



## De la marginalisation du Conseil de sécurité?

Maurizio Arcari

### ► To cite this version:

Maurizio Arcari. De la marginalisation du Conseil de sécurité?. Paix et sécurité européenne et internationale, 2015, 2. halshs-03155140

**HAL Id: halshs-03155140**

**<https://shs.hal.science/halshs-03155140>**

Submitted on 2 Jun 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## De la marginalisation du Conseil de sécurité ?

M. Arcari

Professeur de droit international, Université Milano-Bicocca

L'article considère les tendances à la marginalisation du Conseil de sécurité qui se manifestent dans la phase actuelle d'évolution du système de sécurité collective des Nations Unies. Les signes d'une telle marginalisation se retrouvent, outre dans certains problèmes juridiques affectant l'efficacité de l'action de l'organe dans le domaine du maintien de la paix (par exemple, la surexploitation du Chapitre VII de la Charte et le problème de l'équité du régime des sanctions ciblées), dans les craintes exprimées par les Etats membres des Nations Unies dans le contexte de réunions thématiques tenus par le Conseil de sécurité. Ces craintes s'étendent aussi aux procédures gouvernant le fonctionnement de l'organe, accusé d'être souvent incapable d'intervenir dans les crises à cause du blocage lié au droit de veto de ses membres permanents. Trois exemples récents d'exercice du droit de veto, analysés dans l'article, confirment ces craintes et contribuent à rendre la question de la réforme du Conseil de sécurité incontournable. La réforme du Conseil de sécurité, toutefois, ne semble pas se limiter aux volets de la procédure, mais met en cause aussi des questions de fond, concernant le rôle de l'organe dans la mise en œuvre des principes émergents du droit international, tels que la responsabilité de protéger. La solution de ces questions de fond paraît donc cruciale pour pallier les risques de marginalisation du Conseil

The article considers the trends towards the marginalization of the Security Council which are currently emerging in the UN system of collective security. As symptoms of such marginalization, one may refer to the structural problems affecting the efficacy of the Security Council action in the field of the maintenance of international peace and security – such as the overexploitation of the provisions of Chapter VII, or the question of fairness and transparency of the régime of targeted sanctions – as well as to the concerns expressed by UN member States during the Security Council debates on thematic issues. Such concerns also touch upon the procedures governing the functioning of the Security Council, whose incapacity to intervene effectively in international crisis is often due to the right of veto of its permanent members. Three recent instances of exercise of the right of veto considered in the article confirm the above concerns and contribute to make the question of the reform of the Security Council inescapable. The reform of the Security Council, however, involves not only questions of procedure, but also of substance, among which prominent is the role of the Security Council in enforcing key notions of modern international law, like the responsibility to protect. To answer such critical questions is therefore of essence for avoiding the risks of marginalization of the Security Council

Conseil de sécurité, réforme du Conseil de sécurité, sécurité collective, maintien de la paix, Charte des Nations unies, Chapitre VI, Chapitre VII, résolution, sanctions ciblées, membres permanents, droit de veto, responsabilité de protéger, Syrie, Srebrenica, Ukraine

<sup>i</sup> Security Council, reform of the Security Council, collective security, maintenance of international peace, United Nations Charter, Chapter VI, Chapter VII, resolution, targeted sanctions, permanent members, right of veto, responsibility to protect, Syria, Srebrenica, Ukraina.

## I. Introduction : avancées et reculs du Conseil de sécurité

Personne ne peut sérieusement le nier, le Conseil de sécurité a représenté pour la doctrine du droit international et des relations internationales une sorte de « mine » inépuisable, et cela au moins à partir de son déblocage ayant suivi la fin de la guerre froide. Il n'est pas question de reprendre ici les milliers de pages qui ont été dédiées à la réactivation des capacités opérationnelles du Conseil de sécurité après l'intervention armée autorisée en 1990 pour obtenir la libération du Koweït occupé par l'Iraq ; moins encore de répertorier toutes les initiatives diversifiées que le Conseil a développées au cours des années 90 du siècle passé, qui ont permis la redécouverte des vertus du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies<sup>1</sup>. Par ailleurs, si l'institution a rencontré certaines impasses majeures à l'occasion de la crise du Kosovo de 1999 et de l'intervention anglo-américaine en Iraq en 2003<sup>2</sup>, même après le tournant du nouveau millénaire elle semble avoir confirmé – voire relancé – sa capacité d'agir en tant que protagoniste de la gestion des problèmes sécuritaires mondiaux. L'un des exemples les plus significatifs à cet égard est certainement l'action développée au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, dans le contexte de la lutte contre le terrorisme. Par rapport à cette problématique, le Conseil de sécurité a été à même de confirmer une exceptionnelle capacité d'adaptation des moyens opérationnels mis à disposition par le Chapitre VII (l'on songe aux mécanismes des sanctions ciblées, sur lesquels on reviendra plus avant), ainsi qu'une véritable créativité dans l'application de ses pouvoirs, qui ont été réinterprétés dans une optique quasi-normative ou quasi-législative (la référence étant ici aux résolutions 1373 (2001) et 1540 (2004))<sup>3</sup>. Mais la lutte contre le terrorisme n'est qu'un parmi les maints exemples de l'action multiforme de l'organe dans le domaine du maintien de la paix. Il suffit à cet égard de s'intéresser aux exposés périodiques du Secrétaire général sur les questions dont le Conseil de sécurité est saisi<sup>4</sup> pour constater que l'organe, depuis l'année 2000, a inscrit dans son agenda de travail non seulement des situations « classiques », comportant l'emploi de la force armée dans les relations internationales, mais aussi des problématiques de caractère général, tout à fait originales et parfois éloignées de la typologie des menaces relevant de la lettre du Chapitre VII de la Charte. Comme manifestations particulièrement significatives de cette tendance du Conseil de sécurité on peut citer la question du « SIDA et les opérations internationales de maintien de la paix » (examinée en 2000 et plus tard en 2011), la question « Energie, sécurité, climat » ou l'impact des changements climatiques sur le maintien de la paix (examinée en 2007 et depuis en 2011) et, plus récemment, l'initiative pour combattre la propagation de l'épidémie d'Ebola (notamment, avec la résolution 2177 (2014)). Il n'est pas surprenant que cette inclination du Conseil de sécurité à considérer des questions générales en raison de leurs connexions réelles ou potentielles avec le maintien de la paix, et à tenir à ce sujet des débats publics ouverts à tous les Etats membres des Nations Unies, ait amené la doctrine à identifier dans l'organe l'un des interprètes les plus autorisés des instances de la gouvernance globale<sup>5</sup>.

