
La réforme du Conseil de sécurité et le droit de veto

Auteur : Tau, Yory

Promoteur(s) : Dehousse, Franklin

Faculté : Faculté de Droit, de Science Politique et de Criminologie

Diplôme : Master en droit, à finalité spécialisée en mobilité interuniversitaire

Année académique : 2019-2020

URI/URL : <http://hdl.handle.net/2268.2/9190>

Avertissement à l'attention des usagers :

Tous les documents placés en accès ouvert sur le site le site MatheO sont protégés par le droit d'auteur. Conformément aux principes énoncés par la "Budapest Open Access Initiative"(BOAI, 2002), l'utilisateur du site peut lire, télécharger, copier, transmettre, imprimer, chercher ou faire un lien vers le texte intégral de ces documents, les disséquer pour les indexer, s'en servir de données pour un logiciel, ou s'en servir à toute autre fin légale (ou prévue par la réglementation relative au droit d'auteur). Toute utilisation du document à des fins commerciales est strictement interdite.

Par ailleurs, l'utilisateur s'engage à respecter les droits moraux de l'auteur, principalement le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit de paternité et ce dans toute utilisation que l'utilisateur entreprend. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'il reproduira un document par extrait ou dans son intégralité, l'utilisateur citera de manière complète les sources telles que mentionnées ci-dessus. Toute utilisation non explicitement autorisée ci-avant (telle que par exemple, la modification du document ou son résumé) nécessite l'autorisation préalable et expresse des auteurs ou de leurs ayants droit.

La réforme du Conseil de sécurité et le droit de veto

Yory TAU

Travail de fin d'études

Master en droit à finalité spécialisée en mobilité interuniversitaire

Année académique 2019-2020

Recherche menée sous la direction de :

Monsieur Franklin DEHOUSSE

Professeur extraordinaire

RÉSUMÉ

Cette contribution a pour ambition de présenter dans un premier temps le droit de veto dans le cadre du Conseil de sécurité de l'ONU, les raisons qui ont mené à son octroi aux cinq membres permanents, ses dérives ainsi que les quelques assouplissements qui lui ont été trouvés.

Ensuite, après un bref exposé de la seule réforme qu'a connu le Conseil de sécurité, en 1963, nous exposerons comment une nouvelle réforme pourrait être menée et pourquoi cette réforme se révèle indispensable. Nous dresserons alors un compte-rendu des principales propositions actuelles de réforme du Conseil de sécurité, notamment les propositions de l'ancien Président de l'Assemblée générale M. Razali, le projet du G4, du Groupe « Unis pour le consensus », du *Small 5* et de l'Union africaine mais aussi les rapports publiés par le Groupe de travail à composition non limitée et le Groupe de personnalités.

En 2009 ont commencé des négociations intergouvernementales qui, on le pensait, constitueraient un tournant dans le processus de réforme, mais qui s'avèrent faire du surplace depuis lors. Ensuite, nous actualiserons les positions de groupes d'États déjà présentés et nous regarderons ce que proposent de nouveaux groupes tels que le L69, le CARICOM, le Groupe d'États arabes et l'ACT. Enfin, la mise en perspective de ces travaux nous permettra de dresser une réflexion sur la question de la réforme du Conseil de sécurité avant de conclure.

REMERCIEMENTS

Un tel travail ne se réalise jamais entièrement seul. Je tiens ainsi à remercier toutes les personnes qui ont contribué, de près ou de loin, à sa rédaction.

Je voudrais d'abord remercier le Professeur Franklin Dehousse, chargé de la direction de ce travail, pour son sens de l'enseignement et sa passion communicative du droit international public.

Je remercie également Madame Manon Wuine, assistante en droit international public, pour ses précieux conseils et sa grande disponibilité.

Je voudrais témoigner toute ma reconnaissance à Justine Hubert qui m'a relu à plusieurs reprises, qui m'a conseillé et qui a surtout pris le temps de mettre mes idées à l'épreuve.

L'étudiant a tendance à sous-estimer l'aide indirecte de ses proches. Je remercie donc mes parents de m'avoir offert les meilleures conditions de travail pour mener à bien mes études.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	8
1. PRÉSENTATION DU DROIT DE VETO	9
1.1. L'article 27 de la Charte des Nations Unies	9
1.2. Les assouplissements	12
2. LES DÉRIVES DU DROIT DE VETO	15
3. LE DROIT DE VETO COMME UN MAL NÉCESSAIRE	15
4. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME	17
4.1. La réforme de 1963	17
4.2. L'appel à une nouvelle réforme	18
4.3. Les conditions juridiques d'une réforme	19
5. LES PROPOSITIONS DE RÉFORMES DANS LES RAPPORTS INTERNATIONAUX	20
5.1. La proposition indienne en 1979 et 1980	20
5.2. « Le Groupe de travail à composition non limitée, chargé d'examiner la question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres ainsi que d'autres questions ayant trait au Conseil de sécurité » de 1992	20
5.3. Le Plan Razali de 1997	22
5.4. Le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement (« Un monde plus sûr : notre affaire à tous », rapport du 1er décembre 2004)	23
5.5. Le sommet mondial de 2005	26
5.5.1. Le projet du G4	26
5.5.2. La proposition du Groupe « Unis pour le consensus »	29
5.5.3. La proposition du « Small 5 »	31
5.5.4. L'Union africaine et le Consensus d'Ezulwini	32
5.6. Rapport du Groupe de travail à composition non limitée chargé d'examiner la question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres, ainsi que d'autres questions ayant trait au conseil de sécurité de 2007	35
5.6.1. Les catégories de membres	35
5.6.2. Le droit de veto	36
5.6.3. La représentation régionale	37
5.6.4. Le nombre de membres d'un Conseil de sécurité à composition élargie	37
5.6.5. Les méthodes de travail du Conseil de sécurité et les relations entre le Conseil et l'Assemblée	38
5.7. Les négociations intergouvernementales	38
5.8. L'évolution des positions et l'émergence de nouveaux groupes	40
5.9. Les membres permanents et la réforme du Conseil de sécurité	43
6. RÉFLEXION SUR LA RÉFORME DU CONSEIL DE SÉCURITÉ	44
CONCLUSION — LA DIFFICULTÉ D'UNE RÉFORME	46
BIBLIOGRAPHIE	49

INTRODUCTION

L'Organisation des Nations Unies constitue le système international de référence, de par sa dimension et ses compétences, lesquelles comprennent le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Le Conseil de sécurité est chargé par l'article 24 de la Charte de la responsabilité principale de ce maintien de la paix et de la sécurité internationales. À cette fin, il adopte notamment des résolutions pour le règlement pacifique des différends (chapitre VI de la Charte), pour les actions en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression (chapitre VII de la Charte), pour les accords régionaux (chapitre VIII de la Charte) et pour le régime international de tutelle (chapitre XII de la Charte). L'article 27 de la Charte établit le processus décisionnel applicable à ces résolutions adoptées au Conseil de sécurité.

Le droit de veto dont disposent les cinq membres permanents est susceptible d'être opposé à des résolutions déterminantes pour le maintien de la paix et de la sécurité. Trois de ces membres — la Fédération de Russie, la République populaire de Chine et les États-Unis d'Amérique — font partie des grands acteurs de la société internationale, souvent à l'origine de déstabilisations géopolitiques. La combinaison de leur hégémonie et de leur droit de veto a alors pour conséquence l'inaction de l'ONU dans des conflits internationaux majeurs. L'ONU est avant tout un organe politique au sein duquel les États puissants vont fréquemment essayer de faire passer leurs intérêts au premier plan.

En sus du droit de veto, l'augmentation des membres et la naissance de nouvelles grandes puissances commencent à mettre en évidence un problème de représentativité de plus en plus alarmant, ce qui va initier chez les États une volonté de réformer le système.

Nous nous emploierons à présenter d'abord le fonctionnement du droit de veto (titre 1) afin d'en analyser les dérives (titre 2). Nous expliquerons plus loin en quoi il s'agit d'un mal nécessaire (titre 3). Nous établirons aussi pourquoi une réforme est de nos jours indispensable (titre 4). Ensuite, nous procéderons à une synthèse des propositions de modification de ce système défendues dans les rapports internationaux (titre 5). Enfin, il s'agira de procéder à une réflexion sur ces propositions de réformes (titre 6) avant de conclure.

1. PRÉSENTATION DU DROIT DE VETO

1.1. L'article 27 de la Charte des Nations Unies

L'article 27 de la Charte concerne le processus décisionnel au sein du Conseil de sécurité. Le premier paragraphe établit que chaque membre dispose d'une voix. Le deuxième paragraphe prévoit que les décisions sur les questions de procédure sont prises par un vote majoritaire de neuf membres sur quinze. Le troisième paragraphe dicte, quant à lui, que sur « toutes les autres questions », les décisions sont prises par un vote affirmatif de neuf membres « dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents ».

Le droit de veto figure dans ce troisième paragraphe — bien que le terme ne figure expressément ni dans l'article, ni dans la Charte — puisque « les voix de tous les membres permanents » sont requises. Le veto est réservé aux cinq membres permanents cités à l'article 23, soit les États-Unis d'Amérique, la Fédération de Russie, la République populaire de Chine, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et la République française.

L'article 27 distingue d'une part les questions de procédure qui ne requièrent que neuf votes affirmatifs et, d'autre part, « toutes autres questions », qui sont en fait les questions substantielles, qui elles sont sujettes au droit de veto des membres permanents.

Au vu de la rédaction de l'article, les questions non-procédurales présentent un caractère résiduel puisqu'elles doivent être déterminées en fonction de ce qui est procédural. En d'autres termes, on doit d'abord se demander si une question est procédurale et à défaut, il s'agit d'une question de fond.

La Charte ne définit pas ce qui a trait aux questions de procédure et les « autres questions ». La présence d'un titre intitulé « Procédure » au sein de certains chapitres, par exemple pour les articles 28 à 32, est une aide précieuse dans la délimitation des concepts mais elle n'est pas suffisante. Il y a effectivement d'autres matières qui ne sont pas explicitement estampillées comme procédurales et qui le sont pourtant¹.

Ces considérations sont importantes car la qualification de la question comme procédurale ou non détermine l'application du droit de veto. Le débat sur cette qualification sera soumis à un vote. Sur les matières suscitant le doute, on peut bien imaginer les États non permanents argumenter dans le sens du caractère procédural — pour empêcher l'utilisation du droit de

¹ Eduardo JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *Voting & the handling of disputes in the Security Council*, New York, Praeger, 1950, pp. 6-7 et 9.

veto — alors que les États permanents vont plaider pour la matière non-procédurale — pour préserver leur droit de veto.

De cela découle l'idée du « double veto ». Il s'agit de la possibilité pour un État permanent d'utiliser son veto afin d'empêcher qu'une question relève du champ procédural, pour ensuite opposer un second veto lors du vote sur la question substantielle. Au 202^{ème} meeting du Conseil de sécurité, le représentant des États-Unis a proposé une résolution pour que l'Assemblée générale considère le différend entre la Grèce et ses trois voisins du nord et qu'elle fasse des recommandations à cet égard. Il faut garder à l'esprit qu'avant sa réforme en 1963, le Conseil de sécurité n'était composé que de onze membres, la majorité requise était donc de sept membres. Neuf membres ont voté en faveur de la résolution alors que l'URSS et la Pologne y étaient opposés. Le Président du Conseil de sécurité avait dès lors considéré qu'en ce qu'il s'agissait d'une question substantielle, le vote de l'URSS valait pour veto. Cette décision a été contestée par le représentant des États-Unis. Néanmoins, le vote sur le caractère procédural de la proposition était un vote lui-même substantiel. L'URSS a donc opposé un deuxième veto pour empêcher l'adoption de la résolution². Un délégué australien résume : « *The permanent member [...], can say, not only, 'I can veto the decision of the Council', but 'I can determine the question which I will veto'* ³ ».

Cependant, cette pratique du « double veto » a été fortement limitée. D'une part, les États permanents se sont mis d'accord dans la pratique⁴ pour ne pas user de leur veto dans les matières qui, malgré qu'on ne les désigne pas expressément de la sorte dans la Charte, sont clairement procédurales. D'autre part, la décision du Président du Conseil qui détermine le caractère substantiel ou procédural d'une question peut être contestée par un vote procédural. Concrètement, le Président pose une question préliminaire pour savoir si la matière relève du procédural ou du substantiel. Cette question est soumise au veto. Ensuite, cette décision prise en fonction des vetos pourra être renversée par un vote à la majorité de neuf membres sur les quinze et cette fois-ci, sans application du droit de veto. Le veto applicable à la phase préliminaire n'a donc aucune substance.

² Hans KELSEN, *The Law of the United Nations: A Critical Analysis of its Fundamental Problems*, The London Institute of World Affairs, Clark, Lawbook Exchange, 2011, p. 249.

³ Eduardo JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *op. cit.*, p. 3. Voy. aussi Robert KOLB, *Introduction au droit des Nations Unies*, Bâle et Bruxelles, Helbing Lichtenhahn et Bruylant, p. 151.

⁴ Alexander W. RUDZINSKI, « *The so-called double veto. Some changes in the voting practice of the Security Council* », *The American Journal of International Law*, Volume 45, No 3, 1951, pp. 443-461, ici p. 450.

Sur la question tchécoslovaque en 1948⁵, on se demandait si la proposition d'établir un comité pour auditionner les témoins était une question de procédure. À l'issue du vote, huit voix étaient en faveur, deux voix — ceux de l'URSS et de l'Ukraine — étaient contre et un État s'était abstenu. Comme le droit de veto est applicable dans ce premier temps, le vote négatif de l'URSS a eu pour effet de rendre la question substantielle. Cette décision a été directement contestée par quatre membres non permanents, dont la Belgique. Le Président du Conseil, Alexandre Parodi⁶, a donc demandé qui objectait à sa décision. Six États ont contesté, deux États — à nouveau l'URSS et l'Ukraine — ont voté en faveur de la décision initiale et trois États se sont abstenus. À défaut d'avoir les sept voix nécessaires à l'objection, le Président a jugé que sa première décision devait être maintenue. Enfin, la résolution pour la création d'un comité a été soumise au vote et l'URSS ainsi que l'Ukraine ont voté contre, sans surprise. Le Président en a conclu que la résolution n'était pas adoptée en raison du veto d'un membre permanent.

