

**Conseil de sécurité**

Distr. générale
20 février 2004
Français
Original: anglais

**Lettre datée du 19 février 2004, adressée au Président
du Conseil de sécurité par la Représentante permanente
de la Finlande auprès de l'Organisation des Nations Unies**

J'ai l'honneur de me référer à ma lettre datée du 19 décembre 2003, par laquelle je transmettais au Président du Conseil de sécurité pour le mois de décembre 2003, afin qu'il soit distribué aux membres du Conseil, un projet de rapport sur l'atelier organisé les 13 et 14 novembre 2003 à Glen Cove, Long Island (États-Unis) à l'intention des membres nouvellement élus et actuels du Conseil de sécurité.

La version définitive du rapport a été établie à la lumière des commentaires émanant des participants. J'ai le plaisir de vous faire tenir ci-joint le texte de ce rapport final (voir annexe), élaboré conformément aux « Chatham House Rules », sous la pleine et entière responsabilité de la Mission permanente de la Finlande.

Le Gouvernement finlandais espère que ce rapport contribuera non seulement à familiariser les membres nouvellement élus aux méthodes de travail et à la procédure du Conseil de sécurité, mais encore à permettre à l'ensemble des Membres de l'Organisation des Nations Unies de mieux saisir la complexité des travaux du Conseil.

Je vous serais reconnaissante de bien vouloir faire distribuer le texte du rapport ci-joint comme document du Conseil de sécurité.

L'Ambassadrice,
Représentante permanente
(Signé) Marjatta **Rasi**



**Annexe à la lettre datée du 19 février 2004, adressée au Président
du Conseil de sécurité par la Représentante permanente
de la Finlande auprès de l'Organisation des Nations Unies**

**« Être directement opérationnel » : atelier organisé aux membres
nouvellement élus du Conseil de sécurité**

13 et 14 novembre 2003

Harrison Conference Center, Glen Cove

Long Island, New York (États-Unis)

Résumé

Les 13 et 14 novembre 2003, le Gouvernement finlandais, en coopération avec le Center on International Organization de l'Université Columbia, la Division des affaires du Conseil de sécurité du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche, a organisé un atelier à l'intention des membres nouvellement élus du Conseil de sécurité, auquel ont participé les cinq membres nouvellement élus, des membres ayant récemment siégé ou siégeant actuellement au Conseil, ainsi que plusieurs experts extérieurs.

Cet atelier visait à familiariser les membres nouvellement élus aux pratiques, à la procédure et aux méthodes de travail du Conseil, afin qu'ils puissent être directement opérationnels dès leur entrée au Conseil, le 1er janvier 2004. L'objectif était aussi d'offrir aux membres du Conseil une occasion de réfléchir à leurs travaux dans un cadre informel. Cet atelier était destiné à compléter la réunion d'information annuelle de l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche, portant sur les aspects du travail du Conseil, qui s'était tenue au début de la même semaine.

Les participants ont abordé six thèmes principaux : I. Possibilités de jouer un rôle moteur : dans quels domaines et de quelle manière les membres élus du Conseil de sécurité peuvent jouer un rôle déterminant; II. Missions du Conseil de sécurité; III. Groupes de travail et organes subsidiaires; IV. Rôle des coordonnateurs politiques du Conseil de sécurité; V. Détermination des priorités, élaboration de l'ordre du jour et gestion de l'emploi du temps; et VI. Promotion d'une réflexion stratégique tournée vers l'avenir, et meilleure diffusion de l'information.

Le présent rapport souligne certains des points et suggestions mis en avant au cours de l'atelier, mais n'entend pas refléter une communauté de vues des participants ni des organisateurs.

Première session

Possibilités de jouer un rôle moteur : dans quels domaines et de quelle manière les membres élus du Conseil de sécurité peuvent jouer un rôle important

Animateur : David Malone, Ambassadeur (Académie internationale pour la paix)

Commentateurs : Valeri Yotov, conseiller (Bulgarie)
 Martin Chungong Ayafor, Ambassadeur (Cameroun)
 Alpha Ibrahima Sow, Ambassadeur (Représentant permanent de la Guinée)
 Carlos Pujalte, Ambassadeur (Mexique)
 Fayssal Mekdad, Ambassadeur (Représentant permanent de la République arabe syrienne)

En ouvrant la session, l'animateur a fait observer que le Conseil ne fonctionnait plus dans une relative obscurité et que ses travaux étaient minutieusement observés par la communauté internationale. Au fil de son déroulement, la crise iraquienne avait ainsi été présentée au monde entier. Du fait de l'examen plus minutieux dont il faisait l'objet, le Conseil était jugé d'après ses actions et selon des normes plus élevées. Il ne fallait pas réagir en se retranchant dans une tour d'ivoire, mais plutôt en établissant une interaction avec la communauté extérieure. L'animateur a exprimé l'espoir que les nouveaux membres auraient des échanges positifs avec le monde extérieur lorsqu'ils siègeraient au Conseil.

