

LA REFORME DU CONSEIL DE SECURITE : UNE APPROCHE DE LEGE FERENDA

KASEREKA NDEKENINGE Richard

RESUME

Le Conseil de Sécurité des Nations Unies essuie maintes critiques liées d'une part, à son inefficacité à remplir pleinement sa mission principale, celle du maintien de la paix et de la sécurité internationale ; et, d'autre part, à son illégitimité pour bénéficier exclusivement du privilège de faire individuellement échec à toute décision à leur gré ; le droit de veto.

Faut-il réviser la Charte ou l'appliquer scrupuleusement ? Telle est la question qui se pose. On a pensé à la suppression pure et simple du droit de veto, à son extension à d'autres Etats ou à la limitation de sa portée. Mais, chacune de ces options est soit irréaliste en raison de la procédure d'amendement de la Charte, soit contreproductive.

Devant ce choix délicat, on peut, sans toucher à la configuration actuelle du Conseil de Sécurité, lui substituer l'accroissement des pouvoirs de l'Assemblée Générale par la résolution 377 A (V). Cet amendement, à la fois réaliste et productif, consisterait à donner pouvoir à l'Assemblée Générale, en cette occurrence et à titre supplétif, de prendre des résolutions qui revêtent le caractère contraignant au même titre que celles prises par le Conseil de Sécurité dans le cadre du chapitre VII.

ABSTRACT

The Security Council of the United Nations wipes many criticisms bound, on the one hand, with its inefficiency to fully fulfill his main mission, that of the peace and international security keeping; and, in addition, with its illegitimacy to profit exclusively from the privilege individually to make failure with any decision with their liking: right veto power.

Is it necessary to revise the Charter or to apply it scrupulously, such is the question which arises. One thought of the pure suppression of the veto power, of extension its extension to other States or the limitation of its range. But each one of these options is either unrealistic at a rate of the process of amendment of the Charter, or counter-productive.

In front of this delicate choice, one can, without touching the current configuration of the Security Council, substitute to it the increase in the powers of the General Assembly by the resolution 377 A (V). This amendment, at the same time realistic and productive, would consist in giving to be able the General Assembly, in this case and suppletively, to take resolutions which are of the constraining nature as well as those taken by the Security Council within the framework of chapter VII.

INTRODUCTION

La nécessité de la réforme du Conseil de Sécurité de l'ONU¹ se situe au cœur des préoccupations de réflexions et débats tant de scientifiques que d'hommes politiques. Soixante dix ans après sa création, il est bien temps d'évaluer l'efficacité de l'ONU afin de penser à son amélioration, car il serait hautement fallacieux de prétendre que son rendement est optimal.

Moult propositions ont été formulées, mais aucune n'a jusque-là été adoptée. La plupart de ces propositions tournent autour du droit de veto, qui institue une inégalité assez mal tolérée et inadaptée au contexte du système mondial actuel.

La meilleure des propositions – et sans doute la plus urgente – doit être assez douce pour être adoptée par les détenteurs de ce privilège, tout en contribuant à l'efficacité des actions du Conseil de sécurité, organe principal des Nations Unies en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Dans ces perspectives, l'objet de cet article consiste en une revue plus ou moins critiquée des propositions déjà formulées, avant d'en soumettre une autre, plus subtile, mais à notre avis réaliste. L'amélioration du rendement de l'ONU est une préoccupation plus que majeure, et mérite bien d'être traitée avec célérité.

1. POSITION DU PROBLEME : LA NECESSITE DE LA REFORME DU CONSEIL DE SECURITE

La Charte des Nations Unies attribue au Conseil de Sécurité la mission principale du maintien de la sécurité et de la paix internationales, mission qui correspond quasiment à celle de l'ONU, à savoir « maintenir l'ordre et la sécurité internationales, et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix ... »².

On conçoit aisément qu'une telle responsabilité suscite un intérêt accru de la part de tous les Etats membres de l'Organisation. Son efficacité en dépend largement. D'où multiples critiques à son encontre, relatives essentiellement à l'insuffisance de la représentation des Etats membres en son sein (2), qui contribue à son inefficacité (3). Autant d'abord présenter le Conseil de Sécurité (1).

¹ Organisation des Nations Unies, créée par la Charte de San Francisco du 26 juin 1945

² Art. 1 §1 de la Charte des Nations Unies.

1.1. COMPOSITION, POUVOIRS ET FONCTIONNEMENT DU CONSEIL DE SECURITE

Le Conseil de Sécurité est le deuxième organe principal de l'ONU, après l'Assemblée Générale (art. 7). Il se compose de quinze³ membres. Cinq de ceux-ci : La République de Chine, La France, La Russie, le Royaume Uni et les Etats Unis sont permanents, et les dix autres sont élus, à titre de membres non permanents, pour une durée de deux ans.

D'après Simone DREYFUS, la répartition des sièges des membres élus obéit au principe de la « répartition géographique équitable » qui tient compte de la représentation des différentes régions du monde. La répartition actuelle est la suivante : trois Etats d'Afrique, deux Etats d'Asie, un Etat d'Europe orientale, deux Etats d'Amérique latine et deux Etats d'Europe occidentale « et autres »⁴.

Le Conseil de Sécurité a la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales au nom de tous les Etats membres. Sans exhaustivité, les pouvoirs du Conseil de Sécurité dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales peuvent se résumer comme ci-après:

- Inviter les parties à tout différend à le régler par des moyens pacifiques de leur choix (art. 33 §2),
- Enquêter sur tout différend pouvant menacer la paix et la sécurité internationales (art. 34),
- Prendre des mesures impliquant ou non l'emploi de la force armée s'il constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression (chap. VII),
- Autoriser toute action coercitive initiée en vertu des accords régionaux ou par des organismes régionaux (art. 53), etc.

