

# RÉFORME DU FONCTIONNEMENT DU CONSEIL OU LE CONSEIL COMME INSTITUTION INTERNATIONALE : QUE PEUT-ON FAIRE SANS MODIFIER LA CHARTE ?

Olivier de Frouville \*

A la question : « Que peut-on faire en modifiant la Charte ? », on aurait tendance à répondre : « Rien ». Mais à la question « Que peut-on faire *sans modifier* la Charte », on aurait presque envie de répondre : « Tout » ou « presque tout ». L'expérience déjà accumulée le montre amplement : certes, une évolution qui serait une révolution semble difficile, voire inaccessible, mais la réforme est possible : une réforme des petits pas, une réforme de juriste, paragraphe par paragraphe, alinéa par alinéa. Mais qui nous dit que cette réforme ne prépare pas la révolution de demain ? Pour y voir clair dans ce débat assez complexe pour un observateur extérieur, il faut revenir brièvement aux concepts qui le sous-tendent. On s'attardera ensuite quelque peu sur le processus de réforme lui-même, avant d'interpréter ses résultats à la lumière des concepts dégagés initialement.

## Les concepts

La plupart des concepts sont d'ailleurs explicitement énoncés dans les discours des Etats et des autres acteurs, ainsi que dans les textes adoptés par le Conseil lui-même. Si l'on y regarde de près, un premier couple de concepts semble surdéterminer l'ensemble de la question, comme deux principes directeurs unis dans une relation dialectique : efficacité et légitimité.

D'un côté, on veut un organe qui soit apte à réagir, y compris dans l'urgence, aux défis multiples qui sont lancés au maintien de la paix et de la sécurité. De l'autre, on veut un organe qui soit plus légitime. Le point de départ n'est pas le même : on reconnaît au Conseil, dans son fonctionnement actuel, une certaine efficacité, tout en considérant qu'il faudrait aller plus loin et surtout éviter les cas de blocage total, où le Conseil devient totalement inopérant ; en revanche, presque tous les Etats membres – sauf peut-être les membres permanents, et encore – et tous les autres acteurs, considèrent que la légitimité du Conseil est très faible. Et l'on craint que ce déficit de légitimité, à force, ne vienne porter préjudice à l'efficacité du Conseil. On perçoit donc la dialectique qui existe entre les deux termes : trop de légitimité risque de tuer l'efficacité, mais trop peu la tuera tout autant. Les tentatives de réforme portent par conséquent essentiellement sur des efforts tendant à donner plus de légitimité au Conseil : comment trouver un point d'équilibre aux termes duquel le Conseil renforcerait sa légitimité sans perdre son efficacité, voire en renforçant son efficacité ? Là est la grande difficulté de l'exercice.

Dans le contexte du débat sur le Conseil de sécurité, le concept de « légitimité » renvoie essentiellement à deux autres concepts : la *démocratie* et la *responsabilité* (*accountability* en anglais), l'un et l'autre étant d'ailleurs liés.

Aux Nations Unies, le concept de « démocratie » est source de malentendus récurrents : le double-sens qui prévalait pendant la Guerre froide – avec d'un côté les démocraties populaires et de l'autre les démocraties libérales – a laissé la place à une grande confusion conceptuelle et à des

---

\* L'auteur tient à remercier Anaïs Schill, doctorante au C.R.D.H. et Gesa Dannenberg, docteur du C.R.D.H., pour leur relecture attentive et leurs suggestions. L'auteur s'exprime ici à titre personnel.

controverses nourries sur le sens, la définition ou même le bien-fondé de telle ou telle conception de la démocratie. On comprend que, dans ce contexte, on ne rencontre que rarement le terme dans les discours des Etats ou dans les documents du Conseil de sécurité relatifs à la réforme. Cela ne veut pas dire que le concept de démocratie lui-même, ou en tout cas que les principes qui découlent du concept de démocratie soient absents.

A côté de la responsabilité/*accountability*, trois termes reviennent en effet de manière récurrente, tous trois, selon nous, étroitement reliés au concept de démocratie : la *représentativité*, la *transparence*, et la *participation*. L'idée de *représentativité* renvoie au modèle de la *démocratie représentative* qui postule en substance que le peuple (le *demos*) ne peut exercer le pouvoir que par l'intermédiaire de *représentants*, élus, désignés ou auto-proclamés. Au Conseil de sécurité, le terme de représentativité recouvre l'ensemble des débats qui portent sur la question de la composition du Conseil de sécurité, à savoir la question de son élargissement à de nouveaux Etats permanents ou non permanents<sup>1</sup>. Ce sont évidemment ces débats qui mobilisent le plus non seulement les Etats mais aussi l'opinion publique. Lorsqu'on évoque la « réforme du Conseil de sécurité » en général, on pense immédiatement à la question de l'élargissement.