Rôle des 10 membres élus

Les cinq membres élus sortants ont évoqué plusieurs domaines dans lesquels ils estimaient avoir joué un rôle déterminant au sein du Conseil :

- En tout premier lieu, ils avaient introduit un point de vue régional. Ils avaient prêté attention aux questions qui concernaient leurs régions respectives, s'étaient efforcés d'aider les membres du Conseil à les comprendre puis avaient oeuvré pour que le Conseil les étudie. Ils ont ainsi mentionné l'intérêt accordé à la région de l'Afrique centrale, notamment à la République centrafricaine et à l'Afrique de l'Ouest, où la situation s'était un peu améliorée au Libéria et en Sierra Leone. Un autre membre élu avait insisté sur la nécessité d'examiner chaque mois la situation au Moyen-Orient, et ce point figurait depuis lors régulièrement à l'ordre du jour du Conseil. Il pouvait exister des tensions entre les intérêts nationaux et régionaux que les membres élus étaient censés représenter, mais les 10 membres élus s'étaient efforcés de défendre l'importance capitale des principes de la Charte et des intérêts de la communauté internationale dans son ensemble. D'autres orateurs ont reconnu que l'efficacité du fonctionnement du Conseil était largement tributaire de la connaissance que les 10 membres élus avaient de certaines questions bien précises et des contextes régionaux. Ils attendaient avec intérêt la contribution que pourraient apporter à cet égard les membres nouvellement élus.
- Les 10 membres élus s'étaient également attachés à promouvoir un consensus au sein du Conseil, rôle important puisqu'il était capital que le Conseil

s'efforce de s'exprimer d'une seule voix. Uni, il pouvait accomplir de grandes réalisations, comme cela avait été le cas au Libéria, en Côte d'Ivoire et en Sierra Leone. Les intervenants ont souligné que les 10 membres élus formaient eux-mêmes un groupe hétérogène, dont les intérêts ne se rejoignaient pas forcément sur toutes les questions. Ils n'agissaient donc pas en bloc, mais avaient cependant pris des mesures pour travailler ensemble en organisant des réunions mensuelles des représentants permanents et des représentants permanents adjoints. Vis-à-vis des cinq pays membres permanents du Conseil de sécurité, ils s'étaient efforcés de servir d'intermédiaires, en tâchant de rapprocher les points de vue et d'harmoniser les positions. Les discussions sur l'Iraq en mars 2003 ont été mentionnées à titre d'exemple. Il a cependant été constaté que les 10 membres élus n'étaient souvent pas en mesure de rapprocher les points de vue des cinq membres permanents, comme ces mêmes discussions au sujet de l'Iraq l'avaient montré.

- De la même manière, les 10 membres élus avaient su exercer une influence dans l'élaboration de projets de résolution. Les membres sortants ont voulu dissiper l'idée reçue selon laquelle les membres élus avaient un rôle très limité et devaient se contenter d'appuyer les positions des cinq pays membres permanents. Ils ont insisté sur le fait que cela ne reflétait pas la réalité dans la pratique. Au contraire, les 10 membres élus avaient toujours voix au chapitre, en particulier lorsque la question intéressait leur zone géographique ou présentait une importance particulière. Leur opinion comptait et était donc dûment prise en considération. De même, si l'un des cinq pays membres permanents envisageait d'user de son droit de veto, il cherchait d'abord à trouver un compromis et à obtenir tout le soutien possible auprès des 10 membres élus. Les cinq membres permanents ne pouvaient mettre un projet de résolution aux voix qu'après avoir pris en considération l'avis des membres élus. Les 10 membres élus jouaient ainsi un rôle important dans la détermination non seulement des modalités de vote au Conseil, mais aussi du type de textes mis aux voix. D'ailleurs, les négociations au sein du Conseil étaient souvent longues du fait de la nécessité d'entendre leur avis.
- Les 10 membres élus étaient également en mesure de stopper une initiative, en ayant recours au « veto inversé », ce qui s'était produit une fois au moins en 2003, comme on l'a rappelé.
- Les 10 membres élus avaient essayé de promouvoir la transparence dans le cadre des travaux du Conseil. Ils s'étaient félicités de l'organisation d'un plus grand nombre de débats publics et de séances de récapitulation, qui permettaient aux non-membres de donner leur avis et d'être écoutés. Parallèlement, il conviendrait de reconnaître que les délégués étaient moins francs lors des séances publiques et l'étaient davantage lors des séances privées. Quant aux séances de récapitulation, il s'agissait là d'un mode relativement nouveau d'auto-évaluation du Conseil. Les membres élus sortants les trouvaient utiles mais ont admis que tous les membres du Conseil ne se ralliaient pas à cet avis.
- Les 10 membres élus étaient aussi parvenus à avoir une influence sur le fond des travaux du Conseil en utilisant judicieusement la présidence. Il a été observé que lorsqu'un membre élu occupait cette fonction, il pouvait inscrire à

l'ordre du jour un point qu'il jugeait important (une question thématique, par exemple) et encourager le Conseil à se prononcer sur le sujet.

