

NOVEMBRE 2026

POLICY BRIEF

LE POUVOIR DE BLOQUER, LE DEVOIR DE S'EXPLIQUER SUR LA FIN DE LA MINURSO

MOHAMMED LOULICHKI

POLICY CENTER FOR THE NEW SOUTH

PB-63/26

POLICY CENTER FOR THE NEW SOUTH

La réunion de l'Assemblée générale du 10 novembre 2026, convoquée à la suite du veto russe opposé le 30 octobre au projet de résolution américain sur le Sahara, constitue une nouvelle illustration de la volonté des États membres des Nations Unies de renforcer la transparence et la responsabilité politique des membres permanents du Conseil de sécurité. Sans remettre en cause le droit de veto ni modifier les règles de fonctionnement du Conseil, ce mécanisme impose que son exercice donne lieu à un débat public devant l'ensemble des États membres. Il se distingue ainsi de la résolution 377 A (V), du Code de conduite ACT et de l'initiative franco-mexicaine, qui répondent à des logiques différentes de prévention ou de dépassement des blocages.

Sur le dossier du Sahara, le débat a permis de mesurer les convergences et les divergences entre les positions des États membres, tout en donnant une visibilité accrue aux orientations de la résolution 2797 et à l'initiative marocaine d'autonomie. Les interventions ont fait apparaître quatre grandes sensibilités : les États soutenant explicitement la souveraineté du Maroc et son initiative d'autonomie ; ceux qui considèrent cette initiative comme une base sérieuse de règlement négocié ; ceux qui privilégient la référence au droit à l'autodétermination dans le cadre du processus onusien ; enfin, ceux qui mettent principalement l'accent sur la poursuite du processus conduit sous l'égide des Nations Unies.

La réunion a été l'occasion pour le Maroc de consolider les soutiens recueillis, d'élargir leur assise géographique et de renforcer la crédibilité internationale de son initiative d'autonomie. L'enjeu consiste désormais à transformer cette dynamique en impulsion politique durable, en faisant de l'autonomie un cadre de règlement incontournable et une perspective attractive pour les populations des camps de Tindouf. Cette démarche devra également tenir compte des efforts de l'Algérie et du polisario visant à freiner ou à infléchir la dynamique politique engagée à la faveur de la résolution 2797.

MOHAMMED LOULICHKI

INTRODUCTION

Dans une lettre adressée, le 2 novembre 2026, aux 193 États membres des Nations Unies, le président de la quatre-vingt-unième session de l'Assemblée générale a convoqué une réunion à la suite du veto opposé, le 30 octobre 2026, lors de la 10 260e séance du Conseil de sécurité consacrée à « La situation concernant le Sahara occidental ». Le débat, prévu le 10 novembre, se tiendra au titre du point 62 de l'ordre du jour, intitulé « Recours au droit de veto ».

L'on se rappelle que le 30 octobre, les États-Unis avaient soumis un projet de résolution visant à confirmer et à consolider les orientations de la résolution 2797 et à favoriser une solution politique de compromis fondée sur l'initiative marocaine d'autonomie. Soutenu par onze membres du Conseil, le texte n'a pas été adopté en raison du veto russe. Lors de la même séance, un projet russe tendant à proroger le mandat de la Minurso n'a recueilli que trois voix favorables, contre une voix et onze abstentions. Le vote négatif émis par la délégation américaine ne constituait pas, juridiquement, un veto. En effet, conformément à l'article 27, paragraphe 3 de la Charte, faute des neuf voix favorables nécessaires, ce second projet ne pouvait être adopté indépendamment de la position des États-Unis.

