ANNEXE II

LES PROCESSUS DE RÉFORME DES NATIONS UNIES

Régis BISMUTH

BIBLIOGRAPHIE. – P. BODEAU-LIVINEC, « La réforme de l'administration de la justice aux Nations Unies », *AFDI*, 2008, pp. 305-321. – J. DEHAUSSY, « Article 108 », *in* J.-P. COT, A. PELLET, M. FORTEAU (dir.), *La Charte des Nations Unies – Commentaire article par article*, Economica, Paris, 2005, pp. 2191-2218. – B. FASSBENDER, *UN Security Council Reform and the Right of Veto – A Constitutional Perspective*, Kluwer, The Hague, 1998, xii-421 p. – B. FASSBENDER, « All Illusions Shattered? Looking Back on a Decade of Failed Attempts to Reform the UN Security Council », *Max Planck UNYB*, 2003, vol. 7, pp. 183-218. – J. MÜLLER, *Reforming the United Nations – The Struggle for Legitimacy and Effectiveness*, Martinus Nijhoff, Leiden/Boston, 2006, XIV-531 p. – L.B. SOHN, « Important Improvements in the Functioning of the Principal Organs of the United Nations That Can Be Made Without Charter Revision », *AJIL*, 1997, vol. 91, n° 4, pp. 652-662. – L. SWART, « Revitalization of the Work of the General Assembly », in *Managing Change at the United Nations*, Center for UN Reform Education, New York, 2008, pp. 21-35. – J. VON FREIESLEBEN, « System-Wide Coherence », in *Managing Change at the United Nations*, Center for UN Reform Education, New York, 2008, pp. 37-53.

200. À l'issue du Sommet mondial de 2005, les États membres des Nations Unies se sont engagés dans un ambitieux processus de réforme de l'Organisation (A/RES/60/1). Celui-ci s'est ventilé en quatre composantes : les trois premières (développement, paix et sécurité collective, droits de l'homme et état de droit) relatifs à la réalisation des objectifs de l'Organisation, la dernière (renforcement de l'ONU) ayant trait à sa réforme institutionnelle. Cette dernière est d'ailleurs présentée comme essentielle et profondément entrelacée aux premières puisqu'il s'agit, selon l'Assemblée générale, « de renforcer [l'ONU] afin de raffermir son autorité et de la rendre plus efficace, et de faire en sorte qu'elle soit mieux à même de s'attaquer, conformément aux buts et aux principes énoncés dans la Charte, à tout l'éventail des problèmes de notre temps » (A/RES/60/1, § 146).

Il serait simplificateur de réduire la réforme institutionnelle de l'ONU à cette initiative de revitalisation de l'organisation. Celle-ci se situe tout autant dans le sillage des initiatives précédentes (*voy.* sous le mandat de Kofi Annan : A/51/950, « Rénover l'Organisation des Nations Unies : un programme de réforme », Rapport du Secrétaire général, 14 juillet 1997 ; A/57/387, « Renforcer l'ONU : un programme pour aller plus loin dans le changement », Rapport du Secrétaire général, 9 septembre 2002) que dans celui des vieux « serpents de mer » de la réforme de l'ONU, tel l'élargissement, continuellement ajourné, de la composition du Conseil de sécurité. Elle s'inscrit aussi dans les évolutions relatives à la promotion de l'*accountability* des organisations internationales.

> Difficilement traduisible, le terme *accountability* revêt trois composantes : la responsabilité (au sens classique) de l'organisation, la responsabilité pour l'organisation de « rendre compte » et la responsabilité pour l'organisation de « tenir compte » (ILA, « Accountability of International Organizations », *International Law Association Reports of Conferences*, 2004, vol. 71, pp. 168 ss.). *Voy.* dans le cadre de l'ONU, A/64/640, §§ 8 ss.

Il est ainsi difficile de dire s'il existe un ou plusieurs processus de réforme(s) des Nations Unies tant les projets récents ou en cours sont protéiformes, enchevêtrent des préoccupations latentes et actuelles, et s'alimentent d'influences extérieures à l'organisation.