- Les membres élus avaient également contribué aux travaux du Conseil de sécurité en assurant la présidence de ses comités des sanctions, d'autres organes subsidiaires et de groupes de travail (ces derniers ont été étudiés plus avant lors de la troisième session). À cet égard, un intervenant a noté que les 10 membres élus avaient beaucoup apporté aux méthodes de travail du Conseil, par l'intermédiaire du Groupe de travail officieux concernant la documentation du Conseil et autres questions de procédure.
- Enfin, de l'avis général, les 10 membres élus insufflaient un dynamisme fort nécessaire aux travaux du Conseil, en apportant un sang neuf et des points de vue nouveaux lors des délibérations.

Préoccupations particulières

Les membres élus sortants ont aussi attiré l'attention sur certaines des contraintes inhérentes à leur statut :

- L'un d'eux a fait observé qu'il était difficile d'intégrer le Conseil. Alors que certains États Membres y siégeaient tous les cinq ou sept ans, voire plus fréquemment encore, d'autres avaient dû attendre 30 ans. Il semblait donc nécessaire d'instaurer davantage d'égalité entre les États Membres dans le processus de sélection.
- Plusieurs membres ont évoqué le manque d'informations, qui désavantageait les 10 membres élus par rapport aux cinq pays membres permanents. Sur le plan de la procédure, le Conseil fonctionnait selon un règlement intérieur « provisoire » et s'appuyait beaucoup plus sur la pratique. Leur mémoire institutionnelle permettait aux cinq pays membres permanents d'invoquer la pratique établie, ce que les 10 membres élus, privés d'une telle mémoire, ne pouvaient faire. Il a été observé qu'une solution consistait à s'adresser au Secrétariat, qui pouvait renseigner les membres sur la pratique du Conseil pour certaines questions. Quant au fond, certains des 10 membres élus étaient désavantagés en termes de collecte des informations, car ils ne disposaient pas d'ambassades partout. Là aussi, le Secrétariat devait jouer un rôle essentiel en assurant l'uniformité des règles pour tous. À cet égard, il a aussi été fait mention de l'importance des missions du Conseil de sécurité pour obtenir des informations de première main quant aux situations sur le terrain (cette question a été approfondie durant la deuxième session). De plus, les nombreuses sources d'information et d'analyse indépendantes et utiles existant en dehors de l'Organisation des Nations Unies ont été mises en avant.
- Certains ont évoqué le manque de continuité. Lorsque les membres élus commençaient à bien maîtriser les questions et la manière de procéder, leur mandat arrivait à son terme. Il n'existait aucun mécanisme pour restituer les enseignements retirés.
- D'autres ont regretté de n'avoir pas toujours été consultés suffisamment à l'avance et d'avoir été mis devant des solutions préalablement élaborées par les cinq membres permanents. Un membre permanent a fait observer que cet argument était ambigu. Il a rappelé que les cinq membres permanents étaient parvenus à une position commune sur le Libéria et avaient été critiqués pour

avoir pris des initiatives, après s'être vu reprocher auparavant de ne pas l'avoir fait.

- Il a en outre été observé que lorsque les enjeux étaient importants, il était possible d'instaurer directement des contacts entre les capitales sans passer par l'intermédiaire des représentants permanents à New York.

Suggestions et conseils

Les membres élus sortants se sont félicités de l'organisation de l'atelier et ont exprimé l'espoir qu'il permettrait aux nouveaux membres d'être directement opérationnels et de ne pas « tâtonner » comme eux-mêmes avaient eu le sentiment de le faire. Ils se sont inspirés de leur expérience pour faire plusieurs suggestions :

- Le Secrétariat devrait envisager d'organiser des séances d'information ou de formation à l'intention des journalistes des pays nouvellement élus au Conseil de sécurité n'ayant jamais couvert les travaux de celui-ci, afin de les y sensibiliser et de leur permettre de mieux les comprendre.
- Les nouveaux membres devraient adopter une politique relative aux médias, car des journalistes de tous crins les aborderont à leur sortie de la salle du Conseil.
- Ils devraient également adopter une politique concernant les organisations non gouvernementales.
- Afin d'apporter des contributions efficaces, ils devraient s'intéresser de près, avec constance et persistance, à un sujet ou un point donné.
- Ils devraient cependant éviter de donner l'impression de ne se consacrer qu'à une seule question. Les membres étaient plus efficaces lorsqu'ils participaient à l'examen de toutes les questions.
- Le Conseil de sécurité pourrait se retrouver devant de difficiles dilemmes et il avait parfois pris de mauvaises décisions (les exemples du Rwanda et des zones de sécurité en Bosnie ont été évoqués ici). Les nouveaux membres ont été instamment invités à penser aux implications de leurs propres décisions, qui pourraient plus tard revenir les hanter, eux-mêmes ou leur pays.