Le Conseil de Sécurité est un organe permanent. Pour son fonctionnement, chaque membre du Conseil dispose d'une voix. Le mode de votation est variable : (art. 27)

- Sur des questions de procédure, les décisions sont prises par un vote affirmatif de neuf membres ;

³ Originellement composé de 11 membres, donc cinq permanents, le nombre est passé à 15 grâce à la révision de 1963 entrée en vigueur en 1965.

⁴ S. Dreyfus, *Droit des relations internationales : Eléments de Droit international public*, 4^{ème} éd, éd. CUJAS, 1992, p.239

- Sur toutes autres questions, les décisions sont prises par un vote affirmatif de neuf de ses membres, dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents.

Il découle de cette disposition ce qu'on s'accorde aujourd'hui à appeler *droit de veto*, dont la signification politique est ainsi résumée par Jean CHARPENTIER :

« a) Il procède de l'idée que les décisions sur lesquelles les grandes puissances se sont mises d'accord seront facilement appliquées au monde entier.

b) Il empêche qu'une décision ne soit prise contre les intérêts d'une grande puissance qui de toute façon n'en tiendrait pas compte. »⁵

Ce *droit de veto* constitue la seule survivance du principe de l'unanimité en vigueur à la SDN, privilège maintenu à la suite d'une décision prise à la Conférence de Yalta, au bénéfice exclusif des cinq grandes puissances. La déclaration officielle faite par les Etats Unis, le Royaume Uni, l'URSS et la Chine, le 7 juin 1945 à la Conférence de San Francisco, explique- sinon justifie -la motivation des grandes puissances : « Etant donné les responsabilités primordiales des membres permanents, on ne peut pas s'attendre, dans l'état actuel des conditions du monde, à ce qu'ils assument l'obligation d'agir dans un domaine aussi grave que le maintien de la paix et de la sécurité, en exécution d'une décision à laquelle ils n'ont pas donné leur adhésion. »⁶

La présidence du Conseil de sécurité est assurée par rotation : à tour de rôle, les délégués des divers Etats membres, dans l'ordre alphabétique anglais, l'assurent pendant un mois. Le président reste le représentant de l'Etat dont il est le délégué et il n'est tenu par aucun texte de transmettre la présidence dans l'hypothèse où le Conseil est saisi d'une question qui met en cause cet Etat⁷.

Il se fait que, 70 ans après, les circonstances ont changé.

1.2. REPRESENTATIVITE INSUFFISANTE

L'opposition entre partisans du maintien de la Charte et partisans de la révision correspond, en réalité, à deux conceptions de l'ONU :

⁵ J. Charpentier, *Institutions internationales*, Dalloz, Paris, 1987, p. 69.

⁶ XXX, *Organisations internationales à vocation universelle*, éd. La documentation française, Paris, 1993, p. 20.

⁷ Cf. S. Dreyfus, op. cit, p.240

- Une conception traditionnelle d'une organisation « aux mains d'une aristocratie d'Etats ayant des responsabilités universelles » ;
- Une conception nouvelle souhaitée par « des pays jusqu'à présent traités en « objets » des relations internationales et qui veulent venir à bout de ces injustes privilèges⁸.

A sa création, en 1945, l'ONU comptait 51 membres⁹. L'accroissement du nombre des membres¹⁰ tend à imposer une revisitation de la composition du Conseil de Sécurité. En fait, si en 1945, les 11 Etats membres du Conseil représentaient 21,5% de tous les membres, aujourd'hui 15 Etats ne constituent que 7,7%. A fortiori, les cinq Etats titulaires du *droit de veto*, dont dépend largement la responsabilité de l'Organisation, ne constituent que 2,5%.

Par ailleurs, l'on sait que l'ONU est constituée d'Etats de cinq continents, mais seuls trois sont représentés au Conseil de Sécurité. L'Europe est représentée par trois Etats, alors que l'Afrique, avec une superficie de 30 415 873 km² avec les îles et l'Océanie y sont absentes.

Sur le plan démographique, les populations des Etats membres permanents, ne représentent en 2006 que 30 % de la population mondiale, dont 20 % pour la seule [Chine](#), contre plus de 50 % en 1945, dont moins de 15 % pour la Chine. Ainsi, 70% subissent pratiquement les positions de la minorité, bafouant la notion même de démocratie que ne cesse de défendre l'ONU.

Du point de vue économique, les dernières décennies ont vu émerger d'autres Etats, au point de dépasser certains membres permanents. Il suffit de considérer le Japon et l'Allemagne¹¹.

Si l'on se base sur les contributions des Etats au budget ordinaire de l'ONU, on se rend compte que, par exemple pour l'exercice 2013-2015¹², les contributeurs principaux sont les Etats-Unis (22%), le Japon (10,83%), l'Allemagne (7,14%), la France (5,59%), le Royaume Uni (5,17), la Chine (5,14%), etc. En même temps, la Russie ne figure pas parmi les 10 plus importants contributeurs.

⁸ H. Mazeran, La révision de la Charte des Nations Unies : mission impossible, in L'avenir des Organisations internationales, éd. Economica, Paris, 1984, p52

⁹ www.un.org/members

¹⁰ A ce jour, l'ONU compte 193 membres, selon le site www.un.org/members, consulté le 19 octobre 2015

¹¹ Ces deux Etats viennent aux 3^{ème} et 4^{ème} rangs en termes de PIB, après les Etats-Unis et la Chine, selon www.happyknowledge.com, consulté le 12 août 2015

¹² www.un.org, consulté le 13 septembre 2015

Tous ces éléments - et certainement bien d'autres encore – attestent – on dirait même justifient- le rendement mitigé du Conseil de Sécurité.

1.3. INEFFICACITE DU CONSEIL DE SECURITE

Il est délicat, voire audacieux, de vouloir dresser un bilan de l'ONU.

Nous essayons juste d'évaluer le Conseil de Sécurité face à la situation du monde à ce début du XXI^e siècle dans sa mission principale de maintien de la paix et de la sécurité internationales.