201. En arrière-plan, ces réformes s'expliquent aussi par la recherche d'une cohérence entre ce que l'ONU est et ce qu'elle fait. Les polémiques résultant des affaires de corruption autour du programme « Pétrole contre nourriture » (*voy.* le rapport de la Commission Volcker mandaté par le SGNU, Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Programme, *Report on the Manipulation of the Oil-for-Food Programme*, 27 octobre 2005, http://iic-offp.org) et les accusations d'agressions sexuelles des forces de maintien de la paix en République démocratique du Congo (A/59/710) ont grandement contribué à décrédibiliser une organisation prônant l'état de droit et le respect des droits de l'homme. Les réformes engagées ont donc aussi cherché à réduire le risque que l'Organisation ne se trahisse en ne respectant pas les valeurs qu'elle souhaite elle-même promouvoir. Cette dimension a d'ailleurs été très prégnante lors de la réforme de l'administration de la justice aux Nations Unies, dont l'un des objectifs était de s'assurer que cette dernière « pratiqu[e] ce qu'elle prêche » (P. Bodeau-Livinec, 2008, p. 306).

Bien que les réformes récentes ou projetées poursuivent des objectifs similaires ou présentent des synergies (représentativité, légitimité, efficacité, *etc.*), leur mise en œuvre s'effectue, du point de vue du droit des organisations internationales, selon des modalités juridiques distinctes. Certaines, telles que la modification de la composition du Conseil de sécurité, nécessitent une modification de l'acte constitutif de l'organisation et semblent plus hypothétiques (§ 1). D'autres correspondent à des évolutions institutionnelles mises en œuvre sans requérir un amendement à la Charte. Elles n'en restent pas moins importantes quant à leur influence sur le fonctionnement de l'organisation (§ 2).

perçus tel un club fermé favorisant les intérêts de ses membres plus que ceux de la communauté internationale. Cette position repose sur la théorie de la représentativité selon laquelle la composition des organes restreints doit refléter la diversité des États membres de l'organisation, au contraire de la théorie organiciste pour laquelle la composition des divers organes résulte d'un traité instituant une organisation dotée d'une personnalité morale distincte de ses États membres (J. Dehaussy, 2005, p. 2201). C'est ce que soulignait Kofi Annan lorsqu'il déclarait que « le Conseil de sécurité doit être largement représentatif de toutes les réalités du pouvoir dans le monde d'aujourd'hui » (A/59/2005, § 169).

Améliorer la légitimité des décisions prises par le Conseil de sécurité permettrait ainsi de renforcer le double sentiment d'appartenance et de participation (*faire partie* et *prendre part*) des États membres (que les anglo-saxons traduiraient par l'expression « *ownership* »), les mêmes États membres qui participent ou contribuent matériellement aux activités opérationnelles de l'organisation et sans lesquels la réalisation concrète des objectifs de l'organisation serait compromise (*voy.* d'ailleurs les termes de l'article 23 de la Charte). C'est en ce sens que le défaut de représentativité peut affecter l'efficacité, la mise en œuvre des décisions du Conseil de sécurité en l'absence d'un pouvoir exécutif autonome.

C. — Les récents projets de réforme du Conseil de sécurité

207. Admettre la nécessité d'une modification de la composition et du fonctionnement du Conseil de sécurité est une chose, atteindre un consensus sur ses modalités en est une autre. Parmi les multiples propositions, celle formulée en 2004 par le Groupe de personnalités de haut niveau présidé par Anand Panyarachun envisageait un élargissement du Conseil de sécurité à vingt-quatre membres afin de rééquilibrer la représentation des quatre grandes régions « Afrique », « Asie et Pacifique », « Europe » et « Amériques » (A/59/56, §§ 249 ss.). Cette proposition ne remettait cependant pas en cause ni ne diluait le droit de veto des cinq membres permanents. Le groupe de travail recommandait seulement qu'il ne soit utilisé par les membres permanents que lorsque leurs intérêts vitaux sont en jeu et demandait à ceux-ci de prendre l'engagement solennel de ne pas en faire usage en cas de génocide ou de violation massive de droits de l'homme (A/59/565, § 256).