Deuxième session

Missions du Conseil de sécurité

Animateur : Michael Doyle, professeur à l'Université Columbia

Commentateurs : Boubacar Diallo, Ministre conseiller (Guinée)
 Jiang Jiang, conseiller (Chine)
 Alexander V. Konuzin, Ambassadeur (Fédération de Russie)

Dans son introduction, l'animateur a noté la valeur importante accordée aux missions du Conseil de sécurité dans plusieurs rapports récents, dont le rapport Brahimi (S/2000/809), le rapport intitulé « Pas de sortie sans stratégie » (S/2001/394) et le rapport du Secrétaire général sur la prévention des conflits armés (S/2001/574). Les trois domaines clefs dans lesquels ces missions pouvaient se révéler utiles étaient la prévention des conflits, la conception d'une stratégie de règlement des conflits et la réorientation en cours de processus, y compris la formulation d'une stratégie de sortie. Quelles que soient les connaissances que les États Membres apportaient au Conseil, rien ne pouvait remplacer les informations de première main obtenues grâce aux missions. Celles-ci permettaient au Conseil 1) de recueillir des données factuelles auprès d'acteurs de différents horizons, 2) de faire passer un message dans lequel il se montrait uni et déterminé face à une situation pouvant déboucher sur un conflit et 3) d'exprimer son soutien aux soldats de la paix internationaux déployés sur le terrain. L'animateur a néanmoins déconseillé de faire participer un trop grand nombre de personnes à ces missions ou de leur faire suivre un itinéraire trop compliqué, sous peine de voir les missions dépassées par l'ampleur de la tâche. Il ne s'agissait ni de voyages d'agrément ni de remèdes miracles. Les missions pouvaient contribuer utilement à résoudre un conflit lorsque l'on faisait passer le bon message, comme au Timor oriental. Elles pouvaient par contre avoir des conséquences désastreuses lorsque l'on faisait des promesses sans avoir les moyens ou la volonté de les tenir, comme à Srebrenica.

Les commentateurs ont ensuite partagé leur expérience des missions : 1) avant le déploiement; 2) sur le terrain; et 3) après le retour à New York.

Avant le départ

Les commentateurs et d'autres participants ont souligné l'importance de la phase préparatoire précédant l'envoi d'une mission. Par exemple, les membres d'une mission se réunissaient généralement avant de partir pour définir leurs fonctions et établir ce qui leur servirait de document de référence. Quelques participants ont en outre insisté sur le fait qu'il serait bon d'utiliser davantage les ressources disponibles, comme le Secrétariat, les organisations régionales, les ONG et les experts. Plusieurs orateurs étaient favorables à l'organisation d'une retraite avant chaque départ en mission, mais un participant s'y est vigoureusement opposé, en faisant valoir les contraintes de temps. Il a été suggéré que le Conseil étudie cette option avant chaque départ en mission, l'expérience ayant montré qu'une journée de discussion pouvait s'avérer un temps de préparation très utile, et que l'on pouvait tirer beaucoup d'enseignements des missions antérieures déployées dans la région en question. Les intervenants partageaient également l'opinion selon laquelle les missions du Conseil devaient avoir des objectifs clairs et réalistes, compréhensibles

aussi bien par les interlocuteurs de la mission sur le terrain que par la population en général.

Selon plusieurs orateurs, il convenait de déterminer avec soin la taille et la composition de chaque mission. Les grandes missions étaient de toute évidence à l'origine de difficultés financières et logistiques, bien qu'il fût important dans certains cas de montrer l'unité du Conseil en faisant participer les ambassadeurs des 15 États Membres. Le fait de ne pas participer à une mission pouvait avoir des répercussions politiques, aussi était-il préférable que tous les membres se rendent sur place s'ils le souhaitaient. Cela étant, les grandes missions du Conseil pouvaient parfois être extrêmement impressionnantes, en particulier lorsque les pays d'accueil étaient de petits pays qui traversaient une phase de transition au lendemain d'un conflit. Un intervenant a suggéré l'envoi de missions plus petites pour les situations d'urgence et de missions plus importantes pour les situations complexes dans lesquelles il était important de montrer la détermination et l'unité du Conseil. Tous les participants sont convenus que le chef de la mission, qui en était également le porte-parole, avait un rôle capital à jouer et devait donc maintenir des contacts étroits avec les autres membres de la mission.

On a estimé que les missions menées conjointement avec d'autres organes de l'ONU, tels que le Conseil économique et social, ainsi que des organisations régionales, étaient utiles dans certaines circonstances, à condition que ces entités aient un mandat et un intérêt particuliers justifiant leur participation. Il a, à cet égard, été fait référence aux Articles 50 et 65 de la Charte.

