

LA RÉFORME DU CONSEIL DE SÉCURITÉ : UN EXEMPLE DE DÉMOCRATISATION ?

ANNE-THIDA NORODOM

Le fonctionnement du Conseil de sécurité peut-il être démocratique ? Cet organe restreint composé de 15 membres dont cinq permanents bénéficiant d'un droit de veto n'en finit pas d'essuyer les critiques sur son organisation et son manque d'efficacité. L'Arabie saoudite exprimait ainsi en octobre 2013 son refus officiel de devenir membre non permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies afin de manifester sa condamnation de la politique pratiquée du « deux poids, deux mesures » et de protester contre l'« impuissance » du Conseil face aux situations syrienne et israélo-palestinienne¹. Loin d'être la seule, elle appelait ainsi à la réforme urgente du Conseil de sécurité².

Encore faut-il s'entendre sur les termes du débat, les buts de cet organe et les objectifs d'une telle réforme. Ce petit événement de la diplomatie onusienne a mis en lumière deux aspects intéressants de cette question : l'enjeu politique que représente la participation au Conseil de sécurité et la stigmatisation de l'inefficacité du Conseil du fait de sa composition et de ses méthodes de travail.

Même s'il est déjà ancien, le débat sur la réforme du Conseil de sécurité est toujours d'actualité. Dès l'origine, la composition du Conseil a posé des difficultés³. Les propositions de Dumbarton Oaks prévoyaient un Conseil à onze membres avec quatre membres permanents, la France étant appelée à

¹ « L'Arabie saoudite refuse d'entrer au Conseil de sécurité de l'ONU », *Le monde.fr avec AFP*, 18 octobre 2013 [L'ensemble des sites internet mentionnés dans cet article ont été consultés pour la dernière fois le 04 septembre 2014].

² Cette protestation s'est arrêtée à la porte du Conseil des droits de l'homme qui a vu 14 nouveaux membres élus dont l'Arabie Saoudite, la Chine, la Russie et Cuba par exemple, alors que là aussi il est difficile de croire que l'organe spécialisé est au-dessus de toute critique semblable : voy. « ONU : Chine, Russie, Arabie saoudite et Cuba au Conseil des droits de l'homme », *Le monde.fr avec AFP*, 12 novembre 2013, mis à jour le 13 novembre 2013. On note également l'élection par l'Assemblée générale de l'Afrique du Sud, du Vietnam, de l'Algérie, du Maroc, de la Namibie, des Maldives, de la Macédoine et du Mexique en plus de la France et du Royaume-Uni.

³ Sur ce point, voy. O. Fleurence, *La réforme du Conseil de sécurité. L'état du débat depuis la fin de la guerre froide*, Bruxelles, Bruylant, 2000, XXVII-371 p., p. 17-18.

COSMOPOLITISME JURIDIQUE ET PROBLÈMES INSTITUTIONNELS

les rejoindre par la suite⁴. Dès ce stade un élargissement du nombre de membres a été proposé (à une quinzaine de membres) alors que les Etats d'Amérique latine réclamaient une représentation permanente⁵.

Le projet de rapport du rapporteur du Comité III/1 synthétisa le contenu des propositions d'amendement relatives à la composition du Conseil de sécurité en plusieurs points : le nombre total de membres du Conseil, la catégorie des membres permanents, le nombre et les critères de sélection des membres non permanents⁶.

Finalement seule l'entrée de la France comme membre permanent fut retenue, afin de préserver l'équilibre des forces en Europe. La formule de six autres membres élus pour un mandat de deux ans par l'Assemblée générale en fonction de leur participation au maintien de la paix et aux autres buts de l'organisation ainsi que d'une répartition géographique équitable⁷ fut adoptée. La solution fut ainsi la base des négociations futures portant sur la réforme du Conseil de sécurité.

Bien que présente dès 1945, la dimension autocratique du Conseil de sécurité a été mise en exergue par le *processus de démocratisation* du droit international et notamment les réflexions menées sur le cosmopolitisme juridique. Les faiblesses du Conseil sont connues : sa composition restreinte et son caractère fermé ; la détention d'un droit de veto réservé aux cinq membres permanents, considéré comme un « privilège » que certains voudraient, sans doute à juste titre, voir aboli⁸. La question reste de savoir si cette (r)évolution démocratique est possible.

Sans aucun doute, la réforme du Conseil est légitime, en atteste le consensus qui s'est formé depuis le début des années 90 autour de son principe⁹. Mais sa mise en œuvre reste difficile pour ne pas dire impossible, remettant en cause l'idée même d'une possible démocratisation de cet organe.

⁴ Propositions de Dumbarton Oaks relatives à l'établissement d'une organisation internationale générale, Chapitre VI : Conseil de sécurité, section A : Composition, in *United Nations Conference on the International Organization (UNCIO)*, volume IV, United Nations Information Organisations, Londres/New York, 1945, p. 8.

⁵ Pour des précisions sur ce point, voy. O. Fleurence, *op. cit.*, p. 17.