La convocation de l'Assemblée générale procède de la résolution 76/262 du 26 avril 2022, intitulée « Mandat permanent pour la tenue d'un débat à l'Assemblée générale lorsqu'un veto est opposé au Conseil de sécurité ». Ce texte prévoit que « Le Président de l'Assemblée générale convoque une séance officielle de l'Assemblée générale dans un délai de dix jours ouvrables suivant l'exercice d'un droit de veto par un ou plusieurs membres permanents du Conseil de sécurité, afin de tenir un débat sur la situation ayant fait l'objet du veto, à condition que l'Assemblée générale ne se réunisse pas en session extraordinaire d'urgence sur cette même situation. »

Cette réunion ne saurait être assimilée à une procédure de substitution de l'Assemblée générale au Conseil de sécurité. Sa finalité est d'exiger des explications publiques sur l'usage du veto et d'en exposer les conséquences politiques devant l'ensemble des membres de l'Organisation. Elle s'inscrit dans une évolution plus large des méthodes de travail du Conseil : en l'absence d'accord sur une réforme structurelle de sa composition ou du droit de veto, les États ont cherché à renforcer la transparence et la responsabilité de ses membres permanents.

Pour apprécier la portée de la réunion du 10 novembre, il convient d'examiner la genèse et la signification de la résolution 76/262 (I), de la distinguer des autres initiatives destinées à contourner ou à encadrer l'usage du veto (II), puis d'en préciser les modalités et les implications dans le dossier du Sahara (III).

I. LA RÉSOLUTION 76/262 : UNE RESPONSABILITÉ POLITIQUE ATTACHÉE À L'EXERCICE DU VETO :

Cette résolution témoigne d'une évolution progressive des méthodes de travail des Nations Unies et particulièrement celles du Conseil de sécurité : à défaut de pouvoir supprimer le droit de veto ou d'en limiter l'usage, les États cherchent à consolider l'obligation des cinq membres permanents d'expliquer devant l'ensemble des membres de l'Organisation le pourquoi de leur décision

1. Une contestation ancienne du privilège des cinq membres permanents

Consacré dans l'architecture institutionnelle issue de la Seconde Guerre mondiale, le véto constitue l'une des prérogatives les plus controversées des cinq membres permanents du Conseil de sécurité. Conçu comme la contrepartie de leur responsabilité particulière dans le maintien de la paix, il peut aussi provoquer la paralysie de l'organe auquel la Charte confie cette responsabilité principale.

L'article 27 de la Charte prévoit notamment que « Les décisions du Conseil de sécurité sur toutes autres questions sont prises par un vote affirmatif de neuf de ses membres dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents, étant entendu que, dans les décisions prises aux termes du Chapitre VI et du paragraphe 3 de l'Article 52, une partie à un différend s'abstient de voter ».

Or, depuis la création des Nations Unies, le recours au droit de veto a été marqué par des disparités importantes entre les cinq membres permanents du Conseil de sécurité. Selon le décompte de la Bibliothèque Dag Hammarskjöld, les vetos se répartissent entre 307 votes individuels, dont 144 imputables à l'Union soviétique et à la Fédération de Russie, 95 aux États-Unis, 30 au Royaume-Uni, 21 à la Chine et 17 à la France.

Cette pratique a connu une intensification particulière depuis le déclenchement de la guerre en Ukraine, le 24 février 2022. Entre le 25 février 2022 et le 30 octobre 2026, la Russie a opposé 15 vetos, contre 8 pour les États-Unis et 5 pour la Chine, tandis que la France et le Royaume-Uni n'ont pas eu recours à cette prérogative. Cette évolution témoigne de la persistance, voire de l'accentuation, des divergences entre les membres permanents et des difficultés croissantes du Conseil à dégager des positions communes sur les grandes crises internationales.

Dans ce contexte, l'adoption, le 26 avril 2022, de la résolution 76/262 de l'Assemblée générale ne saurait être considérée comme une simple coïncidence chronologique. Intervenue deux mois après le veto russe opposé au projet de résolution relatif à l'Ukraine, elle traduit également une volonté des États membres de renforcer la transparence et la responsabilité politique entourant l'exercice du droit de veto, en soumettant systématiquement son utilisation à un débat au sein de l'Assemblée générale.

Les appels à la modération dans l'utilisation du droit de veto sont anciens. Dès 1949, dans sa résolution « Éléments essentiels de la paix », l'Assemblée générale invitait les membres permanents « à élargir progressivement leur coopération et à ne recourir qu'avec modération à l'emploi du veto, afin de faire du Conseil de sécurité un instrument plus efficace pour le maintien de la paix ».