Les participants ont reconnu l'importance du facteur temps. S'il pouvait être souhaitable de mettre sur pied des missions plus nombreuses, les considérations d'argent et de temps imposaient des limites. Un intervenant a suggéré que l'on prévoie environ trois missions par an, mais un autre a déclaré ne pas voir l'utilité d'établir des règles dans la mesure où les missions devaient répondre à des besoins réels. Il convenait d'envisager l'envoi d'une mission lorsqu'un processus de paix arrivait à un tournant décisif et qu'une telle initiative du Conseil de sécurité pouvait changer le cours des événements, le fait d'arriver trop tôt ou trop tard pouvant être contre-productif. Un autre participant a souligné l'utilité des missions de prévention.

Sur le terrain

Un présentateur, faisant part de son expérience, acquise lors d'une récente mission en Afghanistan, a fait observer que les missions permettaient aux intéressés d'obtenir des informations de première main pour évaluer la situation sur le terrain, et notamment sentir les nuances dans les positions des diverses parties. D'autres participants sont convenus que, même si les rapports du Secrétariat étaient d'une grande qualité, rien ne remplaçait l'observation de la situation sur place. Grâce à la richesse de ces informations directes, le Conseil pouvait analyser la situation de manière plus approfondie, et éventuellement réviser le mandat d'une mission de maintien de la paix, comme ce fut le cas pour la MONUC.

L'importance des rencontres avec des acteurs locaux très divers a été mise en avant au cours des discussions. Ainsi, la mission envoyée par le Conseil de sécurité au Kosovo n'était pas parvenue aux mêmes conclusions qu'une autre mission envoyée dans la province, dont les membres avaient eu le temps de rencontrer davantage d'interlocuteurs et de s'entretenir avec eux. Il était notamment très utile de rencontrer des représentants d'ONG et des personnalités locales (tant officielles

que non officielles, telles que les seigneurs de la guerre en Afghanistan) et de se rendre, par exemple, dans les camps de réfugiés. D'autres intervenants ont souligné qu'il fallait rencontrer certaines catégories de la population, telles que les femmes, les membres des minorités et d'autres groupes vulnérables, dont les voix risquaient sinon de ne pas être entendues. Plusieurs participants ont estimé qu'il était important d'entrer en contact avec les membres de la population locale (en dehors du processus politique), en faisant passer un message de paix, en écoutant leurs opinions et en les faisant se sentir partie prenante du processus de paix. D'autres ont néanmoins fait valoir que la multiplication des échanges était enrichissante mais qu'elle compliquait et prolongeait la mission, en faisant peut-être apparaître le Conseil comme un arbitre ou un tribunal de dernier ressort. On a également souligné le risque de confusion entraîné par les témoignages erronés ou contradictoires. Cette discussion, a-t-on fait remarquer, correspondait à une vision du Conseil assumant un vaste mandat et un large éventail de responsabilités, notamment dans le domaine des droits de l'homme.

Il a été recommandé que les membres du Conseil fassent preuve de diplomatie, mais aussi de fermeté lorsque cela était nécessaire, lors de leurs discussions avec les interlocuteurs locaux, en particulier avec les forces irrégulières comme les seigneurs de la guerre et les rebelles. Le problème de l'impunité a été soulevé lorsque l'on s'est interrogé sur les rencontres avec des personnes ayant commis des atrocités sans crainte d'un châtement. Il a toutefois été répété à maintes reprises que le Conseil devait avant tout faire passer un message dans lequel il manifestait son soutien, plutôt que de se montrer menaçant.

De l'avis de plusieurs participants, il était important qu'une mission soit transparente vis-à-vis des acteurs locaux, et des autres acteurs, et des membres du système des Nations Unies. Il leur a été rétorqué que le fait de rendre publics les résultats des consultations quotidiennes d'une mission (« l'histoire orale » d'une mission) pouvait dissuader certaines personnes de parler ouvertement. Il a été suggéré que des archives soient conservées sous une forme ou sous une autre en tant que documents historiques.

Après la mission

Un présentateur a insisté sur le fait que le Conseil devait respecter les recommandations figurant dans ses rapports et les incorporer dans ses résolutions et autres décisions. Un autre était d'avis que le Conseil revoie périodiquement ses recommandations, qui ne devaient pas être considérées comme formulées « une fois pour toutes ».

En conclusion, les participants partageaient l'opinion selon laquelle les missions 1) représentaient une dimension majeure des travaux et des relations extérieures du Conseil; 2) étaient une source unique d'enseignements pour leurs membres; et 3) pouvaient, dans certaines circonstances, contribuer à l'amélioration de la situation sur le terrain en faisant passer des messages, en apportant la preuve de l'unité, de la fermeté et de l'engagement du Conseil et, parfois, en produisant des résultats concrets.

