

Pour une meilleure gouvernance mondiale : la réforme du Conseil de Sécurité des Nations Unies

Philippe Vincent



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/pyramides/365>

ISSN : 2034-9564

Éditeur

CERAP - Centre d'études et de recherches en administration publique

Édition imprimée

Date de publication : 1 janvier 2005

Pagination : 69-86

ISSN : 1376-098X

Référence électronique

Philippe Vincent, « Pour une meilleure gouvernance mondiale : la réforme du Conseil de Sécurité des Nations Unies », *Pyramides* [En ligne], 9 | 2005, mis en ligne le 07 décembre 2011, consulté le 24 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/pyramides/365>

Ce document a été généré automatiquement le 24 avril 2019.

© Tous droits réservés

Pour une meilleure gouvernance mondiale : la réforme du Conseil de Sécurité des Nations Unies

Philippe Vincent

- 1 Le droit international reconnaît le principe de l'égalité souveraine de tous les Etats (article 2, § 1^{er} de la Charte des Nations Unies). En vertu de celui-ci, tous les Etats (des Etats-Unis à la Micronésie) disposent théoriquement des mêmes droits et des mêmes devoirs internationaux.
- 2 Il est évident que les Etats les plus puissants ont toujours cherché à imposer aux autres des exceptions à cette règle, surtout dans les domaines les plus sensibles, comme le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Dans certains cas, l'appartenance des grands Etats à des organisations internationales a été conditionnée par cette reconnaissance d'un statut privilégié au sein de l'organisation. Le principe de l'égalité souveraine des Etats connaît par conséquent une série d'exceptions. Le Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations Unies est la plus flagrante d'entre elles.
- 3 Le Conseil de Sécurité est l'organe le plus puissant du système des Nations Unies. Il est seul compétent pour constater la violation par un Etat de ses obligations en matière de respect de la paix et de la sécurité internationales. Il peut décider un embargo économique ou, dans les cas les plus extrêmes, des actions militaires. Ces prérogatives sont exercées par un organe composé de 15 représentants des Etats membres. En soi, cela n'est guère étonnant. D'autres organisations internationales universelles se sont dotées d'un organe exécutif restreint chargé de prendre les décisions les plus significatives. C'est par exemple le cas de la Banque mondiale. Malgré les difficultés que cela implique, la plupart des organisations internationales laissent toutefois cette prérogative à un organe représentant tous les Etats membres. C'est par exemple le cas au sein de l'Organisation mondiale du commerce.
- 4 La caractéristique principale du Conseil de Sécurité est d'être composé de cinq membres permanents¹. Cela représente également une particularité. On aurait en effet pu

s'attendre à voir une tournante totale au sein de ce Conseil, afin que tous les Etats aient la possibilité d'influencer les questions concernant la sécurité internationale. Enfin, cerise sur le gâteau, ces cinq membres permanents disposent d'un véritable droit de veto. L'article 27, § 3 de la Charte des Nations Unies prévoit en effet que « *Les décisions du Conseil de Sécurité (sur des questions autres que de procédure) sont prises par un vote affirmatif de neuf de ses membres dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents (...)* »². Cette exigence de vote affirmatif de tous les membres permanents fut adoucie par la suite, l'abstention d'un membre permanent n'empêchant pas l'adoption d'une décision³. Les cinq membres permanents se voient cependant reconnaître un pouvoir exorbitant par la Charte. Ce pouvoir est à même, et il l'a toujours été, de paralyser complètement l'action des Nations Unies sur certaines questions importantes de sécurité internationale. Si l'article 27, § 3 *in fine* de la Charte prévoit par ailleurs qu'un Etat partie à un différend s'abstiendra de voter si une procédure de règlement pacifique des différends est en cours⁴, la pratique a par ailleurs montré que cette disposition avait été tournée plus souvent qu'à son tour⁵.

- 5 On comprend aisément que, face à une telle situation, des voix se soient toujours élevées pour exiger une modification du système, soit par la suppression des prérogatives des membres permanents, soit, le plus souvent, par l'augmentation du nombre de ceux-ci. Après avoir brièvement rappelé l'origine et l'historique de la composition et du fonctionnement du Conseil de Sécurité (§ 1), nous nous pencherons sur les différentes propositions de réforme avancées. Nous analyserons notamment les travaux du groupe de personnalités chargé de présenter un rapport sur les défis que l'Organisation des Nations Unies aura à relever dans les prochaines années (§ 2). En conclusion, nous tenterons de voir si une telle réforme du Conseil de Sécurité est envisageable et souhaitable (§ 3).

