

DROIT DE VETO

Paris abat ses cartes



Face à la paralysie du Conseil de sécurité, la France met sur la table son idée d'encadrer le droit de veto, à l'occasion des soixante-dix ans des Nations unies. La partie est cependant loin d'être gagnée.

L'Onu célèbre cette année ses 70 ans. C'est en effet avec la signature de la Charte des Nations unies à San Francisco le 26 juin 1945, qu'au sortir de la guerre, 51 États portaient sur les fonts baptismaux les Nations unies. Aujourd'hui, l'Onu en compte 193. La session « anniversaire » de l'Assemblée générale qui s'ouvre en ce mois de septembre est placée sous les auspices « d'un engagement en faveur de l'action » pour « cimenter la paix et la sécurité internationale et la réalisation d'avancées en matière de droits de l'homme ». Il y a loin pourtant de la coupe aux lèvres si l'on considère l'impuissance des Nations unies face aux crises ukrainienne, syrienne ou encore au conflit

israélo-palestinien. Ni les crimes de guerre perpétrés par des milices ukrainiennes et des forces séparatistes pro-russes et dénoncés par Amnesty International, ni l'utilisation des armes chimiques par le président syrien Bachar al Assad n'ont réussi à susciter une réaction commune de la part du Conseil de sécurité de l'Onu. Entre 2011 et 2013, quatre vetos russo-chinois ont empêché toute intervention de la communauté internationale à l'égard de la guerre en Syrie qui a fait 200 000 morts. Même la saisine de la Cour pénale internationale sur le dossier syrien a été bloquée en mai 2014. Cette année-là, les Russes brandissaient leur veto à la résolution invalidant le référendum d'autodétermination sur le rattachement de la péninsule de Crimée à la Russie. Plus récemment, ils l'ont utilisé pour refuser la qualification de « génocide » au massacre de 8 000 Musulmans de Bosnie en 1995 à Srebrenica. En 2011, ce sont les États-Unis qui utilisaient leur veto à une résolution sur la situation du Moyen-Orient.

Usage raisonné

Cette paralysie du club des cinq États permanents du Conseil de sécurité - Chine États-Unis, France, Royaume-Uni, Russie - face à des crimes de masse pose question. Elle érode, crise après crise, la légitimité d'une organisation pourtant censée, aux termes de sa Charte, « maintenir la paix et la sécurité internationale, développer entre les nations des relations amicales, réaliser la coopération internationale ».

Ces dernières années, la France a pris l'initiative de relancer l'idée d'une réforme du droit de veto. Lors d'un discours devant l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 2013, le président François

Hollande a proposé un encadrement du droit de veto en cas « d'atrocités de masse ». Le principe d'un « usage raisonné du veto » avait déjà été évoqué par Hubert Védrine, dès 2000, quand il était ministre des Affaires étrangères. Et le Quai d'Orsay, continue aujourd'hui d'œuvrer pour son encadrement.

Une tâche difficile tant les questions et les obstacles sont nombreux : Jeangène Vilmer, chargé de mission Affaires transversales et sécurité au Centre d'Analyse, de Prévision et de Stratégie (CAPS) du ministère des Affaires étrangères et du Développement international, nous en explique les enjeux.

— Aurélie Carton

« Ne plus accepter le blocage du Conseil de sécurité »

Pourquoi et comment limiter l'usage du droit de veto afin de restaurer l'efficacité et la légitimité du Conseil de sécurité. Jean-Baptiste Jeangène Vilmer chercheur et conseiller au ministère des Affaires étrangères, répond à nos questions.

Pouvez-vous exposer précisément le contenu de la proposition française concernant le droit de veto des membres permanents du Conseil de sécurité ?

Jean-Baptiste Jeangène Vilmer : Ses grandes lignes sont les suivantes : en cas d'atrocités de masse, la France propose que les membres permanents du Conseil de sécurité s'engagent volontairement et collectivement à ne pas opposer leur veto à un projet de résolution visant à protéger les populations de ces exactions.

Quelle est la spécificité de la proposition d'encadrer le droit de veto par rapport à d'autres projets, portés notamment par le Mouvement des non-alignés ?

