *Règlement pacifique des différends*, décrit le rôle incombant à l'ONU lorsqu'il s'agit d'enquêter sur les différends internationaux et de proposer des solutions aux parties concernées. Conformément à ce chapitre, les États membres ont aussi le droit d'attirer l'attention des membres de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité sur un différend.

Les opérations de « maintien de la paix », comme celles auxquelles le Canada participe depuis l'origine, ne constituent pas des actions coercitives, comme le prévoit l'article 42. Elles sont exécutées avec le consentement et la coopération des parties concernées et ont pour objet de maintenir la paix grâce à une surveillance impartiale des cessez-le-feu, à des trêves ou à des armistices ayant fait l'assentiment des parties intéressées, et au retrait de troupes. Le « chapitre VI et demi » ne vise pas à modifier les termes de la Charte ; il s'agit plutôt d'une improvisation fondée sur la Charte existante pour permettre l'exécution des opérations de maintien de la paix.

Le **chapitre VII**, intitulé *Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression*, porte sur la « sécurité collective » et sur le rôle du Conseil de sécurité dans l'adoption de mesures coercitives visant à maintenir ou à rétablir la paix et la sécurité internationales dans les cas où le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix.

L'**article 41** confère au Conseil le pouvoir d'imposer des mesures non militaires, comme des sanctions économiques et commerciales, contre les parties concernées. C'est cet article que l'on a invoqué pendant les jours et les semaines qui ont immédiatement suivi l'annexion du Koweït par l'Irak. Si ces mesures ne suffisent pas à rétablir la paix et la sécurité internationales, l'**article 42** confère au Conseil le pouvoir *d'entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. Cette action peut comprendre des démonstrations, des mesures de blocus et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres de membres des Nations Unies.*

La résolution 678, adoptée le 29 novembre 1990 au sujet de l'invasion du Koweït par l'Irak, découle de l'article 42.

Les **articles 43 à 47** prévoient que, sur l'invitation du Conseil de sécurité, les membres des Nations Unies s'engagent à mettre à la disposition du Conseil les forces armées, l'assistance et les installations nécessaires au rétablissement de la paix et de la sécurité. Les plans pour l'emploi de la force armée sont établis par le Conseil de sécurité avec l'aide du « Comité d'état-major » décrit à l'article 47. Le Conseil de sécurité n'a jamais mis les articles 43 à 47 en application depuis la fondation des Nations Unies. □