Face à ces considérations sommaires, qui font état d'une véritable ligne d'évolution dans l'action du Conseil de sécurité marquée par d'incontestables avancées, on serait fondé à s'interroger sur la

---

<sup>1</sup> On se contentera ici de mentionner deux ouvrages collectifs de référence en la matière parus au cours des années 90: R.-J. Dupuy (dir.), *Le développement du rôle du Conseil de sécurité*, Leiden/Boston, 1993; S.F.D.I., Colloque de Rennes, *Le Chapitre VII de la Charte*, Paris, 1995.

<sup>2</sup> A propos desquelles voir respectivement les ouvrages collectifs O. Corten, B. Delcourt (dir.), *Droit, légitimation et politique extérieure : l'Europe et la guerre du Kosovo*, Bruxelles, 2000 ; K. Bannelier (dir.), *L'intervention en Irak et le droit international*, Bruxelles, 2004.

<sup>3</sup> Cf. à ce sujet l'article de S. Szurek, *La lutte internationale contre le terrorisme sous l'empire du Chapitre VII: un laboratoire normatif*, in *Revue générale de droit international public*, 2005, pp. 5-49.

<sup>4</sup> Voir *Exposé succinct du Secrétaire général sur les questions dont le Conseil de sécurité est saisi et sur l'état d'avancement de leur examen*, UN doc. S/2015/10 du 2 janvier 2015, ainsi que les *addenda* successifs au document.

<sup>5</sup> Voir à ce sujet les rapports de L. Balmond, *Gouvernance globale et sécurité collective. Les profils d'une convergence*, et de M. Arcari, *Gouvernance globale et sécurité collective. Quelques éléments de dissonance*, dans l'ouvrage dirigé par les deux auteurs, *La gouvernance globale face aux défis de la sécurité collective*, Naples, 2011, respectivement aux pp. 3-22 et 23-47.

raison de l'intitulé résolument sceptique de cette contribution. Or, il est indéniable qu'à côté d'avancées et de réalisations remarquables, toute la pratique des deux dernières décennies de la sécurité collective est marquée aussi par des reculs, parfois très inquiétants. A côté des deux épisodes susmentionnés du Kosovo et de l'occupation anglo-américaine de l'Iraq – qui, de manière significative, chevauchent le tournant du millénaire – on pourrait encore mentionner l'épisode choquant de la chute de Srebrenica dans le contexte de la crise de l'ex-Yougoslavie, qui se situe à l'apogée de l'« âge d'or » du Conseil de sécurité, les années 1990<sup>6</sup>. Mais, comme il a été noté par un commentateur autorisé, malgré tous ces reculs, l'examen de l'expérience du Conseil de sécurité témoigne de la capacité de l'institution d'« émerge[r] juridiquement – sinon politiquement – intacte des tribulations qui la caractérisent »<sup>7</sup>.

Le propos de ces lignes – qui paraît expliquer leur intitulé – serait alors de vérifier si l'observation formulée par Serge Sur en 2004, au lendemain d'un passage crucial de la vie du Conseil de sécurité, continue d'être justifiée aujourd'hui, à l'aune notamment de certaines manifestations récentes qui, tout en demeurant occasionnelles, se sont néanmoins présentées comme des signaux inquiétants de l'incapacité de l'organe d'intervenir – tant sur le plan juridique que sur le plan politique – dans la gestion d'affaires cruciales pour le maintien de la paix. Avant d'en venir aux épisodes témoignant plus directement d'une possible marginalisation du Conseil de sécurité, qui tous se rapportent au blocage de l'organe provoqué par l'exercice du droit de veto par ses membres permanents (section III), on considérera aussi quelques aspects opérationnels de son action de l'organe qui, tout en étant en apparence caractérisés par leur efficacité, semblent néanmoins révéler des problématiques juridiques complexes (section II).

Enfin, il importe de préciser que toute l'analyse sera conduite en utilisant comme toile de fond les indications tirées de la lecture des procès-verbaux de deux séances récentes du Conseil de sécurité, consacrées, d'une part aux « Méthodes de travail du Conseil de sécurité »<sup>8</sup> et d'autre part, au « Maintien de la paix. Compléter l'histoire et réaffirmer avec force les buts et principes énoncés dans la Charte des Nations Unies »<sup>9</sup>. Le débat ouvert organisé autour de ces thématiques générales, qui a vu la participation respectivement de 40 et 61 Etats membres des Nations Unies outre les 15 membres du Conseil de sécurité, est en effet caractérisé par l'expression de certaines critiques récurrentes, qui font état, sinon du sentiment d'une véritable crise du Conseil de sécurité, au moins des difficultés affectant l'institution et du risque croissant de sa marginalisation.

## II. Le Conseil de sécurité est-il efficace ? Remarques sur quelques aspects opérationnels de son action

### II.1. La surexploitation du Chapitre VII et la recherche d'approches alternatives

Le sceau de l'efficacité de l'action du Conseil de sécurité dans le domaine du maintien de la paix, qui est préconisée par la lettre même de la Charte<sup>10</sup>, semblerait reposer avant tout sur l'adoption des mesures contraignantes du Chapitre VII. Il est en effet indéniable que l'histoire récente du Conseil de sécurité fait état d'une application intensive des mesures coercitives relevant de ce Chapitre, et notamment des sanctions non armées prévues à l'art. 41 de la Charte, qui ont été souvent adaptées aux exigences de la situation (voir *infra*, section II.2). Sans que l'on puisse se plonger dans l'analyse du succès des programmes de sanctions onusiennes, dont l'issue est de toute manière susceptible de varier au cas par cas, on peut constater que la tendance à la surexploitation des instruments coercitifs du Chapitre VII de la Charte a été souvent l'objet des critiques de

---

<sup>6</sup> Voir à ce sujet le rapport du Secrétaire général, *La chute de Srebrenica*, UN doc. A/54/549 du 15 novembre 1999. On reviendra *infra*, section III.2., sur les « suites » récentes de cet épisode dramatique au Conseil de sécurité.

<sup>7</sup> Cf. S. Sur, *Le Conseil de sécurité dans l'après 11 Septembre*, Paris, 2004, p. 9.

<sup>8</sup> Cfr. UN doc. S/PV.7285 du 23 octobre 2014 et le document de réflexion élaboré à ce sujet par la délégation de l'Argentine, UN doc. S/2014/725 du 8 octobre 2014.

<sup>9</sup> Cfr. UN doc. S/PV.7389 du 23 février 2015 ainsi que le document de réflexion préparé par la délégation de la Chine pour éclairer le débat, UN doc. S/2015/87 du 3 février 2015.