Troisième session

Groupes de travail et organes subsidiaires

Animateur : Ismael Gaspar Martins, Ambassadeur (Représentant permanent de l'Angola)

Commentateurs : Heraldo Muñoz, Ambassadeur (Représentant permanent du Chili)
Inocencio F. Arias, Ambassadeur (Représentant permanent de l'Espagne)

L'animateur a présenté cette question en décrivant brièvement le rôle des groupes de travail et des organes subsidiaires qui aident le Conseil à gérer son ordre du jour complexe et de plus en plus chargé, notamment pour mettre en oeuvre certaines résolutions. Le débat a essentiellement porté sur : 1) le fonctionnement des comités du Conseil dans la pratique; 2) le rôle du Comité des sanctions créé par la résolution 1267 (1999), chargé de suivre l'application des sanctions visant Al-Qaida et les Talibans; 3) l'évolution du rôle du Comité contre le terrorisme; 4) le rôle des groupes d'experts dans le suivi de l'application des sanctions; 5) certains problèmes auxquels se heurtaient les groupes de travail du Conseil; et 6) la manière de se préparer au mieux à présider un comité ou un groupe de travail.

Principales caractéristiques et procédures des comités du Conseil de sécurité

Copie exacte du Conseil de sécurité, chaque comité est composé des 15 membres de ce dernier. Il existe cependant des différences majeures du point de vue de la procédure. Premièrement, la présidence des comités n'est pas assurée par rotation mensuelle, comme c'est le cas au Conseil, mais annuelle. Les présidents sont élus par le Conseil, quoique, dans la pratique, ils soient désignés par les cinq membres permanents. Une plus grande transparence a d'ailleurs été préconisée à cet égard. Deuxièmement, les cinq membres permanents n'ont pas de droit de veto officiel au sein des comités. Troisièmement, les comités prennent des décisions par consensus, sans les mettre aux voix, pratique qui a donné lieu à un assez long débat (voir ci-après). Quatrièmement, les représentants permanents, exception faite du Président du Comité, assistent rarement aux réunions. Les États sont généralement représentés par des conseillers ou des premiers secrétaires. Cinquièmement, plus encore que le Conseil, les comités ne sont pas dotés de tous les moyens disponibles pour exécuter leur mandat, notamment en matière de lutte contre le terrorisme.

Aux yeux de certains, le consensus était un aspect problématique du processus de prise de décisions des comités car il permettait à un seul membre de faire échec à une majorité et d'interrompre l'examen de l'ensemble d'une question dont seuls quelques aspects donnaient lieu à controverse. D'autres pensaient qu'il était toutefois important de conserver le principe du consensus au niveau des travaux des comités de façon à ce que les vues de tous les membres soient prises en compte. L'on a en outre fait remarquer que, si le consensus était la règle, il était toujours possible de le contourner. Ainsi, les présidents conduisaient souvent des consultations informelles pour aider les membres d'un comité à sortir d'une impasse et pouvaient, si nécessaire, soumettre au Conseil de sécurité une question irrésolue afin qu'une décision soit prise à ce niveau.

Rôle du Comité créé par la résolution 1267 (1999) concernant Al-Qaida, les Taliban, et les personnes et entités qui leur sont associées

À la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001, le terrorisme international a été placé au cœur des débats du Conseil et des travaux des deux comités mis en avant durant la présente session. Le Comité 1267, créé en 1999, supervise l'application de plusieurs résolutions imposant de multiples sanctions à Oussama ben Laden, aux membres de l'organisation Al-Qaida et aux Taliban, ainsi qu'aux personnes et entités qui leur sont associées. Ces sanctions incluent des interdictions de voyager, le gel d'avoirs économiques et des embargos sur les armes, et sont appliquées à l'échelle mondiale.

Comment fonctionne le Comité? Son principal outil est la Liste récapitulative, liste régulièrement tenue à jour des individus et des entités susmentionnés, qui contient actuellement les noms de quelque 372 individus ou organisations. Quant au respect des mesures énoncées, le Comité est saisi des rapports soumis par les États Membres concernant leur mise en oeuvre : l'établissement de ces rapports est prescrit par le Conseil dans des résolutions, dont la plus récente est la résolution 1455 (2003). Il est décevant de constater que seuls 84 des 191 pays ont présenté un rapport à ce jour, alors qu'Al-Qaida et les Taliban mènent des activités dans 102 pays au moins. Le Comité a été épaulé par un Groupe de suivi créé par le Conseil. Dans l'ensemble, de grandes réalisations ont été accomplies : la coordination des renseignements aux niveaux national et régional est meilleure, la coopération avec le Comité s'est accrue, en dépit du nombre modeste de rapports reçus, et une nouvelle législation et de nouvelles infrastructures ont été mises en place au niveau national pour aider les États Membres à honorer leurs obligations. En outre, des avoirs représentant un montant de 135 millions de dollars ont été gelés, en dépit des efforts d'Al-Qaida pour contourner la loi. La question qui se pose à présent au Comité est celle de la confiscation des avoirs et des terres et de la réglementation des systèmes bancaires non officiels. En résumé, le Comité accomplit sa tâche tout en devant anticiper les défis à venir.

Plusieurs participants se sont inquiétés de la manière dont fonctionnent, dans la pratique, les procédures établies par le Comité concernant l'inscription et la suppression de noms de personnes et d'entités sur la Liste récapitulative. Ils ont évoqué les difficultés auxquelles ils s'étaient heurtés pour obtenir que certains noms soient ajoutés ou supprimés.