L'idée de limiter le veto est ancienne et de nombreuses propositions ont été faites depuis 1945, de la

part du Mouvement des non-alignés, de l'Organisation de l'Union africaine et d'autres États, pour confiner le veto à l'autorisation de l'usage de la force armée (Chapitre VII), exiger qu'il en faille deux pour le rendre effectif, l'exclure dans le choix du Secrétaire général, ou encore le faire annuler par un vote majoritaire du Conseil de sécurité, voire de l'Assemblée générale, voire le supprimer purement et simplement. La spécificité de la proposition française est qu'il s'agit cette fois de le limiter pour des raisons humanitaires, et aussi qu'elle ne nécessite pas une révision de la Charte des Nations Unies, ce qui la rend moins lourde à mettre en œuvre. Cette idée est relativement récente, et d'origine française : elle est apparue dans les débats suscités par l'intervention au Kosovo, qui s'est faite sans l'autorisation d'un Conseil de sécurité qui aurait été

bloquée par les vetos sino-russe (1999). C'est Hubert Védrine, alors ministre des Affaires étrangères qui, en 2000, a pour la première fois défendu un « usage raisonné du droit de veto » sur cette base, dans le cadre des réflexions qui ont débouché sur l'idée de « responsabilité de protéger ». Aujourd'hui, c'est encore le blocage du Conseil de sécurité par les vetos sino-russe, cette fois face au drame humanitaire de la guerre en Syrie, qui a ravivé cette volonté.

La suspension du veto interviendrait en cas « d'atrocités de masse », comment les définir ?

Quelle instance est légitime pour imposer cette définition ?

La France entend « atrocités de masse » comme comprenant les génocides, crimes contre l'humanité et crimes de guerre sur une grande échelle. Ces trois catégories sont précisément définies dans le Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Le nettoyage ethnique n'a pas besoin d'être considéré comme une catégorie distincte puisque, en droit, le nettoyage ethnique n'existe qu'en tant qu'élément constitutif du crime contre l'humanité ou du crime de génocide.

La difficulté n'est pas la définition des crimes, mais plutôt de savoir qui les constate. Le mécanisme proposé par la France prévoit un rôle pour le Secrétaire général, les Conseillers spéciaux pour la Prévention du génocide et pour la « responsabilité de protéger », le Haut-Commissaire pour les droits de l'homme et les États membres des Nations Unies.

Par souci de réalisme, la France a proposé que cette disposition ne s'applique pas dans les cas où les intérêts vitaux d'un des membres permanents se verraient directement engagés. Que recouvre cette notion ?

La France n'est pas la première à penser que, sans cette garantie, les membres permanents ne s'engageront pas à encadrer leur usage du veto. La Commission sur l'intervention et la souveraineté des États ...

Le veto : mode d'emploi

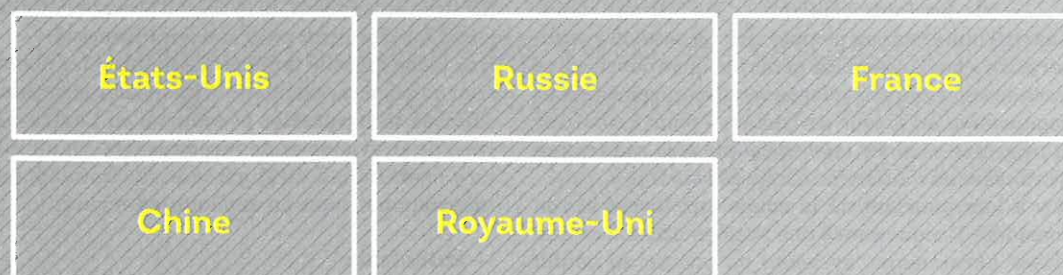
Le Conseil de sécurité des Nations unies comporte 15 membres : 5 permanents (P5) – Chine, États-Unis, France, Royaume-Uni, Russie – dotés du droit de veto, une sorte de compensation des sacrifices consentis pendant la Seconde Guerre mondiale, et 10 non permanents. La Charte des Nations unies prévoit qu'une décision du Conseil de sécurité des Nations unies est adoptée si elle recueille 9 voix sur 15 et qu'aucun membre permanent ne s'y oppose par un vote négatif. En opposant son veto, un seul État peut donc bloquer une décision même si elle est voulue par tous les autres. En pratique toutefois, tous les membres permanents n'honorent pas ce contrat social, qui leur accorde un privilège en échange d'une responsabilité (celle d'agir). Leur usage du veto a beaucoup à voir avec leurs intérêts propres et peu avec la sécurité collective.