I. Origine et fonctionnement du Conseil de Sécurité

- 6 Au moment de l'adoption de la Charte des Nations Unies en 1945, les rédacteurs de celle-ci souhaitaient à la fois tirer profit de l'expérience décevante de la Société des Nations (SDN), et consacrer un nouveau système dans lequel les grandes puissances militaires (à savoir les cinq nations ayant remporté la Seconde Guerre mondiale) dicteraient leur conduite aux autres Etats. L'un et l'autre étaient d'ailleurs fort liés, puisque l'un des reproches principaux adressés à la SDN était l'absence de responsabilités des grandes puissances en son sein. Il fallait laisser le pouvoir d'arbitrer les différends aux seules grandes puissances. L'article 23, § 1 de la Charte, qui traite de la composition du Conseil, précise en effet que celle-ci doit « *[tenir] spécialement compte (...) de la contribution des membres de l'Organisation au maintien de la paix et de la sécurité internationales* ». On décida par conséquent de la création d'un Conseil de Sécurité de onze membres, dont cinq permanents avec droit de veto.

I.1. Le processus de décision

- 7 Le Conseil de Sécurité est organisé de manière à pouvoir exercer ses fonctions en permanence (article 2, § 1^{er} de la Charte). Il se réunit sur convocation de son président. La présidence est tournante entre les membres, par ordre alphabétique anglais. Elle a une durée d'un mois.

- 8 Le Conseil de Sécurité peut adopter des recommandations. Il a également le pouvoir d'adopter des décisions contraignantes, de nature économique-politique (article 41 de la Charte) ou militaire (article 42).

I.2. L'évolution de la composition du Conseil de Sécurité

- 9 En 1945, l'ONU comptait 51 Etats membres. Le Conseil de Sécurité était composé à cette époque de onze membres : les cinq permanents et six non permanents⁶. Les différentes vagues de décolonisation augmentèrent rapidement le nombre d'Etats membres de l'ONU. Ils étaient 76 en 1955, 99 en 1960 et 135 en 1973. A l'heure actuelle, l'ONU compte 191 Etats membres.
- 10 L'équilibre des forces au sein de l'Assemblée générale, en faveur du Nord en 1945, est aujourd'hui largement en faveur des pays du Sud. Dès le début des années 60, ceux-ci réclamèrent une modification de la composition du Conseil de Sécurité, afin d'y être plus équitablement représentés. Le 16 septembre 1963, 43 Etats membres demandèrent à l'Assemblée générale d'inscrire à son ordre du jour la question d'une représentation équitable au Conseil de Sécurité⁷. La résolution 1991 (XVIII) sera adoptée le 17 décembre 1963 par 96 voix pour, onze contre (dont celles de la France et de l'URSS) et quatre abstentions (dont celles des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne).
- 11 Le texte de la Charte des Nations Unies prévoit qu'un amendement au texte de celle-ci n'entrera en vigueur qu'après ratification par 2/3 des Etats membres, y compris les cinq membres permanents du Conseil de Sécurité. Les conditions d'adoption de la résolution 1991 (XVIII) ne laissaient pas présager une issue favorable à la demande de révision. Pourtant, à la dernière minute, les cinq permanents votèrent en faveur de celle-ci. La composition du Conseil de Sécurité prit sa configuration actuelle le 1^{er} janvier 1966 : 15 Etats membres, dont cinq permanents. Les dix membres non permanents sont élus par l'Assemblée générale pour des mandats de deux ans non immédiatement renouvelables (article 23, § 2 de la Charte). Trois d'entre eux doivent être des pays africains, deux des pays asiatiques, deux appartenir à l'Amérique latine, deux autres au groupe Europe occidentale-autres pays⁸ et un à l'Europe orientale⁹.

I.3. Les critiques

- 12 Les critiques à l'encontre du système en place, malgré la réforme de 1965, étaient nombreuses. Elles concernaient à la fois le manque de représentativité du Conseil et son incapacité à agir efficacement dans sa mission de maintien de la paix. Cette deuxième critique attaquait implicitement le système du veto.