Évolution du rôle du Comité contre le terrorisme

Créé au lendemain des attentats du 11 septembre pour surveiller l'application de la résolution 1373 (2001) – qui prônait des mesures radicales contre les menaces terroristes –, le Comité contre le terrorisme est l'un des comités les plus connus du Conseil. Rapidement mis en place, il est parvenu à apprécier la très grande complexité de la lutte contre le terrorisme. Plusieurs intervenants ont estimé qu'il avait obtenu de bons résultats dans deux domaines : 1) en encourageant les États Membres à adopter une législation qui leur permette d'atteindre plus facilement les objectifs de la résolution 1373 (2001); et 2) en les encourageant à ratifier les principales conventions des Nations Unies contre le terrorisme, avec quelques différences selon les régions.

Le Comité entre à présent dans une deuxième phase : s'assurer que la mise en oeuvre des législations nationales est conforme aux obligations internationales des

États. D'aucuns se sont déclarés sceptiques quant aux chances de succès du Comité en la matière. En premier lieu, le Comité ne semble pas disposer de moyens suffisants. En second lieu, il est contraint par la nécessité du consensus, certains membres répugnant à nommer les États récalcitrants et d'autres étant convaincus que le temps est venu d'en donner la liste. Certains ont exprimé le sentiment que, même si le Comité était présidé avec efficacité, sa visibilité et sa vitalité s'étaient affaiblies, et l'on s'est interrogé sur la meilleure manière de résoudre ce problème. Il a été précisé que le Comité avait récemment approuvé un rapport où l'on décrivait ce qui fonctionnait et ne fonctionnait pas et où l'on divisait en diverses catégories les pays n'ayant pas encore rendu compte des mesures prises pour donner suite à la résolution 1373 (2001). Si bon nombre de ces États n'avaient pas présenté de rapport faute de moyens, le quart d'entre eux environ ne l'avaient pas fait par manque de volonté politique. Il est capital, ont affirmé certains, que le Comité parvienne à un consensus quant à la désignation de ces États.

Le rôle des groupes d'experts dans le suivi de l'application des sanctions

L'attention a été appelée sur l'aide apportée aux comités des sanctions par les groupes d'experts indépendants. L'un des participants a jugé que leur création représentait l'initiative la plus novatrice du Conseil de sécurité pour suivre l'application des régimes de sanctions. Le Groupe d'experts sur l'Angola, par exemple, avait joué un rôle essentiel dans l'application des sanctions contre l'UNITA. Sans le travail de ce groupe et la détermination du Président du Comité des sanctions contre l'UNITA (Angola), il aurait été difficile de prédire les résultats de l'imposition du régime des sanctions. Cependant, les États voisins de l'Angola s'étaient sentis vulnérables face au Groupe d'experts et avaient changé de politique. Un autre participant, évoquant sa propre expérience en tant que membre de deux groupes d'experts (sur la Sierra Leone et, plus tard, le Libéria) a confirmé l'utilité de tels groupes. Les experts indépendants pouvaient favoriser une meilleure compréhension des problèmes de mise en oeuvre sur le terrain, et suggérer des moyens de les résoudre.

Certains intervenants ont souligné, cependant, que les comités des sanctions devaient suivre de près les travaux des groupes d'experts, qui ne respectent pas toujours, malheureusement, les mêmes exigences de qualité. Il arrivait qu'ils présentent des résultats peu fiables et lancent des accusations hâtives, ne comprennent pas les processus de paix engagés dans tel pays ou telle région, obéissent aux intérêts d'entreprises privées ou encore outrepassent leur mandat. Concernant le premier point, on a fait observer que le Secrétariat se souciait beaucoup, lui aussi, de la crédibilité et de la fiabilité des conclusions rendues par ces groupes. Il y avait environ six mois, une équipe spéciale interdépartementale avait été chargée d'étudier la question, en raison de difficultés liées aux travaux de certains groupes d'experts. Cette équipe spéciale a établi des directives internes à l'intention des experts, les invitant à utiliser les meilleurs critères possibles en matière de preuve et à corroborer toutes les informations à partir de multiples sources. Toutes les précautions sont prises pour que les experts prennent mieux conscience qu'il importe de préserver l'intégrité de cette démarche. Les membres du Conseil ont été engagés à maintenir le cap et à aider les groupes d'experts. Le Secrétariat ne peut maintenir seul un régime de sanctions, car il n'est pas en mesure de découvrir et de présenter des éléments de preuve.

Les relations entre les groupes d'experts et les comités ont également été évoquées et décrites comme une question difficile exigeant beaucoup de doigté. D'un côté, les groupes d'experts sont mandatés par le Conseil de sécurité et responsables devant lui et les comités des sanctions pertinents. De l'autre, cependant, les experts eux-mêmes sont désignés par le Secrétaire général et non par le président du comité concerné. Chaque groupe d'experts a, par conséquent, une certaine indépendance et il est difficile de le faire rentrer dans le rang lorsqu'il semble s'en écarter. L'argument a été avancé selon lequel le Conseil devrait donner à ces groupes suffisamment de latitude pour accomplir leur travail tout en leur faisant comprendre qu'ils doivent aider les comités et dépendent d'eux.

