

POURQUOI IL FAUT REFORMER L'ONU.

Par Malick TAMBEDOU
Juriste internationaliste et maritimiste,
Politologue, Professeur d'enseignement secondaire (Anglais)
Militant de la RADDHO
Email : malicktambedou@hotmail.com

Depuis un certain temps, la question de la réforme de l'ONU est à l'ordre du jour. Il s'agit pour nous, dans le cadre de cette première partie de notre contribution, d'avancer les raisons qui, à notre avis, justifient une telle réforme. Dans le prochain numéro de ce journal, nous exposerons, dans une deuxième partie, les réformes proprement dites que nous estimons nécessaires.

Les raisons fondant la nécessité de la réforme de l'ONU se ramènent essentiellement au déficit démocratique qui, d'une part, est interne au CS et à l'AG (I), et, d'autre part, lié à leurs rapports (II).

I. Un déficit démocratique interne au CS et à l'AG

Les insuffisances démocratiques internes à l'ONU le sont principalement au CS (A) et, dans une moindre mesure, à l'AG (B).

A- Un déficit démocratique interne au CS

Ce déficit démocratique interne au CS est d'abord lié au système de représentation inégalitaire des Etats au sein de cet organe. En effet, le CS comprend quinze membres, répartis en cinq membres permanents (Chine, France, Fédération de Russie, Royaume-Uni, E.U.A) et dix membres non permanents. Alors que ceux-ci sont élus par l'AG pour deux ans et renouvelables par moitié chaque année, ceux-là sont inamovibles parce que directement institués par la Charte elle-même. En

conséquence de ce système de représentation inégalitaire, les dix membres démocratiquement élus par l'organe plénier de l'ONU défilent inexorablement, au fil des ans, devant les immuables cinq membres permanents qui, eux, échappent à tout contrôle électif de l'AG.

Ce déficit démocratique est ensuite lié au fait que le mécanisme décisionnel en cours au sein du CS est totalement déséquilibré au profit de la seule minorité constituée par les cinq membres permanents. En effet, au sein de cet organe, quand on en vient à la prise d'une décision touchant aux questions autres que procédurales (c'est-à-dire donc aux questions importantes), le vote négatif d'un seul membre permanent suffit à faire obstacle à la décision visée. C'est ce qu'on appelle le droit de veto conféré aux seuls cinq membres permanents, lequel les dote de l'exorbitant pouvoir individuel de paralyser tout le CS quand on en vient à la prise d'une décision portant sur une question importante ; ils en avaient fait une condition non négociable de leur participation à l'ONU. Ce droit de veto est d'autant plus abusif qu'il porte sur les questions fondamentales : sanctions militaires et économiques, nomination du SG, admission, suspension, ou exclusion d'un Etat, révision de la Charte, etc. Ce droit de veto constitue un véritable privilège féodal dont se servent les bénéficiaires pour protéger non seulement leurs propres intérêts mais également ceux de leurs alliés, au détriment des autres membres de l'Organisation. Il suffit d'en être détenteur, ou de se savoir protégé par un Etat le détenant, pour, à la différence des autres Etats membres, pouvoir se permettre les agissements les plus contraires à la Charte sans craindre les réactions du

CS. En somme, par son fait et dans certaines circonstances, certains Etats se retrouvent tout bonnement au-dessus de la loi internationale, laquelle ne demeure alors applicable qu'à la grande masse des Etats « ordinaires ».