208. Ces propositions n'ont pas été suivies d'effets et l'AGNU a décidé en 2008 de promouvoir de nouvelles négociations intergouvernementales sur la question de « la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres » (décision 62/557). Parmi les questions examinées, trois thèmes se rapportent aux réformes qui nécessitent une révision de la Charte : les catégories de membres (permanents, non permanents, projet de création d'une troisième catégorie de membres, *etc.*), la question du veto (octroi du droit de veto aux nouveaux membres permanents, limitation ou restriction de son usage du veto, *etc.*), et la représentation régionale (critères pertinents de sélection des nouveaux membres, allocation des nouveaux sièges, *etc.*) (décision 62/557). Les discussions

semblent toutefois s'enliser depuis cette initiative (décisions 63/565 et 64/568), cet échec tenant autant aux membres permanents, qui consentent à un élargissement mais restent réticents à une altération de leur droit de veto, qu'aux autres membres qui n'arrivent pas à s'entendre sur les États susceptibles de bénéficier de l'octroi d'un siège permanent au sein du Conseil de sécurité (J. Müller, 2006, pp. 16 ss.).

> Par exemple, le Pakistan s'oppose à l'octroi d'un siège permanent à l'Inde, le Mexique et l'Argentine au Brésil. De même, le consensus sera difficile en ce qui concerne le choix du ou des États africains (Afrique du Sud, Algérie, Égypte, Nigéria, *etc.*) susceptibles de siéger de façon permanente au Conseil de sécurité.

Il est donc peu probable qu'une réforme de la Charte soit entreprise afin de réformer le Conseil de sécurité. Compte tenu du caractère très hypothétique de ces réformes constitutionnelles, les avancées institutionnelles qui se réalisent sans amendement à la Charte des Nations Unies méritent une attention toute particulière.

§ 2. — Les réformes institutionnelles ne nécessitant pas une révision de la Charte

A. — Un Conseil de sécurité plus transparent

209. D'importantes réformes des principaux organes peuvent être mises en œuvre sans avoir nécessairement recours à une modification de la Charte (L. B. Sohn, 1997, pp. 652 ss.). Il en est ainsi du Conseil de sécurité dont les membres permanents ont d'ailleurs accepté une amélioration de la transparence de son fonctionnement par une évolution de ses méthodes de travail, et ce, afin d'éloigner les revendications en ce qui concerne son élargissement et l'encadrement du recours au veto (B. Fassbender, 2003, p. 190). Les initiatives entreprises en ce sens depuis les années 1990 sont d'autant plus importantes que le Conseil de sécurité n'a pas modifié son règlement intérieur – qui n'est d'ailleurs que provisoire – depuis 1982 (S/96/Rev.7) (sur ce règlement intérieur, *voy.* S.D. Bailey, S. Daws, *The Procedure of the UN Security Council*, Oxford Univ. Press, Oxford, 3rd ed., 1998, pp. 9 ss.).

210. La pratique du Conseil de sécurité a, dans un premier temps, évolué sous l'impulsion de ses présidents successifs qui, par le biais de notes ou de déclarations, se sont fait l'écho des engagements des membres du Conseil à la mise en œuvre de nouvelles méthodes de travail. C'est ainsi que, « dans le cadre de ses efforts visant à améliorer la circulation de l'information et les échanges d'idées entre les membres du Conseil et les autres États membres de l'Organisation », le Conseil de sécurité a manifesté en 1994 son intention « de faire davantage appel aux séances publiques, en particulier au début de l'examen d'une question » (S/PRST/1994/81). C'est dans ce sillage que le Conseil a également décidé de la publication de son programme de travail provisoire (S/1998/354), du mode de présentation du rapport annuel (S/1997/451 ; S/2002/199), de la possibilité pour les membres nouvellement élus d'assister en qualité d'observateurs aux consultations officieuses du Conseil

pendant le mois qui précède le début de leur mandat (S/2000/155) et de l'audition, lors des séances des comités des sanctions, des États et organisations concernés sur des questions soulevées par l'application des régimes de sanctions imposés par le Conseil de sécurité (S/1995/438).