Les concepts de *transparence* et de *participation*, de même que la responsabilité/*accountability* renvoient plutôt au modèle de la *démocratie délibérative*. Sans être d'ailleurs incompatible avec des institutions représentatives, la démocratie délibérative considère que de telles institutions sont toujours insuffisantes pour organiser un véritable exercice du pouvoir par le peuple pour le peuple. Il faut ajouter à ces institutions des procédures mais aussi un environnement qui favorisent la délibération publique sur des sujets de société, mais aussi le contrôle continu de l'action des gouvernants<sup>2</sup>. Parmi les conditions à la mise en œuvre d'une démocratie délibérative, on trouve les exigences de *participation ouverte et inclusive* et de *transparence*, condition d'une délibération authentique et ouverte, à travers des débats, des discussions, des échanges d'idées conduits dans une multiplicité de cercles et d'instances, organisées par l'Etat ou non. Selon la théorie délibérative, de telles discussions sont la base de la formation d'un accord rationnel des citoyens à la législation, accord en vertu duquel chacun peut, dans une démocratie, se penser comme étant non seulement le destinataire mais aussi l'auteur de la norme.

La responsabilité/*accountability* recoupe en partie cette conception délibérative de la démocratie dans son volet prospectif, dans la mesure où elle exige que les processus de formation des normes soient à la fois inclusifs et transparents. Dans son volet rétrospectif, la responsabilité/*accountability* implique des obligations d'information régulière (*reporting*) et des voies de recours permettant la mise en cause des décisions et éventuellement l'engagement de la responsabilité des gouvernants<sup>3</sup>. Plus largement, on peut comprendre la responsabilité/*accountability* comme renvoyant à des modalités d'exercice de la démocratie : la

---

<sup>1</sup> Bien qu'en soi cette relation puisse être discutée à juste titre, car il faut bien dire que les Etats ne représentent qu'eux-mêmes et qu'avoir un Etat latino-américain ou un Etat africain permanents au Conseil n'améliore pas nécessairement la « représentativité » de l'Amérique latine ou de l'Afrique : elle ne fait que renforcer le statut d'un membre au détriment des autres

<sup>2</sup> La notion de démocratie délibérative est essentiellement issue des travaux du philosophe allemand Jürgen Habermas : elle plonge ses racines dans sa *théorie de l'agir communicationnel* et trouve son expression notamment dans *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, trad. Ch. Bouchindhomme et R. Rochlitz, Paris, Gallimard, 1997 (pour la traduction française). Voir aussi notamment Jacques Chevalier, *L'Etat post-moderne*, Paris, L.G.D.J., Série politique n°35, 2003, pp. 171 et suivantes ; et les travaux de John S. Dryzek, notamment *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*, Oxford University Press, 2000 ; *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance* (with Simon Niemeyer), Oxford University Press, 2010.

<sup>3</sup> Sur la distinction *retrospective accountability/prospective accountability*, v. Steven Wheatley, *The Democratic Legitimacy of International Law*, Oxford, Hart Publishing, 2010, p. 79. Sur la notion d'*accountability* en droit international, voir le rapport final de la Conférence de Berlin de l'*International Law Association* (2004) sur *Accountability and International Organizations*. Sur les liens entre *accountability* et démocratie, voir également l'article de Robert O. Keohane, « Global Governance and Democratic Accountability », in David Held, Mathias Koenig-Archibugi (dir.), *Taming Globalization. Frontiers of Governance*, Polity, 2003, pp. 130-159.

démocratie est notamment un régime dans lequel les personnes qui exercent des pouvoirs doivent *rendre des comptes*, selon de multiples modalités, allant de procédures juridiques prédéterminées aux élections libres et régulières, en passant par le travail des media compris comme « chiens de garde » de la démocratie. Les procédures de contrôle – administratif ou judiciaire – contribuent à la « redevabilité » des organes et des personnes qui exercent un pouvoir. En ce sens, le principe de *l'Etat de droit* – notamment à travers la garantie judiciaire des droits des individus – est une traduction particulièrement sophistiquée de l'idée démocratique de la responsabilité des gouvernants vis à vis des gouvernés.

Sur le plan international, le concept de démocratie *représentative* semble difficilement pouvoir s'incarner dans des procédures ou des normes effectives<sup>4</sup>. Si l'on prend l'expression au pied de la lettre, elle impliquerait de transposer les institutions classiques de la démocratie représentative à l'échelle internationale pour former une sorte de super-Etat, ou à tout le moins pour instituer certains de ses organes comme, par exemple, un parlement mondial à deux chambres : un « sénat » composé des Etats et un « congrès » des peuples, avec des représentants élus par les « citoyens du monde » réunis dans un collège électoral universel. Chacun s'accorde à considérer qu'une telle conception est non seulement utopique, mais que sa mise en œuvre aboutirait à une impasse, dans la mesure où la composition d'une telle chambre accorderait un poids démesuré à certains Etats les plus peuplés par rapport à d'autres.

Dès lors, le concept de démocratie représentative, dans le cadre des Nations Unies, renvoie plutôt à l'idée affaiblie de « représentativité », qui n'est en fait guère plus aisée à manier, comme le montre l'échec des négociations sur la composition du Conseil de sécurité. Il s'agit en fait de réaliser un équilibre délicat entre différents groupes d'Etats ou entre différents Etats eux-mêmes, en fonction de différents critères, dont leur « puissance » dans les relations internationales. A cette aune, un Conseil de sécurité « représentatif » réunirait les Etats atteignant un certain niveau de puissance, celle-ci étant évaluée au regard de différents facteurs : étendue du territoire, ressources naturelles, démographie, force militaire, influences culturelle et linguistique etc. Mais il devrait également être représentatif des différents groupes régionaux, ou des différents groupements représentant des intérêts communs, comme le Groupe des 77 ou l'Union européenne... A vrai dire, un tel équilibre revient à essayer de résoudre la quadrature du cercle...