On reconnaît à l'ONU le mérite d'avoir gardé en son sein 70 ans durant tous les belligérants de la deuxième guerre mondiale. Que l'ONU soit le principal acteur dans l'évitement d'une guerre ouverte et directe entre les grandes puissances nucléaires, qui le nierait ? Son rôle a également été non moins déterminant dans l'accession de la quasi-totalité d'Etats à leur souveraineté.

En dépit de l'envoi de plus d'une centaine d'Opérations de Maintien de la paix¹³, l'ONU ne parvient pas à endiguer la radicalisation du monde musulman, à mettre fin aux conflits israélo-palestinien, syrien, aux guerres en Afrique, etc.

2. PROPOSITIONS D'AMENDEMENT

Si le principe en faveur de la réforme est acquis par tous les Etats ou presque, la question de la faisabilité se pose encore. Les propositions sont venues les unes des Etats, les autres des commissions formées au sein de l'ONU même pour cette fin.

Dès 1969, la question de la révision de la Charte est inscrite à l'ordre du jour de la XXIV^e session de l'Assemblée Générale, sur l'initiative de la Colombie. En 1974, un comité ad hoc a été mis en place pour examiner toutes les propositions des gouvernements en vue d'un accroissement de l'efficacité de l'ONU dans la réalisation de ses objectifs et pour examiner toutes les propositions ne nécessitant pas de modification de la Charte¹⁴.

Le mandat du comité a été depuis renouvelé, sous les appellations respectives de comité spécial de la Charte des Nations Unies et du raffinement du rôle de l'Organisation, jusqu'au récent Groupe de

¹³

¹⁴ Cf. H. Mazeran, « La révision de la Charte des Nations Unies : mission impossible », in *L'avenir des Organisations Internationales*, éd. Economica, Paris, 1984, p. 52.

personnalités de haut rang sur les menaces à la sécurité internationale et la réforme du système international¹⁵.

Les propositions d'amendement vont de la suppression pure et simple du statut de membre permanent, entraînant de facto celle du *droit de veto* (1), au renforcement des pouvoirs de l'Assemblée Générale en matière de paix et de sécurité (3), en passant par l'accroissement du nombre de membres permanents (2). D'autres propositions comme la création des sièges « semi-permanents » ou la suppression de l'unanimité au Conseil de Sécurité n'ont pas fait long feu ou peuvent se retrouver dans celles précédentes.

2.1. SUPPRESSION PURE ET SIMPLE DU DROIT DE VETO

Le paragraphe premier de l'article 2 de la Charte pose un principe capital et fondateur de l'ONU : celui de l'égalité souveraine de tous les Etats membres. A ce titre, ils doivent jouir des droits et avantages résultant de leur qualité de membre (§2).

Ce principe pose une exigence de démocratisation au sein des Nations Unies, qui en fait ne se réalise pleinement que dans l'organe plénier qui est l'Assemblée Générale. L'article 9 de la Charte dispose à cet effet : « L'Assemblée Générale se compose de tous les membres des Nations Unies. Chaque membre a cinq représentants au plus à l'Assemblée Générale. »

Il y a lieu d'analyser le contexte de consécration du *droit de veto* et ses contours, avant d'envisager la revisitation de son exercice.

2.1.1. Contexte de l'institution du droit de veto, contenu, titulaires et modalités d'exercice

Il est possible de distinguer trois grandes périodes dans le fonctionnement du système politique international, qui se reflètent dans le fonctionnement du système des Nations Unies.

1. Période de l'hégémonie nord-américaine
2. Etape bipolaire
3. Etape multipolaire¹⁶.

¹⁵ Ce groupe de personnalités a été constitué par Koffi Annan, à l'époque Secrétaire général de l'ONU. Son rapport souffre encore d'inapplication

¹⁶ Cf. P. Henriquez, La crise mondiale et le système des Nations Unies, in *L'Avenir des Organisations Internationales*, Op. Cit., p. 85.

L'ONU est précisément née dans une période de forte domination américaine à la fin de la deuxième guerre mondiale. Rappelons que le retrait de grandes puissances a été déterminante dans l'échec, voir le déclin de la SDN. La nouvelle Organisation ne pouvait se permettre de tomber dans les mêmes erreurs.

A l'article 3, la Charte contient cette discrimination : « Sont membres originairement des Nations Unies les Etats qui, ayant participé à la Conférence des Nations Unies pour l'Organisation internationale à San Francisco ou ayant antérieurement signé la Déclaration des Nations Unies ... ». La plus remarquable manifestation de cette discrimination reste sans doute le droit de *veto*, tel que consacré au §3 de l'article 27 de la Charte.

L'exercice du droit de veto n'ayant pas été défini par la Charte, l'interprétation politique a prévalu. Jules BASDEVANT écrit que le veto, dans l'Organisation des Nations Unies, c'est, en gros, le pouvoir reconnu aux Etats ayant siège permanent au Conseil de sécurité d'empêcher par leur vote contraire, (...) que le Conseil prenne une décision ; c'est même ce pouvoir d'empêcher ainsi que ne soient prises les décisions les plus importantes de l'ONU, ce pouvoir ne s'étendant pas, d'ailleurs, à l'adoption de recommandations par l'Assemblée générale des Nations Unies¹⁷.

Les cinq membres permanents ont utilisé cette possibilité, chaque fois que l'un d'eux, en minorité au Conseil, estimait ses intérêts menacés soit directement, soit au travers des intérêts d'un Etat ami.¹⁸

Les titulaires du droit de veto sont expressément et limitativement énumérés par la Charte (article 23 §1^{er}). Il s'agit de la République de Chine, la France, La Russie, le Royaume Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord et des Etats Unis d'Amérique.

Rappelons que les résolutions – il peut aussi bien s'agir de recommandations que de décisions – sur toutes autres questions que de procédure sont prises par mécanisme d'unanimité : n'est adoptée qu'une résolution qui ne fait pas l'objet d'un vote négatif d'un membre permanent, et qui en outre reçoit au moins quatre votes affirmatifs de la part des membres non permanents.