I.3.1. Les critiques quant à la composition du Conseil

- 13 Celles-ci provenaient essentiellement de deux types de pays. Les pays en développement, qui représentent depuis les années 1960 la majorité des Etats membres de l'ONU, s'estimaient insuffisamment représentés au sein du Conseil de Sécurité. Ils disposent certes de huit sièges sur 15, mais d'un seul permanent, celui de la Chine. D'autres pays (notamment l'Allemagne, le Japon, l'Inde et le Brésil) s'estiment frustrés d'un siège auquel ils auraient légitimement droit en raison de leur poids économique ou démographique, et dont seuls les aléas de l'histoire les auraient privé.

I.3.2. Les critiques quant à l'inefficacité de l'action du Conseil de Sécurité

- 14 Dès 1945, le pouvoir exorbitant accordé aux cinq membres permanents du Conseil de Sécurité d'empêcher l'adoption d'une décision par celui-ci avait été critiqué par certains Etats. Le Président Harry TRUMAN l'avait justifié en le comparant au droit de veto dont disposait le président dans le cadre de la Constitution américaine. Ce droit n'avait pas empêché les Etats-Unis de devenir une grande puissance¹⁰. Cette justification oubliait cependant deux éléments fondamentaux. Dans la Constitution américaine, un seul organe (le président) dispose du droit de veto. Dans le cadre de l'ONU, cinq Etats dont les orientations politiques étaient fondamentalement différentes en disposaient. La guerre froide allait donner lieu à un très grand nombre de vetos. La fin de celle-ci, et notamment l'unanimité atteinte en 1990 pour intervenir contre l'Irak, fit brièvement croire que le problème avait été résolu. La crise yougoslave et la situation en Israël allaient toutefois rapidement remettre les montres à l'heure, et montrer l'impossibilité d'agir dans laquelle se trouve le Conseil de Sécurité chaque fois que les intérêts d'un membre permanent ou de l'un de ses alliés proches se trouvent en jeu¹¹.
- 15 Le second élément oublié par le Président TRUMAN est le contrepoids au veto présidentiel prévu dans la Constitution américaine elle-même. Le Congrès américain peut toujours passer outre à un veto présidentiel en statuant à la majorité des 2/3 de ses membres (article 1er, section 7 de la Constitution américaine). Une telle possibilité n'existe pas dans le contexte de la Charte. La question s'est d'ailleurs posée dès 1950 et la guerre de Corée. Confrontée à l'impossibilité dans laquelle se trouvait le Conseil de Sécurité de s'acquitter de sa responsabilité de maintien de la paix, l'Assemblée générale adopta la résolution 377 A (V) (dite résolution "Union pour le maintien de la paix", ou encore "résolution Acheson"). Cette résolution stipule que « dans tout cas où paraît exister une menace contre la paix (...) 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 internationales, l'Assemblée générale examinera immédiatement la question afin de faire aux Membres les recommandations appropriées sur les mesures collectives à prendre (...) ». Cette initiative de l'Assemblée générale connaît cependant des limites. Elle ne peut en effet que faire des recommandations aux Etats membres. Elle ne peut en aucun cas se substituer au Conseil de Sécurité et adopter une résolution décrétant un embargo économique ou une intervention militaire. Il n'existe par conséquent aucune procédure permettant de passer outre au veto d'un membre permanent du Conseil de Sécurité.
- 16 Mais le plus grave n'est peut-être pas là. Une série de conflits meurtriers (on pense en premier lieu à celui qui a déchiré pendant dix ans l'est du Congo) ont eu lieu sans provoquer la moindre réaction de la communauté internationale, et donc du Conseil de Sécurité. Cela a pu faire penser que l'action de celui-ci était uniquement dictée par les intérêts économiques des cinq permanents. Les conflits intervenant dans les régions pauvres de la planète auraient moins d'importance que ceux du Moyen-Orient riche en pétrole...
- 17 Le manque de moyens de l'Organisation des Nations Unies a également été relevé comme une faille du système. Ne disposant pas d'armée propre, elle en est réduite à quémander des troupes auprès des Etats membres de bonne volonté lorsqu'il s'agit d'établir une force de maintien de la paix dans une région non stratégique.