Le veto demeure au cœur des négociations sur la réforme du Conseil. Mais, faute de consensus sur sa suppression, son extension ou sa limitation, plusieurs États ont privilégié des mesures procédurales susceptibles d'en accroître le coût politique.

2. L'initiative du Liechtenstein : rendre le veto publiquement justifiable

Portée par le Liechtenstein au terme de plus de deux années de consultations, la résolution 76/262 a été adoptée en avril 2022, dans un contexte marqué par l'invasion russe de l'Ukraine et le blocage du Conseil. Son promoteur, l'Ambassadeur du Liechtenstein, a

néanmoins souligné que le projet « ne vise personne » et qu'« Il n'est pas dirigé contre la Russie ».

Près d'une centaine d'États avaient coparrainé cette initiative, parmi lesquels figuraient notamment les États-Unis, la France et le Royaume-Uni. En revanche, ni le Brésil ni l'Inde, deux pays susceptibles de prétendre à un siège permanent dans le cadre d'une éventuelle réforme du Conseil de sécurité, ne s'étaient associés au parrainage. Ils s'étaient limités à rejoindre le consensus ayant permis l'adoption de la résolution.

La résolution n'interdit pas le recours au veto et ne modifie pas les règles de vote du Conseil. Elle crée une obligation procédurale : chaque veto déclenche, en principe, un débat de l'Assemblée générale, devant laquelle l'État concerné est invité à exposer ses raisons. La décision de bloquer demeure discrétionnaire, mais elle cesse de pouvoir rester cantonnée à l'enceinte du Conseil.

Cette innovation prolonge les propositions doctrinales relatives à la notification, à l'information, à la consultation, à la motivation et à la reddition de comptes. Son fondement institutionnel réside dans les compétences de délibération reconnues à l'Assemblée générale par les articles 10, 11 et 14 de la Charte, dans les limites de l'article 12, paragraphe 1, concernant les recommandations sur les situations dont le Conseil s'occupe.

À la suite de l'adoption de la résolution 76/262, plusieurs délégations y ont vu un moyen de revitaliser le rôle de l'Assemblée générale et à promouvoir une véritable complémentarité entre celle-ci et le Conseil de sécurité.

3. Une innovation limitée, mais politiquement significative

Certes, les membres permanents expliquent déjà souvent leur vote lors des séances publiques du Conseil. Certains observateurs ont donc évoqué un risque de double emploi. La nouveauté de la résolution 76/262 réside cependant dans le changement de forum : les explications sont désormais soumises à la discussion de l'ensemble des États membres des Nations Unies, et non des seuls membres du Conseil.

Cette publicité peut produire un effet de discipline politique. Comme le relève Anne Peters, l'obligation de justifier une décision contraint son auteur à invoquer des raisons d'intérêt général susceptibles d'être débattues. Elle rejoint la formule de Jon Elster sur la « force civilisatrice de l'hypocrisie ». Même lorsqu'elle n'empêche pas un veto, l'exigence de motivation peut rendre plus difficiles à défendre les usages les plus manifestement abusifs.

Les limites du mécanisme ne doivent toutefois pas être sous-estimées. La Chine a notamment dénoncé un risque de « confusion et d'incohérence procédurales ». L'Inde et plusieurs pays africains ont également mis en garde contre une réforme fragmentaire qui pourrait détourner l'attention de la réforme globale du Conseil de sécurité.

Dans cette dynamique de complémentarité, voire de concurrence, entre les deux principaux organes politiques du système des Nations Unies, la résolution 76/262 se distingue, à plusieurs égards, des deux mécanismes auxquels elle peut être rapprochée : la résolution 377 (V), dite « Union pour le maintien de la paix », et l'initiative ACT (Accountability, Coherence and Transparency).

II. DES MÉCANISMES DISTINCTS : SUBSTITUTION, RETENUE VOLONTAIRE ET REDDITION DE COMPTES

1. La résolution 377 A (V) : l'Assemblée délibère mais ne décide rien

Adoptée en 1950 à l'initiative des États-Unis dans le contexte des vetos soviétiques de la guerre froide, la résolution 377 A (V), dite « Union pour le maintien de la paix » ou « résolution Acheson », répond à une autre logique. Lorsqu'un désaccord entre membres permanents empêche le Conseil d'exercer sa responsabilité principale face à une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression, l'Assemblée générale peut examiner la situation et recommander des mesures collectives. Une session extraordinaire d'urgence peut être convoquée à cette fin selon les procédures applicables.