C'est l'impasse de plus en plus évidente dans les négociations relatives à la composition du Conseil qui a progressivement orienté le débat vers la problématique de la démocratie délibérative, avec les concepts relais de participation, transparence et responsabilité. En pratique, on parle à l'ONU – dans le langage faussement technique des diplomates – de discussion sur les « méthodes de travail » du Conseil de sécurité.

### Les processus

Un « groupe de travail informel du Conseil de sécurité sur la documentation et les autres questions de procédure » avait déjà été créé dès juin 1993, afin d'améliorer le fonctionnement du Conseil, dans un contexte d'explosion de ses activités<sup>5</sup>. Un certain nombre de mesures avaient ainsi pu être prises au fil du temps, progressivement consolidées dans des « notes » du président du Conseil. Ce processus de réforme à petit pas a été redynamisé dans le contexte de la préparation du Sommet mondial de 2005.

---

<sup>4</sup> Pour une déconstruction du lien entre le projet d'élargissement du Conseil de sécurité et le renforcement de sa légitimité : Ian Hurd, « Myths of Membership : The Politics of Legitimation in UN Security Council Reform », *Global Governance*, vol. 14, 2008, pp. 199-217.

<sup>5</sup> <http://www.un.org/french/sc/committees/wgdocs/> Rapport de l'ONG Security Council Report, *Security Council Working Methods: A Tale of Two Councils?*, March 2014, p. 3 (<http://www.securitycouncilreport.org>)

Le « Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement » avait encouragé la poursuite de ces changements en vue de davantage de « transparence » et de « responsabilisation » (*accountability*)<sup>6</sup>, recommandation reprise par Kofi Annan dans son rapport *Dans une liberté plus grande*<sup>7</sup>. Le Document final du Sommet de 2005 s'inscrit dans cette dynamique : « 153. Nous souhaitons – et c'est un élément central de la réforme générale de l'Organisation que nous menons – que le Conseil de sécurité soit réformé sans tarder, afin de le rendre plus largement représentatif, plus performant et plus transparent, ce qui accroîtra son efficacité, la légitimité de ses décisions et la qualité de leur mise en œuvre. Nous nous engageons à continuer à nous efforcer d'aboutir à une décision à cette fin, et nous prions l'Assemblée générale d'examiner, d'ici à la fin de 2005, les progrès accomplis sur cette voie. 154. Nous recommandons que le Conseil de sécurité continue à adapter ses méthodes de travail de façon à ce que les États qui n'en sont pas membres participent davantage, le cas échéant, à ses travaux, à ce qu'il réponde mieux de son action devant l'ensemble des États membres et à ce qu'il fonctionne dans une plus grande transparence. »<sup>8</sup>

A la suite du sommet, le Groupe de travail – qui était en sommeil depuis quelques années – fut revivifié sous la présidence du Japon. Les travaux aboutirent à l'adoption d'une note S/2006/507, qui récapitulait certaines innovations apparues dans la pratique et en introduisait de nouvelles. Un processus similaire eut lieu en 2010, toujours sous présidence japonaise, aboutissant à l'adoption d'une nouvelle note récapitulative S/2010/507. Depuis, plusieurs autres notes ont été adoptées, notamment sous présidence argentine, poursuivant les efforts entamés selon la même politique des petits pas.

Parallèlement, à l'Assemblée générale, se constituait un groupe de « petits » États – les *Small 5 (S5)*, menés par la Suisse. Insusceptibles de jamais obtenir un siège permanent et lassés par les débats sur l'élargissement ; le S5 entendait bien influencer les débats au sein du Conseil sur les méthodes du travail, pour parvenir à une démocratisation par d'autres moyens. A deux reprises, en 2006<sup>9</sup> puis en 2012<sup>10</sup>, ils introduisirent une résolution devant l'Assemblée générale, qu'ils ont dû retirer, en grande partie sous la pression des membres permanents. En 2013, le S5 est devenu le groupe *Accountability, Coherence and Transparency (ACT)*, groupes de petits et moyens États qui poursuivent les mêmes efforts pour tenter d'exercer une influence sur les débats en cours au sein du Conseil.

### Les résultats

Les résultats de ces efforts pour réformer le Conseil en profondeur, *sans modifier la Charte*, peuvent être ordonnés autour des quelques concepts dégagés plus haut : *transparence, participation* et *responsabilité/accountability*.

#### *Transparence*

Le premier impératif est celui de la *transparence*, c'est-à-dire l'accès à l'information sur les activités, les processus en cours et les décisions du Conseil. Un rapide coup d'œil sur le site du Conseil aujourd'hui – si on se souvient de ce qu'il était il y a encore quelques années – suffit à convaincre de l'évolution considérable qui a eu lieu à cet égard. Un grand nombre des innovations visibles sur le site sont le produit de décisions prises au titre des méthodes de travail,

<sup>6</sup> *Dans un monde plus sûr*, A/59/565, en particulier § 258.

<sup>7</sup> Rapport du Secrétaire général : *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, A/59/2005, § 168.

<sup>8</sup> *Document final du Sommet mondial de 2005*, adopté par l'Assemblée générale le 16 septembre 2005, A/RES/60/1.

<sup>9</sup> A/60/L.49, Textes issus du Sommet du Millénaire sur l'amélioration des méthodes de travail du Conseil de sécurité, 17 mars 2006.

