

**SOIXANTE ANS APRES :
LA REFORME DU CONSEIL DE SECURITE DES NATIONS UNIES EST-ELLE POSSIBLE ? ***

par

Paul Tavernier

Professeur à l'Université de Paris XI
Faculté Jean Monnet à Sceaux

Résumé : Le soixantième anniversaire des Nations Unies en 2005 est propice à une réflexion sur la réforme de l'O.N.U. et plus particulièrement du Conseil de sécurité. Les pesanteurs du passé ne peuvent être ignorées. La question de la réforme du Conseil de sécurité a été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée générale dès 1969. Mais aucun accord ni *consensus* ne fut obtenu, bien que de nombreuses formules aient été proposées. La fin de la guerre froide n'a pas modifié la situation à cet égard, les cinq grands continuant à bloquer toute réforme. Après le 11 septembre et la guerre en Irak les problèmes de sécurité revêtent des aspects nouveaux et la réforme du Conseil de sécurité semble d'autant plus nécessaire, mais les ambiguïtés du présent transparaissent dans le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau de décembre 2004. Ce rapport propose deux formules différentes pour l'élargissement du Conseil, sans diffusion du droit de veto. Le Secrétaire général, dans son propre rapport, publié en avril 2005, n'a pas pris position pour l'une ou l'autre formule. Quant à l'avenir, il recèle beaucoup d'incertitudes et il n'est pas du tout certain qu'un accord sera obtenu lors du Sommet prévu en septembre, ni même avant la fin de l'année 2005. Au projet du G-4 (Allemagne, Brésil, Inde et Japon) s'oppose celui de l'Union africaine et un troisième projet - celui du groupe « Unis pour le consensus » -, s'oppose aux deux autres. La question de la démocratisation du Conseil de sécurité et des relations internationales en général reste une question cruciale, non résolue.

Abstract : In this paper we discuss different issues on the UN Security Council Reform: past – present – and future. In 1945 a double privilege was granted to the “big fives” (permanency and veto right). The question of the Security Council Reform was put on the agenda of the General Assembly and was discussed regularly, but no consensus was reached, though many formulas were brought forward. The main difficulty lies on the fact that every reform of the Security Council must be agreed by every permanent member and none of them wanted to abandon their privilege. The situation was not changed after the end of the Cold War and the coming of a new era in international relations. Nevertheless after the 11 September and the War in Iraq Security problems seem to be different and Secretary General Kofi Annan created in 2003 a High Level Panel whose purpose was to study new threats and new trends in security problems. In its report, published in December 2004, the Panel proposes two different formulas for enlarging and reforming the Security Council. New members will be added to the fifteen members; some of them could be permanent members or semi-permanent members, but without a right to veto. Discussions have already begun, but States' positions are quite rigid and it is not sure that a consensus will be reached during the September Summit or before the end of the Year 2005. Three draft resolutions are on the table (G-4, African Union and “Uniting for consensus”). The question of democratization of the Security Council – and even of the international relations – is still and will remain in the near future a crucial one.

* Cet article est issu d'un rapport présenté en anglais, sous le titre « Sixty Years afterwards: Is the Security Council Reform possible ? », lors de la Conférence internationale sur la réforme du Conseil de sécurité (International Conference on United Nations Security Council Reform) organisée par l'IPIS (Institute for Political and International Studies) et le Centre d'information des Nations Unies de Téhéran, qui s'est tenue à Téhéran (Iran) les 17-18 juillet 2005. La version française a été complétée et enrichie substantiellement.

Le soixantième anniversaire des Nations Unies en 2005 est propice à une réflexion sur les Nations Unies et sur la réforme de l'Organisation mondiale, comme cela avait déjà été le cas en 1995 à l'occasion du cinquantième anniversaire et en 1985 pour le quarantième anniversaire. Au cœur de cette réflexion on trouve inévitablement la question de la réforme du Conseil de sécurité. Celle-ci apparaît dans l'opinion de nombreux auteurs, mais aussi de diplomates et d'hommes politiques, comme un problème central, non seulement pour la réforme ou l'*aggiornamento* des Nations Unies, mais plus encore pour la réforme du système international¹.

En réalité la réforme des Nations Unies soulève de nombreux problèmes, par exemple à propos de l'Assemblée générale ou du Conseil économique et social (ECOSOC) ou encore des opérations de maintien de la paix, du Secrétariat et de la gestion de l'Organisation et du système des Nations Unies. On a même suggéré récemment la réforme de la Commission des droits de l'Homme, parmi bien d'autres réformes à réaliser. Toutes les mesures proposées dans cette perspective sont évidemment importantes. Elles peuvent avoir des effets appréciables et peuvent apporter beaucoup de changements dans les relations internationales. Toutefois, les modifications dans la composition, les compétences et les pouvoirs du Conseil de sécurité sont d'une signification sans commune mesure. Néanmoins elles ne sont pas faciles à mettre en œuvre et elles sont même peut-être impossibles à réaliser...