En 1950, c'est une situation un peu plus particulière qui se produit. Il est question d'une proposition de résolution visant à inviter un représentant de Taiwan à assister au Conseil, dans le cadre d'une discussion sur l'invasion armée de Taiwan. Lors du vote de la résolution, sept États se révèlent en faveur de cette invitation, alors que la Chine, les États-Unis et Cuba se positionnent contre. Le Président du Conseil de sécurité, Sir Gladwyn Jebb⁷, a donc déclaré la résolution adoptée. La représentation chinoise a contesté fermement cette décision en disant que son vote devait être considéré comme un veto. Toutes les autres représentations ont souligné que l'invitation proposée était clairement une question procédurale et qu'il ne fallait donc pas procéder à un vote sur son caractère. Le Président a tout de même décidé de soumettre au vote le caractère procédural ou substantiel de l'invitation. Il y a eu neuf voix en faveur du caractère procédural, une abstention et l'unique vote contre de la Chine. Le Président a jugé, de manière radicale, que la proposition était adoptée et ce, sans tenir compte du vote négatif de la Chine. Il déclara que « dans l'intérêt général [...], malgré l'objection de notre collègue chinois, le vote qu'a pris le Conseil ce matin sur la résolution proposée par l'Équateur est procédurale, [...] car sinon, le fonctionnement des Nations Unies dans le futur serait compromis ». La délégation chinoise a de nouveau contesté cette décision. Le Président a donc décidé de mettre cette contestation au vote mais personne n'a pris la peine de voter. Pour sa part, la délégation chinoise ne voulait pas participer à ce vote qu'elle considérait arbitraire, ce à quoi le Président a répliqué que personne ne partageait son point de vue⁸.

⁵ En 1948, le parti communiste tchécoslovaque prenait le contrôle de la Tchécoslovaquie avec le soutien de l'Union soviétique. L'Histoire a retenu cet événement comme le « Coup de Prague ».

⁶ Alexandre Parodi était ambassadeur de France et chargé de la représentation permanente au sein du Conseil de sécurité de 1946 à 1949.

⁷ Sir Gladwyn Jebb est un diplomate anglais qui fut l'inaugural Secrétaire général des Nations Unies en 1945.

⁸ Alexander W. RUDZINSKI, *op. cit.*, ici pp. 454-457.

Dans ce dernier exemple, le Président aurait dû tenir compte du vote négatif de la Chine lorsque la question s'est posée de savoir si cela relève du procédural ou du substantiel. Cependant, on peut supposer que le Président ait tenu compte du caractère « clairement procédural » de la question et, peut être, de l'inutilité du veto à ce stade.

Le droit de veto est un pouvoir d'action discrétionnaire. Le Conseil de sécurité est un organe politique et non un organe juridictionnel, d'où des impressions d'incohérence dans les prises de décision. En effet, les membres permanents agissent souvent en fonction de considérations géopolitiques et de leurs intérêts⁹, et non des buts poursuivis par la Charte. Il est aussi discrétionnaire en ce que la Cour internationale de justice se refuse, malgré la volonté d'une partie de la doctrine, à contrôler les résolutions par rapport à la Charte¹⁰. La possibilité pour un membre permanent de bloquer l'adoption d'une résolution par sa seule voix lui garantit un pouvoir de négociation considérable en faisant de lui un acteur incontournable¹¹.

1.2. Les assouplissements

La pratique décisionnelle au sein du Conseil de sécurité a vu se profiler plusieurs assouplissements au droit de veto. D'une part, la méthode par consensus a été adoptée et, d'autre part, il a été considéré que l'abstention, le silence et l'absence d'un membre permanent ne constituaient pas un vote négatif. Il existe aussi la possibilité pour le Conseil de reconnaître le caractère procédural d'une question pour empêcher l'application du droit de veto. Enfin, il y a eu le cas exceptionnel de la résolution Dean Acheson.

La prise de décision par consensus n'est prévue nulle part, pas même dans le Règlement intérieur du Conseil. La recherche du consensus se fait lors de négociations informelles¹². Le Président du Conseil y joue un rôle important. Il va procéder à des entretiens confidentiels pour s'assurer que chacun des membres permanents n'exercera pas son veto. Un État permanent qui ne veut pas bloquer les négociations mais qui ne veut pas voter en faveur de la résolution peut simplement se taire.

⁹ Jean-Marc DE LA SABLIERE, *Le Conseil de sécurité des Nations Unies : Ambitions et limites*, Bruxelles, Larcier, 2018, p. 44.

¹⁰ C'est une solution pour contrôler le droit de veto qui anime la doctrine mais qui ne serait réalisable que moyennant une modification des textes afin d'attribuer formellement une compétence juridictionnelle à la Cour. Par contre, elle peut contrôler la validité des actes du Conseil de sécurité dans le cadre de sa compétence consultative. Voy. à ce sujet Florent MAZERON, « Le contrôle de légalité des décisions du Conseil de Sécurité — Un bilan après les ordonnances Lockerbie et l'arrêt Tadic », *Revue Québécoise de droit international*, Volume 10, 1997, pp. 105-136, ici p. 105.

¹¹ Jean-Marc DE LA SABLIERE, *op. cit.*, pp. 39 et 75.

¹² Hervé CASSAN, « Le consensus dans la pratique des Nations Unies », *Annuaire français de droit international*, Volume 20, 1974, pp. 456-485, ici p. 474.

Le revers de cette technique du consensus est que dans certains cas, les États permanents peuvent menacer d'employer leur veto et ainsi empêcher de nombreux projets de résolutions de voir le jour¹³. Cependant, cette technique reste un assouplissement car elle permet d'avoir une chance de dissuader de l'utilisation du veto.

Le deuxième assouplissement figure à l'article 27, §3, *in fine*, de la Charte, qui impose aux États parties à un différend de s'abstenir de voter dans les décisions prises en vertu du Chapitre VI sur le règlement pacifique des différends et du paragraphe 3 de l'article 52 sur le règlement pacifique des différends dans le cadre des accords régionaux. C'est le principe général de droit selon lequel nul ne peut être juge de sa propre cause¹⁴. Cependant, l'absence de définition du terme « différend » crée des difficultés d'application et la conclusion en est que le Conseil de sécurité a pratiquement toujours contourné cette obligation d'abstention¹⁵.

En tout état de cause, un État partie à un différend n'a pas l'obligation de s'abstenir dans les décisions prises sous le Chapitre VII sur les actions coercitives, en particulier l'article 39 qui permet de constater l'existence d'une « menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression ». Ainsi, les membres permanents bénéficient déjà d'une impunité totale s'ils opposent leur veto à la détermination d'une telle situation¹⁶.

Un autre assouplissement est apparu dès la conférence de San Francisco. Il s'agissait de la question de savoir si la détermination de l'existence d'une menace à la paix ou d'un acte d'agression prévu à l'article 39 était une question de procédure ou une question de fond¹⁷. La solution trouvée à la conférence est la suivante : « il est loisible à tout pays d'attirer l'attention du Conseil de sécurité sur tout différend ou sur toute situation de nature à mettre la paix en danger en demandant que cette question soit mise à l'ordre du jour au Conseil de sécurité. Et il n'est pas loisible à l'un quelconque des membres permanents du Conseil d'opposer son veto [...]»¹⁸. Il s'agit donc d'une question de procédure et cela constitue un assouplissement car,

¹³ Jean-Marc DE LA SABLIERE, *op. cit.*, p. 77.

¹⁴ À la conférence de San Francisco, les délégués estimaient que « permettre à une puissance, grande ou petite, d'être à la fois juge et juré de sa propre cause, ce n'est pas contribuer à engendrer la confiance universelle qui est si nécessaire au succès d'un plan d'organisation mondiale » (*Documents of the United Nations Conference on international organization in San Francisco*, Volume I, General, Londres et New York, United Nations, 1945, p. 263).

¹⁵ Robert KOLB, *op. cit.*, pp. 151-152. Voy. aussi Bardo FASSBENDER, *UN Security Council Reform and the Right of Veto. A Constitutional Perspective*, Boston, La Haye et Londres, Kluwer Law International, 1998, pp. 190-191.

¹⁶ Eduardo JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *op. cit.*, p. 33.

¹⁷ *Documents of the United Nations Conference on international organization in San Francisco*, *op. cit.*, p. 313.

¹⁸ *Ibid.*, p. 315.

dans le cas contraire, un membre permanent partie à un conflit pourrait opposer son veto et ainsi agir en toute impunité.

Constituent le quatrième tempérament l'abstention, le silence et l'absence. La distinction entre l'abstention et le silence tient en ce que l'abstention implique un vote, ni en faveur, ni en défaveur, alors qu'en cas de silence, aucun vote n'est enregistré. Ils sont tous trois tolérés, bien que toujours controversés car aucun amendement formel de la Charte n'a eu lieu¹⁹. Il était important pour le fonctionnement et l'efficacité du Conseil de sécurité que ces comportements ne s'assimilent pas au veto. La première abstention est celle de l'URSS sur la question espagnole en 1946²⁰. En 1947, le Royaume-Uni, bien que présent, est le premier membre à ne pas participer à un vote et l'URSS, en 1950, est tout simplement absente du Conseil de sécurité²¹.

Par ailleurs, en l'absence de l'un des membres permanents, une action surprise peut surpasser le veto. En juin 1950, une résolution a été prise concernant la Corée en profitant de l'absence du représentant de l'URSS, qui ne s'était pas déplacé en protestation contre la non-adoption d'une autre résolution sur la représentation chinoise²².

Enfin, la résolution 377 (V) du 3 novembre 1950 de l'Assemblée générale « Union pour le maintien de la paix », aussi appelée « résolution Dean Acheson » du nom du Secrétaire d'État américain Dean Acheson, a permis à l'Assemblée générale de se substituer au Conseil de sécurité, paralysé par le recours systématique de l'URSS au vote négatif lors de la guerre de Corée. La situation s'étant gravement détériorée et face à la carence du Conseil de s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix, les États-Unis ont considéré qu'il était nécessaire de le contourner. Le Conseil de sécurité a alors été déchargé de sa responsabilité au profit de l'Assemblée générale²³. La résolution va lui permettre de faire des recommandations sur l'affaire alors que le Conseil n'en est pas dessaisi. Cette résolution a été appliquée plusieurs fois, bien qu'elle ait été fortement contestée du point de vue de sa constitutionnalité à l'égard de la Charte, notamment son article 12 qui empêche l'Assemblée générale de faire des recommandations lorsque le Conseil de sécurité est saisi d'un différend.

¹⁹ Il s'agit donc d'une modification implicite de la Charte qui viole son caractère constitutionnel. Voy. sur le caractère constitutionnel de la Charte Bardo FASSBENDER, *UN Security Council Reform and the Right of Veto. A Constitutional Perspective*, op. cit., pp. 178-182 et 277-281.

²⁰ L'Espagne est à l'époque une dictature sous le régime franquiste.

²¹ Bardo FASSBENDER, *UN Security Council Reform and the Right of Veto. A Constitutional Perspective*, op. cit., p. 178.

²² Eduardo JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, op. cit., pp. 24-25.

²³ Jacques LEPRETTE, « Le Conseil de sécurité et la Résolution 377 A (1950) », *Annuaire français de droit international*, Volume 34, 1988, pp. 424-435, ici pp. 425-427. Voy. aussi Johan KAUFMANN, *United Nations Decision Making*, Rockville, Sijthoff & Noordhoff, 1980, p. 44.

2. LES DÉRIVES DU DROIT DE VETO

Le droit de veto est critiquable tantôt sur le plan de l'efficacité, tantôt sur le plan de la représentativité²⁴. Il est susceptible de paralyser le Conseil et de la sorte mener à ce que les différends soient gérés en dehors du champ de l'ONU²⁵. De plus, ce droit affirme la suprématie des intérêts nationaux des États permanents. Un exemple frappant est l'utilisation de son droit de veto par la Russie pour tout ce qui concerne le conflit syrien depuis 2011.

En revanche, l'exercice du droit de veto est plus difficile pour le Royaume-Uni et la France. Ils en ont rarement fait usage, sauf dans les quelques cas où leurs intérêts fondamentaux étaient en péril²⁶. En 1956, la France et le Royaume-Uni interviennent dans la crise du canal de Suez, où ils ont d'importants intérêts politiques, économiques et commerciaux. Ils décident d'utiliser leur veto pour rejeter la résolution 119²⁷.

On parle de « *reverse veto* » ou « veto renversé » lorsqu'un État permanent empêche l'adoption d'une nouvelle résolution nécessaire pour faire cesser les effets d'une résolution précédente. Le veto permet alors de maintenir cette résolution en vigueur²⁸. En 1990, le Conseil de sécurité adopte plusieurs résolutions qui sanctionnent l'Irak d'un embargo économique pour son invasion du Koweït, ces mesures ne pouvant être levées que sur nouvelle résolution du Conseil de sécurité. Or, alors que le Koweït est libéré en février 1991, l'absence de consensus ne permet pas le vote de nouvelles résolutions, donc la levée des sanctions. Il faudra attendre l'accord des États-Unis et du Royaume-Uni pour adopter une résolution y mettant fin²⁹.

3. LE DROIT DE VETO COMME UN MAL NÉCESSAIRE

En 1945, à la Conférence de San Francisco, les voix des petits États se sont toutes élevées contre le droit de veto. Il a pourtant été finalement considéré comme un condition indispensable à l'existence de l'ONU. En effet, il était évident qu'aucune des superpuissances

²⁴ Bernard GOURY, « Conseil de sécurité et droit de veto », *Association Après-demain*, No 35, pp. 17-19, ici p. 18.

²⁵ Francis O. WILCOX, « *The Yalta Formula* », *The American Political Science Review*, No 5, Volume 39, 1945, pp. 943-956, ici p. 947.

²⁶ Jean-Marc DE LA SABLIERE, *op. cit.*, p. 78.

²⁷ Olivier CORTEN, Alexandra HOFER & Tom RUYS, *The Use of Force in International Law: A Case-Based Approach*, Oxford, Oxford University Press, 2018, p. 37.

²⁸ Robert KOLB, *op. cit.*, p. 151.

²⁹ Coralie HINDAWI, « Irak : D'une guerre à l'autre ou un retour sur les ambiguïtés de la résolution 687 (1991) du Conseil de sécurité », *Études internationales*, Vol. 37, 2006, pp. 357-382, ici p. 367.

ne s'inclinerait devant les décisions du Conseil et que les empêcher de s'y opposer aggraverait les crises au lieu de les résoudre³⁰. Si le droit de veto n'avait pas été mis en place, on peut affirmer qu'il n'y aurait pas eu d'organisation internationale du tout. Il était de l'intérêt commun d'avoir tout de même un système, certes imparfait à cet égard, que de ne pas en avoir³¹. Le sénateur américain Tom Connally s'est adressé aux petits États de la sorte : « *You may, if you wish, go home from this Conference and say that you have defeated the veto. But what will be your answer when you are asked : 'Where is the Charter?'* »³².