- 18 Enfin, plus récemment, l'unilatéralisme dont ont fait preuve les Etats-Unis à l'occasion de leurs interventions en Afghanistan et en Irak, non autorisées par le Conseil de Sécurité alors qu'elles auraient dû l'être en vertu du texte de la Charte des Nations Unies, a fait dire à certains que les Nations Unies étaient définitivement mortes, et que l'avenir des relations internationales allait se jouer suivant les intérêts de la nouvelle puissance hégémonique américaine.

II. Les propositions de réforme

- 19 Les propositions de réforme n'ont pas manqué depuis 1965. Le débat a cependant été relancé avec une certaine vigueur en 1992, lorsque l'Assemblée générale adopta la résolution A/47/62 intitulée "Question de représentation équitable et d'augmentation de la composition du Conseil de Sécurité". Le Secrétaire général des Nations Unies produisit un rapport sur la question le 20 juillet 1993. Suite à cela, l'Assemblée générale adopta la résolution A/48/26 par laquelle elle créait un groupe de travail ouvert chargé d'étudier la problématique. A l'heure actuelle, il faut cependant reconnaître que les travaux du groupe de travail n'ont guère fait avancer la question.

II.1. Les procédures de révision de la Charte

- 20 Avant de s'interroger sur les propositions de réforme du Conseil de Sécurité, il importe de rappeler les procédures de révision de la Charte des Nations Unies. Elles sont au nombre de deux.
- 21 L'article 108 de la Charte traite des amendements ponctuels au texte de celle-ci. Ils doivent être adoptés par les 2/3 des membres de l'Assemblée générale et ratifiés par les 2/3 des membres de l'ONU, parmi lesquels doivent impérativement se trouver les cinq membres permanents du Conseil de Sécurité.
- 22 L'article 109 de la Charte traite quant à lui de la révision complète du texte de celle-ci. Cette révision devra être proposée par une conférence générale convoquée suite à un vote des 2/3 des membres de l'Assemblée générale et de neuf quelconques des membres du Conseil de Sécurité. Elle n'entrera en vigueur qu'après ratification par les 2/3 des membres de l'ONU, parmi lesquels doivent impérativement se trouver les cinq membres permanents du Conseil de Sécurité.
- 23 Ceux-ci conservent par conséquent leur droit de veto au niveau de la modification du texte de la Charte.

II.2. Les possibilités de réforme

- 24 Toute proposition de réforme doit envisager deux aspects : l'élargissement du Conseil de Sécurité et la question du droit de veto.

II.2.1. L'élargissement

- 25 Un élargissement de la composition du Conseil de Sécurité peut s'imaginer de plusieurs manières. La première serait d'augmenter le nombre de ses membres permanents. Cette revendication émane principalement de l'Allemagne, du Japon, de l'Inde et du Brésil. Ces

quatre Etats proposent également l'attribution d'un siège permanent à l'Afrique¹², afin de passer à dix membres permanents. La nouvelle composition aurait l'avantage de faire participer davantage les grands Etats représentatifs à la prise de décision au sein du Conseil.

- 26 La deuxième solution envisageable serait d'augmenter le nombre de sièges non permanents. Cette revendication vient essentiellement des pays du Sud, qui s'estiment insuffisamment représentés au sein du Conseil. Une composition plus représentative des différentes zones géographiques permettrait une meilleure prise en compte de certains conflits "oubliés", par exemple en Afrique. L'augmentation du nombre de sièges non permanents sans augmentation du nombre de permanents, il faut le remarquer, est soutenue par un certain nombre de pays n'ayant aucune chance d'obtenir un siège permanent, mais qui redoutent l'attribution d'un tel siège à un "poids lourd" de la région (Pakistan et Indonésie par rapport à l'Inde ; Argentine par rapport au Brésil ; Italie par rapport à l'Allemagne). Selon eux, « *l'augmentation du nombre des membres permanents ne peut que servir les intérêts de quelques pays, au détriment des petits et moyens pays, qui constituent l'immense majorité des membres de l'ONU* »¹³.
- 27 Une nouvelle proposition à mentionner ici fait son chemin depuis 1996. Elle consisterait à créer des mandats non permanents mais de plus longue durée (par exemple quatre ans) qui seraient attribués aux Etats particulièrement représentatifs d'un groupe régional. Elle présenterait l'avantage de satisfaire les Etats qui ne souhaitent pas la création de nouveaux sièges permanents et ceux qui souhaitent se voir reconnaître un statut spécial au sein du Conseil de Sécurité. Par contre, cette solution soulève des objections de la part des petits Etats, qui craignent de ne plus jamais accéder au Conseil de Sécurité si de tels sièges devaient être mis en place¹⁴.
- 28 La troisième solution envisageable serait une combinaison des deux précédentes, à savoir la création concomitante de sièges permanents et de sièges non permanents, selon des modalités à définir.
- 29 Il faut remarquer par ailleurs qu'il existe une certaine réticence dans le chef des cinq membres permanents actuels du Conseil de Sécurité à accepter une réforme de celui-ci qui diminuerait leur influence. Si la plupart d'entre eux seraient d'accord d'augmenter le nombre de sièges non permanents, la composition totale du Conseil de Sécurité ne devrait guère dépasser 20 membres, sous peine de voir celui-ci perdre son efficacité¹⁵. En ce qui concerne l'augmentation du nombre de sièges permanents, seuls les Etats-Unis se sont clairement prononcés en faveur de l'élargissement à l'Allemagne et au Japon. La candidature japonaise fait l'objet de fortes réserves de la part de la Chine et de la Russie ; celle de l'Allemagne de la part de la France et de la Grande-Bretagne, jalouses de leurs prérogatives actuelles¹⁶.