Ce dispositif ne transfère pas à l'Assemblée les pouvoirs coercitifs du Conseil, mais il lui permet de jouer un rôle subsidiaire face à son inaction. À l'inverse, la résolution 76/262 repose sur un déclenchement automatique lié à l'existence même d'un veto : elle n'exige ni constat préalable d'une menace contre la paix ni vote spécial pour saisir l'Assemblée. Sa fonction première n'est pas de recommander une action collective, mais de demander des comptes à l'auteur du blocage.

La distinction est décisive pour la réunion du 10 novembre : celle-ci ne constitue pas une session extraordinaire d'urgence au titre de la résolution 377 A (V).

2. Le Code de conduite du groupe ACT : remédier aux blocages

Une autre approche consiste à obtenir des engagements volontaires de retenue. Le Code de conduite du groupe Accountability, Coherence and Transparency (ACT), lancé le 23 octobre 2015 et transmis dans le document A/70/621–S/2015/978 du 14 décembre 2015, concerne l'action du Conseil face au génocide, aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre.

Ses signataires s'engagent notamment « à ne pas voter contre un projet de résolution du Conseil de sécurité qui vise véritablement une action rapide et résolue destinée à mettre fin à un génocide, à des crimes contre l'humanité ou à des crimes de guerre ou à prévenir ces crimes ». Le Code les invite aussi à soutenir une action rapide du Conseil, à prendre en considération les évaluations du Secrétaire général et à encourager les autres États à adhérer à cette démarche. Il s'adresse à tous les États susceptibles de siéger au Conseil, et non aux seuls membres permanents.

Contrairement à la résolution 76/262, qui intervient après un veto, le Code ACT vise à prévenir l'opposition à certains projets de résolution.

3. L'initiative franco-mexicaine : neutraliser le veto en cas d'atrocités de masse

Lancée par la France en 2013, puis développée avec le Mexique et présentée à l'Assemblée générale en 2015, l'initiative franco-mexicaine propose « un accord collectif et volontaire entre les membres permanents du Conseil de sécurité visant à ce que les membres permanents s'abstiennent de recourir au veto en cas d'atrocités de masse ». Elle s'adresse spécifiquement aux cinq membres permanents et repose sur un engagement politique, sans révision de la Charte.

Ces trois démarches répondent donc à des objectifs distincts : la résolution 377 A (V) ouvre une voie de délibération et de recommandation en cas de paralysie du Conseil ; le Code ACT et l'initiative franco-mexicaine cherchent à éviter certains vetos ; la résolution 76/262 organise leur examen public une fois qu'ils ont été opposés.

III. LA RÉUNION DU 10 NOVEMBRE : PROCÉDURE, PORTÉE ET ENJEUX POUR LE SAHARA

Pour mieux appréhender la portée de cette réunion, il convient de distinguer l'effet juridique du veto, qui a empêché l'adoption du projet soutenu par onze membres du Conseil, et son retentissement diplomatique, dont la réunion de l'Assemblée générale est venue amplifier les conséquences.

Toutefois, du fait de son statut, la réunion ne pouvait ni adopter rétroactivement le projet américain ni renouveler elle-même le mandat de la Minurso. Elle ne saurait davantage suspendre, par le seul fait de sa convocation, les conséquences administratives et opérationnelles de l'absence de renouvellement du mandat de la Mission.

1. Un rapport spécial du Conseil suivi d'un débat à l'Assemblée générale

La résolution 76/262 prévoit que le Conseil de sécurité transmette un rapport spécial à l'Assemblée générale au moins 72 heures avant le débat, conformément au paragraphe 3 de l'article 24 de la Charte. Ce rapport est avant tout un document de traçabilité institutionnelle : il rappelle la date de la séance, le projet soumis au vote, le résultat du scrutin et les circonstances dans lesquelles le texte n'a pas été adopté. Il ne constitue ni une enquête sur le différend ni une analyse juridique obligatoire des motifs du veto.