<sup>10</sup> A/66/L.42/Rev.2, *Renforcement de la responsabilité, de la transparence et de l'efficacité du Conseil de sécurité*, 3 mai 2012 : présentée par le Costa Rica, la Jordanie, le Liechtenstein, Singapour et la Suisse.

et mises en œuvre – certes de manière parfois un peu erratique – par les présidences successives du Conseil.

La transparence passe d'abord par la *prévisibilité des travaux* du Conseil. Le Conseil rend public son programme quotidien<sup>11</sup>, son programme de travail provisoire mensuel<sup>12</sup>, ainsi que des « prévisions mensuelles » pour le mois suivant<sup>13</sup>. Il a également été décidé que les questions inscrites à l'ordre du jour devaient être présentées sous la forme de « formulations descriptives », afin d'éviter les formules cryptiques qui ne permettent pas au lecteur de savoir de quoi le Conseil va parler<sup>14</sup>. Des mesures sont prises pour que tous les Etats soient mis au courant « des réunions imprévues ou des réunions d'urgence non seulement par courrier électronique mais aussi, au besoin, par l'intermédiaire du site web du Conseil et par téléphone »<sup>15</sup>. Le Conseil encourage de même les organes subsidiaires à « communiquer au public le calendrier des séances desdits organes, en temps utile, sur leur site web et dans le *Journal des Nations Unies* »<sup>16</sup>.

La transparence passe ensuite par la *publicité des travaux* du Conseil. Dès 1994, le Conseil de sécurité dit avoir « entendu les vues des membres du Conseil et d'un grand nombre d'autres Etats membres » sur la nécessité d'accroître le nombre de ses séances publiques, ceci en vue d'« améliorer la circulation de l'information et les échanges d'idées entre les membres du Conseil et les autres Etats membres de l'Organisation »<sup>17</sup>. Cette volonté conduit à établir une typologie des réunions du Conseil, en cherchant à étendre la catégorie des « réunions publiques », pour limiter autant que possible les cas de « réunions privées »<sup>18</sup>.

Cette publicité implique également d'améliorer la diffusion des travaux du Conseil. Dès 1997, le Conseil revoit le format et le contenu de ses rapports annuels, de manière à les rendre plus informatifs<sup>19</sup>. Il est demandé au Président de tenir des réunions d'information après les consultations plénières<sup>20</sup> et l'adoption du programme de travail<sup>21</sup>, ainsi que d'autres réunions d'information informelles<sup>22</sup>, de travailler avec le Secrétariat pour porter à la connaissance de toutes les parties intéressées, y compris les acteurs interétatiques, les décisions du Conseil et ses déclarations à la presse<sup>23</sup>, d'établir éventuellement une « évaluation mensuelle de la présidence du Conseil, qui pourrait servir au membre chargé d'établir le rapport annuel »<sup>24</sup>. Des mesures

---

<sup>11</sup> Note S/26015, 30 juin 1993 : Introduction dans le *Journal des Nations Unies* de l'ordre du jour provisoire des réunions officielles du Conseil ; Note S/2010/507, § 1.

<sup>12</sup> Note S/1998/354, 30 avril 1998 : Après les consultations plénières sur le programme de travail, le Président communique à tous les Etats membres, sous sa responsabilité, un calendrier donnant le programme de travail provisoire sous une forme appropriée ; Note S/2010/507, § 41.

<sup>13</sup> Note S/26176, 27 juillet 1993 : Communication aux Etats membres des prévisions indicatives concernant le programme de travail mensuel du Conseil de sécurité ; et Note S/1998/354, 30 avril 1998 : publication d'un rappel dans le *Journal* ; Note S/2010/507, § 38.

<sup>14</sup> Note S/26812, 29 novembre 1993 ; Note S/2010/507, § 2.

<sup>15</sup> Note S/2010/507, § 35.

<sup>16</sup> *Ibid.*, § 49.

<sup>17</sup> Déclaration du Président, S/PRST/1994/81, 16 décembre 1994 ; Note S/2010/507, § 28.

<sup>18</sup> Note S/1999/1291, § 5 ; Note S/2010/507, § 36.

<sup>19</sup> Note S/1997/451, 12 juin 1997. Modification du mode de présentation du rapport annuel à l'Assemblée générale et des additifs au rapport ; Note S/1998/1016, 30 octobre 1998 : Le rapport annuel du Conseil à l'Assemblée générale contiendra les rapports annuels des comités de sanctions ; Note S/2002/1993, 26 février 2002, publiée de nouveau le 22 mai 2002, Rapport annuel du Conseil à l'Assemblée générale, changement de la période considérée dans le rapport ; nouvelle organisation du contenu ; présentation du rapport à l'Assemblée par le Président du Conseil ; Note S/2010/507, § 70 ; Note S/2012/922, §§ 9-12.

<sup>20</sup> S/1999/1291, § 3 ; S/2010/507, § 3.

<sup>21</sup> S/2010/507, § 4.

<sup>22</sup> S/2012/922, § 14.

<sup>23</sup> S/2001/640, 29 juin 2001 ; Note S/2010/507, § 45.

<sup>24</sup> S/2010/507, § 62 ; S/2012/922, § 13.

semblables s'appliquent aux organes subsidiaires<sup>25</sup>. La refonte du site web participe de cette politique visant à faire connaître les travaux du Conseil.