B- Un déficit démocratique interne à l'AG

Ce qui est essentiellement visé ici, c'est que les résolutions de l'AG soient sans force obligatoire. En effet, l'AG, en tant que seul organe plénier de l'ONU et, par conséquent, seule structure de l'Organisation où tous les Etats membres sont représentés, est perçue comme étant le parlement de l'ONU, voire le parlement mondial. Curieusement, ce forum dit mondial n'a aucun pouvoir décisionnel réel parce que, vis-à-vis des Etats membres, ses résolutions n'ont aucune valeur juridique, aucune force obligatoire ; elles n'ont qu'un poids moral et politique. Du strict point de vue du principe démocratique, cet état de fait est proprement scandaleux ; il est en effet démocratiquement inadmissible que l'AG ne puisse juridiquement décider de rien dans les relations internationales. Cela révèle l'égalité factice qui prévaut dans cet organe plénier au sein duquel chaque Etat fait semblant d'être l'égal de l'autre puisque disposant d'une voix comme lui, tout en sachant nettement qu'il s'agit d'une voix quasi-nulle : « L'aigle doit permettre aux petits oiseaux de chanter sans s'inquiéter de ce qu'ils chantent », avait clamé Churchill à l'endroit de Staline, lors de la Conférence de Yalta, pour le convaincre d'accepter le principe de cette égalité de façade au sein de l'AG (Cité par Pierre de Senarclens, *la Crise des Nations Unies*, Paris, PUF, 1988, p.48). Et de fait, les petits oiseaux se sont vus concéder le droit de

piailleur, mais sans plus, parce que les véritables décisions se prennent ailleurs, dans des cercles restreints où les voix qui comptent sont celles de quelques grands : c'est le problème du déficit démocratique lié aux rapports entre le CS et l'AG.

II. Un déficit démocratique lié aux rapports entre le CS et l'AG

Ce déficit démocratique se situe au double plan des décisions (A) et des compétences (B).

A- Au plan décisionnel

A ce niveau, les rapports entre l'AG et le CS sont marqués par une primauté décisionnelle de celui-ci sur celle-là sur plusieurs questions essentielles. C'est ainsi d'abord que, qu'il s'agisse de l'admission d'un Etat comme membre de l'ONU ou de l'exclusion d'un Etat membre, la décision du CS s'impose à l'AG. En effet, l'AG ne peut admettre ou exclure un Etat que dans la mesure où cette admission ou cette exclusion lui a été recommandée par le CS. Elle n'a donc aucune liberté de choix ici parce qu'elle se borne tout simplement à entériner le choix déjà effectué par le CS. Bien entendu, rien ne l'oblige à admettre ou exclure l'Etat désigné par le CS, mais c'est cet Etat là, et celui-là seul, qu'elle peut admettre ou exclure. C'est ainsi ensuite que, lorsqu'un Etat membre de l'ONU se trouve visé par une action préventive ou coercitive déclenchée par le CS, il peut faire l'objet d'une mesure de suspension de la part de l'AG, mais à la seule condition que celui-là ait fait à celle-ci une recommandation dans ce sens ; sans cette recommandation du CS visant l'Etat concerné, l'AG ne peut rien faire. Et quand il s'agit de lever la suspension, l'AG est proprement contournée, la décision relevant alors

du seul CS. C'est ainsi en troisième lieu que, s'agissant de la nomination du SG de l'ONU, ce privilège revient pratiquement au seul CS, l'AG n'intervenant que pour confirmation. La personnalité pressentie pour remplir cette fonction est en effet choisie et recommandée par le CS à l'AG. Celle-ci ne peut qu'entériner ou rejeter le choix fait par le CS ; mais dans cette dernière hypothèse, elle n'aura fait que retarder le processus puisque, jusqu'à accord, il lui faudra se prononcer à nouveau sur une personne choisie par le CS. C'est ainsi enfin que, qu'il s'agisse de l'amendement ou de la révision de la Charte, l'AG ne peut faire aboutir le processus sans le consentement du CS, et plus exactement de ses membres permanents qui, en la matière, disposent d'un droit de veto. De ces différents points de vue, la volonté du CS, organe restreint et dont cinq membres sur les quinze sont sans légitimité démocratique aucune, demeure donc déterminante par rapport à celle du seul organe plénier de l'ONU qu'est l'AG. On ne constate une égalité décisionnelle entre ces deux organes qu'en ce qui concerne l'élection des quinze juges de la CIJ. Cette élection se fait en effet de façon concomitante et indépendante par l'AG et le CS. Pour être élus, les candidats devront obtenir la majorité absolue des voix, et cela tant à l'AG qu'au CS, étant entendu que le vote au CS ne fait pas la distinction entre membres permanents et membres non permanents (pas de droit de veto donc). Cette égalité décisionnelle entre le CS et l'AG dans l'élection des juges de la CIJ est cependant injuste parce qu'anti-démocratique. En effet, du point de vue du principe démocratique, l'élection des membres d'un organe restreint devrait exclusivement être le fait de l'organe plénier. Par ailleurs, un principe

égalitaire qui permet à 15 Etats (CS) d'en contrebalancer 191 (AG) au plan décisionnel n'en est pas véritablement un.