La question de la réforme des Nations Unies n'est certes pas une question nouvelle. On pourrait évoquer à son sujet le « monstre du Loch Ness » et en un certain sens, nous aimons bien « Nessie ». Nous serions en effet très désappointés et désorientés si nous n'avions plus matière à discuter et à dissenter à propos de la crise des Nations Unies et de la nécessité d'une réforme fondamentale. L'histoire de l'O.N.U. se présente comme l'histoire d'un grand monument - on peut même dire d'un monument aux morts ou d'un tombeau, le tombeau d'innombrables rapports et projets de réforme, et sans doute aussi d'occasions manquées. De même que l'on parle de « révolution permanente » dans certains pays ou dans certains régimes politiques, de même il apparaît que la réforme des Nations Unies est en quelque sorte un processus de « réforme permanente ». Si l'on avait recours au langage des économistes qui parlent de « plan glissant » ou de « budget glissant » on pourrait utiliser les mots de « réforme glissante ». Dans cette perspective, la réforme des Nations Unies a toutes les apparences d'un véritable « mythe », au sens sorélien du terme, et elle peut être considérée comme ayant une réelle utilité. On sait en effet que Georges Sorel, connu comme le théoricien de la violence et qui a publié en 1908 des *Réflexions sur la violence*, a exercé une influence certaine sur le syndicalisme français à la fin du XIX^{ème} siècle et au début du XX^{ème} en développant le thème de la grève générale conçue en tant que mythe, c'est-à-dire un ensemble d'images motrices et un puissant facteur d'incitation à l'action².

En ce qui concerne les nombreux rapports préparés depuis des décennies et jetés aux oubliettes, on peut mentionner par exemple le fameux Rapport Jackson de 1969 intitulé « Etude de capacité du système des Nations Unies pour le développement » et qui semble maintenant bien oublié. Le rapport Bertrand de 1985 proposait notamment la création d'un « Conseil de sécurité économique », lequel aurait été un véritable organe de négociation en matière économique. Quant au rapport du Groupe des 18, groupe intergouvernemental d'experts, présidé par le norvégien Tom Vraalsen, il a présenté

¹ La bibliographie sur ces questions est très abondante. Voir notamment nos précédentes études : Paul TAVERNIER, « L'O.N.U. et la réforme du Conseil de sécurité », in : *L'ONU, 50 ans après : bilan et perspectives*, colloque organisé par la Faculté de Droit de Besançon, 29-30 mars 1995, pp. 151-174 ; « La réforme du Conseil de sécurité des Nations Unies. Etat de la question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres », *Polish Yearbook of International Law*, 1994, pp. 41-54 ; « Réflexions à propos du 50^{ème} anniversaire des Nations Unies », *Spécial 50ème anniversaire de l'ONU*, Centre d'information des Nations Unies et A.F.N.U., Paris, 1995, pp. 39-43 ; « La réforme du Conseil de sécurité des Nations Unies : le rôle des grandes puissances », *Revue de recherche juridique*, Université Chahid Behechti (Téhéran – Iran), Faculté de Droit, n° 16-17, 1996, pp. 489-508 (en persan) ; « Faut-il réformer le Conseil de sécurité des Nations Unies ? », pp. 181-194, in : *Un demi-siècle de Nations Unies*, Marrakech, Université Cadi Ayyad, série Séminaires et colloques n° 7, 1997, 324 p.). Voir également Philippe GUILLOT, « La réforme du Conseil de sécurité des Nations Unies », *Arès*, vol. XV, n° 1, 1996, pp. 3-22 ; Olivier FLEURANCE, *La réforme du Conseil de sécurité. L'état du débat depuis la fin de la guerre froide*, Bruylant, Bruxelles, 2000, XXVI+371 p.

² Sur la réforme en tant que mythe, voir Paul TAVERNIER, « Le processus de réforme des Nations Unies. Du rapport Bertrand (1985) au rapport du Groupe des 18 (1986) », *R.G.D.I.P.*, 1988, n° 2, pp. 305-334.

en 1986 pas moins de 71 mesures. Puis suivirent en 1992 et 1993 les célèbres *Agenda pour la Paix* et *Agenda pour le développement* de Boutros Boutros-Ghali qui ont renouvelé la réflexion sur la réforme en matière de sécurité et de développement. Plus récemment, en 2000, le rapport Brahimi s'est penché sur la question des opérations de maintien de la paix des Nations Unies et sur les changements à apporter en ce domaine. Les derniers dans cette longue, mais très incomplète série de rapports, sont les deux rapports publiés en décembre 2004 et en mars 2005 : le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement intitulé « Un monde plus sûr : notre affaire à tous »³ et le rapport du Secrétaire général qui porte le titre « Dans une liberté plus grande : vers le développement, la sécurité et les droits de l'Homme pour tous »⁴.

Dans cette perspective, la question qui se pose est de savoir si ces deux rapports, publiés fin 2004 et début 2005, constitueront la base de véritables décisions des Etats et conduiront à des amendements de la Charte des Nations Unies, ou bien s'ils se limiteront à fournir l'occasion et le prétexte à des discussions et à des débats purement académiques et diplomatiques, destinés à être gravés dans le marbre ... et en définitive enterrés dans le grand monument funéraire des Nations Unies. Mais avant de procéder à un tel enterrement et d'assister aux cérémonies de funérailles, il n'est pas sans intérêt de présenter quelques éléments concernant la réforme du Conseil de sécurité des Nations Unies, telle qu'elle a été envisagée dans le passé et telle qu'elle l'est dans le présent, mais aussi d'essayer d'esquisser ce que pourrait être le futur et l'avenir d'une telle réforme.