211. La réforme du fonctionnement du Conseil de sécurité a été de nouveau évoquée lors du Sommet mondial de 2005 au cours duquel l'AGNU a recommandé que le Conseil « continue à adapter ses méthodes de travail de façon à ce que les États qui n'en sont pas membres participent davantage, le cas échéant, à ses travaux, à ce qu'il réponde mieux de son action devant l'ensemble des États membres et à ce qu'il fonctionne dans une plus grande transparence » (A/RES/60/1, § 154). C'est dans ce cadre que le président du Conseil a publié en 2006 un index récapitulatif de ses notes et déclarations adoptées entre 1993 et 2005 concernant les procédures du Conseil (S/2006/78) et que le Conseil a adopté des mesures additionnelles dans le sillage des précédentes (encadrement des consultations informelles, administration de la liste des questions dont le Conseil est saisi, intelligibilité du rapport annuel présenté à l'AGNU) (S/2007/749). Le président du Conseil a également publié en 2010 une « liste concise et facile à consulter des pratiques récemment suivies et des nouvelles dispositions prises [qui] a pour objet de guider le Conseil dans ses travaux » (S/2010/507) et destinées à « accroître l'efficacité et la transparence [de ses] travaux [et à] renforcer les échanges et le dialogue avec les États non membres du Conseil » (S/2007/749). Ainsi, sans se substituer à une réforme en profondeur nécessitant des amendements à la Charte, ces évolutions des méthodes de travail du Conseil de sécurité poursuivent des objectifs similaires d'objectivation de sa prise de décision et de légitimation de son action.

En matière d'opérations de maintien de la paix, le Conseil s'est aussi employé à améliorer la concertation avec le Secrétariat et les États fournisseurs d'effectifs militaires et de forces de police (S/PRST/2009/24). En ce qui concerne le contrôle des sanctions prononcées par le Conseil de sécurité, ce dernier a créé en 2006 un point focal chargé de recevoir les demandes de radiation des personnes ou entités inscrites sur les listes des comités des sanctions (S/RES/1730 (2006) ; S/RES/1822 (2008)). Il a décidé en 2009 de l'établissement pour une durée provisoire de dix-huit mois d'un médiateur (*Ombudsperson*) qui sert de point de contact pour les personnes ou entités qui souhaitent être radiées de ces listes (S/RES/1904 (2009)). Son mandat a été depuis prolongé de dix-huit mois en juin 2011 (S/RES/1989 (2011)) et de trente mois en décembre 2012 (S/RES/2083 (2012)).

B. — Une Assemblée générale revitalisée

212. Dans son rapport de 2005, Kofi Annan avait fermement critiqué l'AGNU dont il considérait l'action plus centrée sur le processus (l'adoption de résolutions par consensus) que sur le fond, ce qui la poussait « à se réfugier dans des généralités, en renonçant à tout effort sérieux pour prendre une décision » (A/59/2005, § 159). Il l'avait invitée à repenser sa structure et ses méthodes de travail afin de rationaliser ses travaux, de mieux suivre la mise en œuvre de ses résolutions et de se concentrer sur les principales questions d'actualité (A/59/2005, §§ 160-164).