Cela dit, le droit de veto ne confère pas plus de pouvoir aux membres permanents qu'ils n'en possédaient déjà dans les faits. Sans droit de veto, leur statut de grande puissance leur permettrait tout de même de ne pas respecter les décisions, bien que contraignantes, et de violer la Charte. De manière pragmatique, il a été décidé de régulariser ce non-respect et de le permettre via le droit de veto. Il a été établi à la Conférence qu'il y avait une nette différence entre un État qui ne respecterait pas une résolution du Conseil, violant ainsi la Charte, et un État qui aurait légalement le droit de s'opposer à une décision du Conseil. Le système onusien serait décrédibilisé si des États violaient ouvertement leurs engagements³³. Sans droit de veto, les décisions seraient illusoires, les membres permanents qui n'auraient pu les arrêter par un veto se refuseraient à les appliquer³⁴.

³⁰ Bernard GOURY, *op. cit.*, p. 18.

³¹ *Documents of the United Nations Conference on international organization in San Francisco*, *op. cit.*, pp. 546-547.

³² Francis O. WILCOX, *op. cit.*, p. 954.

³³ *Documents of the United Nations Conference on international organization in San Francisco*, *op. cit.*, p. 546.

³⁴ Pierre GERBET, Victor-Yves GHEBALI & Marie-Renée MOUTON, *Le rêve d'un ordre mondial : de la SDN à l'ONU*, Paris, Imprimerie nationale, 1996, p. 412.

4. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME

4.1. La réforme de 1963

La Résolution 1991³⁵ votée le 17 décembre 1963 constitue la seule fois où la composition du Conseil de sécurité a été modifiée. La Charte a été amendée en son article 23 pour passer de onze à quinze membres au Conseil, les membres non permanents étant passés de six à dix membres.

La répartition des membres non permanents depuis lors est la suivante :

- Trois États membres d'Afrique ;
- Deux États membres d'Asie ;
- Deux États membres d'Amérique latine et des Caraïbes ;
- Deux États membres d'Europe occidentale et autres États ;
- Un État membre d'Europe orientale.

Ces membres non permanents ont un mandat de deux ans. Ils sont renouvelés chaque année par moitié par un vote de l'Assemblée générale à la majorité des deux-tiers. Les membres sortants ne sont pas rééligibles directement.

Cette réforme se justifiait par les mêmes raisons que celles sous-jacentes à la nécessité d'une réforme de nos jours. En 1945, l'ONU comptait 51 membres. Les États africains et asiatiques ne représentaient que six États. Avec la décolonisation, de nouveaux États indépendants ont adhéré à l'organisation et les États africains et asiatiques vont dès lors représenter plus de la moitié des 115 membres. La question de la représentativité s'est donc rapidement posée³⁶, d'autant plus que près de 75% des décisions prises par le Conseil de sécurité visent l'Afrique³⁷.

Il est intéressant de voir rétrospectivement que l'Assemblée générale reconnaît dans la Résolution de 1963 que « la composition du Conseil de sécurité est inéquitable et déséquilibrée » et que « du fait de l'accroissement du nombre des États membres de l'Organisation des Nations Unies, il est nécessaire d'élargir la composition du Conseil de sécurité afin d'y assurer une représentation géographique plus adéquate des membres non

³⁵ Résolution 1991 (XVIII), Assemblée générale des Nations Unies, Question d'une représentation équitable au Conseil de sécurité et au Conseil économique et social, 17 décembre 1963, disponible sur : [https://undocs.org/fr/A/RES/1991\(XVIII\)](https://undocs.org/fr/A/RES/1991(XVIII)).

³⁶ Jean-Claude MPUTU INGOLE, *La réforme du Conseil de sécurité et les relations internationales : Processus, Acteurs et Enjeux*, Tome 1, Liège, Université de Liège, 2013, pp. 84 et 85.

³⁷ Ville LÄTTILÄ & Aleksi YLÖNEN, « *United Nations Security Council Reform Revisited: A Proposal* », *Diplomacy & Statecraft*, 30:1, 2019, pp. 164-186, ici p. 164.

permanents et de permettre au Conseil de s'acquitter plus efficacement des fonctions qui lui incombent [...]»³⁸ ». Le critère de la répartition géographique équitable est considéré comme l'un des éléments d'efficacité du Conseil de sécurité³⁹.

L'élargissement du Conseil de sécurité de 1963 a eu pour conséquence de modifier la majorité requise dans le processus de décision. Désormais, ce ne sont plus sept mais neuf voix qui sont nécessaires sur les quinze membres. Les membres non permanents bénéficient donc d'un plus grand pouvoir de décision. Alors qu'avant, pour les questions substantielles, il ne fallait que deux membres non permanents pour atteindre la majorité, il en faut dorénavant quatre. On parle à cet égard d'un « veto collectif » ou d'une minorité de blocage⁴⁰.

4.2. L'appel à une nouvelle réforme

Trente ans après la réforme de 1963, l'Assemblée générale remettra à son agenda, sur base d'un consensus international, la nécessité d'une seconde réforme⁴¹.

Elle est justifiée tout d'abord par l'accroissement considérable des membres et l'évolution du monde. Les circonstances qui sous-tendaient initialement le droit de veto dans la Charte n'existent plus. Les rapports de force ont changé ; les cinq États victorieux de la seconde guerre mondiale n'ont plus autant de raisons d'être parmi les membres permanents que d'autres États. Certains pays ont gagné du pouvoir économique et de l'influence au détriment des puissances mondiales de l'après-guerre. Un reproche fait au Conseil de sécurité depuis le début — et cela est d'autant plus vrai avec l'augmentation des membres et le nouvel équilibre des puissances — est de ne pas être assez démocratique. Ces critiques proviennent tant de sa composition insuffisamment représentative que de la procédure de vote, notamment le droit de veto qui, par nature, est fondamentalement anti-démocratique et viole le principe souverain d'égalité entre les États prévu par l'article 2, §1^{er}, de la Charte. Le Conseil souffre d'un manque flagrant de légitimité et d'efficacité dans ses prises de décision.

L'article 23 de la Charte précise pour la composition du Conseil de sécurité qu'il faut tenir « spécialement compte, en premier lieu, de la contribution des Membres de l'Organisation au maintien de la paix et de la sécurité internationales et aux autres fins de l'Organisation, et aussi d'une répartition géographique équitable ». À la lecture de cet article,

³⁸ Résolution 1991 (XVIII), *op. cit.*

³⁹ Jean-Claude MPUTU INGOLE, *op. cit.*, p. 85.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 86.

⁴¹ Résolution 47/62 (XLVII), Assemblée générale des Nations Unies, Question d'une représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres, 11 décembre 1992, disponible sur : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/082/53/IMG/N9308253.pdf?OpenElement>.

on ne voit pas bien pourquoi l'Allemagne et le Japon, devenus des États influents et économiquement puissants, ne disposent pas d'un siège permanent. De plus, ils sont parmi les quatre premiers plus grands contributeurs au budget de l'ONU⁴².

4.3. Les conditions juridiques d'une réforme

La Charte des Nations Unies revêt un caractère constitutionnel qui empêche qu'on y déroge autrement que via la procédure *ad hoc*. Une pratique qui s'éloignerait du prescrit de la Charte serait donc inconstitutionnelle⁴³. Deux procédures sont prévues pour la révision de la Charte, aux articles 108 et 109.

L'article 108 dispose que « 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 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 ». La majorité requise est calculée sur base de l'ensemble des membres de l'organisation et pas uniquement les membres présents lors du vote. À ce stade de la procédure, tous les États sont égaux, disposant chacun d'une voix, les membres permanents étant privés de leur droit de veto. Mais au stade de la ratification, les ratifications de tous les États permanents doivent concourir. Ne pas ratifier pour l'un des cinq vaudrait indirectement veto.

Quant à l'article 109, il dispose en son premier alinéa qu'une conférence aux fins d'une révision de la Charte « pourra être réunie 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 disposera d'une voix à la conférence ». Aucun droit de veto n'est donc applicable pour prendre l'initiative de l'établissement de la conférence. Ensuite, le deuxième alinéa prévoit que toute modification à la Charte ne prendra effet que « lorsqu'elle aura été ratifiée [...] par les deux tiers des membres des Nations Unies, y compris tous les permanents du Conseil de sécurité ». Tout comme l'article 108, c'est au stade de la ratification que le droit de veto est indirectement applicable. La Charte est donc verrouillée par les membres permanents.

⁴² Voy. pour le budget ordinaire : <https://research.un.org/fr/docs/budget/documents/scale> et pour le budget concernant le maintien de la paix : <https://peacekeeping.un.org/fr/how-we-are-funded>.

⁴³ Pour une analyse plus détaillée du caractère constitutionnel de la Charte des Nations Unies, voy. Bardo FASSBENDER, *UN Security Council Reform and the Right of Veto. A Constitutional Perspective*, Boston, La Haye et Londres, Kluwer Law International, 1998, 421 pages.

5. LES PROPOSITIONS DE RÉFORMES DANS LES RAPPORTS INTERNATIONAUX

5.1. La proposition indienne en 1979 et 1980

Le projet indien de 1979-1980 consacrait une modification de la Charte pour augmenter les membres du Conseil de sécurité en proposant de passer de quinze à dix-neuf membres. Tout comme en 1963, il s'agissait uniquement d'augmenter sans autre prétention le nombre de membres non permanents. L'Organisation des Nations Unies s'était très largement agrandie autour des 150 membres⁴⁴ dans les années 1970 et cette proposition exigeait en conséquence plus de représentativité au sein du Conseil.

Les États membres se sont opposés à ce projet tantôt par crainte d'affecter l'efficacité du Conseil, tantôt parce que le texte était jugé trop timide. L'Inde va modifier son projet en proposant six nouveaux sièges non permanents au lieu de quatre, mais l'opposition restera ferme⁴⁵.

5.2. « Le Groupe de travail à composition non limitée, chargé d'examiner la question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres ainsi que d'autres questions ayant trait au Conseil de sécurité » de 1992

En 1992, l'Assemblée générale justifie la nécessité d'une réforme de deux manières. D'une part « l'augmentation considérable du nombre des membres de l'Organisation des Nations Unies, particulièrement des pays en développement » et d'autre part « l'évolution des relations internationales⁴⁶ ». À la suite de la sollicitation des vues des États membres, elle décide de mettre à son agenda la question de la réforme du Conseil de sécurité⁴⁷. Par la résolution 48/26 de 1993⁴⁸, elle met sur pied le « Groupe de travail à composition non limitée chargé d'examiner la question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres ainsi que d'autres questions ayant trait au Conseil de sécurité ». C'est un groupe de travail qui va étudier cinq questions autour du Conseil de

⁴⁴ La progression du nombre des États membres de 1945 à nos jours est disponible sur : <https://www.un.org/fr/sections/member-states/growth-united-nations-membership-1945-present/index.html#1970s>.

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 87-88.

⁴⁶ Résolution 48/26 (XLVIII), *op. cit.*

⁴⁷ Résolution 47/62 (XLVII), Assemblée générale des Nations Unies, Question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres, 11 décembre 1992, disponible sur : <https://www.refworld.org/docid/3b00efbe34.html>.

⁴⁸ Résolution 48/26 (XLVIII), Assemblée générale des Nations Unies, Question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres, 3 décembre 1993, disponible sur : <https://undocs.org/fr/A/RES/48/26>.

sécurité, à savoir le nombre de membres au Conseil de sécurité, les différentes catégories de membres, la question de la représentation régionale, la question du droit de veto et les méthodes de travail et les liens entre le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale.

Du côté des États, on reproche toujours au Conseil de sécurité son caractère anti-démocratique et son manque de légitimité. La fin de la guerre froide et la dissolution de l'URSS ont conduit à une augmentation considérable des membres. L'Allemagne réunifiée estime mériter un siège permanent. Il faut aussi faire de la place pour d'autres grands États comme l'Inde ou le Brésil ainsi que pour l'Afrique, le seul continent à ne pas disposer d'un siège permanent au Conseil.

Le consensus sur la nécessité de la réforme du Conseil de sécurité a conduit le Secrétaire général à préparer un rapport sur base duquel ce groupe de travail a été créé. Tous les États étaient donc d'accord sur l'idée d'une réforme mais des divergences existaient quant à l'importance de cette augmentation, ainsi que par rapport à d'autres questions comme celles relatives aux procédures de décision, et notamment le droit de veto.

Malgré l'enthousiasme suscité par le Groupe de travail chez les États membres, le P5⁴⁹ n'était pas en faveur d'une telle réforme et a donc préféré laisser les États se neutraliser entre eux par leurs points de vue divergents. Les membres permanents n'étaient pas prêts à accepter une augmentation des leurs, que ce soit avec ou sans le droit de veto⁵⁰.

Ce groupe, baptisé en anglais « *Open-Ended Working Group* », s'est vu attribuer avec le temps le surnom peu glorieux de « *Never-Ending Shirking Group* », vu son absence de proposition concrète⁵¹. Son rapport sera finalement publié en 2007⁵².

⁴⁹ Terme employé pour désigner les cinq membres permanents pris ensemble.

⁵⁰ Bardo FASSBENDER, « *The Project of a Reform of the UN Security Council after the 2005 World Summit* », 2 *Int'l Org. L. Rev.* 391, 2005, pp. 391-402, ici p. 394.

⁵¹ Shashi THAROOR, « *Security Council Reform: Past, Present, and Future* », *Ethics & International Affairs*, No. 4, 2011, pp. 397-406, ici p. 398.

⁵² Rapport du Groupe de travail à composition non limitée chargé d'examiner la question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres, ainsi que d'autres questions ayant trait au Conseil de sécurité, 2007, disponible sur : [https://undocs.org/fr/A/61/47\(SUPP\)](https://undocs.org/fr/A/61/47(SUPP)). Cf. *infra*, point 5.6.

5.3. Le Plan Razali de 1997

En 1997, Ismail Razali était à la fois le président de l'Assemblée générale et celui du Groupe de travail à composition non limitée. Il va proposer sa propre formule⁵³ en tenant compte des différentes positions sur la réforme du Conseil de sécurité.

Le 20 mars 1997, il propose un Conseil élargi à 24 membres dont cinq nouveaux membres permanents et quatre nouveaux sièges non permanents :

- Deux sièges permanents pour les États industrialisés — qui ne sont pas reproduits sur le tableau ci-dessous puisqu'on ne sait pas de quelle région ils proviendraient — ;
- Trois sièges permanents pour des États en développement, un pour l'Afrique, un pour l'Asie et un pour l'Amérique latine et les Caraïbes ;
- Quatre sièges non permanents — un pour l'Afrique, un pour l'Asie, un pour l'Amérique latine et les Caraïbes et un pour l'Europe orientale.