⁶ Projet de rapport du rapporteur du Comité III/1 sur l'activité du Comité III/1 (organisation et procédure) concernant les propositions A, B, C, D du chapitre VI des propositions du Dumbarton Oaks, WD 39, III/1/31, in *UNCIO*, volume IV, *op. cit.*, p. 415-418.

⁷ Article 23, paragraphe 1 de la Charte des Nations Unies.

⁸ O. de Frouville, « Droit de veto à l'ONU : vers l'abolition d'un privilège », *Le Monde.fr*, 10 octobre 2013.

⁹ Sur ce consensus et ses limites, voy. O. Fleurence, *op. cit.*, p. 41-44. Création en 1993 d'un « Groupe de travail à composition non limitée chargé d'étudier tous les aspects de la question de l'augmentation de la composition du Conseil de sécurité et les autres questions relatives au Conseil de sécurité » : résolution 48/26 du 3 décembre 1993.

LA RÉFORME DU CONSEIL DE SÉCURITÉ : UN EXEMPLE DE DÉMOCRATISATION ?

Le premier obstacle est d'ordre procédural. Quelle *base juridique* choisir pour fonder cette réforme ? L'article 109¹⁰ de la Charte impose l'organisation (lourde) d'une conférence de révision ; plusieurs tentatives en ce sens ont échoué. Le 21 novembre 1955, l'Assemblée générale adopte la résolution 992 (X) et constitue un comité, comprenant l'ensemble des membres de l'ONU, chargé d'examiner les dispositions touchant à la réunion, l'organisation et la procédure d'une conférence aux fins d'une révision de la Charte¹¹. Mais l'opposition des membres permanents a conduit à abandonner l'idée de réunir une conférence de révision. L'Assemblée générale adopte ensuite en 1970 la résolution 2697 (XXV). Elle demande au Secrétaire général de lui présenter lors de sa vingt-septième session un rapport « contenant les vues et propositions des Etats membres qui lui auront été communiquées concernant la révision de la Charte »¹². L'opposition de nombreux Etats¹³, à l'exception de l'Italie et du Japon, fait encore une fois échouer le projet. Quatre ans plus tard l'Assemblée générale crée un « Comité spécial de la Charte et du renforcement du rôle de l'Organisation », sous la supervision de la Sixième Commission à laquelle il soumet ses rapports. L'opposition des membres permanents a conduit le comité à abandonner la question de la révision du droit de veto en 1984. Enfin, en 1992 surgit une nouvelle tentative de réforme à l'initiative des Philippines, sur le fondement de l'article 109 de la Charte, mais qui rencontre là encore l'opposition des membres permanents et notamment de la Russie et des Etats-Unis¹⁴. La mise en œuvre de l'article 109 se heurte donc de manière quasi systématique à l'opposition des membres permanents.

L'article 108¹⁵ de la Charte propose une procédure d'amendement plus légère en ce qu'elle permet d'apporter des modifications sur certains aspects

¹⁰ « 1. Une conférence générale des Membres des Nations Unies, aux fins d'une révision de la présente Charte, pourra être réunie au lieu et date qui seront fixés par un vote de l'Assemblée générale à la majorité des deux tiers et par un vote de neuf quelconques des membres du Conseil de sécurité. Chaque Membre de l'Organisation disposera d'une voix à la conférence.

2. Toute modification à la présente Charte recommandée par la conférence à la majorité des deux tiers prendra effet lorsqu'elle aura été ratifiée, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, par les deux tiers des Membres des Nations Unies, y compris tous les membres permanents du Conseil de sécurité.

3. Si cette conférence n'a pas été réunie avant la dixième session annuelle de l'Assemblée générale qui suivra l'entrée en vigueur de la présente Charte, une proposition en vue de la convoquer sera inscrite à l'ordre du jour de cette session, et la conférence sera réunie, s'il en est ainsi décidé par un vote de la majorité de l'Assemblée générale et par un vote de sept quelconques des membres du Conseil de sécurité ».

¹¹ O. Fleurence, *op. cit.*, p. 21.

¹² Assemblée générale, résolution 2697 (XXV), *Nécessité d'examiner les propositions concernant la révision de la Charte des Nations Unies*, 11 décembre 1970, §2.

¹³ O. Fleurence, *op. cit.*, p. 22.

¹⁴ Sur le comité spécial de la Charte des Nations Unies, voy. O. Fleurence, *op. cit.*, p. 23-26.

¹⁵ « Les amendements à la présente Charte entreront en vigueur pour tous les Membres des Nations Unies quand ils auront été adoptés à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée générale

COSMOPOLITISME JURIDIQUE ET PROBLÈMES INSTITUTIONNELS

seulement de la Charte, sans risquer de changer la structure de l'organisation. Elle paraît ainsi moins attentatoire au fragile équilibre existant. Cette procédure fut utilisée en 1963. Alors que cette disposition exige un vote à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée générale pour adopter la résolution amendant la Charte, la résolution 1991 (XVIII) a été adoptée par l'Assemblée générale contre l'avis de certains membres permanents (l'URSS et la France notamment, les Etats-Unis et le Royaume-Uni s'étant abstenus¹⁶). Si on s'appuie sur ce précédent, un élargissement du Conseil de sécurité serait envisageable sans l'aval de tous les membres permanents sur le fondement de l'article 108.