La préséance est réservée, dans la liste des orateurs, au membre permanent qui a opposé son veto. La justification politique intervient donc principalement pendant la séance de l'Assemblée générale, où les autres États peuvent réagir, discuter les arguments avancés et exprimer leur propre position.

Le mécanisme instaure une forme de responsabilité procédurale et politique, mais non une obligation juridiquement sanctionnée de motiver le veto. Il ne conduit pas, par lui-même, à l'adoption d'une nouvelle résolution et ne permet pas d'annuler le vote négatif d'un membre permanent.

2. Un débat sans effet direct sur le mandat de la Minurso

Cinquante-sept délégations se sont inscrites sur la liste des orateurs pour exprimer leurs positions sur le veto russe et ses conséquences ainsi que sur le devenir du processus politique pour la recherche d'une solution au différend sur le Sahara. Sur ces 57 délégations ou Groupes de délégations, seules 55 ont pris la parole durant les séances des 11 et 12 novembre 2026. Cinq délégations restaient ainsi inscrites sur la liste des orateurs, dans l'attente de pouvoir intervenir lorsque la présidence aura programmé une séance supplémentaire. Les prises de position exprimées au cours de ces débats peuvent être regroupées, au regard de leur contenu et de leur substance, autour de trois grands axes, qui ne sont pas nécessairement exclusifs les uns des autres et peuvent, dans certains cas, se combiner :

- la première regroupe les États qui ont apporté un soutien explicite à la souveraineté du Maroc sur le Sahara et à l'initiative marocaine d'autonomie, considérée comme la base d'une solution politique, réaliste et durable. Il s'agit des pays ci-après : Arabie saoudite, Bahreïn, Comores, Oman, EAU, Koweït, Qatar, Djibouti, États-Unis -, Equateur, France, Gambie, Guinée équatoriale, Guinée-Bissau, Guatemala, Madagascar, Togo, Sierra leone, Maroc ;

- la deuxième rassemble les États qui, sans se prononcer explicitement sur la question de la souveraineté, ont apporté leur appui à l'initiative marocaine d'autonomie, en soulignant son importance comme proposition de règlement du différend et comme fondement d'une solution politique négociée. C'est le cas du Royaume-Uni, des 27 États membres de l'Union européenne auxquels se sont associés les six pays candidats à l'adhésion à l'Union (Macédoine du Nord Monténégro, Albanie, Ukraine, République de Moldova Bosnie-Herzégovine), en plus de Saint-Marin, Estonie, Côte d'Ivoire, Guinée, Liberia, Sénégal, Suisse, Japon ;

- la troisième catégorie comprend les États qui ont privilégié une référence au principe de l'autodétermination, généralement dans le cadre des paramètres onusiens et du processus politique conduit sous l'égide des Nations Unies, sans nécessairement prendre position sur les modalités concrètes de son exercice. La liste comprend les pays suivants : Algérie, Angola, Afrique du Sud, Cuba, Danemark, Finlande, Norvège, Suède, Islande, Panama, Mexique, Russie, Namibie, Zimbabwe, Timor Leste, Lettonie, Liechtenstein, Irlande, Malaisie ;

- une quatrième et dernière catégorie qui appuie le processus onusien : Chine, Brésil, Malte, Indonésie, Nouvelle Zélande.

Il convient de relever, à ce stade, que cette typologie ne traduit pas des positions entièrement étanches ni nécessairement contradictoires. Elles révèlent plutôt différents niveaux d'adhésion à certains éléments de la démarche marocaine. En effet, l'approche du Maroc trouve des points de convergence dans chacune de ces trois sensibilités : dans la reconnaissance de sa souveraineté et le soutien à son initiative d'autonomie pour la première ; dans la valorisation de cette initiative comme base de négociation pour la deuxième et dans l'affirmation que l'autonomie peut constituer une modalité d'exercice du droit à l'autodétermination, dans le cadre d'une solution politique négociée, pour la troisième.