<sup>10</sup> Voir l'art. 1, par. 1, et l'art. 24, par. 1, de la Charte.

principe des Etats membres des Nations Unies. Tout en n'étant pas inédit, le phénomène s'est renouvelé récemment dans le contexte des deux débats généraux susmentionnés, dédiés aux méthodes de travail du Conseil de sécurité et à la réaffirmation des buts et principes de la Charte. Dans ces occasions, différents Etats ont reproché au Conseil de sécurité le recours hâtif et précipité au Chapitre VII de la Charte et à la logique de la coercition qui le sous-tend, et qui se trouverait privilégié au détriment des instruments de règlement pacifique des différends prévus au Chapitre VI, par contre souvent oublié ou ignoré dans la pratique récente de l'organe. Dans cet esprit, maints intervenants ont plaidé pour que soit de nouveau privilégié l'optique préventive, destinée à désamorcer les situations susceptibles de mettre en danger la paix et la sécurité, typique du Chapitre VI, L'emploi des mesures coercitives du Chapitre VII devant conserver le caractère de remède de dernier ressort<sup>11</sup>.

Pour une bonne part, ces critiques expriment les craintes formulées face à certains dangers inhérents aux sanctions du Chapitre VII : en laissant de côté leurs coûts économiques et humains, il est vrai que le recours précipité aux sanctions peut risquer de faire tomber dans la logique de la confrontation des situations qui ne menacent pas (ou pas encore) la paix et la sécurité internationales, et ainsi réduire indûment ou anéantir les marges de manœuvre permettant le règlement pacifique de ces situations. Mais, à côté de ces considérations plutôt attendues, d'autres limites structurelles propres aux mesures coercitives du Chapitre VII semblent défier les arguments fondés sur leur efficacité aux fins du maintien de la paix. En effet, la diversification et la complexification des situations susceptibles d'avoir un impact sur le maintien de la paix a contribué à révéler l'inadaptation des mesures prévues aux articles 41 et 42, qui ne sauraient pallier les menaces globales telles que les changements climatiques ou les pandémies infectieuses. Face à l'inadaptation des instrument coercitifs du Chapitre VII pour répondre aux nouvelles menaces d'origines socio-économique et sanitaire, le Conseil de sécurité a essayé d'élaborer des approches alternatives consistant, comme on l'a déjà noté ci-dessus, dans la tenue de séances de discussion ouvertes à la participation des tous les Etats membres des Nations Unies, dont le but est de sensibiliser et polariser l'action internationale face à une urgence globale donnée. La logique sous-jacente à ces réunions thématiques paraît être en effet de répondre à l'approche préventive qui est inscrite dans les instruments du Chapitre VI de la Charte : elle permettrait au Conseil de sécurité d'être « ouvert aux signes avertisseurs de menaces potentielles »<sup>12</sup> et en même temps de fonctionner comme « caisse de résonance » par rapport à des menaces susceptibles d'intéresser, en vertu de leur portée globale, tous les membres des Nations Unies.

Cependant, sans considérer ici les questions connexes quant à la pertinence et à l'adaptabilité des moyens traditionnels de règlement pacifique des différends prévus au Chapitre VI, d'autres difficultés semblent affecter la nouvelle approche élaborée par le Conseil de sécurité pour le traitement des nouvelles menaces à la paix. A cet égard, il a été évoqué par exemple la problématique « institutionnelle », soulevée par les empiètements de l'action du Conseil de sécurité sur les prérogatives d'autres organes ou institutions des Nations Unies ayant une compétence matérielle plus évidente sur les questions socio-économiques abordées (tels que l'Assemblée Générale, le Conseil économique et social, ou pour ce qui est des volets sanitaires, l'OMS)<sup>13</sup>. Du strict point de vue de l'efficacité, toutefois, le problème majeur paraît résider dans l'issue somme tout modeste que les discussions thématiques célébrées par le Conseil de sécurité sont susceptibles de produire par rapport aux menaces considérées. Dans la plupart de cas, ces débats se concluent

---

<sup>11</sup> Voir par exemple les interventions de la Russie et de Sainte-Lucie dans UN doc. S/PV.7285, respectivement p. 12 et 30 ; du Brésil et de l'Iran dans UN doc. S/PV.7285 (Resumption 1), respectivement pp. 6 et 22 ; de la Nouvelle-Zélande, de la Jordanie, de l'Inde, du Pakistan, du Mexique, de l'Algérie, de la Turquie, des Pays-Bas, dans UN doc. S/PV.7389, respectivement aux pp. 9, 24, 34, 37, 45, 51, 72, 82.

<sup>12</sup> Selon une expression utilisée par le délégué de la Bosnie-Herzégovine à la séance du Conseil de sécurité dédiée à l'examen de la question « Nouveau défis à la paix et à la sécurité internationales et prévention des conflits », UN doc. S/PV.6668, 23 novembre 2011, p. 10.

<sup>13</sup> Voir par exemple à cet égard les remarques du Brésil à la séance du Conseil de sécurité du 23 octobre 2014 dédiée à la question des méthodes de travail de l'organe, UN doc. S/PV.7285 (Resumption 1), p. 6.

par l'adoption de déclaration du Président de Conseil de sécurité dont l'impact, étant donné l'absence d'effet juridiquement contraignant associé à ces actes, ne semble pas aller au-delà de la simple action de sensibilisation de l'opinion publique internationale, que l'on a signalée auparavant. Une exception à cette règle semble représentée par les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité dans le domaine sanitaire. On se réfère notamment aux résolutions 1308 (2000) et 1983 (2001) concernant l'impact du SIDA sur les opérations de maintien de la paix et à la résolution 2177 (2014) relative au virus d'Ebola qui, à côté des exhortations usuelles, semblent en effet révéler la tentative par le Conseil de sécurité d'élaborer une stratégie globale et des mesures opérationnelles concrètes pour coordonner l'action internationale visant à limiter les impacts des pandémies sur la sécurité internationale. La résolution 2177 (2014) en particulier, en qualifiant la propagation du virus d'Ebola comme une menace à la paix et à la sécurité internationales semble en effet évoquer, sans pour autant le mentionner directement, l'appareil juridique du Chapitre VII de la Charte, et par là paraît vouloir renforcer l'impact des mesures édictées dans les paragraphes opérationnels du document. Toutefois, si l'on parcourt avec attention les paragraphes où le Conseil « encourage », « exhorte », « prie » ou « engage » les destinataires de la résolution, l'on note que le langage utilisé est celui, typique, de la recommandation, qui est l'outil juridique privilégié relevant du Chapitre VI de la Charte.<sup>14</sup> En somme, on a l'impression que tout en évoquant la logique de la coercition, le Conseil de sécurité n'a pas voulu franchir explicitement le pas consistant à imposer aux Etats des traitements médicaux obligatoires, en sachant qu'une telle démarche aurait été qualifiée d'atteinte intolérable à la souveraineté nationale<sup>15</sup>. Le résultat en est que le volet opérationnel de l'action de l'organe par rapport aux urgences sanitaires mondiales demeure partagé entre les différentes dimensions des Chapitres VI et VII de la Charte et, finalement, entaché d'une ambiguïté juridique de nature à en compromettre l'efficacité.