¹⁷ J. Basdevant, Le veto dans l'Organisation des Nations Unies, in « Politique étrangère », n° 4, 1946, 11^{ème} année, p.321

¹⁸ XXX, *Organisations Internationales à vocation universelle*, Op. Cit., p. 20.

La suppression du *droit de veto* exposerait l'ONU au sort de sa devancière, la SDN, qui avait pour base le principe de l'égalité des Etats dans la procédure de prise de décision. Chaque membre du Conseil ne disposait que d'une voix.

« Ainsi, le fait que des sièges permanents aient été réservés aux grandes puissances ne leur apportait pas de pouvoirs substantiels, dès lors qu'elles ne disposaient pas d'un vote prépondérant ni d'un droit de veto, et que les événements les ont du fait de la défection des Etats Unis, dès le début, prévus de la supériorité numérique prévue à leur profit par le Pacte. »¹⁹

2.1.2. La revisitation du mode de vote au Conseil de Sécurité

« N'y a-t-il pas contradiction à défendre le principe majoritaire et le suffrage universel dans l'ordre interne (...) et à le pourfendre, au nom d'une sorte de système censitaire (...), dans le système international ? »²⁰ Cette interrogation contredit sèchement Hélène MAZERAN quand elle affirme que, « de toutes façons, l'inégalité n'est qu'apparente, puisque les membres non permanents jouissent d'une sorte de « veto collectif » au Conseil de Sécurité : en effet, les décisions ne peuvent pas être prises avec l'accord des seuls membres permanents »²¹.

Dès lors qu'on sait qu'un seul vote négatif suffit à mettre à néant une décision, ce veto collectif est improbable car l'on conçoit avec peine l'hypothèse où tous les membres permanents seraient d'accord et que les non permanents ne le soient pas.

En réalité, la Charte des Nations unies, à son article 27, tout en reconnaissant une voix à chaque membre du Conseil de sécurité, dont 9 voix suffisent pour les décisions sur des questions de procédure, apporte à son paragraphe 3 une véritable restriction : « Les décisions du Conseil de sécurité sur toutes autres questions sont prises par un vote affirmatif de neuf de ses membres dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents, étant entendu que, dans les décisions prises aux termes du chapitre VI et du paragraphe 3 de l'article 52, une partie à un différend s'abstient de voter ».

¹⁹ S. Dreyfus, *Droit des relations internationales. Eléments de Droit International Public*, 4^e éd., Cujas, 1992, p. 216.

²⁰ M. Benchikh et alii, *Introduction critique au Droit International*, éd. PUL, 1986, p. 21.

²¹ H. Mazeran, *Op. Cit.*, p. 65.

Pour mettre fin à cette hégémonie dominatrice des membres permanents du Conseil, d'aucuns ont proposé le double, voire le triple veto pour empêcher l'adoption d'une résolution dans le cadre du chapitre VII de la Charte. Cette proposition, qui fort malheureusement n'a pas duré, aurait au moins diminué la fréquence du blocage du Conseil par le veto individuel.²²

Certains Etats et groupes d'Etats ont proposé purement et simplement la suppression de ce paragraphe 3 et l'extension du paragraphe 2 à toutes les questions, extirpant ainsi le très controversé *droit de veto*. Ceci permettrait, d'après eux, le triomphe d'une véritable démocratie et la fin de l'hégémonie impérialiste de cinq grands.

Cette solution est irréaliste. Ayant pour effet la suppression du privilège du veto, un amendement dans ce sens est inapproprié pour deux raisons principales :

1° Elle priverait le Conseil de sécurité de ce qui caractérise son essence-même, ce qui risque d'amener les Cinq à la sortie des Nations unies. Quand l'on sait que la non participation des Grands de l'époque à la SDN a déterminé son échec et sa disparition, il est périlleux de prendre le risque de priver ceux-ci ce droit.

D'ailleurs, l'on pense même que pour continuer à le mériter, ces puissances font des concessions non négligeables vis-à-vis des autres membres. On peut n'en citer que deux :

A elles seules, ces puissances contribuent au budget des Nations unies à plus de 40%, sans compter leurs apports aux missions de maintien de la paix, où leur contribution s'évalue à hauteur de 52%²³ de 8,47 milliards de dollars pour l'exercice allant du 1^{er} janvier 2014 au 30 juin 2015. Cette contribution est vitale pour l'organisation, qui disparaîtrait presque certainement de leur retrait.

Une règle non écrite veut que le Secrétaire général de l'Organisation ne soit pas un ressortissant d'un des membres permanents du Conseil de sécurité. Au regard de l'importance de ce poste, il constitue en quelque sorte un contrepoids à la superpuissance des membres permanents.

²² Entre 1945 et 2008, le veto a été opposé 261 fois, à raison de 124 par la Russie, 82 par les Etats-Unis, 32 par la Grande-Bretagne, 18 par la France et 6 par la Chine

²³ Ce taux se forme à raison de 28,8% pour les Etats-Unis, 7,2% pour la France, 6,68% pour le Royaume Uni, 6,64% pour la Chine et 3,14% pour la Russie, selon www.un.org/fr/peacekeeping/ consulté le 13 septembre 2015

2° La procédure d'amendement de la Charte laisse peu de cas à une telle occurrence. Quand on sait que les amendements à la Charte ne peuvent entrer en vigueur que quand et s'ils ont été adoptés et ratifiés à la majorité des deux tiers des membres de l'Organisation, y compris tous les membres permanents du Conseil de sécurité (article 108), il est absurde de s'attendre à ce que ces superpuissances votent volontiers pour un tel amendement, surtout que l'opposition de l'une d'elles suffit à bloquer l'entrée en vigueur dudit amendement. Ils sont juges et parties, et le blocage est évident. La solution devrait être recherchée ailleurs.