Le déroulement de la réunion de l'Assemblée générale est de nature à conforter davantage la position du Maroc et à renforcer la légitimité internationale de son initiative d'autonomie. Les débats ont en effet fait ressortir un soutien significatif à cette initiative, notamment

de la part des pays africains et européens, qui ont un intérêt particulier à voir aboutir un règlement durable de ce différend, compte tenu de ses implications pour la stabilité, la sécurité et les perspectives de coopération dans l'espace euro-africain.

Cette dynamique devrait être mise à profit pour consolider les soutiens recueillis et en élargir l'assise géographique, tout en œuvrant à faire de l'initiative d'autonomie non seulement le cadre incontournable d'un règlement politique, mais également une perspective crédible et attractive pour les populations des camps de Tindouf.

Il importe, dans ce contexte, de ne pas sous-estimer les tentatives déployées par l'Algérie et le polisario pour infléchir la dynamique politique impulsée par l'adoption de la résolution 2797, en essayant de gagner du temps dans l'espoir de modifier, à terme, les rapports de force et de neutraliser la dynamique engagée.

CONCLUSION :

La réunion du 10 novembre illustre à la fois les possibilités et les limites de la résolution 76/262. Celle-ci ne prive pas les cinq membres permanents de leur droit de veto, ne contourne pas les règles de vote du Conseil et ne transfère pas à l'Assemblée générale la compétence de renouveler une opération de paix. Elle institue, en revanche, un rendez-vous diplomatique qui oblige l'auteur d'un veto à répondre publiquement de son choix devant l'ensemble des membres de l'Organisation.

La clôture de cette réunion marque la fin d'une séquence institutionnelle consacrée à l'exercice du droit de veto et à ses implications pour le fonctionnement du Conseil de sécurité, mais elle devrait également ouvrir une nouvelle étape, celle de la relance du processus politique par les deux facilitateurs, les États-Unis et les Nations Unies et l'encouragement des quatre parties prenantes à revenir à la table de négociation pour continuer à travailler sur la base de la résolution 2797. Les parties seront ainsi invitées à discuter les points insuffisamment couverts durant les trois sessions de négociation précédentes, tout en approfondissant les aspects qui n'ont été que partiellement abordés et en s'attachant à traiter les deux questions demeurées en suspens (la souveraineté et l'autodétermination). Cette impulsion diplomatique devrait inciter les parties à n'entreprendre aucune action susceptible de contrarier cette dynamique ou d'en compromettre les fondements.

À PROPOS DE L'AUTEUR



MOHAMMED LOULICHKI

Mohammed Loulichki est Senior Fellow au Policy Center for the New South et professeur affilié à l'Université polytechnique Mohammed VI. Il apporte plus de 40 ans d'expérience dans les domaines de la diplomatie, de la résolution des conflits et des droits de l'homme. Il a occupé divers postes, notamment en tant que membre et chef adjoint de la délégation marocaine auprès de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), chef adjoint de la délégation marocaine à la 3e Conférence sur le droit de la mer (1982-1990), de la de la mer (1982- 1990), chef du département des affaires juridiques et des traités au ministère des affaires étrangères (1988-1991), et directeur général des affaires multilatérales au sein du même ministère (2003-2006).

Il a également été ambassadeur du Maroc en Hongrie, en BosnieHerzégovine et en Croatie (1995-1999) et coordinateur des ambassadeurs du gouvernement marocain auprès de la MINURSO (1999-2001). Il a également été ambassadeur auprès des Nations unies à Genève (2006- 2008) et à New York (2001-2003 et 2008-2014), y compris un mandat en tant que président du Conseil de sécurité en décembre 2012...**Lire plus**

À PROPOS DU POLICY CENTER FOR THE NEW SOUTH

Le Policy Center for the New South: Un bien public pour le renforcement des politiques publiques. Le Policy Center for the New South (PCNS) est un think tank marocain dont la mission est de contribuer à l'amélioration des politiques publiques, aussi bien économiques que sociales et internationales, qui concernent le Maroc et l'Afrique, parties intégrantes du Sud global...**Lire plus**

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur.

Policy Center for the New South

Rabat Campus of Mohammed VI Polytechnic University,
Rocade Rabat Salé - 11103
Email : contact@policycenter.ma
Phone : +212 (0) 537 54 04 04
Fax : +212 (0) 537 71 31 54

www.policycenter.ma