LES PESANTEURS DU PASSE

En 1945, quand la Charte des Nations Unies a été signée à San Francisco, le Conseil de sécurité a été créé comme un organe essentiel dont la tâche principale était d'assurer la paix et la sécurité internationales (article 24) conformément au but premier assigné à l'Organisation dès l'article 1. Un privilège tout à fait exceptionnel a été reconnu aux cinq Grands, c'est-à-dire la Chine, les Etats-Unis, la France, le Royaume-Uni et l'U.R.S.S. (la Russie depuis 1990)⁵. Ces cinq pays (la France ne figurant pas d'ailleurs sur la liste dans les premiers projets) ont un siège permanent au Conseil et peuvent opposer leur veto à toute décision portant sur des questions non procédurales (article 27, paragraphe 3). Ce double privilège a fait l'objet de contestations dès les premières années de fonctionnement de l'O.N.U. et même durant l'élaboration de la Charte, de la part de certains petits Etats, comme la Belgique⁶. Cette contestation s'est maintenue jusqu'à maintenant et durant la période de la guerre froide le problème a été constamment évoqué par les juristes et diplomates des pays du Tiers Monde. Mais en même temps la situation des membres permanents était considérée comme un moyen adéquat pour assurer le maintien d'une sorte d'équilibre dans un monde bipolaire dominé par la menace nucléaire, ce que l'on appelait l'équilibre de la terreur.

³ A/59/565 du 2 décembre 2004.

⁴ A/59/2005 du 21 mars 2005. On trouve sur le site Internet de Global Policy Forum <www.globalpolicy.org> un document intitulé « Select bibliography of print materials on UN Reform » qui comporte en annexe une liste récapitulative des principaux rapports concernant la réforme des Nations Unies. Cette liste comprend 25 références pour la période 1969-1995, dont plusieurs rapports émanant de l'UNITAR ou de différents organismes. Par ordre chronologique décroissant, on relève les rapports suivants :

Rapport de la Commission pour une gouvernance globale (Commission on Global Governance) (1995) ; Rapport Yale (1995) ; Rapport Harold Stassen (1994) ; Rapport Childers/Urquardt (1994) ; Rapport Canada 50 (1994) ; Rapport Gareth Evans (1993) ; Rapport de l'UNITAR (1993) ; Agenda pour le développement (1993) ; Rapport de la Commission américaine (1993) ; Rapport Volcker/Ogata (1993) ; Agenda pour la Paix (1992) ; Rapport de l'Initiative de Stockholm (1991) ; Rapport de l'Initiative nordique pour les Nations Unies (1991) ; Rapport de l'UNITAR (1991) ; Rapport de la Commission Sud (South Commission) (1990) ; Rapport CAMDUN (1990) ; Rapport de l'UNITAR (1989) ; Rapport Palme (1989) ; Rapport Brundtland (1987) ; Rapport Bertrand (1985) ; Rapport de l'UNITAR (1981) ; Rapport de la Commission Brandt (1980) ; Rapport Gardner (1975) ; Rapport Jackson (1969) ; Rapport Pearson (1969).

⁵ Selon James PAUL et Céline NAHORY, « Theses towards a democratic reform of the UN Security Council », Global Policy Forum, 13 juillet 2005 (disponible sur Internet : <http://www.globalpolicy.org/security/reform/2005/0713theses.htm>) l'ambassadeur d'un Etat membre non permanent du Conseil aurait qualifié, par dérision, les cinq membres permanents de membres héréditaires, formant le groupe « H-5 » ou « Hereditary Five ».

⁶ Voir Paul TAVERNIER, « Article 27 », in Jean-Pierre COT et Alain PELLET (sous la direction de), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, 3^{ème} édition, Paris, Economica, 2005, pp. 935-957.

Le seul élargissement de la composition du Conseil de sécurité est intervenu en 1965 à la suite de l'amendement à la Charte adopté par l'Assemblée générale le 17 décembre 1963 et entré en vigueur le 31 août 1965. Cet amendement a porté de onze à quinze le nombre des membres du Conseil, mais cela n'a eu aucune conséquence pour les cinq membres permanents qui ont conservé jusqu'ici leur double privilège, c'est-à-dire la permanence et le droit de veto. Il en a été de même en ce qui concerne l'amendement à l'article 109 de la Charte, adopté le 20 décembre 1965 et entré en vigueur le 12 juin 1968, qui prend en compte l'amendement précédent pour le calcul de la majorité nécessaire au Conseil de sécurité afin de convoquer une conférence générale de révision (article 109, paragraphe 1), mais conserve le pouvoir reconnu aux cinq membres permanents de bloquer toute révision puisque celle-ci ne peut entrer en vigueur qu'après ratification par les Cinq (article 109, paragraphe 2).

Toutefois, la question de la réforme du Conseil de sécurité a été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée générale et elle a été discutée régulièrement à partir de 1969 dans le cadre du Comité spécial de la Charte des Nations Unies et du raffermissement du rôle de l'Organisation. Mais aucun accord ni *consensus* ne fut obtenu, bien que de nombreuses formules aient été proposées. La principale difficulté résidait dans le fait que toute réforme du Conseil de sécurité devait être acceptée par chacun des membres permanents, comme le prévoient les articles 108 et 109 de la Charte pour les amendements et les conférences de révision. Or aucun des Cinq ne désirait abandonner son privilège.