2.1.3. Accroissement du nombre de membres permanents

L'ONU a été bâtie sur les vestiges de la SDN, et a porté, de manière congénitale, des anachronismes hérités de la Deuxième Guerre Mondiale.

Mais avec le vent des indépendances africaines, et leur adhésion massive à l'Organisation, les choses ont dû bouger, y compris par l'élargissement du Conseil de sécurité.

En effet, en 1963²⁴, un amendement à la Charte a été adopté, avec deux modifications :

- Le nombre des membres du Conseil de sécurité passe de 11 à 15 (article 23, al. 1),
- Le mode de vote est modifié (article 27, al. 2 et 3).

Depuis, la question de l'élargissement du Conseil de sécurité n'a cessé d'alimenter les débats au sein des différents comités créés depuis 1969.

Des différentes propositions y relatives, nous pouvons relever :

- Celle du groupe des quatre (G-4) – composé de l'Allemagne, du Brésil, de l'Inde et du Japon -, qui maintient sa volonté de voir un Conseil composé de 25 membres, grâce à la création de 6 nouveaux sièges permanents ne bénéficient pas du *droit de veto* pendant 15 ans au moins, et de quatre nouveaux sièges non permanents.
- Le groupe « unis pour le consensus » prône un Conseil composé des cinq membres permanents actuels et de 20 membres non permanents.

²⁴ Entré en vigueur en 1965.

- Le groupe des Etats d'Afrique souhaite quant à lui une configuration numérique de 26 membres, avec deux sièges permanents attribués à l'Afrique « avec tous les privilèges et prérogatives des membres permanents », ainsi que 5 sièges non permanents (Afrique, Asie, Amérique Latine et Europe Orientale).²⁵

Parmi les nombreuses propositions, celle de Jimmy Mungula Feta, préconisant une nécessaire réforme du Conseil de sécurité qui serait constitué de 10 membres permanents, avec l'admission du Brésil, de l'Allemagne, du Japon, de l'Afrique du Sud et de l'Egypte, et 14 membres non permanents, dont 4 pour l'Afrique, 3 pour l'Asie, 2 pour l'Amérique Latine, 2 pour l'Europe Orientale et 1 d'Amérique du Nord et Océanie.²⁶

L'élargissement du Conseil de sécurité est une voie sans issue à raison de sa difficile adoption, de difficultés du choix et du risque d'instabilité qu'il risque d'entraîner.

3. L'OPPOSITION CERTAINE DES CINQ

Un amendement visant l'élargissement des membres non permanents au Conseil de sécurité pourrait passer sans beaucoup de problèmes, tant qu'il n'éroderait pas le prestige des membres permanents. Les cinq continueraient à user du *droit de veto*.

Tel est loin d'être le cas face à une modification tendant à accroître le nombre de bénéficiaires du *droit de veto*. Il va de soi qu'un tel amendement aurait beaucoup de mal à être ratifié par l'un quelconque des membres permanents, et partant à entrer en vigueur. Le même veto qu'ils opposeraient à la suppression de ce privilège, ils l'opposeraient à une incursion dans leur cercle réduit.

A ce propos, la position de la Russie confirme cette situation car elle approuve un élargissement des membres du Conseil de sécurité à une vingtaine de sièges, mais ne désire aucune modification du *droit de veto*. Dans le même sens, se dirige l'avis des Etats-Unis qui confirment leur accord à élargir le Conseil de sécurité dans les deux catégories (membres permanents et non permanents) sans pour autant toucher au *droit de veto* qui doit rester une prérogative exclusive entre les mains des Etats les plus puissants.

²⁵ Cf. G. Ondias Okouma, *Les « arrangements intérimaires » relatifs à la réforme du Conseil de sécurité*, disponible sur www.un.org, consulté le 15 septembre 2015

²⁶ J. Mungala Feta, *De la réforme du Conseil de sécurité des Nations unies : nécessité et perspectives*, Maîtrise, 2006, Droit, Unikin, disponible sur www.memoireonline.com, consulté le 13 septembre 2015

En réalité, sans être dit, la composition originelle et actuelle des membres permanents vit d'un équilibre précaire entre anciens du bloc capitalistes (Etats-Unis, France, Royaume Uni) et ceux de tendance communiste (Chine, Russie). L'ouverture de ce cercle briserait cet équilibre et produirait un effet contraire à l'efficacité du Conseil de sécurité.

3.1. Le problème du choix

La seule idée chimérique de l'admission de nouveaux membres permanents crée une véritable cacophonie digne d'une tour de Babel. Aucun Etat n'est à l'abri de concurrence, de sorte que le critère du choix est controversé : économique, militaire, géographique, ... ? Et même lorsqu'on s'accorde sur la répartition sous régionale, les grands Etats du Sud se considèrent comme les leaders dans leur région, et par conséquent, se considèrent dans la légitimité d'obtenir un siège permanent au Conseil de sécurité.

Cette rivalité peut être d'ailleurs constatée à travers la candidature de l'Afrique du Sud à représenter l'Afrique dans un éventuel nouveau Conseil de sécurité. Une telle candidature a reçu immédiatement un refus catégorique de la part de l'Egypte et du Nigéria qui s'estiment plus légitimes d'appréhender ce privilège.²⁷

Des rivalités similaires s'observent dans d'autres régions et sous-régions du monde : entre le Brésil, l'Argentine et le Mexique en Amérique Latine, entre le Pakistan, l'Inde et le Japon pour l'Asie, ... De telles controverses ne sont pas de nature à accélérer, voire à permettre tout simplement un élargissement conséquent du Conseil de sécurité, sans compter que les motivations de ces nouvelles puissances tendent plus vers les objectifs géopolitiques que la recherche d'une représentation équitable.