Régions	Nombre d'États par groupe régional	Sièges permanents existants	Nouveaux sièges permanents	Sièges avec mandat de deux ans (non renouvelable) existants	Nouveaux sièges avec mandat de deux ans (non renouvelable)	Total
Afrique	±53	/	1	3	1	5
Asie	± 50	1	1	2	1	5
Europe occidentale et autres États	± 27	3	/	2	/	5
Europe orientale	± 22	1	/	1	1	3
Amérique latine et des Caraïbes	± 33	/	1	2	1	4
Total	185	5	3 + 2 pays industrialisés (5)	10	4	22 + 2 pays industrialisés (24)

Notons que tous les États issus de groupes régionaux pris ensemble ne correspondent pas au total des États membres de l'ONU. Cela s'explique par le fait que certains États ont décidé de ne faire partie d'aucun groupe régional. C'est souvent le cas des petits États qui se situent au milieu de l'océan, comme Kiribati.

⁵³ Ismail RAZALI, « *Razali Reform Paper* », 20 mars 1997, disponible sur : <https://www.globalpolicy.org/security-council/security-council-as-an-institution/41310-razali-reform-paper.html>.

Le droit de veto est considéré dans ce plan comme anachronique. C'est pour cela que la formule n'offre pas cette prérogative aux nouveaux membres permanents et appelle à ce que le P5 n'utilise ce droit que dans le cadre des résolutions prises sous le Chapitre VII de la Charte⁵⁴. Il ne s'agit cependant que d'une recommandation.

Il est aussi fortement conseillé au Conseil de sécurité d'appliquer une série de mesures pour améliorer les méthodes de travail et ainsi augmenter la transparence dans ses prises de décision. Il s'agit surtout de consultations régulières à entretenir avec tous les acteurs de l'ONU⁵⁵. Enfin, M. Razali fait passer le vote de l'expansion du Conseil à une exigence des deux-tiers des membres de l'Assemblée générale⁵⁶.

Malgré le soutien du G4⁵⁷ et de la France, le Plan Razali n'ira même pas jusqu'au vote, le reste du P5 et le *Coffee Club*⁵⁸ s'opposant à une réforme trop importante⁵⁹. Mentionnons tout de même que l'Assemblée générale a adopté en 1998 une résolution prévoyant que les décisions sur l'augmentation des membres du Conseil de sécurité devraient être prise à la majorité des deux-tiers⁶⁰.

5.4. Le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement (« Un monde plus sûr : notre affaire à tous », rapport du 1^{er} décembre 2004)

Kofi Annan, Secrétaire général de 1997 à 2006, a décidé de mettre en place un Groupe de personnalités pour préparer, en amont du Sommet de 2005⁶¹, une proposition réfléchie⁶². Ce groupe lui a remis un rapport le 1^{er} décembre 2004 intitulé « Un monde plus sûr : notre affaire

⁵⁴ Ismail RAZALI, *op. cit.*, point 4.

⁵⁵ Ismail RAZALI, *op. cit.*, point 9.

⁵⁶ Ismail RAZALI, *op. cit.*, point 3.

⁵⁷ Le G4 est composé de l'Allemagne, de l'Inde, du Japon et du Brésil.

⁵⁸ Le *Coffee Club* comprend l'Italie, le Pakistan, le Mexique et l'Égypte.

⁵⁹ Ville LÄTTILÄ & Alekski YLÖNENN, *op. cit.*, p. 168.

⁶⁰ Résolution 53/30 (LIII), Assemblée générale des Nations Unies, Question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres et questions connexes, 23 novembre 1998, disponible sur : <https://undocs.org/fr/A/RES/53/30>.

⁶¹ Cf. *infra*, point 5.5.

⁶² Le Chapitre XV de la Charte sur les compétences du Secrétaire général ne prévoit pas explicitement une telle compétence.

à tous »⁶³. C'est un rapport qui vise à améliorer l'organisation dans son ensemble mais nous nous concentrerons sur le seul Conseil de sécurité.

Faute de consensus, le Groupe de personnalités va proposer deux formules (A et B) pour un élargissement du Conseil de sécurité à 24 membres. Dans les deux cas, les sièges sont répartis entre quatre nouvelles régions : l'Afrique, l'Asie et le Pacifique, l'Europe et les Amériques.

Selon la formule A, il y aurait six nouveaux sièges permanents sans droit de veto et trois nouveaux sièges non permanents⁶⁴.

Régions	Nombre d'États	Sièges permanents existants	Nouveaux sièges permanents	Sièges avec mandat de deux ans (non renouvelable) existants	Nouveaux sièges avec mandat de deux ans (non renouvelable)	Total
Afrique	±53	/	2	3	1	6
Asie et Pacifique	±56	1	2	3	/	6
Europe	±47	3	1	2	/	6
Amériques	±35	1	1	2	2	6
Total	191	5	6	10	3	24

La formule B propose huit nouveaux sièges d'une nouvelle catégorie de membres avec un mandat renouvelable de quatre ans et un siège non permanent supplémentaire avec un mandat de deux ans⁶⁵.

⁶³ Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, « Un monde plus sûr : notre affaire à tous », 2 décembre 2004, disponible sur : <https://www.un.org/french/secureworld/temp.html/>.

⁶⁴ Le siège permanent occupé par la Russie se retrouve en « Europe » et le siège non permanent occupé par l'Europe orientale se retrouve dans le tableau à la région « Asie et Pacifique ». Les États-Unis qui étaient repris dans la région « Europe occidentale » sont maintenant dans la région « Amériques ».

⁶⁵ La proposition crée deux sièges non permanents supplémentaires, mais cela est compensé par le fait qu'elle en retire un à l'Europe. Il n'y a donc en réalité qu'un siège non permanent supplémentaire.

Régions	Nombre d'États	Sièges permanents existants	Nouveaux sièges avec mandat de quatre ans renouvelable	Sièges avec mandat de deux ans (non renouvelable) existants	Nouveaux sièges avec mandat de deux ans (non renouvelable)	Total
Afrique	±53	/	2	3	1	6
Asie et Pacifique	±56	1	2	3	/	6
Europe	±47	3	2	2	-1	6
Amériques	±35	1	2	2	1	6
Total	191	5	8	10	1	24

La philosophie derrière ces deux formules de répartition découle de l'article 23 de la Charte selon lequel il faut tenir compte « en premier lieu, de la contribution des Membres de l'Organisation au maintien de la paix et de la sécurité internationales et aux autres fins de l'Organisation, et aussi d'une répartition géographique équitable ». Ainsi, l'Assemblée générale devrait donner la préférence, notamment pour les sièges permanents ou à mandat prolongé, « aux États qui figurent parmi les trois premiers de leur région, soit par leur quote-part au budget ordinaire, soit par leurs contributions volontaires, soit par les effectifs des contingents fournis aux missions de maintien de la paix des Nations Unies⁶⁶ ». Le groupe crée donc une balance entre deux critères : la contribution à l'organisation et la représentativité générale⁶⁷.

Concernant le droit de veto, le Groupe de personnalités le considère lui aussi comme illégitime mais il ne voit « aucun moyen pratique de modifier le pouvoir que le droit de veto confère aux États qui le détiennent⁶⁸ ». Les personnalités recommandent donc de ne l'utiliser que lorsque des intérêts vitaux sont en jeu et de s'abstenir d'en faire usage en cas de génocide ou de violation massive des droits de l'homme⁶⁹. On parle en doctrine de la « responsabilité de protéger⁷⁰ ».

⁶⁶ Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, *op. cit.*, p. 74.

⁶⁷ Yehuda Z. BLUM, « *Proposals for UN Security Council Reform* », *American Journal of International Law*, Volume 99, No 3, 2005, p. 634.

⁶⁸ Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, *op. cit.*, pp. 74-75.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Pour des développements à ce sujet, voy. Noémie BLAISE, « La responsabilité de protéger : les écueils d'une consécration juridique tant étendue », *Revue de droit international et de droit comparé*, No 4, 2011 ; Hans CORELL, « *Reflections on Responsibility to protect* », *Workshop on Humanitarian Intervention*, Malmö, 2010 et Rapport de la C.I.I.S.E., *La Responsabilité de protéger*, Ottawa, Centre de recherches pour le développement international, 2001.

En outre, elles proposent d'instituer un système de « vote indicatif ». Il permettrait à un État membre du Conseil de demander à ce que tous les membres du Conseil prennent position publiquement sur un projet de décision. L'objectif premier est de responsabiliser les membres permanents et de les forcer à motiver leur point de vue. Leur position publique ne vaudrait pas un veto, d'où le terme « indicatif »⁷¹.

Les formules proposées n'ont pas abouti à une résolution de l'Assemblée mais constitueront la base des négociations à venir.

5.5. Le sommet mondial de 2005

Le soixantième anniversaire de l'ONU est l'occasion pour Kofi Annan, alors Secrétaire général, de remettre sur la table le chantier de la réforme. Il propose aux membres de s'inspirer du rapport déposé par le Groupe de personnalités⁷², ce qui va mener à la présentation de différents projets par des groupes d'États.

5.5.1. Le projet du G4⁷³

L'Allemagne, le Brésil, l'Inde et le Japon proposent d'amender l'article 23 de la Charte pour un élargissement du Conseil de quinze à 25 membres :

- Six nouveaux membres permanents : deux issus de l'Afrique, deux d'Asie, un d'Amérique latine et des Caraïbes et un d'Europe de l'ouest et des autres États ;
- Quatre nouveaux membres non permanents : un pour l'Afrique, un pour l'Asie, un pour l'Amérique Latine et les Caraïbes et un d'Europe de l'ouest et des autres États⁷⁴.

⁷¹ Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, *op. cit.*, p. 75.

⁷² Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, « Un monde plus sûr : notre affaire à tous », 2 décembre 2004, disponible sur : <https://www.un.org/french/secureworld/temp.html/>.

⁷³ Assemblée générale, Cinquante neuvième session, A/59/L.64, *Question de la représentation équitable et de l'augmentation des membres du Conseil de sécurité et autres questions*, 6 juillet 2005.

⁷⁴ *Ibid.*, point 1.

Régions	Nombre d'États par groupe régional	Sièges permanents existants	Nouveaux sièges permanents	Sièges avec mandat de deux ans (non renouvelable) existants	Nouveaux sièges avec mandat de deux ans (non renouvelable)	Total
Afrique	53	/	2	3	1	6
Asie	53	1	2	2	1	6
Europe occidentale et autres États	28	3	1	2	1	7
Europe orientale	22	1	/	1	/	2
Amérique latine et des Caraïbes	35	/	1	2	1	4
Total	191	5	6	10	4	25

En conséquence, la majorité dans le processus de décision au sein du Conseil de sécurité passerait de onze à quinze voix requises.

Il est demandé aux nouveaux membres permanents de soumettre leur candidature au Président de l'Assemblée générale une fois la résolution sur le projet du G4 adoptée. Les candidats devront ensuite recueillir la majorité des deux-tiers à l'Assemblée générale pour être élus⁷⁵.

Au sujet du veto, le G4 déclare que les nouveaux membres permanents « devraient avoir les mêmes responsabilités et obligations que les membres permanents actuels » mais qu'ils « ne devraient pas utiliser le droit de veto jusqu'à ce que la question de l'extension du droit de veto au nouveaux membres permanents soit décidée⁷⁶ ». Le seul privilège de cette nouvelle catégorie de membres serait donc la permanence. Ces derniers se sont accommodés de l'idée de ne pas pouvoir disposer du veto s'ils veulent une chance au Conseil de sécurité en tant que membres permanents. Il est évident que pour faire avancer le débat, il faut éviter à tout prix la question du veto.

Leur proposition de résolution prévoit une série de points sur les méthodes de travail pour améliorer la transparence et la légitimité du Conseil⁷⁷.

⁷⁵ *Ibid.*, points 2, 3 et 4.

⁷⁶ *Ibid.*, point 5, a et b, et point 7.

⁷⁷ *Ibid.*, point 8.

Le G4 semble aujourd'hui le groupe d'États le plus légitime à prétendre aux sièges permanents du Conseil de sécurité. Ils figurent parmi les économies mondiales les plus importantes, les plus grands contributeurs au budget de l'ONU et l'Inde et le Brésil sont parmi les États avec les populations les plus nombreuses⁷⁸. Le rapport du Groupe de personnalités propose de tenir compte de la philosophie de l'article 23 de la Charte et le G4 estime que si des sièges permanents doivent être attribués, ce sont ses quatre membres qui remplissent objectivement le mieux les critères pour les avoir.

Deux questions importantes se posent en lien avec l'Union européenne : le Brexit et la création d'un siège européen. L'attribution d'un siège à l'Allemagne en plus du siège britannique et du siège français aurait mené à une surreprésentation de l'Union européenne au sein du Conseil de sécurité, mais le Brexit vient rééquilibrer cette situation. L'UE continuerait d'être représentée par deux États uniquement, la France et l'Allemagne. Pour ce qui est des membres non permanents, il est intéressant de remarquer que l'UE comprend des membres qui sont à la fois du groupe régional « Europe occidentale et autres États » et du groupe régional « Europe orientale », ce qui induit qu'elle pourrait être d'autant plus représentée.

La composition actuelle des membres non permanents⁷⁹ en est un exemple parfait puisque trois parmi eux sont aussi membres de l'Union européenne, à savoir l'Allemagne et la Belgique — États du groupe régional « Europe occidentale et autres États » et l'Estonie — État du groupe régional « Europe orientale ».

Se pose aussi la question de remplacer le siège de la France — et le cas échéant, également celui de l'Allemagne si elle obtenait un siège — par un siège européen⁸⁰. Cette situation, cependant, apparaît comme irréalisable puisque les États membres de l'UE n'ont pas de position commune sur la réforme du Conseil de sécurité⁸¹.

La proposition du G4 est plutôt équilibrée en ce qu'elle propose deux sièges permanents pour les États africains. De plus, le G4 prévoit, même si les quatre pays qui le composent se porteraient évidemment officiellement candidats pour ces sièges permanents, que d'autres

⁷⁸ Shashi THAROOR, *op. cit.*, pp. 399-400. Cf. *supra*, point 4.2.

⁷⁹ Pour la composition actuelle du Conseil de sécurité, voy. <https://www.un.org/securitycouncil/fr/content/current-members>.

⁸⁰ La France et le Royaume-Uni n'ont jamais parlé au nom de l'Union européenne bien qu'ils doivent se plier aux règles des réunions d'information et de coordination prévues par l'article 19 du TUE. Voy. Alexandra NOVOSSELOFF, « L'élargissement du Conseil de sécurité : enjeux et perspectives », *Relations internationales*, 2006/4, n° 128, pp. 3-14, ici p. 11. L'Allemagne a proposé de remplacer le siège français par un siège européen en novembre 2018, voy. Xavier PACREAU, « La question de l'élargissement du Conseil de sécurité de l'ONU », 26 août 2019, disponible sur <https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/270782-la-question-de-lelargissement-du-conseil-de-securite-de-lonu>.