La transparence passe enfin par *l'accès aux informations et à la documentation* du Conseil et de ses organes subsidiaires. Ainsi, un certain nombre de mesures ont été prises afin de faciliter l'accès à toute la documentation du Conseil, y compris, par exemple les projets de résolutions ou de déclarations du Président au stade de leur présentation aux consultations plénières<sup>26</sup>, mais aussi les « notes d'information » concernant les opérations sur le terrain<sup>27</sup>. De même, le Conseil a indiqué un certain nombre de mesures pour donner accès aux travaux de ses organes subsidiaires, en particulier les comités de sanctions<sup>28</sup>.

### *Participation à la délibération et à la décision*

Le deuxième impératif, au titre de la démocratisation du Conseil, est celui de la participation. La légitimité de la décision repose sur une délibération *ouverte* aux parties *concernées*, c'est-à-dire aux acteurs qui ont en jeu un intérêt, un droit ou qui sont en mesure d'apporter une expertise. En ce sens, les réformes des vingt dernières années ont contribué à élargir la participation d'une plus grande variété d'acteurs à la *délibération* ; mais aussi à la *prise de décision elle-même*.

L'impératif de démocratisation renvoie avant tout à des processus inclusifs, ouverts et transparents de délibération, permettant de prendre en compte tous les points de vue et les intérêts des *parties prenantes* (*stakeholders*). Il n'y a pas de cercle de consultation fixe, mais toujours des cercles à géométrie variable, en fonction des sujets et des situations. Les réformes prises ces vingt dernières années tendent à ouvrir les délibérations du Conseil aux Etats non membres du Conseil mais aussi à d'autres acteurs. Le principe d'une participation de non membres est acté de manière générale<sup>29</sup> et spécifié dans un certain nombre de cas particuliers.

D'abord en direction des *Etats*. Plusieurs mesures sont recommandées en vue d'élargir le cercle et de faciliter la participation des Etats non membres. Il est ainsi prévu de faire participer les *Etats nouvellement élus* aux réunions du Conseil six semaines avant le début de leur mandat<sup>30</sup>, de manière à ce qu'ils puissent commencer à se familiariser avec la procédure et les questions traitées.

Dans la révision régulière des questions dont le Conseil est saisi, la suppression d'une question peut être décidée par le Conseil, à moins qu'un Etat, même non membre du Conseil, ne s'y oppose. Pour s'assurer qu'aucune opposition n'existe, la liste est diffusée au préalable à l'ensemble des membres des Nations Unies<sup>31</sup>. Plus spécifiquement, le Conseil tend à appliquer le principe selon lequel tout *Etat concerné* ou touché par une question *doit* être consulté : « Les membres du Conseil de sécurité souhaitent entendre les points de vue des Etats membres qui sont parties à un conflit et ceux d'autres parties intéressées ou touchées. (...) Le Conseil de sécurité peut également, lorsqu'il le juge opportun, organiser des dialogues informels »<sup>32</sup>.

---

<sup>25</sup> S/2010/507, § 5. S/2013/515, § 2-d. S/1996/54, 24 janvier 1996 : Il est proposé que le président de chaque comité des sanctions fasse un rapport oral aux Etats membres intéressés à l'issue de chaque réunion du comité.

<sup>26</sup> S/1994/230, 29 février 1994, § 1. S/1999/1291, 30 décembre 1999, § 2. S/2010/507, § 44.

<sup>27</sup> S/1999/1291, § 4.

<sup>28</sup> S/1995/234, 29 mars 1995 : Liste d'améliorations à introduire afin de rendre les procédures des comités des sanctions plus transparentes.

<sup>29</sup> S/2010/507, § 35, a)-ii-b) « Tout membre des Nations Unies qui n'est pas membre du Conseil de sécurité, les membres du Secrétariat et d'autres personnes peuvent être invités, au cas par cas, à participer aux débats, notamment pour donner des informations au Conseil, conformément aux articles 37 ou 39 du Règlement intérieur provisoire. »

<sup>30</sup> S/2000/155, 28 février 2000 : Participation aux réunions officielles ; S/2002/1276 : participation aux consultations plénières et aux séances officielles ; S/2004/939 : *idem*, remplace la précédente. S/2010/507, § 76-78.

<sup>31</sup> S/1996/603, 30 juillet 1996. S/1996/704, 29 août 1996 ; S/2010/507, §§ 51-58.

<sup>32</sup> S/2010/507, § 59.

Une question particulière est celle des pays qui fournissent des contingents et des effectifs de police. Le Conseil a consacré plusieurs notes à ce sujet, organisant progressivement une procédure de consultation systématique et continue de ces Etats, s'engageant à « prendre dûment en considération les opinions et les préoccupations de ces pays »<sup>33</sup>.

Des recommandations similaires sont faites en direction des comités de sanctions, auxquels il est demandé de consulter régulièrement les Etats qui sont concernés ou touchés par les sanctions<sup>34</sup>. Au-delà des Etats, le Conseil de sécurité élargit le cercle délibératif à toutes les organisations qui jouent un rôle fonctionnel ou opérationnel en lien avec les opérations décidées par le Conseil : il en est ainsi, en particulier, des organisations régionales et sous régionales, que le Conseil souhaite consulter<sup>35</sup>. Là aussi les organes subsidiaires et en particulier les comités de sanction sont invités à s'ouvrir et à consulter très largement, au-delà des Etats, toutes les organisations compétentes<sup>36</sup>.