Seule la Chine s'était déclarée prête à le faire, mais elle faisait valoir qu'elle utilisait son droit de veto comme une prérogative en faveur du Tiers Monde. L'U.R.S.S soutenait qu'elle protégeait non seulement ses propres intérêts, mais aussi les intérêts des Etats socialistes et de la Communauté socialiste, comme elle l'avait fait par exemple dans l'affaire de Hongrie en 1956, puis dans l'affaire de Tchécoslovaquie en 1968 et dans celle de l'Afghanistan en 1980 – et même au-delà les intérêts du Tiers Monde. Quant à la France, le Royaume-Uni et les Etats-Unis, ils étaient fortement opposés à toute réforme du Conseil de sécurité qui élargirait la composition de celui-ci en ajoutant de nouveaux membres permanents détenant un droit de veto. On pouvait donc constater qu'il y avait une sorte de *consensus* négatif, un *consensus* contre tout élargissement du Conseil, bien que le nombre des Etats membres de l'O.N.U. ait été trois fois plus élevé qu'en 1945 : 51 membres en 1945, 100 dans les années soixante, 150 en 1977. Depuis 2002, l'O.N.U. compte 191 Etats membres, avec l'admission de la Suisse et de Timor Leste.

Dans les années 80 et 90 de nouveaux Etats émergents ont exprimé le désir de devenir membres permanents du Conseil de sécurité en raison de leur participation croissante aux affaires mondiales ainsi qu'aux missions de maintien de la paix. L'Allemagne et le Japon étaient les principaux candidats déclarés parmi les Etats développés, mais l'Italie s'était également mise sur les rangs. Pour le Tiers Monde, l'Inde était un des candidats possibles, mais le Pakistan était hostile à une telle éventualité. En Afrique, l'Egypte et le Nigeria étaient en compétition pour un siège permanent alors qu'en Amérique latine on trouvait plusieurs prétendants, comme le Mexique, le Brésil ou l'Argentine. L'abondance, voire le trop-plein de candidatures, constituait une bonne excuse pour les Cinq Grands de ne pas modifier leur attitude.

La situation ne devait pas évoluer fondamentalement à la suite de la fin de la guerre froide et avec l'avènement d'une nouvelle ère dans les relations internationales, le Monde étant désormais dominé par une seule Super-puissance. Pourtant l'utilisation du veto devait s'avérer moins fréquente que durant la période antérieure⁷ et de nouvelles tendances étaient perceptibles, les trois Puissances occidentales semblant disposées à admettre un élargissement limité du Conseil de sécurité et un siège permanent (avec ou sans droit de veto) en faveur du Japon et de l'Allemagne.

L'histoire va prendre un cours nouveau en 2001.

⁷ Voir les tableaux statistiques figurant dans notre commentaire de l'article 27 de la Charte des Nations Unies (*op. cit.*, pp. 950-951).

LES AMBIGUÏTES DU PRESENT

Après le 11 septembre et la guerre en Irak, les problèmes de sécurité semblent revêtir une dimension différente et le Secrétaire général, Kofi Annan, a décidé, pour tenir compte de ces évolutions, de créer un Groupe de personnalités de haut niveau chargé d'étudier les nouvelles menaces et les nouvelles tendances dans ces domaines. Ce Groupe comprenait seize éminentes personnalités, parmi lesquelles d'anciens chefs d'Etat ou Ministres des Affaires étrangères, des spécialistes de la sécurité, des militaires, des diplomates et des spécialistes des questions de développement. Le Président était un ancien Premier Ministre de Thaïlande, M. Anan Panyarachun. On peut citer certains des membres du Groupe, comme M. Robert Badinter, ancien ministre français de la Justice, Mme Gro Harlem Bruntland, ancien Premier Ministre de Norvège, M. Gareth Evans, président d'International Crisis Group et ancien ministre des Affaires étrangères d'Australie, le général Satish Nambiar, ancien général de corps d'armée de l'armée indienne et ancien commandant de la FORPRONU, et M. Yevgueni Primakov, ancien Premier Ministre de Russie.

Le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement fut publié un an plus tard, le 2 décembre 2004. Il est divisé en quatre parties consacrées respectivement au nouveau *consensus* sur la sécurité (première partie), à la sécurité collective et le défi de la prévention (deuxième partie), à la sécurité collective et l'usage de la force (troisième partie) et à une Organisation plus efficace pour le XXIème siècle (quatrième partie). Le Groupe est d'avis que les normes et règles gouvernant l'utilisation de la force dans les relations internationales devraient être plus précises et plus détaillées, notamment en cas de génocide et autres tueries massives. Prenant en compte non seulement la légalité de l'emploi de la force, mais aussi sa légitimité, le Groupe considère que le Conseil de sécurité, lorsqu'il autorise ou approuve un tel emploi, devrait tenir compte d'un certain nombre de critères. Il estime que « ces directives régissant l'usage de la force devraient être consignées dans des résolutions déclaratoires du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale » et que tous les Etats membres devraient y souscrire⁸. Par ailleurs, le Groupe recommande la création par le Conseil de sécurité d'une Commission de consolidation de la paix, afin de combler un « vide institutionnel » résultant de l'absence dans tout le système des Nations Unies d'une « entité ayant pour mission de prévenir la déliquescence des Etats et la descente vers la guerre, ou d'aider les pays à réussir leur transition de l'état de guerre à la paix »⁹.