L'on objectera qu'une approche alternative à l'emploi du Chapitre VII de la Charte, inspirée de la logique préventive du Chapitre VI, ne peut inévitablement que souffrir des limites juridiques propres à ce dernier Chapitre, découlant de l'absence d'effets contraignants des mécanismes qu'il prévoit. Dans la perspective de pallier ces limites, il paraît intéressant d'évoquer, même succinctement, une tendance révélée par la pratique récente du Conseil de sécurité, qui consiste à récupérer un outil juridique ayant connu une certaine fortune à l'époque de la guerre froide, c'est-à-dire le pouvoir général de décision revenant à l'organe en vertu de l'art. 25 de la Charte<sup>16</sup>. Déjà dans la résolution 2118 (2013), par ailleurs n'évoquant pas expressément le Chapitre VII de la Charte, l'art. 25 de la Charte se trouvait mentionné pour fonder l'obligation de la Syrie de ne pas utiliser, développer, produire ou accumuler des armes chimiques et de ne pas transférer de telles armes à d'autres Etats ou acteurs non-étatiques. Toujours dans le contexte de la crise syrienne, la résolution 2165 (2014) indiquait l'art. 25 de la Charte comme base juridique des décisions du Conseil de sécurité concernant l'accès des secours humanitaires au territoire de la Syrie<sup>17</sup>.

Plus récemment, l'art. 25 de la Charte et l'obligation générale des Etats membres des Nations Unies d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité figurent dans le préambule de la résolution 2231 (2015), par laquelle le Conseil de sécurité a entériné le plan d'action global concernant le contrôle du programme nucléaire iranien. La résolution constitue indubitablement un instrument juridique complexe, où des décisions relevant de l'art. 41 de la Charte concernant la

---

<sup>14</sup> Voir L. Balmond, *Le Conseil de sécurité et la crise d'Ebola : entre gestion de la paix et pilotage de la gouvernance globale*, in *QIL-Questions of International Law*, Zoom-in 10, 2014, p. 17, disponible en ligne sur [www.qil-qdi.org](http://www.qil-qdi.org).

<sup>15</sup> Voir en ce sens les commentaires formulés par les Etats-Unis par rapport à la résolution 1308 (2000), dédiée à la question de l'impact du SIDA sur les opérations de maintien de la paix, UN doc. S/PV.4172, 17 juillet 2000, p. 6.

<sup>16</sup> Selon l'interprétation avalisée par la Cour internationale de Justice dans l'avis consultatif du 21 juin 1971 sur les *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest Africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, l'art. 25 de la Charte saurait justifier l'attribution au Conseil de sécurité de pouvoirs contraignants dépassant les décisions du Chapitre VII et l'adoption des mesures coercitives des articles 41 et 42 : voir *C.I.J. Recueil*, 1971, pp. 52-53, par. 113.

<sup>17</sup> Voir notamment le paragraphe 2 de la résolution 2165 (2014) et plus récemment, au même sujet, la résolution 2191 (2014), qui elle aussi mentionne l'art. 25 dans son préambule.

levée des sanctions économiques imposées contre l'Iran par des résolutions antérieures coexistent avec des solutions appartenant plus proprement au domaine du règlement pacifique des différends. C'est par rapport à ces dernières, et notamment aux décisions du Conseil de sécurité concernant l'adoption de dispositions concrètes nécessaires pour l'exécution des tâches connexes à la mise en œuvre du plan d'action global, que l'art. 25 semblerait offrir une base juridique autonome<sup>18</sup>.

Ainsi, la pratique récente semble révéler l'engagement constant du Conseil de sécurité dans la recherche d'instruments juridiques alternatifs au Chapitre VII de la Charte, qui lui permettraient de pallier certaines des limites affectant l'efficacité de son action dans le domaine du maintien de la paix.

## II.2. La question (inépuisable) de l'équité des procédures de mise en œuvre des sanctions ciblées

Si l'on en vient maintenant au volet des mesures coercitives du Chapitre VII – laissant de côté la question de l'autorisation du Conseil de sécurité sur les actions armées reposant sur l'art. 42 de la Charte, dont la complexité demanderait un traitement séparé – il est indéniable que des développements remarquables ont marqué les mesures n'impliquant pas l'emploi de la force relevant de l'art. 41<sup>19</sup>. Il est aussi certain que l'un des mobiles majeurs à l'origine de ces développements a été la recherche par le Conseil de sécurité d'une efficacité accrue pour ces mesures. C'est en effet pour frapper les individus, véritables responsables de comportements perturbant la paix et la sécurité internationales, que la technique des sanctions « ciblées » ou « intelligentes » a été mise à point par le Conseil de sécurité à partir de la fin des années 1990, après que les embargos économiques généralisés dirigés contre un Etat aient démontré leur inefficacité et engendré des coûts humanitaires intolérables. Une telle technique s'était au surplus imposée à l'aube du nouveau millénaire dans le contexte de la lutte contre le terrorisme et le réseau Al-Qaeda, car il s'agissait dans ce cas de cibler, avec des mesures de gel des avoirs ou de limitation des déplacements, des personnes physiques ou morales n'ayant aucun lien avec un Etat spécifique.

Les problèmes « collatéraux » posés par la protection des droits fondamentaux des personnes destinataires des sanctions ciblées sont trop connus pour que l'on doive les reconsidérer en détail dans ce contexte. Il suffit de rappeler que ces problèmes, liés au mécanisme des « listes » nominatives rédigées par les Comités des sanctions du Conseil de sécurité sur la base d'informations réservées, concernaient principalement le droit à un procès équitable des individus ciblés, lesquels ne disposaient pas d'un mécanisme de garantie spécifique dans le cadre des Nations Unies pour contester les raisons de leur inscription sur les listes et pour demander la radiation de leur nom. Dans ces conditions, les personnes « listées » n'avaient d'autres alternatives que d'attaquer devant les juridictions nationales ou régionales compétentes les mesures de mise en œuvre des sanctions ciblées, adoptées au niveau interne par les Etats<sup>20</sup>. C'est justement la multiplication des recours juridictionnels contre les mesures d'exécution des sanctions ciblées qui a été identifiée par les Etats membres des Nations Unies comme l'une des menaces majeures à l'efficacité et à l'uniformité du système des sanctions onusiennes<sup>21</sup>. Exposés à des critiques

---

<sup>18</sup> Voir par exemple le paragraphe 25 de la résolution 2231 (2015), où le Conseil de sécurité « décide de prendre les dispositions concrètes nécessaires pour entreprendre directement les tâches en rapport avec l'application de la présente résolution, notamment celles prévues à l'annexe B et à la publications des directives » ; cette décision s'oppose à celles prévues dans d'autres paragraphes de la résolution, concernant la levée des sanctions contre l'Iran ou les dérogations aux sanctions, qui sont par contre expressément fondées sur l'art. 41 de la Charte (cf. par exemple les paragraphes 7, 11-13, 16, 21-23)

<sup>19</sup> Pour un aperçu de l'évolution des mesures non armées du Conseil de sécurité voir M. Arcari, L. Pisciotto, *Evolution et problématique des mesures non armées du Conseil de sécurité*, in M. Arcari, L. Balmond (dir.), *La sécurité collective entre légalité et défis à la légalité*, Milano, 2008, pp. 115-137.