Mais l'interlocuteur privilégié du Conseil demeure le Secrétariat des Nations Unies : pas seulement le Secrétaire général, mais toutes les composantes du Secrétariat, généralement à un haut niveau de responsabilité<sup>37</sup>. Le Secrétariat est notamment appelé très régulièrement à faire des exposés « à titre spécial, quand des faits nouveaux le justifient »... ou « des exposés quotidiens dans le cadre des consultations, à titre spécial, quand une situation donnée le justifie. »<sup>38</sup>

Enfin, le Conseil de sécurité consulte d'autres acteurs non gouvernementaux, notamment les experts indépendants – en particulier les experts du Conseil des droits de l'homme – mais aussi les acteurs de la société civile et les ONG. Il utilise pour ce faire la fameuse « formule Arria », du nom de l'ancien représentant permanent du Venezuela à l'ONU, Diego Arria, qui a siégé au Conseil en 1992 et 1993 et inauguré cette pratique en 1992<sup>39</sup>. Les exemples de formule Arria sont désormais extrêmement nombreux<sup>40</sup>. La même ouverture à l'égard des acteurs non gouvernementaux peut-être constatée, lorsque le Conseil de sécurité effectue des missions sur le terrain.

La question du processus de décision est évidemment plus délicate, et la tradition des négociations secrètes ainsi que la primauté des P5 dans le processus ont la vie dure. Les E10 (les non permanents) cherchent à faire en sorte que tous les Etats membres du Conseil de sécurité puissent déjà avoir la possibilité non seulement d'être auteurs d'initiatives, mais aussi de participer à la rédaction des initiatives des autres, et en particulier de celles des P5. Cette question du *penholder* semble désormais assez haute sur l'agenda et tend à contester la mainmise des P5 sur le processus décisionnaire<sup>41</sup>.

---

<sup>33</sup> S/2013/630, 28 octobre 2013 ; S/PRST/1996/13, 28 mars 1996, Amélioration des procédures s'appliquant aux réunions entre les pays qui fournissent des contingents, les membres du Conseil et le secrétariat ; S/1998/1016, 30 octobre 1998 ; S/PRST/2001/3 ; S/2002/56, 14 janvier 2002 : Réunions conjointes du Groupe de travail du Conseil de sécurité chargé des opérations de maintien de la paix et des pays fournisseurs de contingents ; Note S/2010/507, § 33 ; Note S/2013/630, 28 octobre 2013.

<sup>34</sup> S/1995/438, 31 mai 1995 : Maintien de la pratique consistant à entendre, lors des séances privées des comités des sanctions, les observations des Etats et organisations concernés ; S/1999/92, 29 janvier 1999 : Liste de propositions pratiques visant à améliorer les travaux des comités de sanctions, § 8 ; S/2010/507, § 47.

<sup>35</sup> Note S/2010/507, § 32.

<sup>36</sup> S/1999/92, 29 janvier 1999, § 13.

<sup>37</sup> S/1998/1016, 30 octobre 1998, § 1.

<sup>38</sup> S/2010/507, § 6 et 7.

<sup>39</sup> *Ibid.*, § 65.

<sup>40</sup> Voir le recensement opéré sur le site de l'ONG *Security Council Report* : [http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2014-02/arria-formula\\_meetings.php](http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2014-02/arria-formula_meetings.php)

<sup>41</sup> S/1999/165 : Pleine participation de tous les membres du Conseil à l'élaboration des résolutions et des déclarations du Président et aménagement d'un temps suffisant à cet effet ; S/2010/507, § 42 ; S/2014/268, 14 avril 2014.

Au-delà, le Conseil exprime son intention de *consulter* très largement toutes les parties concernées dans le processus de négociation. Autre chose est de savoir si ces bonnes intentions trouvent à s'appliquer. Une question distincte – mais qui porte aussi sur un processus décisionnaire, concerne la nomination des présidents des organes subsidiaires : là encore, une sorte de fronde contre la mainmise des P5 a conduit à l'adoption de textes qui réclament une procédure plus ouverte et plus transparente<sup>42</sup>.

### *Responsabilité/ accountability*

Dans le cadre de la réforme des méthodes de travail du Conseil, le thème de la responsabilité est évoqué en vue d'assurer, autant que faire se peut, le contrôle de la conformité des décisions du Conseil ou de ses organes subsidiaires au droit international et de faire en sorte que ces organes soient amenés à « rendre des comptes », et en particulier que puissent exister des voies de recours pour contester leurs décisions.

A vrai dire, le Conseil n'a pas été jusqu'à s'imposer lui-même des limites à son pouvoir normatif et encore moins jusqu'à permettre une forme quelconque de recours contre ses décisions. Ce n'est que dans la mesure où une plus grande transparence facilite l'*accountability* que l'on peut dire que le Conseil de sécurité a, sur ce point, pris des mesures le concernant. A l'heure actuelle, on voit mal le Conseil accepter de se soumettre à un quelconque contrôle judiciaire ou même quasi-judiciaire de ses décisions. La question du contrôle de légalité des résolutions du Conseil de sécurité reste ouverte, la Cour internationale de Justice restant sans doute la candidate la mieux placée pour remplir cette fonction<sup>43</sup>.