En ce qui concerne l'élargissement du Conseil de sécurité, le Groupe de personnalités de haut niveau suggère d'adjoindre neuf nouveaux membres, soit un Conseil composé de 24 membres, mais il n'a pas pu se mettre d'accord sur une formule unique. Il a donc proposé deux variantes ou formules A et B. De nouveaux membres seraient ajoutés aux quinze membres actuels du Conseil : certains d'entre eux pourraient être des membres permanents ou semi-permanents, mais ne disposeraient pas du droit de veto. Selon la *formule A*, il serait créé six sièges permanents sans droit de veto et trois nouveaux sièges non permanents avec mandat de deux ans. Selon la *formule B*, il n'y aurait pas de nouveau siège permanent, mais la création d'une nouvelle catégorie de sièges avec mandat renouvelable de quatre ans : il y en aurait huit, auquel s'ajouterait un nouveau siège avec mandat de deux ans non renouvelable. Les deux formules dissocient le problème de la permanence et celui du droit de veto. La formule B n'est pas très différente de la situation actuelle dans laquelle certains Etats sont très souvent élus comme membres non permanents, ce qui est le cas du Japon, par exemple et leur assure une présence en quelque sorte « semi-permanente ». La seule différence réside dans le fait que le mandat de quatre ans serait immédiatement renouvelable. On peut relever que ces propositions ne sont pas sans rappeler les projets avancés dans les années 1930 en faveur de la création de sièges semi-permanents au Conseil de la Société des Nations.

⁸ A/59/565, §§ 208 et 209.

⁹ A/59/565, §§ 261 et s. Le Groupe recommande également la création au sein du Secrétariat d'un Bureau d'appui à la consolidation de la paix.

Par ailleurs on peut noter que le Groupe désigné par le Secrétaire général suggère une réforme des modalités de la répartition géographique, qui joue un rôle si essentiel dans la vie des Nations Unies et qui reflète encore très largement la structure des relations internationales à l'époque de la guerre froide et de la division du monde en deux blocs antagonistes, combinant une répartition proprement géographique avec une répartition d'ordre idéologique. En effet, les groupes sont actuellement les suivants : Afrique, Asie, Amérique latine, Europe occidentale et autres Etats et Europe orientale. Le Groupe propose quatre nouvelles régions qui seraient l'Afrique, l'Asie et le Pacifique, l'Europe et les Amériques. Cette réforme, qui ne nécessiterait pas de modifier la Charte et qui semble logique, ne paraît pas toutefois soulever l'enthousiasme, notamment de la part de l'Amérique latine, et on peut le regretter.

Le Groupe de personnalités de haut niveau précise que l'article 23 de la Charte des Nations Unies devra être amendé¹⁰. Il suggère aussi un toilettage de la Charte qui supprimerait un certain nombre de dispositions qui sont devenues caduques ou n'ont jamais été appliquées, par exemple les références aux « Etats ennemis » figurant aux articles 53 et 107¹¹, et aussi tout le chapitre XIII consacré au régime de tutelle, maintenant révolu, ainsi que l'article 47 relatif au Comité d'Etat-Major (outre les références à cet organe figurant aux articles 26, 45 et 46). En revanche, curieusement, il omet de mentionner que d'autres amendements à la Charte que celui portant sur l'article 23 seraient nécessaires en cas d'élargissement et de modification de la composition du Conseil de sécurité. Il faudrait notamment modifier l'article 27 en ce qui concerne le nombre de voix nécessaires pour constituer la majorité, ainsi que l'article 109 sur la procédure de révision, comme cela avait déjà été le cas en 1963 et 1965. Il faudrait aussi éventuellement modifier l'article 108 relatif aux amendements, si de nouveaux membres permanents sans droit de veto étaient ajoutés aux cinq actuels qui conserveraient ce droit¹².

Kofi Annan a accueilli avec satisfaction les recommandations du Groupe de personnalités et il a approuvé l'analyse d'ensemble du rapport. Il a fait valoir qu'il reprenait à son compte les arguments centraux en faveur d'un système de sécurité collective plus large et plus global. Dans la note accompagnant ce document, il affirme : « Je souscris sans réserve à sa thèse première, à savoir celle d'une sécurité collective à *vocation plus étendue et globale* qui permette d'appréhender toutes les menaces, anciennes et nouvelles, et les problèmes de sécurité de tous les Etats – riches et pauvres, faibles et forts »¹³. Selon lui, le rapport, « exhaustif et fouillé » présente « une nouvelle grille d'analyse des liens qui existent » entre les différentes menaces » et offre une occasion unique pour remodeler et rénover les institutions de l'Organisation des Nations Unies.

Ce document a donc servi de base à son propre rapport adressé à l'Assemblée générale, publié en mars 2005 et intitulé « Dans une liberté plus grande : vers le développement, la sécurité et les droits de l'Homme pour tous »¹⁴. Kofi Annan engage les Etats membres à adopter dès cette année un ensemble de propositions spécifiques et concrètes pour traiter les problèmes globaux et permettre à l'Organisation des Nations Unies de répondre de manière plus satisfaisante aux défis actuels. Dans la quatrième et dernière partie du rapport, consacrée au renforcement des Nations Unies, il formule des propositions en vue de faire de l'Organisation l'instrument grâce auquel tous les Etats membres pourraient se mettre d'accord sur les stratégies esquissées dans les trois premières parties et d'aider chacun d'entre eux à les appliquer. Il demande en premier lieu aux chefs d'Etat et de gouvernement d'adopter un ensemble complet de réformes pour revitaliser l'Assemblée générale. Il presse aussi les Etats de rendre le Conseil de sécurité plus représentatif de la Communauté internationale dans son

¹⁰ A/59/565, §§ 297 et s.