⁸¹ Ville LÄTTILÄ & Aleksii YLÖNEN, *op. cit.*, p. 172.

États des mêmes régions qu'eux pourraient se présenter en leur faisant concurrence. En se refusant le droit de veto, ils satisfont à la fois ceux qui sont pour la suppression de ce privilège et le P5 qui s'oppose à toute attribution de nouveaux droits de veto, et ceux qui aimeraient voir des droits de veto supplémentaires instaurés, puisque la question est reportée à une date ultérieure⁸².

Le projet du G4 n'est pas allé jusqu'au vote. Le soutien des 54 États africains, recherché en vain, n'arrivera jamais. Ils ont décidé d'adopter une position commune africaine afin de porter leur propre projet, qui pourtant n'est pas si différent de celui du G4⁸³.

5.5.2. La proposition du Groupe « Unis pour le consensus »⁸⁴

Le Groupe « Unis pour le consensus », ancien *Coffee Club*, est composé de l'Argentine, du Canada, de la Colombie, du Costa Rica, de la Corée du Sud, de l'Espagne, de l'Italie, de Malte, de Saint Marin, du Mexique, du Pakistan et de la Turquie.

Ces États proposent d'amender l'article 23 de la Charte pour passer à un Conseil de sécurité de 25 membres dont dix nouveaux membres non permanents renouvelables. Ils s'inspirent assez bien de la formule B proposée par le Groupe de personnalités⁸⁵, soit un élargissement des seuls membres non permanents.

Les vingt sièges non permanents renouvelables seraient distribués comme suit :

- Trois pour les États africains ;
- Trois pour les États d'Asie ;
- Deux pour l'Amérique latine et les Caraïbes ;
- Un pour l'Europe occidentale et les autres États ;
- Un pour l'Europe orientale.

⁸² Jean-Claude MPUTU INGOLE, *op. cit.*, p. 111.

⁸³ Cf. *infra*, point 5.5.4.

⁸⁴ Assemblée générale, Cinquante neuvième session, A/59/L.68, *Question de la représentation équitable et de l'augmentation des membres du Conseil de sécurité et autres questions*, 21 juillet 2005.

⁸⁵ Cf. *infra*, point 5.4.

Régions	Nombre d'États par groupe régional	Sièges permanents existants	Nouveaux sièges permanents	Sièges avec mandat de deux ans (non renouvelable) existants	Nouveaux sièges avec mandat de deux ans renouvelable	Total
Afrique	53	/	/	3	3	6
Asie	53	1	/	2	3	6
Europe occidentale et autres États	28	3	/	2	1	6
Europe orientale	22	1	/	1	1	3
Amérique latine et Caraïbes	35	/	/	2	2	4
Total	191	5	/	10	10	25

Leur élection devrait se faire en fonction de leur contribution au maintien de la paix internationale et de la sécurité et aux autres objectifs poursuivis par l'ONU, en tenant compte également d'une représentation géographique équitable. Le mandat de deux ans serait renouvelable directement sur décision des groupes régionaux respectifs et non plus par l'Assemblée générale. La permanence est un privilège qui pourrait donc être atteint par cette voie. Le Groupe ne prévoit pas de droit de veto.

La majorité dans le processus de décision au sein du Conseil de sécurité passerait de la sorte de onze à quinze voix requises. La proposition contient aussi de nouvelles méthodes de travail pour augmenter la transparence et encourager un usage consciencieux du droit de veto.

C'est surtout une contre-proposition adressée au G4⁸⁶. Le représentant de l'Italie déclarait que la proposition du G4 ne visait « qu'à favoriser de manière égoïste six pays au détriment de 180 autres États membres ». Il dénonçait la proposition empreinte d'arrogance de ces quatre pays et les accusait de faire du chantage financier en menaçant de supprimer des aides si leur projet ne remportait pas l'adhésion.

En outre, le Canada vantait les mérites démocratiques de la proposition du Groupe car « dans un système démocratique, l'électorat, en l'occurrence, les États Membres, doivent avoir le droit de choisir leurs représentants. Dans aucune démocratie, une seule élection suffit à élire, une fois pour toutes, le titulaire d'une charge élective ». Cette déclaration s'attaque de

⁸⁶ Jean-Claude MPUTU INGOLE, *op. cit.*, p. 112.

manière frontale à la permanence au sein du Conseil de sécurité. Augmenter le nombre des membres permanents aurait pour corollaire l'aggravation du caractère non démocratique du Conseil⁸⁷.

Cette proposition, plus soft que la proposition du G4 qui réclame des sièges permanents est plus susceptible de recevoir la bénédiction du P5 et pourrait même satisfaire le G4, puisqu'une certaine permanence peut tout de même être atteinte du fait que les mandats soient renouvelables.

L'absence de consensus a empêché tout vote de la proposition de résolution⁸⁸.

5.5.3. La proposition du « *Small 5* »⁸⁹

Le « *Small 5* » est un groupe de petits États composé du Costa Rica, de la Jordanie, du Liechtenstein, de la Suisse et de Singapour. Ils proposent non pas une réforme de l'article 23 sur la composition du Conseil mais une amélioration des méthodes de travail, qui ne nécessite pas de modification de la Charte. En effet, les premières victimes du manque de transparence au sein du Conseil sont les petits États⁹⁰. Se pencher sur la modification des méthodes de travail est un moyen pour ces États modestes de contourner le blocage de la réforme de la composition du Conseil⁹¹.

Dix-neuf mesures au total sont proposées. La priorité est accordée à la transparence, comme c'est le cas dans les autres projets abordant la même problématique. Cette proposition mérite d'être mentionnée en ce qui concerne le droit de veto. Les cinq États proposent que les membres permanents n'opposent pas leur veto en cas de génocide, de crime contre l'humanité ou de sérieuse violation du droit international humanitaire. Dans les autres situations, ils devront aussi expliquer par écrit les raisons qui les amènent à user de leur droit de veto⁹².

Aucune résolution n'a été prise pour adapter ces méthodes de travail, ni en 2005 lors de la première présentation du projet, ni en 2012 lors de la seconde. Les États permanents

⁸⁷ Nations Unies, Communiqué de presse, « Un Conseil de sécurité de 25 membres dont 20 non permanents : le Groupe 'Unis pour le consensus' porte à trois le nombre de projets de réforme dont l'Assemblée est saisie », 26 juillet 2005, disponible sur <https://www.un.org/press/fr/2005/AG10371.doc.htm>.

⁸⁸ Alexandra NOVOSSELOFF, *op. cit.*, p. 11.

⁸⁹ Assemblée générale, Soixantième session, A/60/L.49, *Question de la représentation équitable et de l'augmentation des membres du Conseil de sécurité et autres questions*, 17 mars 2006.

⁹⁰ Jean-Marc DE LA SABLIERE, *op. cit.*, p. 318.

⁹¹ Jean-Claude MPUTU INGOLE, *op. cit.*, p. 116.

⁹² Assemblée générale, Soixantième session, A/60/L.49, *op. cit.*, point 13.

estimaient que le « *Small 5* » allait au-delà d'une simple amélioration des méthodes de travail⁹³.

5.5.4. L'Union africaine et le Consensus d'Ezulwini⁹⁴

L'Union africaine, composée de 43 États africains⁹⁵, a présenté son propre projet de réforme de l'article 23 de la Charte sur base d'une position commune adoptée sous le nom de « Consensus d'Ezulwini ». Il s'agit d'augmenter la composition du Conseil de sécurité de quinze à 26 membres avec six nouveaux sièges permanents et cinq nouveaux sièges non permanents.

Ces sièges seraient répartis de la manière suivante :

- Sièges permanents : deux sièges aux États d'Afrique, deux aux États d'Asie, aucun pour l'Europe orientale, un pour les États d'Amérique latine et les Caraïbes et un pour les États d'Europe occidentale et les autres États ;
- Sièges non permanents : deux aux États d'Afrique, un siège pour les États d'Asie, un siège pour l'Europe orientale, un pour les États d'Amérique latine et les Caraïbes et aucun pour les États d'Europe occidentale et les autres États.

⁹³ Jean-Marc DE LA SABLIERE, *op. cit.*, p. 319.

⁹⁴ Assemblée générale, Cinquante neuvième session, A/59/L.67, *Question de la représentation équitable et de l'augmentation des membres du Conseil de sécurité et autres questions*, 14 juillet 2005.

⁹⁵ Afrique du Sud, Algérie, Angola, Botswana, Burkina Faso, Cameroun, Cap-Vert, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Égypte, Éthiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Jamahiriya arabe libyenne, Kenya, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Maurice, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Nigéria, Ouganda, République-Unie de Tanzanie, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Seychelles, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tchad, Tunisie, Zambie et Zimbabwe.

Régions	Nombre d'États par groupe régional	Sièges permanents existants	Nouveaux sièges permanents	Sièges avec mandat de deux ans (non renouvelable) existants	Nouveaux sièges avec mandat de deux ans (non renouvelable)	Total
Afrique	53	/	2	3	2	7
Asie	53	1	2	2	1	6
Europe occidentale et autres États	28	3	1	2	/	6
Europe orientale	22	1	/	1	1	3
Amérique latine et Caraïbes	35	/	1	2	1	4
Total	191	5	6	10	5	26

Les États permanents devraient disposer des mêmes prérogatives et privilèges que le P5 actuel, y compris le droit de veto. De tous les projets de réforme, celui de l'Union africaine est le seul à prévoir une extension du droit de veto⁹⁶. Bien que ses membres se déclarent contre le droit de veto en lui-même, ils estiment que tant qu'il existe, ils doivent l'avoir. Cela serait le seul moyen selon eux d'avoir un équilibre entre les puissances au Conseil de sécurité⁹⁷.

Ils estiment qu'il faut un équilibre quantitatif entre l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité et qu'il faut que l'élargissement du Conseil se fasse dans le sens d'une représentation géographique équitable. L'Afrique étant le seul continent à ne pas disposer d'un siège permanent, ils s'attribuent deux sièges⁹⁸ en réparant ce qu'ils appellent « une injustice historique⁹⁹ ».

Une autre spécificité du projet africain est qu'il est encore une fois le seul à proposer que les candidats soient désignés par leur organisation régionale¹⁰⁰. Il appartiendrait à l'Union africaine de sélectionner les deux pays africains auxquels attribuer un siège permanent, et il en irait de même pour les sièges non permanents. Bien que les États africains soient unis autour

⁹⁶ Alexandra NOVOSSELOFF, *op. cit.*, p. 7.

⁹⁷ Jean-Claude MPUTU INGOLE, *op. cit.*, p. 139.

⁹⁸ *Ibid.*, pp. 125-126.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 122.

¹⁰⁰ Alexandra NOVOSSELOFF, *op. cit.*, p. 11.

de leur projet, le consensus sur les deux candidats aux sièges permanents semble extrêmement difficile à atteindre au vu des divisions profondes que connaît le continent africain. Deux pays ne suffiraient pas à représenter l'Afrique dans toute sa diversité¹⁰¹. Plusieurs pays voudraient jouer ce rôle de représentation, tantôt des pays de l'Afrique subsaharienne, tantôt des pays de l'Afrique du nord¹⁰².

Le projet africain a en commun avec le projet du G4 qu'il garantit deux sièges permanents aux États africains. Cependant, les États africains vont plus loin en demandant non seulement un siège non permanent de plus mais également l'impossible, c'est-à-dire le droit de veto. D'aucuns diront que c'est à cause de la position rigide de l'Union africaine que le projet du G4 n'a pas abouti. En effet, sans les nombreuses voix des États africains, il est plus difficile d'atteindre la majorité nécessaire et de faire pression sur les membres permanents.

L'inflexibilité quant au droit de veto rend la proposition africaine impossible à satisfaire. Le ministre indien, Shashi Tharoor, fera remarquer en privé qu'*Ezulwini* « signifiait 'Paradis' mais qu'après des années à insister et à échouer pour obtenir le paradis, il était nécessaire pour les pays africains de se contenter de ce qui pouvait être réalisé sur terre¹⁰³ ».

Pourquoi les États africains tiennent-ils tant à leur position, vouée d'avance à l'échec, d'autant plus que le projet du G4 renforce considérablement leur position au Conseil de sécurité ? Certains auteurs avancent qu'ils ont été sensibles à l'influence des États-Unis et de la Chine, opposés au projet du G4¹⁰⁴, d'autres que plusieurs États africains préféreraient le *statu quo* plutôt que de voir l'Afrique du Sud et le Nigéria dominer¹⁰⁵.

¹⁰¹ « Il existe entre les Sud-Africains et les Nigériens une concurrence officieuse à travers, notamment, la volonté de jouer un rôle majeur sur le scène politique africaine. Au sein de ces candidatures subsahariennes, l'Égypte vient jouer les trouble-fête, au nom de la représentation de l'Afrique au nord du Sahara et du monde arabo-musulman. L'Égypte est, de fait, un pays leader au sein de la Ligue arabe, mais ne peut parler au nom de la région en raison de la concurrence avec les pays du Maghreb et de sa politique spécifique à l'égard d'Israël. De plus, l'Afrique noire ne se sent en rien représentée par une Égypte, perçue comme arabe et lointaine » (Alexandra NOVOSSELOFF, *op. cit.*, pp. 9-10).

¹⁰² Les candidats les plus sérieux sont l'Algérie, l'Afrique du Sud, l'Égypte, le Kenya, la Libye, le Nigeria et le Sénégal (*Ibid.*).

¹⁰³ « *Ezulwini meant Paradise ; but after years of insisting upon, and failing to obtain, Paradise, it was necessary for African countries to settle for what could be achieved on earth* » (Shashi THAROOR, *op. cit.*, p. 403).

¹⁰⁴ Jean-Marc DE LA SABLIERE, *op. cit.*, p. 316.

¹⁰⁵ *Ibid.*

5.6. Rapport du Groupe de travail à composition non limitée chargé d'examiner la question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres, ainsi que d'autres questions ayant trait au conseil de sécurité de 2007¹⁰⁶

Puisque les efforts du Groupe de travail à composition non limitée, installé en 1993, n'aboutiront malheureusement à aucun résultat concret en dix ans, la Présidente de l'Assemblée, Cheikha Haya Rashed Al-Khalifa, va, dans le contexte du Sommet mondial de 2005, nommer cinq « facilitateurs »¹⁰⁷ chargés d'entrer en concertation avec les États membres sur les cinq questions clefs¹⁰⁸.