<sup>20</sup> Pour un aperçu de la question voir l'ouvrage collectif J. Rideau, C. Grewe, L. Balmond, M. Arcari (dir.), *Sanctions ciblées et protections juridictionnelles des droits fondamentaux dans l'Union européenne. Equilibres et déséquilibres de la balance*, Bruxelles, 2010.

<sup>21</sup> En ce sens, voir par exemple les observations du Ghana à la séance du Conseil de sécurité du 22 juin 2006 (UN doc. S/PV.5474, p. 28) et de l'Afrique du Sud à la séance du 12 novembre 2008 (UN doc. S/PV.6015, p. 24).

croissantes, le Conseil de sécurité a entamé un processus de révision visant à améliorer la transparence et l'équité du régime des sanctions intelligentes. Une première étape a consisté dans la création d'un point focal auprès du Secrétariat des Nations Unies, ayant la fonction limitée de recevoir les demandes de radiation provenant des individus inscrits sur les différentes listes des Comités de sanctions (la résolution 1730 (2006)). Ensuite, un mécanisme plus avancé sur le plan de la garantie du droit individuel à une procédure équitable a été élaboré par rapport au régime des sanctions contre Al-Qaïda, avec la résolution 1904 (2009) portant création du bureau du Médiateur, une institution impartiale qui a la tâche d'examiner les demandes de radiation des individus inscrits sur la liste des personnes associées à Al-Qaïda, de recueillir les informations nécessaires au traitement de la demande et d'adresser des recommandations sur l'issue de la procédure au Comité des sanctions établi par la résolution 1267 (1999). En dépit des critiques que l'on peut toujours repérer dans la jurisprudence récente<sup>22</sup>, il faut reconnaître que les efforts déployés par le Conseil de sécurité ont apporté une amélioration sensible à l'équité du système. Comme on peut le lire dans le plus récent des rapports périodiques présenté au Conseil de sécurité par le Bureau du Médiateur, « [l]e mécanisme de sanction sert à protéger les droits individuels et à garantir l'équité requise dans les travaux du Conseil de sécurité. En même temps, il contribue notablement à renforcer l'efficacité et la crédibilité globales du régime des sanctions contre Al-Qaïda »<sup>23</sup>. Le constat très immédiat formulé dans le rapport susmentionné, selon lequel « un régime de sanction qui s'accompagne d'un mécanisme à la procédure équitable est mieux défendable en cas de contestation judiciaire »<sup>24</sup> semblerait donc expliquer l'efficacité accrue dont les sanctions ciblées bénéficieront en vertu des améliorations introduites par le Conseil de sécurité.

Par ailleurs, il faut noter que l'actuelle Médiatrice en charge au Bureau, Mme Kimberly Prost, invitée à prendre la parole pendant la séance du 23 octobre 2014 dédiée aux méthodes de travail du Conseil de sécurité, a attiré l'attention des Etats sur l'iniquité découlant de l'existence de deux régimes différenciés de traitement des demandes individuelles de radiation. A l'heure actuelle en effet le mécanisme d'examen indépendant du Médiateur continue de s'appliquer seulement aux individus inscrits sur la liste des Taliban et d'Al-Qaïda, alors que les demandes de radiation provenant de personnes inscrites sur des listes relatives à différents régimes de sanctions ciblées continuent à être soumises à l'ancien mécanisme du point focal<sup>25</sup>. Aux fins de pallier les situations de discrimination qu'une telle dualité pourrait engendrer, on a suggéré l'extension du mandat de la Médiatrice à tous les régimes de sanctions ciblées décidés par le Conseil de sécurité. Par ailleurs, une opposition tranchée à l'exportation du modèle du Médiateur dans d'autres contextes a été manifestée par certains Etats, qui considèrent que chaque régime de sanctions ciblées a ses propres spécificités, justifiant des solutions adaptées aux circonstances d'espèce<sup>26</sup>.

On ne peut pas nier que cette dernière considération présente une certaine pertinence. Pour ne donner qu'un exemple, les mesures de gel des fonds appliquées aux personnes suspectées de soutenir le terrorisme d'Al-Qaïda avec les résolutions 1267 (1999) et suivantes présentent des finalités préventives qui sont absentes des mesures de confiscation des biens imposées par la résolution 1483 (2003) à la charge des individus appartenant à l'ancien régime de Saddam Hussein en Iraq, lesquelles semblent teintées d'une connotation punitive. Il est aussi difficile de contester que le Conseil de sécurité demeure l'arbitre du choix des mesures les plus adaptées au maintien ou au rétablissement de la paix et à ce titre il garde le pouvoir discrétionnaire de moduler les différents régimes selon les exigences concrètes de chaque affaire. Toutefois, la pratique contemporaine des juridictions régionales européennes démontre que les exigences de protection du droit individuel à un procès équitable posées par le fonctionnement du mécanisme des listes ne varient pas au fond si l'on considère l'un ou l'autre des régimes des sanctions ciblées du Conseil de sécurité. Il est

<sup>22</sup> Voir *infra* le texte se référant aux notes 27-28.

<sup>23</sup> Cf. *Rapport du Bureau du Médiateur présenté en application de la résolution 2161 (2014) du Conseil de sécurité*, UN doc. S/2015/533 du 14 juillet 2015, p. 23, par. 95.

<sup>24</sup> *Rapport du Bureau du Médiateur* cité, p. 24, par. 100.

<sup>25</sup> Voir UN doc. S/PV.7285, pp. 2-3.

