



L'auto-encadrement du droit de veto des membres permanents du Conseil de sécurité

Geoffroi de Reboul

Mars 2014

«Il a fallu attendre plus de deux ans et 120 000 morts en Syrie pour que le Conseil de sécurité cesse enfin d'être paralysé par l'usage du veto et prenne une décision».

Tel est le constat que pose le ministre des Affaires Etrangères, Monsieur Laurent Fabius, le 4 octobre 2013, à la Tribune des Nations Unies. Si la nécessité de réformer l'ONU fait consensus depuis plus de vingt ans, les nombreuses tentatives de révisions de son format n'ont presque jamais abouties, posant la question de la soutenabilité d'une telle organisation. Aujourd'hui, la France porte un projet ambitieux, celui de l'auto-encadrement du droit de veto.

La nécessité de réformer l'ONU, une dynamique portée par la France

4 juin 2013. Le conflit en Syrie a débuté depuis plus de deux ans. Sous les coups fratricides tant des rebelles que du système en place, plusieurs dizaines de milliers de Syriens sont déjà tombés. L'utilisation d'armes chimiques, sans que l'on puisse bien déterminer les responsabilités en cause, a mis la Syrie est à feu et à sang, la population craignant et l'oppression du régime en place et les exactions de terroristes islamiques profitant de la situation pour investir le pays.

Au siège de l'ONU, le représentant de la France s'impatiente devant son téléphone, attendant le feu vert des quatre autres membres permanents du Conseil de sécurité pour déclencher une intervention en Syrie, sauver ce qui peut encore être sauvé, mettre un terme aux massacres, désarmer les terroristes, faire taire les canons de Bachar. Las, les chancelleries ne répondent plus. L'Angleterre juge probable d'utilisation de gaz sarin mais demande encore du temps, les USA demandent plus de preuve sur l'utilisation de gaz chimique, le Congrès finissant par s'opposer à toute intervention. La Chine et la Russie, fidèles à leur ligne, bloquent toute projection de force, tant par volonté de ne pas s'aligner sur les pays de l'OTAN que par intérêt stratégique. Paris se retrouve seul, Londres hésite, Pékin et Moscou refusent, Washington ne répond plus. A Damas, les attentats à la voiture piégée se succèdent tandis qu'à Alep, plusieurs dizaines de cadavres sont repêchés dans le fleuve, une balle dans la tête, les mains liées dans le dos.

L'ONU est bloquée, incapable d'apporter une réponse rapide à une situation qui empire chaque jour, paralysée dans ses contradictions et sa lourdeur administrative. La France saura pointer ce dysfonctionnement, cruelle démonstration du peu de réactivité de l'ONU. La question de sa légitimité s'en trouvera posée. Laurent Fabius s'en ouvrira dans un discours prononcé à la tribune de l'ONU le 4 octobre 2013. C'est la première doléance à porter au registre des récriminations contre l'ONU.

Le peu de représentativité des pays émergents à l'ONU est une autre constante régulièrement soulignée. Avec cinq membres permanents disposant de droit de veto et une dizaine de sièges non permanents, l'ONU pêche par son manque de représentativité, notamment à l'égard du continent africain. Sa légitimité s'en trouve diminuée. Le format post Seconde Guerre Mondiale ne correspond plus à l'actuelle articulation des enjeux mondiaux, l'ONU n'associant que très peu à ses décisions des pays dont l'absence au conseil de sécurité pose la question de sa crédibilité. D'aucuns s'en sont fait l'écho, soulignons ici le rôle de la France, sans pour autant rencontrer de réponses à la mesure des enjeux misent en cause.

La représentativité et la réactivité, voilà deux dynamiques auxquelles l'Assemblée générale de l'ONU est régulièrement confrontée, sans avoir pour autant réussi à y apporter une réponse réalisable et pérenne.

L'auto encadrement du droit de VETO

Face à cette problématique et pour renforcer la légitimité de l'ONU, la France n'a de cesse d'appeler à une plus large représentativité et à une meilleure réactivité. Une mesure phare est ainsi portée par François Hollande et Laurent Fabius : « l'auto-encadrement du droit de veto ». Les cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU disposent d'un droit de veto pouvant bloquer l'application d'une résolution de l'ONU et bien souvent ce droit de veto est responsable de délais inacceptables dans la signature d'une résolution permettant d'engager des forces. La France va alors proposer un *gentlemen agreement's* permettant, dans certain cas bien définis, de renoncer à ce droit de veto.