De même, un éventuel élargissement du Conseil de sécurité n'a pas manqué de développer une rivalité entre les « candidats potentiels » qui désirent profiter de cette opportunité pour accroître leur influence et se repositionner en tant que de puissances dans les relations internationales.²⁸

²⁷ M. Rais, *La réforme du Conseil de sécurité : les difficultés de la réforme*, disponible sur www.academia.edu, consulté le 15 septembre 2015

²⁸ Cfr A. Novosseloff, *L'élargissement du Conseil de sécurité : enjeux et perspectives*, disponible sur www.cairn.info, consulté le 15 septembre 2015

Il ressort de cette analyse que l'on est loin de trouver un critère unanime pouvant permettre la désignation de l'Etat ou des Etats pouvant entrer comme membres permanents au Conseil de sécurité. C'est sans compter l'instabilité que cela pourrait entraîner.

3.2. Le risque d'instabilité

Indispensables instruments de communications et d'échanges, les Organisations Internationales sont de surcroît d'irremplaçables outils de coopération et d'action dont les fonctionnaires, techniciens de la paix et du développement, demeurent les agents essentiels d'un multilatéralisme dans lequel les peuples, notamment les plus démunis, ont placé une part importante de leurs espoirs.²⁹

Si le Conseil de sécurité est critiqué pour son inefficacité et sa lenteur face aux crises graves, un accroissement des titulaires du veto ne ferait qu'empirer les choses. Comme l'écrit Hélène MAZERAN, « la prolifération de ce droit aboutirait à une paralysie complète du Conseil de sécurité ».³⁰ Ce principe d'unanimité des membres permanents a permis d'éviter de nombreux conflits. Certes, c'est un privilège : « il est des inégalités nécessaires », mais ce privilège s'accompagne de devoirs et obligations, en particulier celui de ne pas en abuser.³¹

Il est naïf de croire qu'attribuer à davantage des Etats, cela servira l'efficacité du Conseil de sécurité. Là où cinq en abusent, point n'est besoin d'espérer qu'il en sera mieux avec dix. Si jusqu'aujourd'hui, l'usage du veto repose sur un fondement idéologique ou géostratégique, peut-être qu'on en arriverait à son usage par complaisance.

D'un autre angle de vue, on peut bien se convaincre de la fragilité d'un accroissement au motif de prendre en compte les Etats qui, tels le Japon et l'Allemagne, ont atteint un niveau qui les classe au G8. Si cela sert de critère aujourd'hui, il expose la Charte à d'imminentes et récurrentes autres révisions car des puissances économiques ne cesseront d'émerger. Ainsi, avant longtemps, l'Italie, le Brésil, l'Inde, ... se réclameront du droit de cité comme membres permanents, et le cercle ne ferait que s'élargir infiniment.

Penser à l'accroissement des titulaires du *droit de veto*, en plus de renforcer la classe des privilégiés, n'aurait d'autre effet que de bloquer

²⁹ C. Zorgbibe (dir), *L'avenir des organisations internationales*, éd. Economica, Paris, 1984, p. 1.

³⁰ H. Mazeran, « La révision de la Charte des Nations unies : mission impossible », in *L'avenir des organisations internationales*, Op. Cit., p. 65.

³¹ *Ibidem*, p. 64.

une machine déjà assez lourde. Nous inclinons à penser comme derrière Paul de VISSCHER qu'on devrait se réjouir de constater que la sauvegarde de l'efficacité prime le souci de la représentation.³²

C'est pourquoi, certains auteurs affirment carrément que la révision de la Charte n'est pas le vrai problème, mais son application scrupuleuse.³³ D'après Hélène MAZERAN, « la révision comporte trop de risques. La révision, au lieu de renforcer l'ONU, va encore l'affaiblir. Toutes les dispositions étant étroitement liées et interdépendantes, on ne peut en modifier quelques unes sans mettre en cause l'ensemble du système »³⁴.

Il sied d'envisager une approche différente, qui pourrait comporter les deux caractéristiques inconciliables dans les démarches précédentes, à savoir l'accroissement de l'efficacité, et partant de la légitimité du Conseil de Sécurité, et la probabilité d'être adoptée largement, y compris par les titulaires du veto. La résolution Union pour le maintien de la Paix nous semble la plus indiquée.

3.3. L'accroissement des pouvoirs de l'Assemblée Générale en cas de blocage du Conseil de Sécurité : la résolution Acheson

La problématique sur la composition, le fonctionnement et l'efficacité du Conseil de Sécurité est congénitale à l'ONU. Juristes et hommes politiques ont pensé des procédés et mécanismes pour optimiser le système des Nations Unies. L'un d'eux, c'est la Résolution 377, dite Union pour le maintien de la Paix, ou encore Dean ACHESON.

Tout bien considéré, sa consécration par la Charte et son application pourrait bien être le fil d'Ariane qui manque à l'ONU pour s'extirper de cette impasse(3). Faudra-t-il par la même occasion habiliter l'Assemblée générale à prendre plutôt des décisions en l'occurrence(2). Voici d'abord en bref le contexte d'intervention et le contenu de la Résolution 377(1).

3.3.1. Contexte d'adoption et contenu de la résolution « Union pour le maintien de la paix »

³² Cf. P. de Visscher, Les premiers amendements apportés à la Charte de l'Organisation des Nations Unies, disponible sur www.un.org/, consulté le 13 septembre 2015

³³ Cf. *Ibidem*, p. 63.

³⁴ H. Mazeran, *Op. cit.*, p69

Pour une petite histoire³⁵, c'est que, après la défaite du Japon en 1945, les Etats-Unis et l'URSS décident d'administrer la Corée et, pour ce faire, partagent en deux ce pays autour du 38^e parallèle. En 1948, le Nord a un gouvernement communiste dirigé par Kim Il Sung et le Sud un gouvernement pro-américain dirigé par Syngman Rhee.