Le Conseil a été acculé à prendre des mesures visant à assurer une plus grande « redevabilité » des comités de sanction, dont les décisions ont été contestées de manière croissante. C'est le risque de paralysie du système des sanctions qui a conduit le Conseil à adopter des mesures. C'est d'abord dans le contexte des sanctions contre l'Iraq que le Conseil a été amené à demander aux comités de mieux évaluer l'impact de leurs sanctions sur le plan humanitaire et économique, ce qui exigeait une plus grande consultation, notamment des pays les plus directement touchés<sup>44</sup>. Dans le même esprit, les mêmes textes prévoient la possibilité pour des acteurs humanitaires de s'adresser directement aux comités pour solliciter des « dérogations à titre humanitaire » au régime des sanctions<sup>45</sup>. Mais c'est surtout la procédure d'inscription sur les listes dressées par les comités de sanction qui, comme on le sait, a soulevé le plus de protestations et de contestations y compris sur un plan contentieux devant les juridictions nationales et européennes<sup>46</sup>. Le Conseil a répondu par deux mesures.

Tout d'abord, la mise en place d'un *point focal pour les demandes de radiation*, créé par la Résolution 1730 (2006) : toutes les personnes et entités dont les noms sont inscrits sur la liste établie en application de plusieurs résolutions relatives au terrorisme peuvent adresser une demande de radiation, soit par l'intermédiaire du point focal, soit par l'intermédiaire de leur Etat

---

<sup>42</sup> S/2012/937, § 2.

<sup>43</sup> Voir notamment parmi une littérature abondante : Mohammed Bedjaoui, « Du contrôle de légalité des actes du Conseil de sécurité », in *Nouveaux itinéraires en droit. Hommage à François Rigaux*, Bruylant, Bruxelles 1993, pp. 68-110 et *Nouvel ordre mondial et contrôle de légalité des actes du Conseil de sécurité*, Bruxelles, Bruylant, 1994 ; Gilbert Guillaume, « Quel contrôle sur les mesures de sécurité collective ? », in SFDI (Journée franco-tunisienne), *Les métamorphoses de la sécurité collective – droit, pratique et enjeux stratégiques*, Paris, Pédone, 2005, pp. 241-252 ; Valérie Bore Eveno, « Le contrôle juridictionnel des résolutions du Conseil de sécurité : vers un constitutionnalisme international ? », RGDIP 110 (2006), n° 4, pp. 827-860.

<sup>44</sup> S/1999/92, 29 janvier 1999.

<sup>45</sup> *Ibid.*, §§ 14-15 et not. § 15.

<sup>46</sup> Pour un tour d'horizon du contentieux, dans une perspective comparative : Ulas Candas, Alina Miron, « Assonances et dissonances dans la mise en œuvre des sanctions ciblées onusiennes par l'Union européenne et les ordres juridiques nationaux », *JDI*, n° 3, juillet 2011, chron. 8.



de résidence ou de nationalité. Ensuite, le Conseil, dans les suites de l'affaire *Kadi*<sup>47</sup>, s'est résolu à mettre en place un mécanisme plus robuste et pourvu de davantage de garanties : le Bureau du médiateur chargé plus spécifiquement de l'inscription sur les listes du Comité 1267 concernant les personnes soupçonnées d'appartenir ou d'être en lien avec *Al-Qaïda* (Résolution 1904 du 17 décembre 2009)<sup>48</sup>. Malgré toutes ses insuffisances, il s'agit certainement de la première institution relevant véritablement du concept de l'Etat de droit dans les procédures du Conseil de sécurité : après avoir recueilli les renseignements nécessaires, le Médiateur présente un rapport au Comité et peut recommander le maintien ou la radiation. Lorsque le Médiateur recommande que le Comité envisage la radiation, l'individu ou l'entité sont radiés, sauf si, dans les 60 jours, le Comité décide par consensus de maintenir l'inscription – ce qui selon le Médiateur n'est jamais arrivé jusqu'ici<sup>49</sup>.

Même s'il s'agit de pas dans la bonne direction, on est encore loin d'une véritable responsabilité du Conseil pour ses décisions. Les insuffisances des deux mécanismes ont été pointées unanimement par la Cour de Justice de l'Union européenne<sup>50</sup>, par le Rapporteur spécial de l'ONU sur la promotion et protection des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste<sup>51</sup> et, enfin, par une section de la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt *Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse*<sup>52</sup>. Même si l'arrêt du 26 novembre 2013 a été renvoyé en Grande chambre, il est intéressant de constater qu'il établit que les mécanismes instaurés par le Conseil n'offraient nullement une « protection équivalente » à celle de la Cour, ce qui justifiait que celle-ci exerce son contrôle sur des mesures d'application nationale d'une résolution du Conseil, au mépris de l'article 103 de la Charte<sup>53</sup>. La Médiatrice, Kimberley Prost, reste elle-même critique à l'égard de la procédure qu'elle met en œuvre, en dépit des progrès accomplis ces dernières années. C'est particulièrement en matière de transparence et de communication des motifs des décisions prises que des progrès doivent être accomplis : selon elle, « [l]a procédure de médiation reste (...) inutilement nimbée de mystère ». L'argumentation développée à l'encontre d'une telle opacité est intéressante, parce qu'il nous ramène à la question de la légitimité. Plus de transparence – et donc d'*accountability* – est ce qui manque à cette procédure pour mettre le régime des sanctions de l'ONU à l'abri des critiques et des recours intentés devant différentes juridictions qui sont amenées à contester la primauté du droit des Nations Unies sur les autres engagements des Etats. Une fois de plus, c'est un appel à plus de démocratie : ainsi, le non-respect de l'obligation de motiver les décisions « donne l'impression que la procédure établie par le Conseil de sécurité est quelque peu arbitraire, alors qu'il est possible de montrer qu'elle respecte parfaitement les exigences d'équité. Ce manque de transparence compromet donc l'équité générale de la procédure, et tout particulièrement la perception de son caractère raisonnable. »<sup>54</sup>