¹¹ Il serait en effet absurde de maintenir ces dispositions, qui reflètent la situation du monde en 1945, alors que l'Allemagne et le Japon ont annoncé depuis longtemps leur candidature à un siège permanent (sans parler de l'Italie) et que cette candidature est soutenue par certains Etats.

¹² Aucune modification ne serait nécessaire si les nouveaux membres permanents étaient dotés du droit de veto. En revanche, on pourrait envisager pour les nouveaux membres permanents un droit de veto restreint : ils disposeraient d'un droit de veto général, sauf en matière d'amendement ; ou, au contraire, ils n'auraient pas de droit de veto général, mais uniquement en matière d'amendement.

¹³ A/59/565, note du Secrétaire général, § 5 (les italiques figurent dans le texte du Secrétaire général).

¹⁴ A/59/2005 du 21 mars 2005. Les termes « dans une liberté plus grande » sont tirés du préambule de la Charte et plus précisément de l'alinéa 4 *in fine*.

ensemble, ainsi que des réalités géopolitiques d'aujourd'hui. Les Etats membres devraient convenir de prendre une décision à ce sujet – de préférence par *consensus* -, et en tout cas avant le Sommet prévu pour le mois de septembre : ils devraient choisir l'une ou l'autre des options présentées dans le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau. Le Conseil de sécurité rénové devrait aussi clarifier, dans une résolution, les principes selon lesquels il entend être guidé lorsqu'il autorise ou ordonne l'emploi de la force.

On peut donc remarquer que les propositions du Secrétaire général sont très proches de celles du Groupe de personnalités, mais, en ce qui concerne la question centrale de l'élargissement du Conseil de sécurité, Kofi Annan n'a pas pris position sur le choix entre les deux formules A et B. Il n'indique même pas - et ne laisse pas non plus entendre - quelle pourrait être, à son avis, la meilleure solution. Sans doute a-t-il eu le sentiment qu'il n'existait pas pour le moment de *consensus* entre les gouvernements sur cette épineuse question, et plus largement dans l'opinion publique internationale. Dans ces conditions, il était préférable et plus avantageux pour lui de ne pas paraître comme ayant la volonté d'imposer une formule plutôt qu'une autre. Peut-être le Secrétaire général désire-t-il ainsi se réserver une possibilité d'intervenir plus tard, au moment opportun, dans les discussions à ce sujet.

Dès le 4 avril 2005, le Secrétaire général a nommé quatre Envoyés de l'O.N.U. pour le Sommet sur la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire, chargés de promouvoir les recommandations figurant dans son rapport sur la réforme des Nations Unies¹⁵. Par la suite, il a annoncé que l'Assemblée définirait elle-même le cadre dans lequel s'inscriraient les décisions à prendre en septembre lors du Sommet. Des consultations générales et thématiques se sont engagées dès le 6 avril et les consultations thématiques devaient être menées par l'intermédiaire de dix « facilitateurs », chargés chacun d'une série de questions correspondant aux problèmes soulevés dans le rapport du Secrétaire général.

On peut donc s'interroger sur l'issue de ces consultations.

LES INCERTITUDES DU FUTUR

Il est toujours difficile de prévoir l'avenir, même s'il s'agit du proche avenir. Certains points peuvent être considérés comme sûrs et non douteux, mais beaucoup d'autres restent très incertains et aléatoires.

Les discussions se dérouleront pendant la session de l'Assemblée générale en septembre, mais elles ont, en réalité, déjà commencé. Dès les premières prises de position des Etats, celles-ci sont apparues très rigides et il n'est pas du tout sûr qu'un *consensus* soit réuni avant la fin de l'année 2005. La question de la démocratisation du Conseil de sécurité, et plus généralement celle des relations internationales, est encore une question cruciale et elle le restera très vraisemblablement dans le proche avenir.

On pourrait éventuellement déceler un certain degré de *consensus* (ou de *quasi consensus*) sur la « taille » du nouveau Conseil de sécurité. Le Groupe de personnalités de haut niveau proposait un Conseil de 24 membres et le chiffre de 24 ou 25 membres est souvent évoqué par les Etats, mais certains se sont prononcés pour un organe plus nombreux permettant une représentation plus démocratique. Dans le projet de résolution présenté par les Etats africains, le chiffre 26 est retenu¹⁶.

Le 13 mai 2005 le G-4, composé de l'Allemagne, du Brésil, de l'Inde et du Japon, a rendu public un projet de résolution-cadre qui se prononce en faveur d'un Conseil élargi à 25 membres, comprenant

¹⁵ Ces quatre « Envoyés de l'O.N.U. » sont Ali Alatas, ancien Ministre des Affaires étrangères d'Indonésie, Dermot Ahern, Ministre des affaires étrangères d'Irlande, Joaquin Chissano, ancien Président du Mozambique et Ernesto Zedillo, ancien Président du Mexique.