La partie la plus importante de cette résolution 377 A (V) est la section A, dans laquelle il est dit que l'Assemblée générale « décide que, dans tout cas où paraît exister une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression et où, du fait que l'unanimité n'a pas pu se réaliser parmi ses membres permanents, le Conseil de sécurité manque de s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationale, l'Assemblée générale examinera immédiatement la question afin de faire aux membres les recommandations appropriées sur les mesures collectives à prendre, y compris, s'il s'agit d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, l'emploi de la force armée en cas de besoin, pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales ... »

En réalité, il s'agit d'une dérogation au principe d'exclusivité posé à l'article 12 §1 de la Charte : « Tant que le Conseil de sécurité remplit, à l'égard d'un différend ou d'une situation quelconque, les fonctions qui lui sont attribuées par la présente Charte, l'Assemblée générale ne doit faire aucune recommandation sur ce différend ou cette situation, à moins que le Conseil de sécurité ne le lui demande ».

La résolution Acheson pourrait ainsi s'expliquer comme suite : dès que le Conseil de sécurité ne remplit pas, à raison du veto, ses fonctions statutaires, l'Assemblée générale devient compétente pour en connaître.

3.3.2. Portée limitée de la résolution « Union pour le maintien de la paix »

Le texte de la résolution ne fait mention que de « recommandations », c'est-à-dire de propositions dépourvues de toute force obligatoire. En réalité, en cette occurrence, il faut s'imaginer que le blocage du Conseil est généralement consécutif à la complexité et à la gravité de la situation.

Limiter les pouvoirs de l'Assemblée aux simples recommandations paraît alors inadéquat. Comme elle se substitue au Conseil de sécurité,

³⁵ T. Joie, *Relations entre l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité*, disponible sur www.univ-lyon3.fr, consulté le 13 septembre 2015

elle devrait disposer de la même étendue de pouvoirs que celui-ci dans la même situation.

3.3.3. Divergences sur la conformité de la résolution avec la Charte : nécessaire de consécration du principe de la résolution Acheson par la Charte et d'application systématique

La légalité de la résolution Acheson est très controversée. On lui reproche de rompre l'équilibre nécessaire établi entre les deux organes politiques de l'ONU. « Par le fait même de la coexistence dans un organe restreint des Etats-Unis et de l'URSS, le Conseil de sécurité est nécessairement appelé à une tâche constante d'évaluation des zones d'influence à propos de situations concrètes, qui ne peut se produire dans l'Assemblée générale. C'est pourquoi l'Assemblée ne peut, sans altérer un délicat équilibre, redistribuer les fonctions. Ainsi s'explique que le déséquilibre qui a conduit à la crise des Nations Unies ait atteint l'Assemblée générale elle-même, alors que la « paralysie » du Conseil en période de guerre froide n'a pas suffi à mettre en danger l'existence des Nations Unies »³⁶.

Le déséquilibre a commencé d'apparaître lorsque l'Assemblée générale a supervisé le Conseil jusque dans la fonction propre de celui-ci, qui est l'action concrète. C'est l'essence-même de la résolution Acheson du 3 novembre 1950, tout au moins dans la mesure où, dans un cas déterminé, elle permet à l'Assemblée générale de qualifier l'agression et de mettre en mouvement des opérations militaires, deux compétences que la Charte réserve au Conseil dans l'article 39.³⁷

Thomas Joie est du même avis, en écrivant : « Il apparaît clairement que la Résolution Acheson est en contradiction avec l'article 12 de la Charte de l'ONU puisqu'elle postule la primauté de l'Assemblée générale sur le Conseil de sécurité. Elle remet donc en cause l'équilibre institutionnel du traité (...) Elle apparaît aussi contraire à l'article 11 de la Charte de l'ONU puisque l'Assemblée générale préconise elle-même une action alors qu'elle devrait renvoyer la question au Conseil de sécurité ».³⁸

Les contestataires de cette résolution vont jusqu'à lui imputer l'anéantissement de l'Organisation. « Le processus entamé par la

³⁶ Cf. C. Chaumont, *L'équilibre des organes politiques des Nations Unies et la crise de l'Organisation*, disponible sur www.persee.fr

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ T. Joie, *Op. Cit.*

résolution Acheson n'a pas été un processus de destruction du Conseil ; il a été plutôt un processus d'autodestruction de l'Assemblée générale, et donc, dans la mesure de l'importance capitale de celle-ci, de destruction des Nations Unies. En s'alourdissant de la fonction du Conseil, l'Assemblée a pris un poids que son armature ne lui permet pas de soutenir ».³⁹

De l'autre côté, ceux qui considèrent la résolution Acheson comme une évolution nécessaire. Ainsi, dans l'esprit de l'article 12 §1, la Résolution 377 se place clairement dans le contexte d'un constat d'échec du Conseil de sécurité pour ce qui est de son processus de décision comme de ses moyens d'action. Or, le blocage du Conseil de sécurité ne doit pas entraîner la paralysie de l'Organisation toute entière. Par conséquent, l'Assemblée générale reste alors le seul organe susceptible d'agir : une telle carence ne prive pas l'Assemblée des droits et ne la dégage pas des responsabilités que lui a conférées la Charte en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Le mécanisme de la résolution Acheson est tout à fait exceptionnel et réservé à des situations réclamant des mesures d'urgence.⁴⁰

Si, comme beaucoup l'ont dit et écrit, la Résolution Acheson n'est pas « conforme » à la Charte, ne peut-on avancer que la pratique générale, acceptée depuis, a créé, en quelque sorte, une « coutume modifiant la Charte »⁴¹.

Politiquement, il est assurément fort peu avisé de laisser l'Assemblée inactive lorsqu'un conflit majeur éclate. En conséquence, et logiquement, le paragraphe 2 de l'Article 11 et le paragraphe 1 de l'Article 12 ont subi un processus d'érosion dont la résolution 377 A (V) ne constitue qu'un élément parmi d'autres. Dans son avis consultatif sur les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, la C.I.J. a formellement confirmé que l'interdiction faite aux deux organes d'agir simultanément a été supplantée par la pratique (*C.I.J. Recueil 2004*, p. 136, par. 27 et 28)⁴².