II.2.2. La question du droit de veto

- 30 Beaucoup d'Etats trouvent que le veto est anachronique et antidémocratique. La situation géopolitique actuelle ne justifierait plus la reconnaissance d'un tel droit à certains Etats¹⁷.
- 31 Un problème important se pose néanmoins. Le vote positif des cinq membres permanents du Conseil de Sécurité est indispensable pour une révision du texte de la Charte. Il semble exclu que les cinq membres permanents actuels renoncent à cette prérogative¹⁸. Par conséquent, la question du maintien et des modalités actuelles¹⁹ du droit de veto ne

semble pas devoir se poser. Seule l'extension de celui-ci à d'éventuels nouveaux membres permanents est négociable.

- 32 Ceux-ci devraient-ils se voir reconnaître un droit de veto ? La question est délicate. Augmenter le nombre d'Etats disposant du droit de veto risque de rendre le Conseil de Sécurité encore plus inefficace. Ne pas le faire reviendrait à créer une sous-catégorie de membres permanents que rien ne justifierait. Il est cependant probable que bien des Etats seraient prêts à renoncer à ce droit en échange d'un siège permanent.

II.3. L'état d'avancement actuel

- 33 Dans la "Déclaration du Millénaire"²⁰ adoptée par les Nations Unies à l'occasion du Sommet du Millénaire les 6-8 septembre 2000, les Etats membres se sont engagés à « *redoubler d'efforts pour réformer les procédures du Conseil de Sécurité sous tous ses aspects* ». Or, réformer les procédures n'équivaut pas (nécessairement) à modifier la composition du Conseil.
- 34 En 2002, le Secrétaire général des Nations Unies devait bien constater qu'« *Il semble pourtant que les Etats membres ne puissent toujours pas s'entendre sur une formule qui permettrait d'accroître la composition du Conseil* »²¹. Afin de débloquent la situation, le Secrétaire général a mis en place un groupe de personnalités de haut niveau chargé de rendre un rapport sur la question de la réforme de l'Organisation des Nations Unies dans son ensemble.

II.3.1. Le Rapport des personnalités

- 35 Ce groupe de travail a rendu son rapport à l'Assemblée générale le 8 décembre 2004²². Celui-ci va bien au-delà de la seule question de la réforme du Conseil de Sécurité, puisqu'il traite des nouveaux défis de la sécurité collective. Il consacre toutefois un chapitre²³ à la question de la réforme du Conseil. Ses principaux mérites sont de relever les défauts les plus souvent imputés au Conseil, à savoir le défaut de réalisme, l'insuffisance des ressources, que le Secrétaire général doit souvent quémander, et enfin le manque de représentativité du Conseil. Le Rapport met ensuite sur le tapis un certain nombre de pistes de réforme envisageables. Il s'agirait d'élargir le Conseil en tenant compte de deux critères :
1. « associer davantage à la prise de décision ceux qui contribuent le plus à l'Organisation sur les plans financier, militaire et diplomatique (...) ». Ce premier critère semble viser le Japon (premier donateur au monde d'aide publique au développement et deuxième contributeur du budget des Nations Unies) et l'Allemagne (troisième contributeur du budget des Nations Unies) ;
 2. « faire une place dans la prise des décisions à des pays qui soient plus représentatifs de l'ensemble des membres, et en particulier du monde en développement ». Ce deuxième critère ouvre la voie à un élargissement à des pays du Sud (Brésil, Inde et groupe africain).
- 36 Sur base de ces deux critères, le Rapport fait deux propositions de réforme. Les deux reposent sur une division du monde en quatre pôles géographiques : Afrique ; Amériques ; Asie et Pacifique ; Europe²⁴. Elles prévoient le passage de la composition du Conseil de Sécurité à 24 membres, six par groupe géographique, suivant deux modalités différentes :
- a) Création de six sièges permanents (deux pour l'Afrique, deux pour l'Asie, un pour l'Europe et un pour l'Amérique) sans droit de veto et de trois nouveaux sièges non