B- Au plan des compétences

Au plan des compétences, il y a d'abord que, en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales, la responsabilité principale revient au seul CS. L'AG n'a aucune prise réelle sur ces questions qui, pourtant, constituent le but premier des Nations Unies. En somme, cela veut dire que 176 Etats sur les 191 que compte l'ONU sont proprement écartés des questions touchant à la mission fondamentale de l'Organisation, celle pour laquelle elle a essentiellement été créée. Dans sa théorie générale des organisations internationales, le doyen Nguyen Quoc Dinh faisait la distinction entre organes généraux, dont les attributions coïncident avec celles de l'Organisation concernée, et organes spéciaux, dont les attributions sont partielles. L'éminent théoricien des organisations internationales enseignait alors, en conclusion, que « Pour que soit respecté le principe d'une participation égale des Etats au fonctionnement des organisations internationales, l'organe plénier devrait être le seul organe général, les organes restreints étant systématiquement des organes spéciaux » (Nguyen Quoc Dinh et autres, *Droit international public*, Paris, LGDJ, 3^e édition, 1992, pp. 591-592). Il s'agit là d'une vérité démocratique incontestable. Mais appliquée à l'ONU, on constate que tous les organes principaux lui sont conformes à l'exception notable de l'AG et du CS : au détriment de celle-là, celui-ci exerce une mainmise exclusive sur les questions de maintien de la paix et de la sécurité internationales, lesquelles, pourtant,

par leur « étendue » et leur « portée politique » (Nguyen Quoc Dinh), se ramènent pratiquement aux attributions générales de l'Organisation mondiale. Il y a ensuite que, toujours au plan des compétences, les décisions à prendre dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales ressortent de la compétence du seul CS ; et il s'agit, le plus souvent, de décisions à valeur juridique, c'est-à-dire de décisions obligatoires, que le CS est d'ailleurs seul habilité à prendre vis-à-vis des Etats. L'AG est donc complètement bannie de ce champ décisionnel ; cela est particulièrement vrai des mesures de contrainte à prendre en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix, ou d'acte d'agression (Chapitre VII de la Charte). Les mesures de contrainte en question, le CS est valablement habilité à les prendre chaque fois que, de façon souveraine, il estime déceler dans le comportement d'un Etat ou dans une région du monde une menace contre la paix, une rupture de la paix, ou un acte d'agression. Si l'on sait que ces trois concepts n'ont jamais été définis (la définition de l'agression proposée par l'AG en 1974 n'étant qu'une simple recommandation et, en tant que telle, ne liant ni le CS, ni les Etats), et que leur sens n'est autre que celui que le CS veut bien leur attribuer selon les circonstances, on se rend compte des pouvoirs démesurés du CS dont les décisions, en plus de leur caractère exclusif, sont sans recours juridictionnel. En toute logique, cela veut dire que, du jour au lendemain, le CS peut valablement se lever et, selon son humeur, voir dans n'importe quelle situation une menace contre la paix et la sécurité internationales, exiger d'un Etat n'importe quel comportement, et, si celui-ci tarde à s'exécuter, prendre à son encontre

des sanctions militaires ou non. Il faut avouer que des pouvoirs aussi exorbitants mis entre les seules mains du CS, à l'exclusion de l'AG, sont inquiétants pour des relations internationales qui se veulent démocratiques.

COMMENT IL FAUT REFORMER L'ONU.

Par Malick TAMBEDOU
Juriste internationaliste et maritimiste,
Politologue, Professeur d'enseignement secondaire (Anglais)
Militant de la RADDHO
Email : malicktambedou@hotmail.com

Dans le dernier numéro de ce journal, nous avons indiqué les raisons qui, de notre point de vue, justifient une réforme de l'ONU. Dans cette deuxième partie de notre contribution, il s'agit pour nous d'exposer les réformes mêmes que nous jugeons nécessaires.