Sur les 267 vetos de l'histoire du Conseil de sécurité, dont 234 entre 1945 et 1991, il y en a eu 127 soviétiques ou russes (13 depuis 1991, dont 4 sur la Syrie) ; 83 américains (14 depuis 1991 et toujours, à une exception près, pour protéger Israël – c'est la pratique du veto protecteur) ; 30 britanniques (aucun depuis 1991, le dernier date de 1989) ; 18 français (idem) ; et 9 chinois (8 depuis 1991, dont 4 sur la Syrie). La Chine est le membre permanent qui a le moins utilisé le veto – elle préfère en général l'abstention – mais le seul qui l'a davantage utilisé depuis la fin de la Guerre froide que pendant. La France l'a utilisé seule pour la dernière fois en 1976 sur la question de l'indépendance des Comores, quand l'île de Mayotte resta sous souveraineté française grâce à un référendum local. Elle l'a utilisé collectivement en 1989, sur la question de l'invasion de Panama par les États-Unis, en 1981 sur la situation en Namibie, en 1977 sur le régime de l'apartheid en Afrique du Sud. En 2003, elle a menacé de le faire au sujet de l'Irak et de la Libye (vetos implicites). — Jean-Baptiste Jeangène Vilmer

Le Conseil de sécurité des Nations unies

Composition du Conseil de sécurité : 15 membres

• 5 membres permanents pourvus du droit de veto



• 10 membres non permanents sans droit de veto



dans son rapport sur la « responsabilité de protéger » (2001) et le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement constitué par le Secrétaire général Kofi Annan (2004), prévoyaient déjà cette clause d'exception. La notion d'« intérêts vitaux » n'est pas précisément définie, mais l'idée est qu'elle se distingue des simples intérêts nationaux, qui sont souvent impliqués (la Chine au Soudan, la Russie en Syrie) : il est plus difficile de prétendre qu'ils sont vitaux.

Cette disposition est le principal point d'achoppement avec les ONG qui lui reprochent d'être trop vague et donc invocable par l'État pour protéger toutes sortes d'intérêts non vitaux. Si cela était aussi facile, les cinq permanents auraient déjà accepté la proposition française. Mais afin d'éviter que les intérêts soi-disant vitaux soient un prétexte pour ne rien faire, la France a été sensible à une idée reprise récemment par les *Global Elders* (un groupe de personnalités publiques rassemblées par Nelson Mandela) d'exiger des États qu'ils expliquent « clairement et publiquement quelle alternative ils proposent comme manière crédible et efficace de protéger les populations en question ». Cette condition peut être utilement couplée à la clause d'exclusion : le membre permanent invoquant ses intérêts vitaux aurait alors l'obligation non seulement d'expliquer sa décision, mais aussi de proposer une alternative crédible pour prévenir ou mettre fin aux crimes.

Quels sont les États de l'Onu qui soutiennent cette réforme ? Et les opposants ? Pourquoi ?

Une cinquantaine d'États issus de tous les continents soutiennent la proposition française actuelle. Le *Global Centre for the Responsibility to Protect* tient la liste à jour. Elle est soutenue par les 25 États du Groupe Accountability, Coherence and Transparency (ACT). Créé en 2013, dans le cadre de la réforme des méthodes de travail à l'Onu, ses États militent comme leur nom l'indique pour davantage de « redevabilité, cohérence et transparence », et ils ont leur propre initiative d'encadrer l'usage du veto, différente de la nôtre. Elle est aussi soutenue par la majorité des « Amis de la responsabilité de protéger » (à l'exception notable des États-Unis et du Royaume-Uni) et des « Amis de la Cour pénale internationale », ainsi que par un grand nombre d'ONG, dont Amnesty International.

Les plus durs à convaincre seront naturellement les premiers concernés : les quatre autres membres

« AUGMENTER LE COÛT POLITIQUE DE L'USAGE DU DROIT DE VETO »

Décisions, résolutions et veto

• Le Conseil de sécurité adopte deux types de décisions

Les déclarations présidentielles

Les déclarations présidentielles sont adoptées par consensus, sans vote.

Les résolutions

Pour être adoptée, une résolution doit recueillir neuf voix pour et aucune voix contre de la part d'un membre permanent (veto).

• Résolutions

646 résolutions
(moins de 15 par an)

1 548 résolutions
(62 par an)

1946

1989

2014

• Vetos : utilisation entre le 25 janvier 1946 et le 30 novembre 2013



permanents du Conseil de sécurité. Or, pour l'instant, il n'y a pas encore d'accord. La Russie et la Chine sont les plus sceptiques. Je crois pour ma part qu'il sera possible de démarquer la Chine de la Russie car Pékin est, plus que Moscou, désireux de jouer un rôle d'entrepreneur de normes sur la scène internationale. Les États-Unis et le Royaume-Uni ont encore quelques réticences, mais sont évidemment plus sensibles à l'objectif de notre démarche.