¹⁶ Projet de résolution présenté par l'Union Africaine le 11 juillet 2005, disponible sur <www.globalpolicy.org>.

six sièges permanents supplémentaires, avec les mêmes responsabilités et obligations que les membres permanents existants. Ce texte ne précise pas le nom des Etats candidats à un siège permanent, mais les quatre pays promoteurs du projet ont clairement fait savoir qu'ils entendaient bénéficier de ce statut, laissant le temps aux Etats africains de choisir leurs candidats¹⁷.

Les Etats africains se sont effectivement réunis à Syrte en Libye, mais ils sont profondément divisés sur ces problèmes. Ils n'ont pas pu surmonter leurs contradictions et aucun *consensus* n'a pu être réalisé en ce qui concerne le nom des candidats africains à un siège permanent. Ils ont néanmoins déposé sur la table des négociations un projet de résolution le 11 juillet 2005¹⁸. Dans ce texte, qui se réfère au soi-disant *consensus* d'Ezulwini, l'Union africaine, répondant au projet de résolution du G-4, a renouvelé sa proposition en faveur de onze sièges supplémentaires au Conseil de sécurité, l'Afrique obtenant deux sièges permanents et cinq sièges non permanents. L'Union africaine recommande également que les nouveaux membres permanents bénéficient de tous les privilèges, y compris le droit de veto¹⁹.

Outre ces désaccords au sein du groupe des Etats africains et éventuellement d'autres groupes régionaux, le contexte politique sera déterminant pour l'élaboration d'un *consensus*. A titre d'exemple, la Chine est actuellement fermement opposée à l'octroi d'un siège permanent au Japon. En effet les relations entre les deux pays ne sont pas bonnes en ce moment : la Chine n'a pas oublié l'occupation japonaise intervenue avant et pendant la seconde Guerre Mondiale et le récent voyage du Premier Ministre japonais en Chine n'a pas été un succès diplomatique. Quant aux Etats-Unis, ils seraient hostiles à la candidature de l'Allemagne, pour plusieurs raisons, et notamment parce que Berlin n'a pas soutenu Washington dans la guerre en Irak²⁰.

Beaucoup d'autres éléments politiques interviendront. Alors que le Secrétaire général semble vouloir faire pression pour que la réforme soit adoptée lors du Sommet de septembre 2005, de nombreux Etats, et notamment la Chine, rejettent toute idée de délai impératif et contraignant et estiment qu'il faut prendre son temps pour négocier et parvenir à un bon accord. On peut en effet remarquer que les contradictions entre les Etats sont actuellement exacerbées et si on réussissait à mettre sur pied un *consensus*, il serait sans doute très fragile et risquerait fort de n'être qu'un *consensus* de façade, les contradictions fondamentales n'ayant pas été réellement surmontées et ayant de grandes chances de réapparaître très rapidement au grand jour. En outre, une loi de science politique ou de science administrative bien connue veut que si on élargit de manière excessive un organe de décision, celui-ci ne peut plus fonctionner efficacement et risque d'être paralysé. Mais on voit alors apparaître, de façon plus ou moins occulte ou officieuse, des structures plus réduites où s'exerce réellement le pouvoir²¹. D'autres observateurs ont fait valoir qu'en tout état de cause les nouveaux titulaires du droit de veto seraient politiquement les obligés des cinq détenteurs actuels, puisque l'adoption d'une telle réforme dépend entièrement d'eux. Le pouvoir de la « bande des Cinq » serait donc assuré de la pérennité pour longtemps encore...

Une autre question d'opportunité politique se pose. Doit-on laisser le débat se focaliser sur l'élargissement du Conseil de sécurité et sur le droit de veto ? Ou ne doit-on pas essayer d'avancer

¹⁷ Le projet de résolution présenté par le G-4 le 6 juillet 2005 est disponible sur <www.globalpolicy.org>. Le G-4 a été parfois qualifié, par dérision, de « Gang des 4 » (on pourrait dire aussi « Bande des Quatre »). Les deux plus anciens candidats à un siège permanent, l'Allemagne et le Japon, ont eu l'intelligence de s'associer à deux pays émergents du Tiers Monde, le Brésil pour l'Amérique latine et l'Inde pour l'Asie.

¹⁸ Voir *supra*, note 16.

¹⁹ Il a également été envisagé que le droit de veto des nouveaux membres permanents soit « gelé », par exemple pendant quinze ans. Voir Delphine LECOUTRE, « L'Afrique et la réforme des Nations Unies », *Le Monde Diplomatique*, juillet 2005, p. 17.

²⁰ Voir, à ce sujet, un point de vue américain : Philip GORDON, « Scénarios pour une réforme de l'O.N.U. », *Le Monde*, 9 août 2005, pp. 1 et 15 (l'auteur est directeur du Center on the United States and Europe à la Brookings Institution, Washington, D.C.).

²¹ En ce sens, on peut signaler que James Paul et Céline Nahory (*op. cit. supra*, note 5) se réfèrent aux travaux de l'historien Parkinson sur le cabinet britannique et considèrent qu'un Conseil de sécurité élargi ne ferait que renforcer les pouvoirs des cinq membres permanents ou bien des onze, en tant qu'organe de décision et laisserait les membres non permanents encore moins puissants et plus frustrés que jamais.

sur d'autres dossiers, par exemple sur la question des méthodes de travail de l'organe principal des Nations Unies en matière de maintien de la paix ? De nombreuses propositions ont été faites, et depuis longtemps, en ce domaine. On a suggéré entre autres que le Règlement intérieur devienne définitif, alors qu'il est toujours qualifié de provisoire depuis soixante ans ! Cela est évidemment curieux et constitue une anomalie, mais n'a pas de réelle incidence sur le fonctionnement du Conseil.