La règle de vote pour l'adoption d'un projet de réforme explique les difficultés procédurales rencontrées. Quelle que soit la procédure choisie, il faut l'accord des membres permanents qui, en aucune manière, ne renonceront définitivement à l'utilisation de leur droit de veto. La démocratisation du Conseil de sécurité ne passera donc pas par ce changement structurel. Cela n'empêche toutefois pas un aménagement de l'utilisation du droit de veto, comme nous le verrons ultérieurement.

Il résulte de ces quelques remarques préliminaires sur le sujet deux questions. Il importe tout d'abord de savoir de quelle démocratisation nous parlons. S'agit-il d'une meilleure participation des Etats notamment en améliorant la représentativité du Conseil ou doit-on aller plus loin en concevant les moyens de faire participer la société civile et toute organisation intéressée par le maintien de la paix. En outre, quel est l'objectif de cette réforme ? Faut-il accroître la *légitimité* du Conseil et/ou son *efficacité*, c'est-à-dire sa capacité à prendre des décisions dans les situations pour lesquelles il est compétent ? Ces questions amènent à réfléchir plus largement sur le rôle du Conseil au sein des Nations Unies et plus largement dans le système de régulation des relations internationales. Le Conseil, rappelons-le, est un organe restreint qui à ce titre se doit d'être efficace dans sa prise de décision. De plus, eu égard à sa « responsabilité principale en matière de maintien de la paix » et ses pouvoirs d'adoption de mesures coercitives, il est conçu comme un organe d'urgence qui doit agir *rapidement* en cas de menace contre la paix, rupture de la paix et acte d'agression.

Il faut toutefois relativiser l'opposition entre légitimité et efficacité selon laquelle le Conseil de sécurité ne pourrait pas être élargi et en même temps rester efficace. On peut opposer au contraire l'idée qu'en étant plus efficace, en adoptant des décisions conformes à son mandat, le Conseil sera de toute

et ratifiés, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, par les deux tiers des Membres de l'Organisation, y compris tous les membres permanents du Conseil de sécurité ».

¹⁶ Sur la révision de 1963, voy. O. Fleurence, *op. cit.*, p. 27-34 et spéc. sur les modalités d'adoption de la résolution, p. 31, note 49.

LA RÉFORME DU CONSEIL DE SÉCURITÉ : UN EXEMPLE DE DÉMOCRATISATION ?

façon plus légitime dans son action. Cette *légitimité d'action* suffirait-elle cependant à faire taire les critiques relatives à son manque de *légitimité de représentation* ?

La nécessité d'améliorer la représentativité du Conseil a souvent été avancée comme le premier argument justifiant la réforme. Michel Virally entendait par là « la capacité à donner aux diverses tendances qui existent à l'intérieur de l'organe plénier le moyen de s'exprimer et de faire sentir leur influence »¹⁷. Cette représentativité ne peut toutefois se limiter à un caractère purement quantitatif comme l'atteste l'échec de la proposition indienne de 1980, c'est la raison pour laquelle, tout en faisant écho aux problématiques du cosmopolitisme juridique, on tentera de voir si et comment les projets de réforme ont agi d'une part sur la *participation* au Conseil de sécurité (II) et d'autre part sur la *transparence* dans son fonctionnement (III). Même s'ils sont déjà connus, il apparaît nécessaire au préalable de présenter rapidement les différents projets de réforme qui ont pu être proposés (I).

I. LES PROJETS DE RÉFORME :

L'IMPOSSIBLE ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

Un éclaircissement méthodologique s'impose ici pour justifier un exercice qui a déjà été de nombreuses fois accompli ailleurs. Il ne s'agit pas de présenter à nouveau dans le détail l'ensemble des projets de réforme du Conseil de sécurité mais d'analyser ces projets au regard du critère de représentativité des membres. Celui-ci a été calculé pour chaque projet sous forme de pourcentage (nombre de membres au Conseil de sécurité/nombre total de membres à l'ONU), permettant ainsi de comparer les différentes propositions. Par ailleurs, une présentation chronologique des projets a paru plus pertinente afin de retracer les tendances et courants exprimés et comprendre ainsi les raisons du blocage du processus de réforme.

La composition du Conseil de sécurité s'est d'abord établie sur ce qui a été nommé le « *consensus de 1945* » : onze membres dont cinq permanents (voy. tableau 1). Le taux de représentativité du Conseil s'élève alors à 20% environ (11 membres/51 membres), ce qui peut paraître idéal au regard des conditions actuelles de fonctionnement du Conseil mais semble difficilement réalisable avec 193 membres à l'ONU.

¹⁷ Virally M., *L'organisation mondiale*, Paris, A. Collin, Collection U, 1972, p. 57.