permanents (un pour l'Afrique, un pour l'Asie, deux pour l'Amérique, l'Europe en perdant un) :

R é g i o n s	Nombre d'Etats	Sièges permanents existants	Nouveaux sièges permanents	Sièges avec mandat de deux ans non renouvelable	T o t a l
A f r i q u e	53	-	2	4	6
Asie et Pacifique	56	1	2	3	6
E u r o p e	47	3	1	2	6
A m é r i q u e s	35	1	1	4	6
T o t a l	191	5	6	13	24

b) Création de huit sièges avec mandat de quatre ans, deux pour chaque continent. Le nombre de sièges avec mandat de deux ans passerait de dix à onze (quatre pour l'Afrique, trois pour l'Asie et l'Amérique, un pour l'Europe).

R é g i o n s	Nombre d'Etats	Sièges permanents existants	Nouveaux sièges avec mandat renouvelable de quatre ans	Sièges avec mandat de deux ans non renouvelable	Total
A f r i q u e	53	-	2	4	6
Asie et Pacifique	56	1	2	3	6
E u r o p e	47	3	2	1	6
A m é r i q u e s	35	1	2	3	6
T o t a l	191	5	8	11	24

- 37 Dans les deux cas de figures, chaque continent aurait en permanence six représentants au sein du Conseil de Sécurité. Quelle que soit la solution choisie, la question devrait être réexaminée en 2020 en fonction de l'évolution de la situation.
- 38 Les membres avec un mandat de quatre ans seraient qualifiés de "semi permanents". Leur mandat serait renouvelable. Ils seraient choisis de préférence parmi les Etats qui figurent parmi les trois premiers de leur région²⁵.
- 39 Le Rapport ne préconise pas l'octroi du droit de veto aux nouveaux membres permanents, dans l'hypothèse où la première solution serait suivie. Il regrette ouvertement l'existence de celui-ci dans le chef des faire une place dans la prise des décisions à des pays qui soient plus représentatifs de l'ensemble des membres, et en particulier du monde en développement". Ce deuxième critère ouvre la voie à un élargissement à des pays du Sud (Brésil, Inde et groupe africain).membres permanents actuels. Il se rend toutefois bien compte qu'il sera impossible de les faire renoncer à cette prérogative. Pour limiter son emploi, la Rapport propose l'institution d'un "vote indicatif". Un membre du Conseil de Sécurité pourrait demander à chaque membre de prendre position avant un vote. Le Rapport espère qu'un Etat souhaitant faire usage de son droit de veto, se voyant ainsi isolé, y renoncerait à l'occasion du vote officiel. Cette vue idéaliste de la politique internationale contraste fortement avec la pratique réaliste de certains membres du Conseil de Sécurité...