On retrouve dans ce rapport une série d'idées de réformes liées à chacun des cinq thèmes ayant pour objectif de donner un point de départ à la réflexion des États membres. Les États pouvaient aussi avancer de nouvelles idées non proposées¹⁰⁹. Les facilitateurs ont dressé une liste de points importants à considérer pour faire progresser les négociations. Par exemple, il est enjoint aux États membres de faire preuve « de souplesse dans leurs positions pour que des résultats concrets puissent être obtenus¹¹⁰ ». Ils font aussi remarquer qu'aucune des positions adoptées par les principaux groupes de pays « ne semble avoir de chance de triompher en l'état actuel des choses¹¹¹ ».

Les facilitateurs vont ensuite tirer un bilan, assez imprécis, de la concertation avec les États¹¹². Il s'agit ici d'en reprendre simplement les idées principales.

5.6.1. Les catégories de membres

Sur la question des catégories de membres, beaucoup d'États sont partisans du maintien des deux catégories actuelles, c'est-à-dire la distinction entre permanents et non permanents.

¹⁰⁶ Rapport du Groupe de travail à composition non limitée chargé d'examiner la question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres, ainsi que d'autres questions ayant trait au Conseil de sécurité, 2007, disponible sur : [https://undocs.org/fr/A/61/47\(SUPP\)](https://undocs.org/fr/A/61/47(SUPP)).

¹⁰⁷ M. Ali Hachani, Représentant permanent de la Tunisie ; M. Andreas D. Mavroyiannis, Représentant permanent de Chypre ; Mme Mirjana Mladineo, Représentante permanente de la Croatie ; M. Heraldo Muñoz, Représentant permanent du Chili et M. Franck Majoor, Représentant permanent des Pays-Bas.

¹⁰⁸ Rapport du Groupe de travail à composition non limitée chargé d'examiner la question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres, ainsi que d'autres questions ayant trait au Conseil de sécurité, 2007, p. 9.

¹⁰⁹ *Ibid.*, pp. 10-14.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 7.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 11.

¹¹² *Ibid.*, pp. 15-25.

Certains proposent une nouvelle catégorie de membres permanents sans droit de veto et d'autres de simplement prolonger la durée du mandat des membres non permanents¹¹³.

5.6.2. Le droit de veto

Nombreux sont les États qui ont critiqué le droit de veto. Ils sont néanmoins conscients pour la plupart — à l'exception de l'Union africaine — que sa suppression n'est pas une perspective réaliste. Les États proposent donc de limiter son exercice, de refuser son octroi aux nouveaux membres, de préconiser un report de la question ou de le maintenir pour les nouveaux membres permanents.

Pour ce qui est de la limitation du droit de veto, il est suggéré de définir des situations dans lesquelles le droit serait suspendu. Il est aussi proposé de forcer à la motivation de son usage, d'interdire son usage si un État du P5 est partie à un différend, de réduire le poids du veto en exigeant le veto de deux États pour bloquer une résolution ou encore de limiter le nombre de fois qu'il peut être utilisé. D'autres encore ont proposé le recours au dispositif prévu par la résolution Dean Acheson de l'Assemblée générale¹¹⁴.

Les membres permanents ont fixé leurs propres limites, au-delà desquelles ils ne pourraient aller. Une réforme qui prévoirait l'abolition ou la modification du droit de veto n'est pas ratifiable. Ils n'accepteraient pas une réglementation contraignante de l'exercice de ce droit et ils n'admettraient pas non plus l'obligation de motiver son usage devant l'Assemblée générale. Le P5 subordonne l'augmentation des membres du Conseil de sécurité au maintien de leur droit de veto¹¹⁵.

Les États peuvent être répartis en trois catégories : a) les États qui considèrent que le droit de veto ne doit pas être accordé aux nouveaux membres permanents parce qu'il nuit à l'efficacité du Conseil ; b) ceux qui reportent la question du droit de veto en s'engageant de ne pas l'utiliser jusqu'alors ; c) ceux qui estiment que le droit de veto doit être accordé à tous les nouveaux membres permanents¹¹⁶.

La deuxième catégorie est celle dans laquelle se retrouvent la majorité des États, notamment le G4. Cette hypothèse concilie en effet les positions des États en faveur du droit de veto et ceux en faveur de sa suppression parce que l'un comme l'autre sont impossibles à

¹¹³ *Ibid.*, pp. 15-16.

¹¹⁴ *Ibid.*, pp. 16-19. Cf. *supra*, point 1.2.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 18.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 17.

obtenir aujourd'hui. Reporter la question permet de garder une chance d'atteindre l'objectif d'en disposer ou de le supprimer¹¹⁷.

Le Groupe de travail a fait valoir que la réforme dans son ensemble aboutirait à limiter ou encadrer l'influence des membres permanents et l'exercice du droit de veto. Une plus large composition du Conseil de sécurité permettrait aux autres États qui siègent au Conseil de faire pression sur les permanents. La minorité de blocage¹¹⁸ serait d'autant plus importante et la responsabilité d'user du droit de veto, d'autant plus lourde.

5.6.3. La représentation régionale

Sur la question de la représentation régionale, les États membres reconnaissent que la composition actuelle du Conseil de sécurité ne représente pas les réalités géopolitiques contemporaines. Certains proposent de se fonder sur l'article 23 de la Charte. D'autres ont ajouté qu'il fallait fixer des critères chiffrables — la population de l'État, l'effectif de son armée, etc — pour déterminer si un État est en mesure de contribuer aux objectifs de l'ONU¹¹⁹.

Même si la majorité des États veut conserver les divisions géographiques existantes¹²⁰, il existe une véritable volonté de remédier à la sous-représentation.

5.6.4. Le nombre de membres d'un Conseil de sécurité à composition élargie

Le rapport ne contient pas de propositions précises des États, il se limite à compiler des avis sur la question des critères qui doivent être pris en compte.

Aucun État n'est actuellement opposé à l'élargissement du Conseil de sécurité. Certains avancent des chiffres précis, d'autres se déclarent ouverts aux propositions¹²¹. Les vues quant au nombre précis de membres d'un Conseil de sécurité à composition élargie, bien qu'elles diffèrent d'un État à l'autre, ne paraissent pas inconciliables¹²².

¹¹⁷ Le Groupe de travail considère que la réforme du droit de veto ne saurait être une question laissée à la généralité des États membres. Si une réforme devait survenir, elle serait décidée en intégralité par les cinq puissances, du moins par les trois surpuissances (*Ibid.*).

¹¹⁸ Cf. *supra*, point 4.1.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 20.

¹²⁰ Soit les cinq divisions suivantes: Europe occidentale et autres États ; Europe orientale ; Asie ; Afrique et Amérique latine et Caraïbes.

¹²¹ *Ibid.*, p. 21.

¹²² *Ibid.*, p. 22.

5.6.5. Les méthodes de travail du Conseil de sécurité et les relations entre le Conseil et l'Assemblée

La majorité des États membres estime que les méthodes de travail font partie intégrante de la réforme du Conseil de sécurité et en constituent même un élément indispensable. Elles ont pour avantage qu'elles ne nécessitent pas de modifier la Charte¹²³. De nombreux États membres saluent tout particulièrement l'initiative des « *Small 5* »¹²⁴.

L'objectif premier est toujours d'augmenter la transparence. Il faut pour y parvenir une information adéquate sur les travaux du Conseil, un système de concertation et un mécanisme d'interaction entre les organes des Nations Unies¹²⁵.

En Annexe II du Rapport, au travers d'une lettre datée du 26 juin 2007, la Présidente de l'Assemblée générale appelle à passer au stade des négociations intergouvernementales.

5.7. Les négociations intergouvernementales

La résolution 62/557 de l'Assemblée générale¹²⁶ met en place le cadre des négociations intergouvernementales. Elle tient compte du rapport de 2007 rendu par le Groupe de travail à composition non limitée. Ce groupe a d'ailleurs été chargé de soumettre un nouveau rapport en février 2009¹²⁷.

Sur base de la résolution 62/557, les négociations intergouvernementales se concentrent sur trois points essentiels : a) les propositions des États membres et des groupes d'États ; b) les cinq questions principales, à savoir les catégories de membres, le droit de veto, la représentation régionale, la taille du Conseil et les méthodes de travail et les liens entre l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité ; c) les rapports du Groupe de travail à composition non limitée.

¹²³ *Ibid.*, p. 23.

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ *Ibid.*, pp. 23-24.

¹²⁶ Résolution 62/557 (LXII), Assemblée générale des Nations Unies, Question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres, ainsi que d'autres questions ayant trait au Conseil de sécurité, 15 septembre 2008, disponible sur : https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Decision%2062_557.pdf.

¹²⁷ Assemblée générale, Soixante troisième session, A/63/47, *Rapport du Groupe de travail à composition non limitée chargé d'examiner la question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres, ainsi que d'autres questions ayant trait au Conseil de sécurité*, 2009.

Dans le rapport de 2009, le Groupe de travail propose que les négociations intergouvernementales se passent dans le respect de certains principes et certaines conditions. Les négociations devront se mener durant des séances plénières informelles de l'Assemblée générale régies notamment par le respect de l'égalité souveraine des États membres, le respect de la représentation géographique équitable, la nécessité de parvenir à une solution négociée susceptible de rencontrer l'adhésion politique la plus large possible, bien au-delà de la majorité des deux-tiers et le caractère ouvert, inclusif, transparent, objectif et impartial de la procédure.

La première résolution sur les négociations intergouvernementales date du 10 septembre 2009¹²⁸. Elle reprend les positions générales des États sur les cinq questions principales. Le résultat est identique à ce qui avait été relevé dans le rapport de 2007¹²⁹ ; ces nouvelles négociations ne font donc pas avancer le débat.

En 2015, un document-cadre reprenant toutes les positions et les propositions de chacun est distribué aux États membres. Le but de ce document est d'aboutir à terme à des négociations basées sur un texte plutôt que de continuer les simples discussions. En 2019, un document reprenant des éléments de convergences a été distribué¹³⁰.

Depuis 2009, chaque année, les États membres prennent exactement la même décision de prolonger les négociations intergouvernementales¹³¹. Le 25 juin 2019, l'Assemblée générale a encore convenu, par décision orale, de poursuivre les négociations intergouvernementales pour l'année 2020¹³². Hélas, après plusieurs séries de négociations intergouvernementales, le

¹²⁸ Assemblée générale, Soixante troisième session, A/63/960, Les négociations intergouvernementales sur la question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres, ainsi que d'autres questions ayant trait au Conseil, 10 septembre 2009.

¹²⁹ La résolution commence par rappeler le rapport de 2007 et le bilan tiré des négociations intergouvernementales qui suit est identique à ce rapport.

¹³⁰ Ces documents de 2015 et de 2019 sont évoqués dans les communiqués de presse de l'Assemblée générale mais ils demeurent introuvables. Cela est fort probablement lié à l'opacité entourant ces négociations. Le Brésil s'en plaindra en juin 2019, réclamant un processus plus ouvert et plus transparent, notamment vu l'inexistence d'archives officielles et l'impossibilité d'accès à leurs sessions informelles (Nations Unies, Couverture des réunions, « L'Assemblée générale décide de poursuivre pour la onzième année consécutive ses négociations intergouvernementales sur la réforme du Conseil de sécurité », 25 juin 2019, disponible sur : <https://www.un.org/press/fr/2019/ag12157.doc.htm>). Sur le document-cadre, voy. Nations Unies, Couverture des réunions, « Assemblée générale: la réforme du Conseil de sécurité « record de longévité et de lenteur » comparée au mythe de Sisyphe », 25 novembre 2019, disponible sur : <https://www.un.org/press/fr/2019/ag12217.doc.htm>.

¹³¹ Elles figurent à la page 2 du document suivant : Assemblée générale, Documents officiels, Septante troisième session, A/73/PV.92, Question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres, ainsi que d'autres questions ayant trait au Conseil de sécurité, 25 juin 2019, disponible sur : <https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/73/PV.92>.

¹³² Nations Unies, Couverture des réunions, « L'Assemblée générale décide de poursuivre pour la onzième année consécutive ses négociations intergouvernementales sur la réforme du Conseil de sécurité », *op. cit.*

constat est qu'elles n'avancent pas¹³³. Les négociations intergouvernementales se tiennent depuis onze ans sur une question inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée depuis 1993, c'est-à-dire presque trente ans. Les États s'indignent de la lenteur des négociations.

Le 25 novembre 2019, le record de longévité des négociations intergouvernementales a été souligné lors de la séance plénière de l'Assemblée. L'Inde et le Japon diront que ce ne sont pas de véritables négociations mais des « répétitions pures et simples des mêmes déclarations ». L'Allemagne, représentant le G4, s'indignera que les négociations intergouvernementales ne servent qu'à répéter des positions déjà connues¹³⁴. Un ras-le-bol se fait ressentir au sein des États membres. Alors qu'en 2009, trois-quarts des États participent aux négociations¹³⁵, à partir de 2015, seul un quart des États y prend encore part¹³⁶.

5.8. L'évolution des positions et l'émergence de nouveaux groupes

Le G4 n'a eu de cesse de pousser son projet¹³⁷. Entre-temps, l'Allemagne, le Brésil et le Japon se sont aussi montrés ouverts à une solution de compromis en supportant la catégorie intermédiaire de sièges non permanents de longue durée, mais l'Inde y est restée opposée¹³⁸.

La Belgique est en faveur d'une réforme du Conseil de sécurité, comme officiellement déclaré sur le site du SPF Justice¹³⁹ ou encore comme annoncé par Didier Reynders, alors ministre des Affaires étrangères, dans un communiqué de presse sur la participation de la

¹³³ Jean-Marc DE LA SABLIERE, *op. cit.*, p. 316.

¹³⁴ Nations Unies, Couverture des réunions, « L'Assemblée générale décide de poursuivre pour la onzième année consécutive ses négociations intergouvernementales sur la réforme du Conseil de sécurité », *op. cit.*

¹³⁵ Assemblée générale, Soixante troisième session, A/63/960, Les négociations intergouvernementales sur la question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres, ainsi que d'autres questions ayant trait au Conseil, 10 septembre 2009, p. 25.

¹³⁶ Ville LÄTTILÄ & Alekski YLÖNENN, *op. cit.*, p. 168.

¹³⁷ En 2012, 80 États soutenaient la proposition du G4, ce qui est assez impressionnant pour un groupe qui n'en comprend que quatre. Voy. Center for UN Reform Education, « *Governing & Managing the Change at the United Nations* », septembre 2013, disponible sur : <https://centerforunreform.org/wp-content/uploads/2015/07/Governing-and-Managing-Change-Whole-Book.pdf>, p. 47.