---

<sup>47</sup> Sur l'affaire *Kadi*, v. notamment : D. Simon, A. Rigaux, « Le jugement des pourvois dans les affaires *Kadi* et *Al Barakaat* : smart sanctions pour le Tribunal de première instance ? », *Europe*, 2008, étude 9 ; Jean-Paul Jacqué, « Primauté du droit international versus protection des droits fondamentaux », *RTDE* 2009, p. 161 et suiv.

<sup>48</sup> V. notamment Juliane Kokott, Christoph Sobotta, « The *Kadi* Case – Constitutional Core Values and International Law – Finding the Balance ? », *EJIL*, vol. 23, n°4, pp. 1015-1024 ; Grant L. Willis, « Security Council Targeted Sanctions, Due Process and the 1267 Ombudsperson », *Georgetown Journal of International Law*, printemps 2011, pp. 673 et suiv.

<sup>49</sup> Voir le neuvième rapport du Médiateur, établi en application de la résolution 2161 (2014) du Conseil de sécurité : S/2015/80, 2 février 2015, § 37.

<sup>50</sup> Notamment dans les arrêts *Kadi I* et *Kadi II* : respectivement CJUE, Grande chambre, 3 septembre 2008, aff. C-402/05 P, *Kadi c. Conseil et Commission* ; CJUE, Grande chambre, 18 juillet 2013, aff. C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, *Commission et a. c/ Yassin Abdullah Kadi*.

<sup>51</sup> V. le rapport du Rapporteur spécial A/67/396, 26 septembre 2012.

<sup>52</sup> Cour E.D.H., deuxième section, *Affaire Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse*, req. n°5809/08, 26 novembre 2013. Renvoi en Grande chambre du 14 avril 2014.

<sup>53</sup> Pour une analyse approfondie du critère de protection équivalente à l'occasion de la publication de l'arrêt *Al-Dulimi*, v. Sébastien Platon, « The 'Equivalent Protection Test'. From European Union to United Nations, from *Solange II to Solange I* », *European Constitutional Law Review*, vol. 10, 2014, pp. 226-262.

<sup>54</sup> Neuvième rapport du Médiateur : S/2015/80, 2 février 2015, § 44.

\* \*  
\*

Les mesures présentées ici et les efforts du Conseil de sécurité vers davantage de transparence dans l'organisation de ses travaux et l'élaboration de ses décisions semblent montrer qu'il est possible de réformer le Conseil sans modifier la Charte. Une telle réforme passe essentiellement par la démocratisation du Conseil. Peut-être une telle démocratisation se fera-t-elle au sens de la démocratie représentative, par un élargissement du Conseil. Nous avons dit les doutes que nous avons à ce sujet, qu'il s'agisse de la faisabilité même d'un tel élargissement et plus encore de la pertinence même du lien qui est ainsi établi entre élargissement et démocratisation. Reste donc l'autre voie, celle de la démocratie participative : plus de transparence, une plus grande participation de la part de tous les acteurs concernés, plus de « redevabilité » du Conseil, sur un plan prospectif, mais aussi rétrospectif.

Ultimement, c'est la question de l'Etat de droit qui se pose : le Conseil peut-il, doit-il être soumis au droit ? La question peut paraître complexe, mais la réponse est, après tout, juridiquement simple : dans son article 24 §2, la Charte des Nations Unies prévoit que « [d]ans l'accomplissement de ces devoirs, le Conseil de sécurité agit conformément aux buts et principes des Nations Unies ». Parmi les buts et principes des Nations Unies, la Charte fait figurer la réalisation de la coopération internationale « en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion. »

Mais toutes ces réformes touchant à la démocratisation du Conseil ne sauraient venir à bout d'un problème de fond – dont la considération est exclue de cette contribution<sup>55</sup>, mais que l'on ne peut pourtant ignorer : le Conseil de sécurité ne sera jamais soumis à l'Etat de droit tant que cinq de ses membres bénéficieront du privilège de faire obstacle, de leur seul fait, à une décision qui serait voulue par une majorité, même écrasante, des autres membres, permanents et non permanents. Ce privilège désuet du droit de veto est par essence incompatible avec toute forme de démocratie, représentative ou participative, puisqu'elle accorde à un seul le droit de faire prévaloir ses intérêts contre ceux de tous, contre l'intérêt général. Tant que cette question ne sera pas réglée d'une manière ou d'une autre, le Conseil demeurera une institution d'une efficacité limitée et d'une légitimité douteuse, dépendant du bon plaisir des grandes puissances.

---

<sup>55</sup> Voir notre article paru dans la version électronique du journal *Le Monde* : « Droit de veto à l'ONU : vers l'abolition d'un privilège », 10 octobre 2013.