213. L'AGNU avait dès 2003 engagé une réflexion relative à la revitalisation de ses travaux (A/RES/58/126) qui portait sur le renforcement de son autorité et de son rôle, l'amélioration de ses méthodes de travail, la rationalisation et la simplification de son ordre du jour, et le renforcement du rôle de son président (A/RES/58/126 ; A/RES/58/316 ; A/RES/59/313 ; A/RES/60/286). Déclarés résolus lors du Sommet mondial de 2005 à ce que l'AGNU « occupe une place centrale en tant qu'instance représentative et principal organe délibérant chargé de fixer les orientations de l'Organisation » (A/RES/60/1, § 149), les États membres ont mandaté le Secrétaire général pour la remise d'un rapport sur l'application des diverses résolutions relatives à sa revitalisation (A/RES/61/292), lequel a constaté en 2006 certains progrès (renforcement de la coopération avec les autres organes, amélioration de la qualité de la documentation publiée et de ses méthodes de travail, simplification et rationalisation de son ordre du jour, *etc.*) (A/61/483).

L'AGNU a ensuite chargé un groupe de travail spécial « d'étudier les moyens de renforcer encore le rôle, l'autorité, l'efficacité et l'efficience de l'Assemblée » (A/RES/61/292). Toutefois, ce débat n'a donné lieu qu'à l'adoption de résolutions assez répétitives prenant acte des travaux de ce groupe (A/RES/62/276 ; A/RES/63/309 ; A/RES/64/301) et aucun progrès notable n'a été réalisé sur des questions telles que le contrôle de la mise en œuvre des résolutions et la transparence du processus de sélection du Secrétaire général. Il existe en effet des divergences de vues importantes entre les États – notamment ceux de l'Union européenne – soucieux de se concentrer sur les aspects procéduraux et d'autres désireux de politiser une discussion qu'ils envisagent comme un moyen d'affirmer le rôle de l'Assemblée générale vis-à-vis du Conseil de sécurité (L. Swart, 2008, pp. 21 ss.).

C. — La quête de cohérence institutionnelle

214. L'ONU comprend une pléthore d'agences et de programmes opérationnels qui ne coordonnent pas nécessairement leurs activités, ce qui est susceptible d'engendrer un gaspillage des ressources de l'organisation (J. Von Freiesleben, 2008, pp. 37 ss.). Lors du Sommet mondial de 2005, les États membres ont ainsi appelé à « un renforcement de la cohérence du système des Nations Unies », en consolidant « les liens entre les activités normatives et opérationnelles », spécialement dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de l'environnement (A/RES/60/1, § 169).

215. Le Secrétaire général a annoncé en 2006 la création d'un Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies dont le rapport indique que des « réformes ambitieuses » seront nécessaires afin que l'organisation puisse « tenir ses promesses et [...] se maintenir à la place qui lui revient, au cœur du système multilatéral » (A/61/583). La stratégie proposée par ce groupe se ventile en deux axes : (1) assurer l'unité de l'action de l'ONU sur ses principaux objectifs (développement, aide humanitaire et environnement) et sur des thèmes identifiés comme « intersectoriels » (développement durable, égalité des sexes et droits de l'homme) (A/61/583, §§ 14 ss.) et (2) réviser la gouvernance, le financement et la gestion de

l'organisation et des multiples entités en dépendant aux niveaux national, régional et des sièges de l'organisation afin d'éviter les doublons, de regrouper les fonctions communes, et d'assurer la cohérence et l'efficacité de leur action (A/61/583, §§ 52 ss.).

Cette stratégie a dans un premier temps été mise en œuvre au sein d'un groupe limité d'États qui ont accepté d'accueillir des programmes pilotes de façon à évaluer leur efficacité avant d'envisager leur extension à l'ensemble de l'organisation. L'AGNU a depuis pris le relais de cette réflexion (A/RES/62/277). Elle a notamment suivi l'évolution des programmes pilotes et s'est efforcée d'encourager les multiples initiatives visant à améliorer la gouvernance et le financement des activités opérationnelles des Nations Unies (A/RES/63/311 ; A/RES/64/289). La principale nouveauté issue de ce programme relatif à la cohérence d'ensemble du système des Nations Unies reste la création par l'AGNU en 2010 de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation de la femme (« ONU-Femmes ») qui résulte de la fusion de quatre instances préexistantes et qui a pour fonction d'assurer « la transversalisation de la problématique hommes-femmes » au sein de l'organisation (A/RES/64/289, § 51).