¹³⁸ Ville LÄTTILÄ & Alekski YLÖNENN, *op. cit.*, p. 168.

¹³⁹ Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, « La Belgique au Conseil de sécurité de l'ONU », 2 janvier 2019, disponible sur : https://diplomatie.belgium.be/fr/newsroom/nouvelles/2019/la_belgique_au_conseil_de_securite_onu.

Belgique au Conseil en tant que membre non permanent en 2019-2020¹⁴⁰. Plusieurs documents révèlent qu'elle est particulièrement encline à supporter le projet du G4¹⁴¹.

Le Groupe « Unis pour le consensus »¹⁴² est quant à lui toujours opposé à de nouveaux sièges permanents. Il évoque les risques de problèmes de rivalité entre États issus d'une même région, que ce soit entre le Brésil et l'Argentine ou entre l'Inde et le Pakistan¹⁴³. Il est dorénavant en faveur d'une augmentation à 26 membres, avec onze nouveaux sièges non permanents et non plus seulement dix, le siège supplémentaire étant attribué aux petits États insulaires en développement¹⁴⁴. De plus, les mandats de ces nouveaux membres seraient non seulement directement renouvelables, comme prévu en 2005, mais aussi de longue durée.

Le Groupe d'États africains¹⁴⁵ maintient sa position basée sur le « Consensus d'Ezulwini ». Cependant, au vu des rivalités connues au sein du continent, certains États africains, entre autres l'Afrique du Sud et le Nigeria, sont prêts à soutenir le projet du G4¹⁴⁶.

De nouveaux groupes sont apparus. Nous en aborderons quatre, à savoir le L69, le CARICOM, le groupe des États arabes et le groupe ACT.

Le L69, apparu en 2007, est composé de 42 États en développement¹⁴⁷ d'Afrique, d'Amérique latine et des Caraïbes, d'Asie et du Pacifique. Ils comprennent aussi le Brésil et l'Inde, déjà membres du G4. En 2012, ils proposent de faire passer le Conseil de sécurité de

¹⁴⁰ Nations Unies, Centre régional d'information pour l'Europe occidentale, « Conférence de presse : La Belgique au Conseil de sécurité de l'ONU avec Didier Reynders », 14 janvier 2019, disponible sur : <https://unric.org/fr/conference-de-presse-la-belgique-au-conseil-de-securite-de-lonu-avec-didier-reynders/>.

¹⁴¹ Bardo FASSBENDER, « *The Projet of a Reform of the UN Security Council after the 2005 World Summit* », *op. cit.*, p. 399.

¹⁴² Une trentaine de pays soutiennent ce projet. Voy. Center for UN Reform Education, « *Governing & Managing the Change at the United Nations* », *op. cit.*, p. 51.

¹⁴³ Lesia DOROSH & Olha IVASECHKO, « *The UN Security Council Permanent Members' Veto Rights Reform in the Context of Conflict in Ukraine* », *Central European Journal of International and Security Studies*, Volume 12, No 2, pp. 157-185, ici p. 165.

¹⁴⁴ Nations Unies, Communiqué de presse, « L'Assemblée achève son débat sur la réforme du Conseil de sécurité marqué par le clivage entre les partisans et les opposants d'un consensus avant un texte de négociation », 26 novembre 2019, disponible sur : <https://www.un.org/press/fr/2019/ag12218.doc.htm>.

¹⁴⁵ L'Union africaine comprend maintenant 54 membres, c'est-à-dire tous les États du continent à l'exclusion du Maroc. Voy. Romain ESMENJAUD, « L'Union africaine 10 ans après », *Annuaire français de relations internationales*, Volume XIII, 2012, pp. 517-532, ici p. 517, note de bas de page n° 1.

¹⁴⁶ Ville LÄTTILÄ & Aleksii YLÖNENN, *op. cit.*, p. 169.

¹⁴⁷ Barbades, Bénin, Bhoutan, Brésil, Burundi, Cap Vert, les Fidji, Grenade, Guyane, Haïti, Inde, Jamaïque, Libéria, Île Maurice, Nauru, Nigeria, les Palaos, Papouasie Nouvelle-Guinée, Rwanda, Saint Vincent les Grenadines, les Seychelles, les Îles Salomon, Afrique du Sud, Tuvalu et Vanuatu. Voy. *L69 draft resolution 2012, Reform of the Security Council*, disponible sur : https://centerforunreform.org/wp-content/uploads/2019/08/L69-and-CARICOM-resolutions-pdf2_0.pdf.

quinze à 27 membres avec six nouveaux sièges permanents et six nouveaux sièges non permanents¹⁴⁸ :

- Sièges permanents : deux d’Afrique, deux d’Asie, un d’Amérique latine et des Caraïbes et un d’Europe occidentale et autres États ;
- Sièges non permanents : deux d’Afrique, un d’Asie, un d’Amérique latine et des Caraïbes, un d’Europe orientale et un pour les petits États insulaires en développement.

Régions	Nombre d’États par groupe régional	Sièges permanents existants	Nouveaux sièges permanents	Sièges avec mandat de deux ans (non renouvelable) existants	Nouveaux sièges avec mandat de deux ans (non renouvelable)	Total
Afrique	53	/	2	3	2	7
Asie	53	1	2	2	1	6
Europe occidentale et autres États	28	3	1	2	/	6
Europe orientale	22	1	/	1	1	3
Amérique latine et Caraïbes	35	/	1	2	1	4
Total	191	5	6	10	5 + 1 aux petits États insulaires en développement (6)	26 + 1 aux petits États insulaires en développement (27)

La Communauté des Caraïbes ou « CARICOM¹⁴⁹ » propose aussi, en 2013¹⁵⁰, d’élargir la composition des deux catégories existantes. Leur projet ressemble à s’y méprendre à celui du L69, à quelques virgules près¹⁵¹.

¹⁴⁸ Pour le texte complet de la proposition, voy. *ibid.*

¹⁴⁹ Le CARICOM est composé des États suivants : Antigua-et-Barbuda, les Bahamas, la Barbade, Belize, la Dominique, Grenade, le Guyana, Haïti, la Jamaïque, Montserrat, Saint-Christophe-et-Niévès, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, le Suriname et Trinité-et-Tobago. Voy. *CARICOM draft resolution 2013, Reform of the Security Council*, disponible sur : https://centerforunreform.org/wp-content/uploads/2019/08/L69-and-CARICOM-resolutions-pdf2_0.pdf.

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ Voir une comparaison sur : https://centerforunreform.org/wp-content/uploads/2019/08/L69-and-CARICOM-resolutions-pdf2_0.pdf

Le Groupe des États arabes, composé de 22 États, demande simplement un siège permanent pour les pays arabes, pour représenter leur population de 350 millions d'habitants¹⁵².

Enfin, le groupe « Responsabilité, Cohérence et Transparence » (ACT pour « *Accountability, Transparency, Coherence* »), propose seulement d'améliorer les méthodes de travail du Conseil de sécurité. Il s'agit d'une version plus large du *Small 5*, composé de 21 petits États. Leur projet porte sur un Code de conduite dans lequel les membres du Conseil s'engageraient volontairement à ne pas user du veto dans certains cas. Ce Code de conduite a reçu le soutien de plus de 100 États membres. Ces petits États ont toutefois proposé par le passé une nouvelle catégorie de sièges de huit à dix ans, avec possibilité de réélection immédiate¹⁵³.

5.9. Les membres permanents et la réforme du Conseil de sécurité

Même si les membres permanents ne cessent de répéter que la réforme du Conseil de sécurité est nécessaire pour plus de légitimité, leurs positions sur le sujet restent évasives. La France et le Royaume-Uni sont les seuls à supporter ouvertement un projet, celui du G4¹⁵⁴. Les États-Unis sont pour leur part d'accord pour une expansion modeste des deux catégories de membres mais sont contre l'octroi du veto. La venue de l'Allemagne et du Japon au sein du Conseil leur serait très favorable car ils gagneraient deux alliés supplémentaires¹⁵⁵. Pourtant, les États-Unis se sont contentés de supporter uniquement le Japon¹⁵⁶.

La Chine est relativement taiseuse quant au projet de réforme. En tous les cas, elle soutient que dans l'hypothèse où de nouveaux membres permanents seraient installés, il ne devrait s'agir que de pays en voie de développement. Cela lui permet d'exclure les alliés américains du G4, l'Allemagne et le Japon¹⁵⁷. La Russie est elle aussi pour une expansion modeste et ne voudrait pas d'un Conseil supérieur à vingt membres. Elle reste catégorique sur le droit de veto, qu'on ne doit ni abolir, ni limiter, ni étendre.

¹⁵² Ville LÄTTILÄ & Aleksii YLÖNENN, *op. cit.*, p. 170 et Nations Unies, Couverture des réunions, « Assemblée générale: la réforme du Conseil de sécurité « record de longévité et de lenteur » comparée au mythe de Sisyphe », *op. cit.*

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ La France serait même pour une extension du droit de veto aux nouveaux membres permanents mais le Royaume-Uni ne partage pas cette position (Ville LÄTTILÄ & Aleksii YLÖNENN, *op. cit.*, p. 171).

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ Bardo FASSBENDER, « *The Project of a Reform of the UN Security Council after the 2005 World Summit* », *op. cit.*, p. 401.

¹⁵⁷ Ville LÄTTILÄ & Aleksii YLÖNENN, *op. cit.*, p. 171 et Alexandra NOVOSSELOFF, *op. cit.*, p. 8.

6. RÉFLEXION SUR LA RÉFORME DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

Si l'ONU devait être créée en 2020 sur base de la même idée que celle de 1945 — membres permanents avec droit de veto et membres non permanents —, sa composition serait logiquement élargie par rapport à celle que l'on connaît depuis la réforme de 1963. Puisqu'il y a plus de pays au sein de l'ONU, il y aurait plus de membres au Conseil de sécurité.

On y trouverait donc plus de membres permanents avec un droit de veto — peut-être au détriment de la France et du Royaume-Uni — et plus de membres non permanents. L'expérience nous montre néanmoins que la généralisation du droit de veto rendrait l'ONU d'autant plus inefficace. En conséquence, il ne faut pas partir du postulat de base de 1945 selon lequel un siège permanent est nécessairement combiné au droit de veto. Non seulement le droit de veto pourrait porter préjudice à l'ONU dans son intégralité, mais même la permanence pose problème ; des États légitimes à cette place à une époque donnée peuvent ne plus l'être du tout dans le futur.

Du coup, la rigidité de la position africaine, sourde à cet argument pourtant évident, suscite l'incompréhension la plus totale et bloque toute possibilité de réforme. Non seulement personne ne votera en faveur du projet africain mais en plus il mobilise une cinquantaine d'États sur une idée sans avenir, États qui pourraient apporter leur soutien à un autre projet viable. Tout autre projet ayant des chances réelles d'être réalisé part avec un handicap de 54 voix sur 193.

L'octroi du droit de veto à plus de membres n'aurait pour seul effet que d'empirer la situation. Plus des membres ont la possibilité d'actionner leur droit de veto, plus l'adoption de résolutions s'en verra complexifiée, plus le Conseil sera paralysé, et plus l'ONU sera inefficace car inactive. Alors que le droit de veto était une condition indispensable à la viabilité de l'ONU, sa surabondance causerait aujourd'hui sa mort.

En 1945, il était certain qu'avec ou sans droit de veto, aucune décision ne serait applicable dans les faits aux grandes puissances contre leur volonté. Le droit de veto a été le moyen de préserver la crédibilité de l'ONU en empêchant des violations de la Charte. Les décennies suivantes nous montrent que les membres permanents ont utilisé leur veto non seulement contre des décisions qui s'adressaient à eux directement, mais également contre des décisions qui ne les concernaient pas du tout, menant à l'inefficacité de l'ONU. Sans droit de veto, certes l'État pourrait ne pas respecter les résolutions qui le visent directement, en violation de la Charte, mais il ne saurait pas agir contre les décisions adoptées qui ne le concernent pas. Ainsi, le système y gagnerait en efficacité de ne pas octroyer le droit de veto aux nouvelles puissances qui intégreraient les membres permanents.

Alors que réclamer le droit de veto est illusoire, demander le privilège de la permanence relève du champ des possibles. Néanmoins, deux obstacles se dressent : il n'y a pas de consensus sur les candidats et, de plus, les États ont chacun peur de voir leurs rivaux atteindre ces postes d'importance.

En conclusion, la réforme la plus susceptible d'être réalisée est une réforme qui ressemblerait à celle de 1963, c'est-à-dire une augmentation des membres non permanents, sans privilèges. À cet égard, la proposition d'une nouvelle catégorie de membres non permanents avec un mandat renouvelable plus long que les deux années actuelles paraît atteindre un certain équilibre. Une certaine forme de permanence pourrait tout de même être atteinte sur base électorale, puisque le mandat serait directement renouvelable. Elle devrait toutefois se mériter, elle ne serait pas une sorte de « droit héréditaire » comme celui dont bénéficient les cinq membres permanents.

C'est précisément la proposition du Groupe « Unis pour le consensus », qui serait d'ailleurs la plus à même d'aboutir si le G4 s'y ralliait. Il faudrait que le G4 abandonne son caprice du siège permanent et que les quatre États qui le composent réfléchissent à un moyen de se rapprocher de cette permanence qu'ils estiment mériter d'une manière que les États permanents accepteraient, c'est-à-dire indirectement par les sièges à mandat renouvelable. Après quinze ans de surplace, il est peut-être temps de se départir de cette condition *sine qua non* de permanence qu'ils poursuivent depuis le départ et de rejoindre le Groupe « Unis pour le consensus ». L'Union africaine devrait en faire de même. Les États doivent raisonner en termes de pragmatisme, et non d'idéal.

CONCLUSION — LA DIFFICULTÉ D'UNE RÉFORME

L'incapacité du Conseil de sécurité à se réinventer face à un monde qui change a pour conséquence une perte de légitimité qui, bien qu'unaniment reconnue, reste sans solution.

En 1963 a eu lieu la seule et unique réforme de la composition du Conseil de sécurité en réaction à l'augmentation des membres de l'ONU, passés de 51 en 1945 à 113 cette année-là, augmentation qui nécosait son fonctionnement. La solution avait été d'augmenter les membres non permanents de six à dix. L'ONU, cette année sur le point de fêter ses 75 ans, n'a pas connu d'autre réforme que celle-là alors qu'elle compte actuellement 193 membres et que c'est le même mal qui la gangrène ; un traitement similaire doit être appliqué, soit une réforme.