III. Conclusion

- 40 L'élargissement du Conseil de Sécurité est-elle souhaitable pour favoriser la gouvernance au niveau international ? La réponse semble devoir être positive. A l'heure actuelle, le Conseil n'est plus représentatif du concert des Nations. Un élargissement, comme on a eu l'occasion de le signaler, permettrait de mieux tenir compte des conflits oubliés.
- 41 Quelle solution est la préférable ? L'attribution de nouveaux sièges permanents ne feraient que perpétuer le problème actuel, de figer la composition du Conseil en fonction d'une puissance internationale qui peut n'être que conjoncturelle. Une solution plus souple telle que la seconde proposition du Rapport paraît plus sage. Elle frustrerait certes ceux qui réclament à corps et à cri un siège permanent. Elle présenterait cependant une série d'avantages non négligeables :
- elle éviterait la délicate question de l'octroi du droit de veto aux nouveaux permanents ;
 - elle satisferait également les Etats moyens, qui seraient traités de la même façon que les grands Etats ;
 - elle rassurerait les petits Etats, qui continueraient à pouvoir être représentés au Conseil par le biais des sièges à mandat de 2 ans ;
 - elle devrait satisfaire les Etats du Sud dans leur ensemble, qui seraient largement majoritaires dans le Conseil nouvelle formule ;
 - elle inciterait les Etats à augmenter leurs contributions volontaires et à fournir plus volontiers des contingents de casques bleus afin de pouvoir entrer en ligne de compte pour l'attribution des sièges semi permanents. La situation financière de l'ONU n'est en effet pas brillante, et les opérations de maintien de la paix sont extrêmement onéreuses. L'Organisation dispose peut-être là d'un instrument efficace pour inciter les Etats membres à faire preuve de générosité à son égard... Il faudrait toutefois éviter de tomber dans un système trop proche de celui du Fonds monétaire international ou de la Banque mondiale, où les sièges au Conseil d'administration sont répartis en fonction de la participation des Etats au capital de l'institution²⁶. Les gros Etats y siègent en permanence²⁷, alors que les petits Etats doivent se grouper pour atteindre le quorum nécessaire pour désigner un administrateur les représentant tous²⁸. La plupart des petits Etats n'ont aucune chance de jamais siéger au Conseil d'administration d'une des deux institutions, ce qui peut être considéré comme totalement antidémocratique, vus les pouvoirs dont ces conseils sont investis.
- 42 L'augmentation de la composition du Conseil de Sécurité n'apportera évidemment aucune solution au problème du veto. La seule piste sérieusement envisagée jusqu'à présent pour remédier au problème a été la proposition d'exiger le vote négatif de deux membres permanents du Conseil de Sécurité pour rejeter une décision. Elle n'a jamais été acceptée par les . Une autre piste de réflexion pourrait être un renforcement de la résolution Acheson, sur la base du modèle de la Constitution américaine. On pourrait imaginer qu'en cas de veto d'un membre permanent, l'Assemblée générale puisse se saisir du problème et le renverser à la majorité des 2/3. Cela changerait fondamentalement la dynamique de la structure institutionnelle onusienne, en permettant le déblocage de nombreuses situations. Cela exigerait cependant une révision de la Charte, à laquelle les permanents devraient consentir. Il est par conséquent à craindre que cette solution reste utopique à jamais.

43 Rappelons enfin qu'il fut longtemps question d'abandonner les sièges français et britannique au profit d'un seul siège représentant l'Union européenne. Cette proposition n'a jamais reçu l'aval des deux pays intéressés. Pour l'Union européenne, la création d'un nouveau siège de membre permanent ou semi permanents au profit de l'Allemagne (et, éventuellement, de l'Italie) ne ferait que compliquer davantage l'élaboration d'une politique extérieure commune. Il peut paraître paradoxal qu'une meilleure gouvernance au niveau international doive se réaliser au détriment de la cohérence européenne. Toute modification de la composition du Conseil destinée à le rendre plus représentatif entraînera cependant automatiquement une augmentation des dissensions en son sein. Tel est le lot de la démocratie, et il en est bien ainsi, tant que la minorité accepte de se soumettre au résultat du vote majoritaire.