D. — Une refonte de la gestion de l'Organisation

1° Une gestion plus efficace, efficiente et responsable

216. Les processus de gestion de l'organisation n'ont pas échappé au vent de réforme qui a soufflé sur l'ONU. Kofi Annan a dégagé en 2006 les nécessaires évolutions en la matière (A/60/846 et Add. 1 à 7) qui ont été mises en œuvre par l'AGNU. Celle-ci a décidé de renforcer et de responsabiliser le Secrétaire général en lui offrant une marge de manœuvre financière supplémentaire dans l'exécution du budget et dans le cadre de la gestion des achats (A/RES/60/283, § III et VI). En ce qui concerne l'amélioration du contrôle financier de l'Organisation, l'AGNU a décidé d'adopter les Normes comptables internationales du secteur public (A/RES/60/283, § IV), de créer un comité consultatif indépendant qui a pour mission de l'assister sur les questions d'audit (A/RES/60/248, § XIII) et de rendre disponibles aux États membres les rapports du Bureau des services de contrôle interne dont le rôle est de procéder à des audits internes et inspections et d'évaluer l'efficacité de l'exécution des programmes et décisions des organes (A/RES/59/272). L'AGNU a également entériné une réforme de la gestion des ressources humaines de l'organisation qui vise à opérer une simplification des régimes contractuels, une harmonisation des conditions d'emploi ainsi qu'une amélioration du système de recrutement (A/RES/63/250).

Voy. chapitre 30.

2° Transparence et intégrité des fonctionnaires de l'Organisation

217. Le Secrétariat a créé en son sein en 2005 un Bureau de la déontologie dont le rôle est de « veiller à ce que tous les fonctionnaires [...] se conforment à leur mission et s'acquittent de leurs fonctions en satisfaisant aux plus hautes qualités de compétence et d'intégrité [...], et ce en s'employant à asseoir le respect de la déontologie, la transparence et la responsabilité au Secrétariat » (ST/SGB/2005/22). Il a initié un programme de formation obligatoire qui « a pour but de sensibiliser les fonctionnaires aux valeurs fondamentales que sont l'intégrité, le professionnalisme et le respect de la diversité » (ST/SGB/2005/17) ainsi qu'un mécanisme de protection des personnes qui signalent des manquements et qui collaborent à des audits ou à des enquêtes (*whistleblower protection policy*) (ST/SGB/2005/21).

218. Il a aussi mis en place en 2006 un système de déclaration de situation financière et de déclaration d'intérêts pour les principaux fonctionnaires de l'organisation afin de prévenir les situations de conflit d'intérêts (ST/SGB/2006/6). Ces déclarations restent confidentielles et ne sont publiées que sur une base volontaire sur le site internet de l'organisation. Le Secrétariat a enfin adopté en 2010 une instruction administrative précisant les obligations des fonctionnaires qui reçoivent des distinctions honorifiques, décorations, faveurs, dons ou rémunérations extérieurs à l'organisation (ST/AI/2010/1).

Voy. annexe VI et chapitre 17.

3° La réforme de l'administration de la justice interne

219. L'organisation a également procédé en 2007 à une réforme de son système d'administration de la justice qui était considéré comme « lent, pesant, inefficace et non professionnel » (A/RES/61/261). Devenu opérationnel en 2009, le nouveau système est coordonné par une nouvelle instance indépendante, le Bureau d'administration de la justice. Il met en place une procédure informelle de règlement à l'amiable des différends administrée par le Bureau des services d'*ombudsman* et de médiation et opère une refonte de la procédure formelle en remplaçant l'ancien système du TANU par un double degré de juridiction composé du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et du Tribunal d'appel des Nations Unies (P. Bodeau-Livinec, 2008, pp. 315 ss.).

Voy. chapitre 34.

N^os^ 220 à 224 réservés.