<sup>26</sup> Cf. les positions exprimées par les Etats-Unis et le Royaume Uni, UN doc. S/PV.7585, respectivement pp. 23 et 24.

significatif que la censure formulée par la Cour de Justice de l'Union européenne à l'encontre du mécanisme du Médiateur dans le jugement de 2013 relatif à l'affaire *Kadi*<sup>27</sup>, se rapportant à la situation d'une personne figurant sur la liste des associées à Al-Qaida, a été largement reprise par la Cour européenne des droits de l'homme dans le contexte de l'affaire *Al-Dulimi c. Suisse*, concernant un individu inscrit sur la liste des personnes proches de l'ancien régime irakien. S'agissant, dans le contexte de cette dernière affaire, d'évaluer si la procédure de radiation des listes prévue au niveau du Comité des sanctions du Conseil de sécurité présente des garanties de protection du droit individuel à un procès équitable équivalentes à celles prévues par l'art. 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour européenne a considéré que « En l'absence d'un mécanisme de contrôle comparable au bureau du médiateur créé dans le cadre du régime des sanctions contre l'ancien gouvernement irakien prévu par la Résolution 1483 (2003), il s'ensuit, *a fortiori*, que la protection offerte au niveau international n'est pas équivalente à celle découlant de la Convention »<sup>28</sup>. En d'autres termes, d'après la jurisprudence des juridictions régionales européennes, en l'état actuel, le fonctionnement du système des listes existant au niveau des Nations Unies ne répondrait pas encore, aux exigences d'une protection juridictionnelle pleine et effective des droits individuels. Il semble dès lors que, nonobstant les pas franchis par le Conseil de sécurité sur la voie d'une amélioration du système, les problèmes connexes à la possibilité d'une contestation judiciaire du mécanisme des listes sont loin d'être dépassés ; ceci ne pouvant que continuer à peser sur l'efficacité globale du régime des sanctions ciblées onusiennes, voire sur sa crédibilité.

### III. Le Conseil de sécurité est-il marginalisé ? Remarques sur quelques cas récents d'exercice du droit de veto

La lecture des procès-verbaux des deux séances thématiques consacrées récemment par le Conseil de sécurité à la question des méthodes de travail de l'organe et à celle de la réaffirmation des buts et principes de la Charte donne l'impression qu'un thème est présent sur le fond dans les différents débats. En effet, dans les deux cas, nombre d'Etats ont insisté sur le fait que l'exercice du droit de veto par les membres permanents représente « la plus importante cause de l'impuissance du Conseil »<sup>29</sup>. Or, la problématique de l'impact du droit de veto sur son fonctionnement n'est évidemment pas nouvelle, la question de la réforme des méthodes de vote et de la composition du Conseil de sécurité étant inscrite dans l'agenda des Nations Unies depuis désormais plus de deux décennies<sup>30</sup>. Elle semble toutefois avoir gagné une nouvelle urgence dans le temps récents, en conséquence de quelques affaires qui ont frappé les esprits des observateurs des faits internationaux. Même si, de prime abord, les trois épisodes que l'on va considérer brièvement ci-dessous ne semblent pas présenter des connexions évidentes, ils révèlent au fond l'existence de problèmes juridiques complexes, ainsi que le malaise, sinon la véritable inadaptation, du Conseil de sécurité face à la gestion des défis en cause.

#### III.1. L'affaire du renvoi à la Cour pénale internationale du dossier syrien

L'un des exemples les plus frappants des reculs du Conseil de sécurité dans l'exercice de sa responsabilité de maintien de la paix est l'échec subi dans la gestion de la crise qui ravage la Syrie depuis 2011. Les frappes aériennes décidées unilatéralement par la France et par la Fédération de Russie en septembre 2015 ne sont que les manifestations les plus récentes des entraves rencontrées par le Conseil dans la recherche d'une solution à un conflit armé qui s'est davantage compliqué

---

<sup>27</sup> Voir Cour de Justice de l'Union européenne, *Commission européenne, Royaume Uni et Conseil de l'Union européenne c. Yassin Abdullah Kadi*, affaires jointes C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, arrêt 18 juillet 2013, notamment par. 131-134.

<sup>28</sup> Cour européenne des droits de l'homme (deuxième section), *Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse*, requête n. 5809/08, arrêt 26 novembre 2013, par. 120.

<sup>29</sup> Voir par exemple, en ce sens, la déclaration de la Nouvelle Zélande, UN doc. S/PV.7389, p. 9.

<sup>30</sup> Pour un aperçu de la question voir A. B. Altemir, *La réforme du Conseil de sécurité des Nations Unies : quelle structure et quels membres ?*, in *Revue générale de droit international public*, 2006, p. 801 s.

avec la prise de contrôle par Daech d'une partie du territoire syrien<sup>31</sup>. Auparavant, malgré quelques succès occasionnels comme la résolution 2118 (2013) concernant l'élimination de l'arsenal d'armes chimiques syrien<sup>32</sup>, l'action du Conseil de sécurité avait été paralysée par le veto, ou par les menaces de veto, opposés par la Chine et la Fédération de Russie à des projets de résolutions envisageant, entre autres, l'imposition de sanctions économiques, contre le Gouvernement de Damas<sup>33</sup>.

Le 22 mai 2014, a connu le même destin un projet de résolution basé sur le Chapitre VII, qui prévoyait de saisir, conformément à l'art. 13 b) du Statut de Rome, le Procureur de la Cour pénale internationale de la situation existant en Syrie, caractérisée par des violations généralisées du droit international humanitaire et des droits de l'homme<sup>34</sup>. En stigmatisant le vote négatif de la Chine et de la Fédération de Russie, les Etats promoteurs du projet de résolution ont qualifié ce double veto de « veto à la justice »<sup>35</sup> et comme une attitude qui « affecte également la crédibilité et l'efficacité du Conseil de sécurité en le condamnant à l'inaction face à l'impunité »<sup>36</sup>. Par contre le délégué russe, en expliquant les raisons de son vote négatif, a cité le précédent du renvoi au Procureur de la Cour pénale internationale de la situation en Libye, décidé par le Conseil de sécurité avec la résolution 1970 (2011), en soulignant que cette démarche n'avait pas aidé à régler le dossier libyen et que la Cour pénale internationale n'avait pas été, à cette occasion, à la hauteur de la situation<sup>37</sup>. Au-delà des motivations politiques qui contribuent à saper la position russe, il est vrai que cette dernière observation soulève la question de la cohérence de l'action du Conseil de sécurité et, par conséquent, de son rôle et de sa crédibilité dans la gestion des crises humanitaires. Si, comme l'un des membres du Conseil de sécurité l'a rappelé dans son intervention à la séance du 22 mai 2015, la responsabilité de l'institution de maintenir la paix et la sécurité internationales inclut la responsabilité de protéger et de veiller à ce que les auteurs des crimes les plus graves rendent des comptes<sup>38</sup>, il est indéniable que les développements du dossier syrien témoignent des difficultés éprouvées par le Conseil de sécurité dans l'exercice de cette responsabilité.