Par ailleurs, on a souvent évoqué la question de l'abus du droit de veto. En réalité, sur le plan juridique, il ne peut pas y avoir abus dans l'exercice de ce droit, car celui-ci est totalement discrétionnaire aux termes de la Charte, et toutes les tentatives pour réglementer son usage ont échoué jusqu'à présent. Quant on parle d'abus du droit de veto, il s'agit donc ... d'un abus de langage ou plus exactement cela signifie que l'on ne se place pas sur un plan juridique, mais sur un plan politique. On peut tirer au moins deux conséquences de cette analyse. D'une part, les critiques américaines contre un prétendu abus du droit de veto de la part de la France durant la période qui a précédé l'emploi de la force par les Etats-Unis en Irak en 2003, sont totalement injustifiées sur le plan juridique, d'autant plus que la France n'a pas mis en œuvre concrètement ce droit et qu'il y avait au maximum de simples menaces de l'utiliser. D'autre part, il y a eu des suggestions et propositions en vue de demander aux Cinq Grands de déclarer à l'avance qu'ils n'utiliseraient pas leur droit de veto dans certaines situations et certaines circonstances, de manière définitive ou pendant une certaine période, par exemple quinze ans. De tels projets sont intéressants et peuvent être importants d'un point de vue politique, mais ils n'apportent aucun changement à la situation juridique, tant que la Charte n'est pas modifiée.

Des remarques analogues peuvent être faites à propos des recommandations figurant dans le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau en faveur de l'établissement d'une procédure de vote au Conseil de sécurité qui serait divisée en deux phases distinctes si un membre du Conseil le demandait. Lors de la première phase le vote serait simplement indicatif et le non ne vaudrait pas veto. En revanche, la procédure actuelle serait reprise lors de la seconde phase et le veto pourrait s'exercer. Selon le Groupe, une telle « formule responsabiliserait ceux qui usent de leur droit de veto »²². Le système proposé est-il tellement différent de ce qui se passe actuellement où le vote sur un projet de résolution en séance publique et officielle n'intervient souvent qu'après de nombreuses séances privées durant lesquelles des scrutins officieux sont organisés. Ce qui se déroule de façon informelle serait ainsi officialisé et rendu public dans un souci louable de plus grande transparence.

Plus récemment un groupe d'Etats appelé groupe « Unis pour le consensus » a proposé une alternative aux projets du G-4 et de l'Union africaine avec un élargissement du Conseil à 25, mais sans nouveau détenteur du droit de veto, ce qui gèlerait la situation actuelle²³. A cet égard on constate un certain retour aux propositions du Groupe de personnalités de haut niveau, mais la relative originalité tient au rôle reconnu aux groupes régionaux dans la désignation des candidats (qui existe déjà dans la réalité actuelle).

*
* * *

Pour résumer les discussions et les débats en cours, on peut dire que la question qui se pose – ou plutôt les questions fondamentales qui se posent – sont les suivantes : est-ce que la réforme du Conseil de sécurité est souhaitable ? Et, si elle l'est, est-elle réalisable ? A notre avis les réponses devraient être : la réforme est hautement souhaitable, mais elle sera extrêmement difficile à réaliser pour des raisons essentiellement politiques et non pas du fait de facteurs techniques et juridiques. Un accord sera certainement une affaire très compliquée à négocier et à conclure. Toutefois, étant d'un

²² A/59/565, § 257.

²³ Le nom du groupe « Unis pour le consensus » (« Uniting for consensus ») n'est pas sans évoquer la résolution Acheson ou résolution « Union pour le maintien de la paix » (« Uniting for peace »). Ce clin d'œil, volontaire ou involontaire, peut être considéré selon certains comme de bonne augure et selon d'autres comme un mauvais présage.

naturel optimiste, il ne nous est pas interdit d'avoir un rêve, comme le fit jadis un grand homme célèbre pour un autre problème apparemment insoluble... Ce serait une grande victoire pour l'Humanité et une défaite pour ceux qui répandent l'idée d'un choc des civilisations. Ce serait aussi un grand pas en avant pour le dialogue des cultures et des civilisations qui est défendu par de nombreux Etats du Tiers Monde, y compris l'Iran, mais aussi par la France et l'Union européenne, notamment dans le cadre du Dialogue euro-méditerranéen, et qui pourrait devenir ce que le Secrétaire général, Kofi Annan, vient d'appeler l'« Alliance des civilisations »²⁴.

* * *

© 2005 Paul Tavernier. Tous droits réservés.

Mode officiel de citation :

TAVERNIER Paul. - « Soixante ans après : la réforme du Conseil de sécurité des Nations Unies est-elle possible ? ». - *Actualité et Droit International*, août 2005. <<http://www.ridi.org/adi>>.

²⁴ Cette initiative a été lancée le 14 juillet 2005 par Kofi Annan, à l'instigation du chef du gouvernement espagnol, José Luis Rodriguez Zapatero et du premier ministre turc Recep Tayyip Erdogan.