Toute réforme de l'ONU doit tendre à la démocratisation de cette institution mondiale et, partant, des relations internationales. Dans cette perspective, les réformes à entreprendre doivent essentiellement, d'une part, être internes au CS et à l'AG (I), et, d'autre part, viser leurs rapports (II).

I- Les réformes internes au CS et à l'AG

Il s'agira ici de proposer séparément des réformes pour le CS d'abord (A), et ensuite pour l'AG (B).

A- Les réformes internes au CS

Elles visent, en premier lieu, sa composition. De ce point de vue, il s'agit d'abord de supprimer le statut de membre permanent ; ainsi, tous les membres du CS devront être élus. Il s'agit ensuite d'augmenter le nombre de membres du CS. Cette augmentation est aujourd'hui devenue une exigence démocratique, ne serait-ce que pour des considérations de représentativité de l'organe par rapport à la communauté mondiale. Il est démocratiquement inadmissible que, de nos jours, le CS en soit encore à

sa composition numérique de 1965 (date d'entrée en vigueur des amendements apportés à la Charte en 1963), alors que le nombre de membres de l'ONU a pratiquement doublé entre-temps. Les nombres jusqu'ici proposés vont de 19 à 25 membres. Ce dernier nombre paraît raisonnable, et le dispatching pourrait être fait entre les différents groupes régionaux de manière proportionnelle au nombre de membres qu'ils comptent individuellement à l'ONU.

Les réformes internes au CS visent, en second lieu, ses résolutions. De ce point de vue, il s'agit d'abord de supprimer le droit de veto, lequel apparaît comme une hérésie au regard du principe démocratique parce que constituant tout simplement un véritable privilège de naissance. Condamné à disparaître avec la suppression du statut de membre permanent proposé plus haut, il ne faudra surtout pas qu'il puisse revenir sous quelque autre forme que ce soit. Le droit de veto supprimé, toutes les résolutions du CS exigeront, pour être prises, la majorité absolue des voix des 25 membres composant l'organe. Il s'agit ensuite de reconduire l'actuel principe posé par la Charte et qui veut que tous les pays membres du CS y disposent d'un délégué à tout moment, cela afin que les délibérations puissent se dérouler avec la présence de tous. Cela permettra d'éviter que des décisions aussi graves que celles emportant par exemple embargo ou utilisation de la force armée contre un pays puissent être le fait d'une seule partie du CS. Il s'agit enfin d'instituer un contrôle de la légalité des résolutions du CS. En effet, le CS n'est pas au-dessus du droit. Les décisions qu'il prend dans le cadre du Chapitre VII ne devraient lier les Etats membres de l'ONU que s'il est vérifié qu'elles

sont conformes à la Charte, laquelle constitue la loi fondamentale de l'Organisation mondiale. Il importe donc que la décision politique de l'institution d'un contrôle de conformité de ses décisions par rapport à la Charte soit prise afin de prévenir l'arbitraire, les dérapages et parti pris. Deux voies s'ouvrent dans ce sens : soit on offre aux Etats intéressés la possibilité d'attaquer ses décisions devant la CIJ, soit on institue l'obligation pour le CS de toujours consulter cet organe judiciaire sur la légalité de ses décisions, et cela avant leur mise en application. Mais il faut également et surtout que, pour des relations internationales juridiquement sécurisées, la Charte dise clairement ce que, dans le cadre du Chapitre VII, elle entend par menace contre la paix, rupture de la paix, et acte d'agression. On ne peut pas continuer à laisser au CS le loisir d'interpréter ces concepts selon son humeur voire ses caprices du moment et, sur la base de ces interprétations là, décider du sort des Etats.

B- Les réformes internes à l'AG

Elles visent essentiellement ses résolutions. De ce point de vue, il s'agit d'abord d'instituer un quorum pour tous les votes au sein de cet organe. Cela permet d'éviter le cas de figure présentement possible d'une prise des décisions de l'AG par une minorité de ses membres, la Charte ne fixant actuellement de majorité que par rapport aux « membres présents et votants » (Article 18, alinéas 2 et 3). Ce quorum pourrait par exemple être fixé aux 2/3 des Etats composant l'AG, soit 127 ou 128 membres environ sur les 191. Cela contribuera à conférer plus de poids et de légitimité aux résolutions de cet organe. Il s'agit ensuite d'ouvrir à l'AG la possibilité d'adopter des résolutions obligatoires. L'AG, en tant que