Qu'est-ce qui peut pousser des pays aussi puissants que la Russie, les États-Unis ou la Chine à se défaire d'une prérogative ?

D'abord, ce n'est pas un abandon du veto, mais au contraire un moyen de le relégitimer, et à travers lui de relégitimer le Conseil de sécurité. Il ne s'agit que d'un engagement – qui n'est pas juridique mais moral et politique – à l'utiliser de façon plus responsable. L'incitatif de ce point de vue est l'image que ces États veulent projeter. Leur puissance n'est pas que matérielle : elle repose aussi sur ce qu'Aristote appelait l'ethos, c'est-à-dire l'image morale. Avec la clause d'exception sur les intérêts vitaux qui leur permettra de continuer à utiliser le veto dans les situations qui vraiment l'exigent, ils ne prennent pas de risque à se rallier à notre initiative : ils n'ont rien à perdre, tout à gagner à se montrer plus responsables.

Est-ce que cette proposition est concurrente à une refonte complète du Conseil de sécurité, visant à mieux l'adapter aux évolutions du monde. On évoque souvent par exemple le manque de représentativité, l'absence des pays émergents comme le Brésil ou l'Inde...

C'est pourquoi il faut développer une argumentation spécifique à l'attention du G4, c'est-à-dire des quatre États candidats à un siège permanent au Conseil de Sécurité de l'Onu (Brésil, Inde, Japon, Allemagne) : ils ont besoin d'être rassurés quant au fait que cette proposition n'est pas exclusive mais complémentaire de celle d'élargir le Conseil de sécurité, que nous soutenons aussi. La France est favorable à un élargissement du Conseil dans les deux catégories de membres, permanents et non-permanents, et soutient les quatre États précités, ainsi qu'une place accrue pour l'Afrique y compris à titre permanent. Il n'y a donc pas de concurrence.

Quel est l'objectif de la France à la 70^e session de l'Assemblée générale des Nations unies ?

L'objectif immédiat est d'obtenir une déclaration générale de soutien à notre initiative, qui est distincte de la négociation que nous continuons de mener avec les autres membres permanents du Conseil de sécurité. L'objectif est d'accentuer la pression pour que, même si la négociation avec les autres permanents n'aboutissait pas dans l'immédiat, le coût politique de l'usage du veto en situation d'atrocités de masse soit augmenté. L'idée est de rendre plus inacceptable dès aujourd'hui de bloquer le Conseil de sécurité dans des situations comme celle de la Syrie •

— Propos recueillis par Aurélie Carton

BILLET

Peut mieux faire

« Amnesty International demande que soient prises des mesures à l'échelle internationale dans les situations d'atrocités de masse, et engage notamment les cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies à renoncer à leur droit de veto ». Cette demande, réitérée par Amnesty dans son dernier rapport annuel, fait écho à l'initiative « d'encadrement du droit de veto » lancée par la France en septembre 2013. Si Amnesty en soutient le principe, elle y apporte cependant d'importantes réserves.

En effet la prise en compte « d'intérêts vitaux » – même assortie d'un devoir de motivation et de proposition alternative – au nom de laquelle les cinq membres permanents du Conseil de sécurité pourraient déroger à la règle du non-recours au veto en cas d'atrocités de masse, viderait l'initiative française de sa substance.

En outre, le lien étroit établi par les auteurs du projet avec la « responsabilité de protéger » (R2P) est inopérant. Ce concept, pour être utilement invoqué dans le contexte de la réforme du droit de veto, ne devrait reposer que sur les engagements internationaux des États, juridiquement contraignants en matière de droits humains et de droit international humanitaire. Après de nombreux échanges avec le Quai d'Orsay, nous sommes inquiets de l'état de non-avancement des discussions autour de l'initiative française et nous nous interrogeons sur la réelle volonté politique de la France : à la veille de l'ouverture de la 70^e Assemblée générale des Nations unies qui doit marquer le lancement officiel de ce processus, rien ne bouge, aucun texte ne circule à partir duquel pourraient s'engager des échanges constructifs avec les ONG. Tant de lenteur et de précautions de la France pour calmer les inquiétudes sécuritaires des uns, protéger les intérêts économiques ou les zones d'influence des autres, ne risquent-elles pas de faire de cette belle initiative une coquille vide ? La crise actuelle qui touche 60 millions de personnes réfugiées et déplacées dans le monde exige une réponse rapide.¹

— Anne Castagnos-Sen
Responsable des relations extérieures d'Amnesty International France

¹ Voir la déclaration d'Antonio Guterres, Haut-Commissaire des Nations unies pour les réfugiés, 20 juin 2015.