Ainsi en cas de **crime de masse**, les membres permanents s'accorderaient pour ne pas exercer leur droit de veto envers une résolution de l'ONU décidant d'une intervention. Cette suspension du droit de veto, permettant de dépasser tout processus de blocage, favoriserait la rapidité de mise en œuvre de solutions militaires et humanitaires dans les pays frappés par des conflits. Elle serait particulièrement adaptée à des situations demandant une intervention immédiate où l'efficacité de l'action ne peut souffrir de retard de procédure et de négociation de posture.

Saisi par au moins cinquante pays, le Secrétaire général de l'ONU aurait à se prononcer sur la notion de crime de masse. La projection de forces, sous mandat onusien, pourrait alors être décidée, sans passer par le filtre du veto des membres permanents.

Consciente des difficultés de ce projet, par souci de réalisme, la France a proposé que cette disposition ne s'applique pas dans le cas où les intérêts d'un des membres permanents se verraient directement engagés.

Charge à la France de convaincre ses partenaires et notamment les quatre autres membres permanents. Il s'agirait de profiter des 70 ans de l'ONU en septembre 2015 pour concrétiser cette disposition. En l'état des choses, quelques lignes commencent à se dessiner. Ainsi l'Angleterre serait prête à nous suivre, sous réserve de précisions sur la notion de *crime de masse*. Le président des Etats-Unis est sensible aux questions de génocide et de crime de masse. Il reste néanmoins un président généralement non interventionniste. Il s'agirait cependant pour lui d'un geste fort, qui interviendrait en fin de son mandat, marquant ainsi durablement sa deuxième mandature. Soulignons qu'il ne s'agit pas d'un traité, il n'aurait donc pas besoin de l'accord du Congrès. La Chine et la Russie seraient sensiblement plus difficiles à convaincre. S'impose alors la nécessité de convaincre de nombreux pays non membres permanents. En effet, le soutien d'une grande majorité des pays de l'ONU rendrait encore plus difficile l'opposition de la Chine et de la Russie. Le poids politique de leur veto n'en serait que plus marqué politiquement, plus difficilement assumable.

Un projet difficilement réalisable dans une organisation paralysée par le *statut quo*

Néanmoins, il convient de s'interroger sur la viabilité de ce projet. S'il est légitime de vouloir reformer l'ONU - c'est une constante depuis 20 ans -, de nombreuses difficultés peuvent venir heurter cette dynamique. Il est ainsi

légitime de se demander si, dix ans après la *responsability to protect*, cette proposition ne constituerait pas une forme encore plus accrue, car échappant à tout contrôle, d'ingérence. Le principe du droit de veto garantissait en effet une certaine forme de réflexion, de négociation, souvent au dépend de la rapidité de l'action, mais appuyant sa légitimité. Il pourrait exister un risque non négligeable d'utilisation induite de cette disposition. L'ONU ne doit pas perdre son universalité et devenir la chambre d'enregistrement des volontés de quelques Etats. Le droit de veto en constituait un garde-fou. En ligne de mire, bien sûr, la notion de crime de masse. Extrêmement subjective et laissée à l'appréciation du Secrétaire général de l'ONU, elle ne repose sur aucun fondement juridique, fragilisant ainsi sa légitimité.

Restons cependant bien conscients que cette disposition est encore inapplicable en l'Etat. La Chine et la Russie n'auront de cesse de s'opposer à ce projet. Aujourd'hui, il s'agit seulement d'initier une dynamique permettant une reconfiguration de la chaîne de décision onusienne, fondée sur une représentativité plus large, une réactivité plus efficace, une légitimité à assoir. Sont en jeu la sécurité internationale, le progrès social, le respect des droits de l'homme et la réalisation à terme de la paix dans le monde, autant de problématiques certes aujourd'hui utopiques mais ne pouvant néanmoins souffrir du mépris cynique de quelques Etats refusant de respecter les règles du jeu.

* *
*