seul organe plénier de l'Organisation universelle, où tous les Etats membres sont représentés et disposent chacun d'une voix, apparaît comme le parlement de l'ONU, voire du monde. Elle devrait donc pouvoir adopter des résolutions liant juridiquement les Etats membres dans les domaines de compétence à elle attribués. Cependant, pour éviter les injustices et les excès, il sera institué un contrôle de légalité des actes en question, soit sur initiative de tout membre intéressé devant la CIJ, soit par la systématisation de la consultation de l'organe judiciaire par l'AG sur la légalité de tout acte qu'elle viendrait à prendre, et cela avant sa mise en application.

II Les réformes visant les rapports CS/AG

Il s'agit de réformes tendant à instaurer une primauté décisionnelle de l'AG sur le CS (A) et à réduire les compétences de celui-ci au profit de celle-là (B).

A- L'aménagement d'une primauté décisionnelle de l'AG sur le CS

Cette primauté décisionnelle vise, en premier lieu, l'élection du SG de l'ONU, des membres du CS et de la CIJ par la seule AG, et cela à l'exclusion de toute implication du CS ou de tout autre organe restreint, que ce soit sous la forme d'autorisation, de participation, ou de caution.

Cette primauté décisionnelle vise, en second lieu, à établir une souveraineté de l'AG quant au statut d'Etat membre de l'ONU. A ce niveau, il s'agit de mettre fin à l'inadmissible implication déterminante du CS (participation aux décisions avec possibilité de veto) afin que l'AG soit la seule maîtresse de tout le processus, qu'il s'agisse

d'admettre, de suspendre, ou d'exclure un Etat de l'Organisation mondiale.

Cette primauté décisionnelle vise, en dernier lieu, la révision de la Charte par la seule AG. L'implication du CS sera donc supprimée à ce niveau. De ce fait, pour tout ce qui touche à l'intégrité du texte fondateur de l'Organisation mondiale, qu'il s'agisse d'amendement ou de révision, l'AG sera seule décideuse.

B- La réduction des compétences du CS au profit de l'AG

Il est démocratiquement inadmissible que les responsabilités du CS recouvrent pratiquement la mission de base affectée à l'ONU dans son ensemble : le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Il importe donc que, à des fins de spécialisation, les compétences de cet organe restreint soient réduites, et cela au profit de l'AG, seul organe plénier de l'ONU, et donc seul organe qui, du point de vue du principe démocratique, devrait être à compétence générale. Pour ce faire, la mission de règlement pacifique des différends sera désormais assignée à l'AG. Ce transfert est une nécessité démocratique à un double point de vue : d'abord, il s'inscrit dans une dynamique de décentralisation de la gestion des questions de paix et de sécurité au profit de la grande masse des Etats constituant l'AG, gestion qui, jusqu'ici, s'est faite sans la participation sérieuse de cet organe ; ensuite, et partant, il réduit considérablement l'omnipotence et la toute-puissance démocratiquement malsaines du CS sur ces questions sensibles. Ce transfert est d'autant plus nécessaire qu'il s'agit là de questions qui, en général, ne s'inscrivent pas dans l'urgence et se prêtent donc aux patientes mais

démocratiques consultations, négociations, et délibérations de l'AG et de ses commissions.

En contrepartie, la compétence pleine et exclusive du CS sera confinée aux situations de menace contre la paix, de rupture de la paix, et d'actes d'agression. Face à ces situations urgentes et attentatoires à la paix internationale, le CS, organe moins lourd et donc plus opérationnel que l'AG, gardera la responsabilité pleine et exclusive qui lui avait été attribuée en la matière, avec toutes les prérogatives y relatives (sanctions économiques, militaires, etc.). Le fait sera d'autant plus acceptable que les assouplissements touchant au CS et envisagés plus haut auront été adoptés : élection de tous les 25 membres du CS par la seule AG et suivant un quota affecté aux divers groupes régionaux en fonction de leur représentation au sein de l'ONU, contrôle de la légalité des résolutions du CS, généralisation du vote majoritaire, etc.