### III.2. L'affaire de la commémoration du génocide de Srebrenica

Un épisode qui paraît évoquer des problématiques similaires est celui concernant le projet de résolution présenté au Conseil de sécurité le 8 juillet 2015, à l'occasion de la commémoration du vingtième anniversaire du génocide de Srebrenica<sup>39</sup>. L'élaboration du texte, qui présentait une portée éminemment symbolique et un impact somme toute modeste sur le plan opérationnel, avait néanmoins été accompagnée par des réactions opposées de la part des différentes entités politiques de la Bosnie-Herzégovine. S'appuyant sur ces divisions et considérant le texte comme déséquilibré, dans la mesure où il faisait semblant d'imputer la responsabilité du génocide à une seule partie au conflit dans la ex-Yougoslavie, la Fédération de Russie a opposé son veto à l'adoption du projet de résolution et en a ainsi empêché l'adoption<sup>40</sup>. A cette occasion également, les Etats promoteurs du projet de résolution ont stigmatisé l'exercice du droit de veto comme de nature à entacher une fois de plus le bilan du Conseil de sécurité, jugé comme ayant été « à nouveau incapable d'assumer sa

---

<sup>31</sup> Voir à ce sujet la lettre du 8 septembre 2015 adressée au Président du Conseil de sécurité par la France, qui annonce sa participation à des opérations militaires aériennes, justifiées au titre de la légitime défense contre les attaques menées par l'ISIL à partir du territoire de la Syrie, UN doc. S/2015/745 du 9 septembre 2015.

<sup>32</sup> Voir aussi sur le même sujet, plus récemment, la résolution 2235 (2015).

<sup>33</sup> Voir par exemple le projet de résolution UN doc. S/2012/538, basé sur le Chapitre VII et menaçant l'adoption de mesures relevant de l'art. 41 de la Charte, non adopté en raison des votes négatifs de la Chine et de la Russie, UN doc. S/PV.6810 du 19 juillet 2012.

<sup>34</sup> Voir le texte du projet de résolution dans UN doc. S/2014/348 du 22 mai 2014.

<sup>35</sup> Voir la déclaration de la France, UN doc. S/PV.7180 du 22 mai 2014, p. 3.

<sup>36</sup> Voir la déclaration du Luxembourg, UN doc. S/PV.7180, p. 9.

<sup>37</sup> UN doc. S/PV. 7180, p. 14.

<sup>38</sup> Voir en ce sens la déclaration du Rwanda, UN doc. S/PV.7180, p. 6.

<sup>39</sup> Voir le texte du projet de résolution dans UN doc. S/2015/508 du 8 juillet 2015.

<sup>40</sup> Par ailleurs, le texte a obtenu seulement 10 votes favorables, l'Angola, la Chine, le Nigéria et le Venezuela s'étant abstenus : voir UN doc. S/PV.7481 du 8 juillet 2015, p. 8.

responsabilité »<sup>41</sup>. Au-delà des considérations politiques qui ont encombré le débat, il est possible de détecter dans les interventions de certains Etats des indices révélateurs du véritable enjeu juridique qui était en cause au Conseil de sécurité. Il en est ainsi, par exemple, du passage de la déclaration du délégué de la Fédération de Russie, qui reproche aux auteurs du projet de résolution d'avoir utilisé la commémoration du génocide de Srebrenica pour essayer d'introduire devant le Conseil de sécurité « des approches intrusives de la questions des droits de l'homme qui pourraient amener à une intervention dans les affaires intérieures des Etats »<sup>42</sup>. L'allusion devient plus claire si l'on considère que l'un des paragraphes du préambule du projet de résolution rappelait expressément la notion de responsabilité de protéger et l'obligation qui incombe à chaque Etat de protéger sa population contre le génocide et les autres crimes de guerre et crimes contre l'humanité<sup>43</sup>. De manière beaucoup plus explicite par rapport à son collègue russe, le délégué du Venezuela – un des Etats s'étant abstenus lors du vote – a indiqué que cette référence constituait l'un des éléments controversés du projet de résolution, ajoutant que la notion de responsabilité de protéger « va à l'encontre du rôle principal de l'Etat dans la promotion et le respect des droits de l'homme et des principes consacrés par la Charte des Nations Unies, notamment le respect de la souveraineté »<sup>44</sup>. Ces dernières remarques paraissent préoccupantes déjà par le fait qu'elles révèlent l'opposition de principe de certains Etats à la responsabilité de protéger. En même temps, elles semblent destinées à décevoir les espoirs qui accompagnent le rôle du Conseil de sécurité en tant qu'institution privilégiée dans la gestion de cette notion-clé du droit international contemporain.

### III.3. L'affaire de la création d'un Tribunal pénal spécial pour la destruction du vol MH17 en Ukraine

Une autre situation perturbant la paix internationale qui a vu un échec patent du Conseil de sécurité est celle liée à l'intervention armée de la Fédération de Russie en Ukraine, suite à l'annexion de la Crimée, et au conflit armé résultant des tentatives sécessionnistes des provinces russophiles de l'Ukraine orientale. Sans aucune surprise, étant donné l'implication directe d'un membre permanent dans la crise, un projet de résolution du Conseil de sécurité qui proclamait l'invalidité du referendum tenu en Crimée en mars 2014 avait échoué à cause du veto de la Fédération de Russie<sup>45</sup>, et l'action postérieure du Conseil s'en était trouvée presque complètement paralysée. Dans ce contexte, une exception avait pu être notée avec l'adoption de la résolution 2166 (2014), par laquelle le Conseil de sécurité avalisait les initiatives visant à la formation d'une commission internationale d'enquête sur l'incident qui, le 17 juillet 2014, avait causé la destruction d'un aéronef civil effectuant un vol international, le vol MH17 de la compagnie Malaysia Airlines, au-dessus de la province ukrainienne de Donetsk. Une telle commission ayant été formée et l'enquête internationale étant encore en cours, le 29 juillet 2015 un projet de résolution basé sur le Chapitre VII et prévoyant la création d'un tribunal pénal spécial chargé de poursuivre les personnes responsables de l'incident était introduit au Conseil de sécurité. Le projet de résolution n'a pas pu être adopté en raison du veto opposé par la Fédération de Russie<sup>46</sup>. Si on laisse de côté les condamnations rituelles du veto russe par les partisans du projet de résolution, il est intéressant de noter la perplexité exprimée par les Etats membres du Conseil de sécurité s'étant abstenus au moment du vote, qui ont relevé le caractère prématuré du texte proposé et de la décision de créer un tribunal pénal spécial. Notamment la référence au Chapitre VII de la Charte présente dans le projet de résolution a été dénoncée comme étant inopportune et dépassant le cadre juridique défini par la résolution 2166 (2014) bien évidemment situé dans le contexte des mécanismes de règlement pacifique des différends relevant du Chapitre VI. Sur cette base, le Conseil de sécurité a été

---

<sup>41</sup> Voir notamment l'intervention des Etats-Unis, UN doc. S/PV.7481, pp. 8-9.