Les États ne contestent pas le besoin criant d'une réforme mais leur grand nombre rend la discussion pratiquement impossible. Pour contrer cela, ils se sont alors rassemblés en groupes plus ou moins conséquents, sur base de leurs intérêts communs. Chacun d'eux a proposé son projet, traitant tantôt des catégories des membres, tantôt de leur nombre ou encore du droit de veto. En fin de compte, ces travaux n'ont pas permis de débiter la moindre réforme. En effet, aucune résolution n'a été présentée à l'Assemblée générale. Ajoutons à cela l'obstination parfois incompréhensible de certains États qui refusent de souscrire à un projet qui pourtant défend aussi leurs intérêts.

La situation n'est catastrophique que si l'on se concentre sur ce qui suscite le désaccord. Une lueur d'espoir existe en ce que tous les États sont d'accord sur deux points : l'amélioration des méthodes de travail, qui ne nécessite pas de révision formelle de la Charte, et l'augmentation des membres non permanents, qui était précisément l'objet de la réforme de 1963.

Pourquoi l'idée de réforme est-elle toujours au point mort malgré cette position commune ? Parce que la façon de procéder n'est clairement pas la bonne. Les négociations intergouvernementales consistent pour les États à simplement réaffirmer leurs positions sans jamais les amender. Ils stagnent, sans faire avancer le débat, depuis trente ans.

Pour que la réforme aboutisse, les États doivent user de la méthode classique de droit international public qu'est la négociation sur base d'un texte. Le Groupe de travail a fixé cinq questions, parmi lesquelles figure justement la question de l'augmentation des membres. Une subdivision de celle-ci est l'augmentation des membres non permanents, dont on sait qu'elle suscite déjà un consensus sur son principe. L'affirmation formelle de cette position commune constituerait l'assurance d'une réforme *a minima*. Même si ce n'est qu'une sous-question qui

trouve réponse, elle règle déjà une partie importante du problème de représentativité. Ensuite, les autres questions sur lesquelles les États s'éparpillent seraient mises au vote une par une et la proposition qui recueillerait la majorité requise ferait partie de la réforme globale.

Autrement dit, on procéderait à la réforme petit à petit, question par question, en ne la mettant en route qu'une fois qu'une majorité se serait dégagée pour chacune de ces questions. Il ne faudrait pas organiser un ultime vote sur le texte global reprenant toutes les questions déjà validées. Si c'était le cas, certains États qui auraient obtenu gain de cause sur une proposition mais dont l'opinion aurait été rejetée sur une autre risqueraient de bloquer le processus en refusant de voter la réforme dans son ensemble.

Les négociations intergouvernementales prennent tout leur sens dans le laps de temps précédant la mise au vote d'une question. Au lieu de consister à consulter les États uniquement pour connaître leur position, comme elles l'ont fait jusqu'alors, elles auraient pour objectif de déterminer vers quel compromis chaque État serait prêt à tendre.

Si le veto est le droit le plus controversé du Conseil, il est évident qu'il n'y sera pourtant apporté aucun changement, c'est-à-dire ni extension, ni limitation, ni *a fortiori* suppression pure et simple. Il faudra donc se contenter des assouplissements qu'il connaît déjà, tels que la méthode du consensus, l'abstention, le silence ou l'absence. Il reste aussi à espérer que l'emploi du mécanisme permis par la résolution Dean Acheson, bien que contesté, se généralise dans la pratique de l'ONU.

Le compromis et les concessions mutuelles qu'il implique sont centraux dans le cadre des relations internationales. Lorsque les intérêts divergent et que le besoin de coopération se fait impérieux, aucune sortie de crise n'est envisageable sans souplesse. Même si l'Histoire nous rassure sur l'efficacité du consensus pour résoudre des situations inextricables, une négociation avec 193 parties autour de la table est sans précédent.

Il n'y a plus qu'à attendre que les États, touchés par la sagesse, réaliseront qu'une réforme qu'ils ne valident pas dans son intégralité leur servira plus que de maintenir le *statu quo*.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- CORTEN, O., HOFER, A., RUYS, T., *The Use of Force in International Law: A Case-Based Approach*, Oxford, Oxford University Press, 2018, 750 pages.
- DE LA SABLIERE, J.-M., *Le Conseil de sécurité des Nations Unies : Ambitions et limites*, Bruxelles, Larcier, 2018, 352 pages.
- FASSBENDER, B., *UN Security Council Reform and the Right of Veto. A Constitutional Perspective*, Boston, La Haye et Londres, Kluwer Law International, 1998, 421 pages.
- GERBET, P., GHEBALI, V.-Y., MOUTON, M.-R., *Le rêve d'un ordre mondial : de la SDN à l'ONU*, Paris, Imprimerie nationale, 1996, 498 pages.
- KAUFMANN, J., *United Nations Decision Making*, Rockville, Sijthoff & Noordhoff, 1980, 283 pages.
- KELSEN, H., *The Law of the United Nations: A Critical Analysis of its Fundamental Problems*, The London Institute of World Affairs, Clark, Lawbook Exchange, 2011, 1014 pages.
- KOLB, R., *Introduction au droit des Nations Unies*, Bâle et Bruxelles, Helbing Lichtenhahn et Bruylant, 2008, 350 pages.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E., *Voting & the handling of disputes in the Security Council*, New York, Praeger, 1950, 189 pages.

ARTICLES

- BLAISE, N., « La responsabilité de protéger : les écueils d'une consécration juridique tant étendue », *Revue de droit international et de droit comparé*, No 4, 2011, pp. 577-599.
- BLUM, Y. Z., « *Proposals for UN Security Council Reform* », *American Journal of International Law*, Volume 99, No 3, 2005.
- CASSAN, H., « Le consensus dans la pratique des Nations Unies », *Annuaire français de droit international*, Volume 20, 1974, pp. 456-485.
- DOROSH, L., IVASECHKO, O., « *The UN Security Council Permanent Members' Veto Rights Reform in the Context of Conflict in Ukraine* », *Central European Journal of International and Security Studies*, Volume 12, No 2, pp. 157-185.
- ESMENJAUD, R., « L'Union africaine 10 ans après », *Annuaire français de relations internationales*, Volume XIII, 2012, pp. 517-532.
- FASSBENDER, B., « *The Project of a Reform of the UN Security Council after the 2005 World Summit* », *2 Int'l Org. L. Rev.* 391, 2005, pp. 391-402.

- GONZÁLEZ, J. L. S., CRESPO, O. G., GARCÍA, P. A. V., « *Theoretical Legal Assumptions for the United Nations Security Council Reform* », *Technium Social Sciences Journal*, Volume 4, 2020, pp. 73-83.
- GOURY, B., « Conseil de sécurité et droit de veto », *Association Après-demain*, No 35, pp. 17-19.
- HINDAWI, C., « Irak : D'une guerre à l'autre ou un retour sur les ambiguïtés de la résolution 687 (1991) du Conseil de sécurité », *Études internationales*, Vol. 37, 2006, pp. 357-382.
- LÄTTILÄ, V., YLÖNEN, A., « *United Nations Security Council Reform Revisited: A Proposal* », *Diplomacy & Statecraft*, 30:1, 2019, pp. 164-186.
- LEPRETTE, J., « Le Conseil de sécurité et la Résolution 377 A (1950) », *Annuaire français de droit international*, Volume 34, 1988, pp. 424-435.
- MAZERON, F., « Le contrôle de légalité des décisions du Conseil de Sécurité — Un bilan après les ordonnances Lockerbie et l'arrêt Tadic », *Revue Québécoise de droit international*, Volume 10, 1997, pp. 105-136.
- NOVOSSELOFF, A., « L'élargissement du Conseil de sécurité : enjeux et perspectives », *Relations internationales*, 2006/4, n° 128, pp. 3-14.
- RUDZINSKI, A. W., « *The so-called double veto. Some changes in the voting practice of the Security Council* », *The American Journal of International Law*, Volume 45, No 3, 1951, pp. 443-461.
- THAROOR, S., « *Security Council Reform: Past, Present, and Future* », *Ethics & International Affairs*, No 4, pp. 397-406.
- WILCOX, F. O., « *The Yalta Formula* », *The American Political Science Review*, No 5, Volume 39, 1945, pp. 943-956.

THESES DE DOCTORAT

- MPUTU INGOLE, J.-C., *La réforme du Conseil de sécurité et les relations internationales : Processus, Acteurs et Enjeux*, Tome 1, Liège, Université de Liège, 2013, 261 pages.

DOCUMENTS DES NATIONS UNIES

- Assemblée générale, Cinquante neuvième session, A/59/L.64, *Question de la représentation équitable et de l'augmentation des membres du Conseil de sécurité et autres questions*, 6 juillet 2005.
- Assemblée générale, Cinquante neuvième session, A/59/L.67, *Question de la représentation équitable et de l'augmentation des membres du Conseil de sécurité et autres questions*, 14 juillet 2005.

- Assemblée générale, Cinquante neuvième session, A/59/L.68, *Question de la représentation équitable et de l'augmentation des membres du Conseil de sécurité et autres questions*, 21 juillet 2005.
- Assemblée générale, Soixantième session, A/60/L.49, *Question de la représentation équitable et de l'augmentation des membres du Conseil de sécurité et autres questions*, 17 mars 2006.
- Assemblée générale, Soixante troisième session, A/63/47, *Rapport du Groupe de travail à composition non limitée chargé d'examiner la question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres, ainsi que d'autres questions ayant trait au Conseil de sécurité*, 2009.
- Assemblée générale, Soixante troisième session, A/63/960, *Les négociations intergouvernementales sur la question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres, ainsi que d'autres questions ayant trait au Conseil*, 10 septembre 2009.
- Assemblée générale, Septante troisième session, A/73/PV.92, *Question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres, ainsi que d'autres questions ayant trait au Conseil de sécurité*, 25 juin 2019, disponible sur : <https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/73/PV.92>.
- Center for UN Reform Education, « *Governing & Managing the Change at the United Nations* », septembre 2013, disponible sur : <https://centerforunreform.org/wp-content/uploads/2015/07/Governing-and-Managing-Change-Whole-Book.pdf>.
- *Documents of the United Nations Conference on international organization in San Francisco*, Volume I, General, Londres et New York, United Nations, 1945, 730 pages.
- L69 and CARICOM draft resolution 2012, Reform of the Security Council, disponible sur : https://centerforunreform.org/wp-content/uploads/2019/08/L69-and-CARICOM-resolutions-pdf2_0.pdf.
- Nations Unies, Centre régional d'information pour l'Europe occidentale, « Conférence de presse : La Belgique au Conseil de sécurité de l'ONU avec Didier Reynders », 14 janvier 2019, disponible sur : <https://unric.org/fr/conference-de-presse-la-belgique-au-conseil-de-securite-de-lonu-avec-didier-reynders/>.
- Nations Unies, Communiqué de presse, « Un Conseil de sécurité de 25 membres dont 20 non permanents : le Groupe 'Unis pour le consensus' porte à trois le nombre de projets de réforme dont l'Assemblée est saisie », 26 juillet 2005, disponible sur <https://www.un.org/press/fr/2005/AG10371.doc.htm>.
- Nations Unies, Communiqué de presse, « Un Conseil de sécurité de 25 membres dont 20 non permanents : le Groupe 'Unis pour le consensus' porte à trois le nombre de projets de réforme dont l'Assemblée est saisie », 26 juillet 2005, disponible sur <https://www.un.org/press/fr/2005/AG10371.doc.htm>.

- Nations Unies, Communiqué de presse, « L'Assemblée achève son débat sur la réforme du Conseil de sécurité marqué par le clivage entre les partisans et les opposants d'un consensus avant un texte de négociation », 26 novembre 2019, disponible sur : <https://www.un.org/press/fr/2019/ag12218.doc.htm>.
- Nations Unies, Couverture des réunions, « L'Assemblée générale décide de poursuivre pour la onzième année consécutive ses négociations intergouvernementales sur la réforme du Conseil de sécurité », 25 juin 2019, disponible sur : <https://www.un.org/press/fr/2019/ag12157.doc.htm>.
- Nations Unies, Couverture des réunions, « Assemblée générale: la réforme du Conseil de sécurité « record de longévité et de lenteur » comparée au mythe de Sisyphe », 25 novembre 2019, disponible sur : <https://www.un.org/press/fr/2019/ag12217.doc.htm>.
- Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, « Un monde plus sûr : notre affaire à tous », 2 décembre 2004, disponible sur : <https://www.un.org/french/secureworld/temp.html/>.
- Rapport du Groupe de travail à composition non limitée chargé d'examiner la question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres, ainsi que d'autres questions ayant trait au Conseil de sécurité, 2007, disponible sur : [https://undocs.org/fr/A/61/47\(SUPP\)](https://undocs.org/fr/A/61/47(SUPP)).
- RAZALI, I., « *Razali Reform Paper* », 20 mars 1997, disponible sur : <https://www.globalpolicy.org/security-council/security-council-as-an-institution/41310-razali-reform-paper.html>.

RESOLUTIONS DE L'ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES

- Résolution 1991 (XVIII), Assemblée générale des Nations Unies, Question d'une représentation équitable au Conseil de sécurité et au Conseil économique et social, 17 décembre 1963, disponible sur : [https://undocs.org/fr/A/RES/1991\(XVIII\)](https://undocs.org/fr/A/RES/1991(XVIII)).
- Résolution 47/62 (XLVII), Assemblée générale des Nations Unies, Question d'une représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres, 11 décembre 1992, disponible sur : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/082/53/IMG/N9308253.pdf?OpenElement>.
- Résolution 48/26 (XLVIII), Assemblée générale des Nations Unies, Question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres, 3 décembre 1993, disponible sur : <https://undocs.org/fr/A/RES/48/26>.
- Résolution 53/30 (LIII), Assemblée générale des Nations Unies, Question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres et questions connexes, 23 novembre 1998, disponible sur : <https://undocs.org/fr/A/RES/53/30>.

- Résolution 62/557 (LXII), Assemblée générale des Nations Unies, Question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres, ainsi que d'autres questions ayant trait au Conseil de sécurité, 15 septembre 2008, disponible sur : https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Decision%2062_557.pdf.

DIVERS

- CORELL, H., « *Reflections on Responsibility to protect* », *Workshop on Humanitarian Intervention*, Malmö, 2010.
- PACREAU, X., « La question de l'élargissement du Conseil de sécurité de l'ONU », 26 août 2019, disponible sur <https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/270782-la-question-de-lelargissement-du-conseil-de-securite-de-lonu>.
- Rapport de la C.I.I.S.E., *La Responsabilité de protéger*, Ottawa, Centre de recherches pour le développement international, 2001.
- Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, « La Belgique au Conseil de sécurité de l'ONU », 2 janvier 2019, disponible sur : https://diplomatie.belgium.be/fr/newsroom/nouvelles/2019/la_belgique_au_conseil_de_securite_onu.