³⁹ C. Chaumont, *Op. Cit.*

⁴⁰ www.operationspaix.net

⁴¹ J. Leprette, *Le Conseil de sécurité et la Résolution 377 A (1950)*. In « Annuaire français de droit international », volume 34, 1988. pp. 424-435, disponible sur www.persee.fr, consulté le 13 septembre 2015

⁴² C. Tomuschat, *L'Union pour le maintien de la paix*, disponible sur www.un.org/law/avl, consulté le 15 septembre 2015

Par ailleurs, si l'on interprète l'article 12§1, il conditionne l'exclusivité des compétences du Conseil de sécurité à l'exercice par celui-ci, à l'égard d'un différend ou d'une situation quelconque, *de ses fonctions statutaires*. On peut logiquement s'en déduire que, dans le cas contraire, l'Assemblée générale peut valablement s'en saisir. Et la paralysie par le veto est la situation type.

Dans le même sens, la CIJ a formellement confirmé, dans son avis consultatif sur les conséquences juridiques de l'édification d'un Mur dans le territoire palestinien occupé, que l'interdiction faite aux deux organes – Assemblée générale et Conseil de sécurité – d'agir simultanément a été supplantée par la pratique.

Il est temps, pensons-nous, de consacrer purement et simplement la résolution Acheson dans la Charte, à titre supplétif. Son point A devrait, s'il devrait y avoir révision de la Charte, être intégré comme paragraphe trois à l'article 12. Comme cela, non seulement il assurerait contre la dégradation des situations qu'occasionne l'usage abusif du veto, mais encore il blanchira pleinement ce principe de transfert exceptionnel de compétences.

Aussi, chaque fois que les conditions se trouveront réunies, l'Assemblée générale, sur base de cette révision, en fera application. Cela ne pourra que contribuer à l'efficacité de l'Organisation, dont la mission primordiale est de « maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin, prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix ».

CONCLUSION

Les résultats mitigés du Conseil de Sécurité des Nations Unies amènent à remettre en question la configuration actuelle de cet organe principal de l'ONU. C'est au Conseil que la Charte a expressément confié la responsabilité principale de la mission essentielle de l'ONU : le maintien de la paix et de la sécurité internationale.

Des scientifiques et des politiques de tout bord en sont arrivés à l'évidence de la nécessité de la réforme du Conseil. Le désaccord naît à propos du mode et de la mesure de cette réforme. La question la plus controversée reste celle du *droit de veto*, en ce qui concerne ses titulaires et son usage.

Il est alors souhaitable de trouver un amendement à la Charte qui satisfasse à la fois aux deux nécessités apparemment inconciliables : accroître l'efficacité du Conseil, tout en ne privant pas les titulaires du *droit de veto* de ce prestigieux privilège, qui peuvent l'opposer en l'occurrence.

Nous penchons, quant à nous, vers une réforme fonctionnelle du Conseil, plutôt que celle organique, qui connaît de très nombreuses embuches. Il y a lieu de faire une lecture *a contrario* de l'article 12 de la Charte, en ajoutant comme alinéa 3 l'alternative proposée par la Résolution Acheson : le transfert de la situation à l'Assemblée générale – mais avec pleins pouvoirs – en cas de paralysie du Conseil.

BIBLIOGRAPHIE

1. TEXTES CONVENTIONNELS

Charte des Nations Unies du 26 juin 1945

Règlement Intérieur de l'Assemblée Générale, 2008

2. OUVRAGES

BASDEVANT J., Le veto dans l'Organisation des Nations Unies, in « Politique étrangère », n° 4, 1946, 11^{ème} année

BENCHIKH M. et alii, *Introduction critique au Droit International*, éd. PUL, 1986

CHARPENTIER J., *Institutions internationales*, Dalloz, Paris, 1987

DREYFUS S., *Droit des relations internationales : Eléments de Droit international public*, 4^{ème} éd, éd. CUJAS, 1992

HENRIQUEZ P., La crise mondiale et le système des Nations Unies, in *L'Avenir des Organisations Internationales*, Op. Cit.

MAZERAN H., La révision de la Charte des Nations Unies : mission impossible, in *L'avenir des Organisations internationales*, éd. Economica, Paris, 1984

XXX, *Organisations internationales à vocation universelle*, éd. La documentation française, Paris, 1993

ZORGBIBE C. (dir), *L'avenir des organisations internationales*, éd. Economica, Paris, 1984

3. DOCUMENTS ELECTRONIQUES

CHAUMONT C., *L'équilibre des organes politiques des Nations Unies et la crise de l'Organisation*, disponible sur www.persee.fr, consulté le

JOIE T., *Relations entre l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité*, disponible sur www.univ-lyon3.fr, consulté le

LEPRETTE J., *Le Conseil de sécurité et la Résolution 377 A (V) 1950* disponible sur www.persee.fr, consulté le 13 septembre 2015

MUNGALA Feta J. De la réforme du Conseil de sécurité des Nations Unies : nécessité et perspectives, mémoire, Droit, Unikin, 2006, disponible sur www.memoireonline.com, consulté le 15 septembre 2015

NOVOSSLOFF A., *L'élargissement du Conseil de sécurité : enjeux et perspectives*, disponible sur www.cairn.info, consulté le 15 septembre 2015

RAIS M., La réforme du Conseil de sécurité : les difficultés de la réforme, disponible sur www.academia.edu, consulté le 15 septembre 2015

TOMUSCHAT C., *L'Union pour le maintien de la paix*, disponible sur www.un.org/law/avl, consulté le 15 septembre 2015

www.happyknowledge.com, consulté le 15 septembre 2015

www.operationspaix.net, consulté le

www.un.org/fr/peacekeeping/ consulté le

www.un.org/members, consulté le 19 octobre 2015