<sup>42</sup> Cf. UN doc. S/PV.7481, p. 6.

<sup>43</sup> Voir le deuxième paragraphe du projet de résolution.

<sup>44</sup> Cf. UN doc. S/PV.7481, p. 11.

<sup>45</sup> Voir le texte du projet de résolution échoué dans UN Doc. S/2014/189 du 15 mars 2014.

<sup>46</sup> Le projet a obtenu 11 votes favorables, l'Angola, la Chine et le Venezuela s'étant abstenus.

également jugé incompétent pour établir un tribunal pénal international *ad hoc*<sup>47</sup>. Ces réactions rappellent beaucoup les critiques, qui avaient été exprimées dans les contextes des débats thématiques cités auparavant, concernant la tendance du Conseil de sécurité à utiliser de manière précipitée les mécanismes coercitifs du Chapitre VII au détriment des possibilités offertes par le Chapitre VI. Si cette tendance peut trouver une explication dans la finalité de garantir la plus grande efficacité aux décisions du Conseil de sécurité, il est aussi évident que le dogme de l'efficacité ne saurait pas tout justifier. L'issue de l'épisode concernant l'incident du vol MH17 démontre qu'une considération insuffisante et hâtive par le Conseil de sécurité des implications juridiques d'une action proposée risque non seulement de compromettre son efficacité, mais aussi de nuire gravement à sa crédibilité.

#### IV. Conclusion : Le nœud incontournable de la « réforme » du Conseil de sécurité : question de procédure ou question de fond ?

On peut à ce stade essayer de tirer quelques éléments de conclusion et de tester notre hypothèse initiale, concernant la possibilité d'une « marginalisation » du Conseil de sécurité dans le domaine du maintien de la paix. A en juger par les données répertoriées jusqu'ici, les signaux allant dans ce sens sont significatifs, voire dans certaines occasions spectaculaires (que l'on songe aux crises syrienne et ukrainienne et au blocage rencontré par le Conseil de sécurité dans ces contextes), et trouvent une correspondance dans les inquiétudes exprimées à ce sujet par les Etats membres des Nations Unies. Si les causes de cette dérive vers la marginalisation sont assez claires, étant liées tant à des approches inadaptées aux problématiques du maintien de la paix (comme la tendance à la surexploitation du Chapitre VII de la Charte), qu'à des limites structurelles inhérentes au fonctionnement du Conseil de sécurité (à savoir la question du droit de veto), moins évidents sont les remèdes nécessaires pour pallier cette dérive. Si les expériences récentes de blocage du Conseil de sécurité dues à l'exercice du droit de veto par ses membres permanents confirment une fois de plus que la question d'une réforme de l'organe demeure incontournable, les échecs connus pendant plus de deux décennies dans le contexte du Groupe de travail à composition non limitée sur la question de la représentation équitable au Conseil de sécurité témoignent qu'une issue fondée sur l'amendement des dispositions de la Charte reste tout à fait illusoire. L'objectif d'une abolition radicale du droit de veto étant définitivement mise de côté, les perspectives de la réforme du Conseil de sécurité semblent à l'heure actuelle passer par les suggestions visant à améliorer ses méthodes de travail, dans le sens d'une transparence et d'une efficacité accrues. Toutefois, si l'on prête attention aux développements les plus récents, l'on note que dans le contexte de cette nouvelle approche, les questions de procédure et de forme tendent à se chevaucher avec (sinon à être véritablement dépassées par) les questions de fond. Peut en témoigner le fait que, dans le dernier débat thématique du 23 octobre 2014 consacré à l'examen des méthodes de travail du Conseil de sécurité, les deux questions inscrites à l'ordre du jour portaient respectivement sur l'équité des procédures relatives aux listes des Comités des sanctions et aux suites réservées par le Conseil de sécurité aux affaires renvoyées au Procureur de la Cour pénale internationale<sup>48</sup>. Il est difficile de contester le bienfondé de l'observation formulée dans ce contexte par la Fédération de Russie, selon laquelle on aurait du mal à considérer les deux questions susmentionnées comme touchant aux méthodes de travail de l'organe, qui sont normalement sensées couvrir des aspects tels que l'accessibilité ou la transparence de la documentation ou les modalités de participation aux travaux du Conseil et de ses organes subsidiaires<sup>49</sup>.

On pourrait situer dans la même perspective de chevauchement entre procédure et fond la proposition, récemment avancée et soutenue dans les milieux des Nations Unies par la France, allant dans le sens de l'élaboration d'un code de conduite destinée à régler (en limitant son exercice)

---

<sup>47</sup> Voir notamment la déclaration du Venezuela, UN doc. S/PV.7498, p. 12. Dans le même sens aussi les interventions de l'Angola (p. 13).

<sup>48</sup> Voir les références aux documents pertinents *supra*, note 8.

<sup>49</sup> Voir UN doc S/PV.7285, p. 11.

le droit de veto dans des cas mettant en cause des atrocités de masse<sup>50</sup>. Sous le prétexte d'intervenir sur un aspect procédural de fonctionnement de l'organe, cette proposition vise en effet à exalter le rôle du Conseil de sécurité dans la mise en œuvre du principe de la responsabilité de protéger.

On a ainsi le sentiment que le Conseil de sécurité, tout en étant à l'heure actuelle sérieusement exposé à des tendances poussant vers sa marginalisation, se trouve en même temps engagé dans un effort remarquable pour relancer la crédibilité de son rôle dans le domaine du maintien de la paix. Pour revenir à l'observation initiale de Serge Sur, il y a de quoi espérer que le Conseil de sécurité sache une fois de plus trouver les forces pour survivre à ses tribulations. Le moment est par ailleurs crucial, et l'issue des tentatives actuelles empruntées à l'esprit de réforme sera décisif pour savoir si la vénérable institution est à même de se renouveler au fond ou si elle va rester victime d'elle-même et de ses procédures. **(Etabli le 4 octobre 2015)**

---

<sup>50</sup> Voir la référence à cette proposition de la France dans UN doc. S/PV.7285, p. 26. La suggestion a trouvé un appui considérable auprès des Etats membres intervenant à la même réunion : voir par exemple les interventions de l'Australie (p. 9), du Luxembourg (p. 21), de la Suisse (p. 29), du Liechtenstein (p. 33), de la Suède (UN doc. S/PV.7285 (Resumption 1), p. 8), du Mexique (*ibidem*), des Pays-Bas (p. 10), de l'Allemagne (p. 12), du Pérou (p. 27), des Maldives (p. 29), de l'Irlande (p. 31), de la Côte d'Ivoire (p. 35), du Botswana (p. 37), de l'Ukraine (p. 40) et du Monténégro (p. 41).