NOTES

1. Il s'agit de la Chine, de la France, du Royaume-Uni, de la Russie (qui a succédé à l'URSS en décembre 1991) et des Etats-Unis.
2. L'article 108 de la Charte prévoit par ailleurs qu'un amendement au texte de celle-ci n'entrera en vigueur qu'après avoir été ratifié par 2/3 des Etats membres de l'Assemblée générale, dont tous les membres permanents du Conseil de Sécurité.
3. Cour internationale de Justice, avis du 21 juin 1971 sur les *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de Sécurité* (Recueil 1971, p. 13, § 22).
4. Paradoxalement, chaque membre du Conseil de Sécurité retrouve son droit de vote si une décision relative à l'usage de la force est en jeu, même s'il est l'agresseur !
5. Pour la période 1948-1990, dix-huit cas de non application de la règle ont été relevés (voy. Y. BLUM, *Eroding the United Nations*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993, pp. 207-211).
6. Quoique non inscrite dans le texte de la Charte, la répartition des sièges des six membres non permanents suivait généralement cette répartition: deux sièges pour l'Amérique latine (qui représentait en 1945 20 Etats membres sur 51) et un pour chacun des groupes suivants : Europe occidentale ; Europe orientale ; Proche-Orient ; Commonwealth.
7. Doc. A/5675.
8. C'est-à-dire Canada et Océanie.
9. Au 1^{er} janvier 2005, ces dix Etats sont : l'Algérie, l'Argentine, le Bénin, le Brésil, le Danemark, la Grèce, le Japon, les Philippines, la Roumanie et la Tanzanie.
10. Discours du 26 juin 1945, *Documents de la Conférence des Nations Unies sur l'organisation internationale*, 1945, p. 680.
11. L'URSS fit usage 100 fois de son droit de veto entre 1945 et 1962, 16 fois entre 1962 et 1989 et la Russie une seule fois depuis 1991 (à propos de la Yougoslavie). Les Etats-Unis, qui n'avaient pas utilisé leur droit avant 1970, l'ont depuis utilisé une centaine de fois, notamment à propos de questions liées à Israël. Voy. à ce sujet les commentaires de I. CLAUDE, "The Management of Power in the Changing United Nations" in R. FALK (éd.), *The United Nations and a Just World Order*, Boulder, Westview Press, 1991, pp. 143-152.
12. Celui-ci ferait éventuellement l'objet d'une rotation au sein du groupe régional, au cas où aucun accord ne serait atteint au sein de celui-ci pour l'attribution du siège permanent.

13. Déclaration du 27 mars 1996 de l'ambassadeur pakistanais KAMAL devant le Groupe de travail, et de l'ambassadeur italien FUTCI à la 50^{ème} session de l'Assemblée générale des Nations Unies.
 14. Voy. l'intervention de l'ambassadeur du Luxembourg, UN doc. A/48/264, add. 1.
 15. Voy. B. FASSBENDER, *UN Security Council reform and the Right of Veto*, La Haye, Kluwer, 1998, pp. 236-237, et les références citées.
 16. *Idem*, pp. 237-240.
 17. *Idem*, pp. 263-266, et les références citées.
 18. *Idem*, pp. 273-274, et les références citées.
 19. Certains ont en effet proposé un vote négatif d'au moins deux membres permanents pour empêcher l'adoption d'une résolution (voy. B. FASSBENDER, *op. cit.*, p. 326).
 20. Doc. A/RES/55/2.
 21. Rapport 2002 du Secrétaire général sur l'application de la Déclaration du Millénaire.
 22. *Un monde plus sûr, notre affaire à tous. Rapport du groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement*, doc. A/59/565 (voy. le site de l'ONU: www.un.org/secureworld).
 23. Chapitre XIV, points 244-260.
 24. La distinction entre Europe occidentale et orientale n'a plus beaucoup de sens depuis la fin de la guerre froide.
 25. Soit par leur quote-part au budget ordinaire, leurs contributions volontaires ou les effectifs des contingents fournis aux missions de maintien de la paix des Nations Unies.
 26. Bien qu'il ne s'agisse évidemment pas dans le cas des Nations Unies d'un quelconque capital de celle-ci.
 27. Les Etats-Unis, le Japon, l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne, la Chine, la Russie et l'Arabie saoudite désignent d'office un administrateur
 28. L'administrateur belge est élu par l'Autriche, le Belarus, la Belgique, la Hongrie, le Kazakhstan, le Luxembourg, la Slovaquie, la Slovénie, la Tchéquie et la Turquie.
-

RÉSUMÉS

La composition actuelle du Conseil de Sécurité des Nations Unies fait l'objet de sévères critiques. Sa composition ne refléterait plus la société internationale contemporaine. Le veto dont disposent certains de ses Etats membres serait anachronique. Des propositions en vue de le réformer existent. La création de nouveaux membres permanents ne ferait que perdurer le problème. Par contre, une solution plus souple, où les Etats les plus importants des différents groupes géographiques auraient la possibilité d'occuper des mandats à long terme renouvelables, attribués en fonction de l'importance des Etats, pourrait apporter une solution au problème et impliquer davantage ces Etats dans le fonctionnement du conseil et le maintien de la paix et de la sécurité internationale.

AUTEUR

PHILIPPE VINCENT

Chargé de cours adjoint à la faculté de Droit de Liège.