Les groupes de travail du Conseil de sécurité

Il a été mentionné que certains des groupes de travail du Conseil de sécurité sont plus visibles et efficaces que d'autres. Le Groupe de travail sur les questions générales relatives aux sanctions et le Groupe de travail des procédures et de la documentation n'ont pas été très actifs ces derniers temps. Le premier groupe de travail avait devant lui un document utile, incorporant de nombreux points d'entente, mais il avait été décidé qu'il s'agissait d'une solution en bloc et que « rien n'était convenu tant que tout n'était pas convenu ». La durée des sanctions avait plongé les discussions dans une impasse, de telle sorte que le document n'avait pu être finalisé. On avait tenté de concevoir une « stratégie de sortie », mais là encore l'absence de consensus avait été un obstacle. De plus, le mandat du groupe originel ayant expiré, le document est aujourd'hui examiné par les nouveaux membres du Conseil. Cette expérience a fait naître des doutes quant aux méthodes de travail et au réalisme des échéances fixées. Dans la mesure du possible, les membres siégeant au Conseil devraient essayer de clarifier de telles questions irrésolues avant de quitter le Conseil. Le Groupe de travail des procédures et de la documentation est un groupe informel qui fournit des conseils sur des questions techniques. Dirigé par la présidence du Conseil, il se réunit à la demande de tout membre du Conseil, lorsqu'il est nécessaire de se prononcer sur une question. Ce groupe a été très dynamique sous l'impulsion d'un ancien membre élu, mais s'est assez peu manifesté depuis. On a suggéré que, dans l'année à venir, les membres du Conseil accordent une plus grande attention à ces groupes de travail, ainsi qu'à deux autres, à savoir le Groupe de travail plénier sur les opérations de maintien de la paix des Nations Unies et le Groupe de travail spécial sur la prévention et le règlement des conflits en Afrique. C'est là une responsabilité qui leur incombe. Il se peut que, grâce à la contribution de nouveaux membres, ils trouvent un moyen de renforcer le mandat de chacun de ces groupes, même si le Conseil a déjà un programme très chargé.

Suggestions à l'intention des nouveaux membres qui s'apprêtent à assurer une présidence

- Il faut prendre le temps de se préparer aux fonctions de président.
- Les présidents ont un rôle important à jouer. Ils ont néanmoins besoin du soutien de leur propre mission permanente : appui technique, connaissances et recherche, et conseils politiques.

- Les présidents devraient se rendre dans le pays ou la région dont s'occupe leur groupe. Les discussions sur le terrain avec les ambassades, les ONG, etc., sont très utiles aux travaux d'un comité.
- Les cinq membres permanents du Conseil de sécurité influent sur la décision visant à créer ou à ne pas créer tel comité ou tel groupe de travail. Il est donc important de travailler en étroite collaboration avec eux et de solliciter leur aide et leurs conseils.

Quatrième session

Rôle des coordonnateurs politiques du Conseil de sécurité

Animateur : **Andrés Franco, Représentant de l'UNICEF (Pérou)**

Commentateurs : **Sohail Mahmood, conseiller (Pakistan)**
Alexander V. Konuzin, Ambassadeur (Fédération de Russie)
Josiah Rosenblatt, Ministre conseiller (États-Unis d'Amérique)

Le mécanisme des coordonnateurs politiques est relativement récent. Néanmoins, il joue déjà un rôle essentiel, en pleine évolution, dans les activités quotidiennes du Conseil de sécurité.

Principales fonctions des coordonnateurs politiques

La fonction première des coordonnateurs politiques consiste à aider leur ambassadeur à traiter les questions à l'ordre du jour et à gérer leur emploi du temps, en particulier pendant le mois où leur délégation assure la présidence du Conseil. Cette fonction comporte trois volets distincts.

Premièrement, au sein de leur mission permanente, les coordonnateurs politiques font office de points de contact et s'assurent que le personnel de leur délégation est informé des modifications apportées aux programmes de travail quotidien et mensuel du Conseil et participe à toutes les réunions, aussi bien au niveau des ambassadeurs qu'au niveau des experts. Ils sont également chargés de suivre les documents en cours de négociation, notamment les projets de résolution, et de s'assurer que les déclarations de leur ambassadeur sont prêtes à temps.

Deuxièmement, les coordonnateurs politiques sont chargés de maintenir des contacts permanents avec le Secrétariat en ce qui concerne les questions administratives ayant trait à chaque présidence et, en particulier, les arrangements prévus pour chaque réunion ou consultation (par exemple : l'élaboration de l'instruction de procédure du Président). Avant la présidence, les coordonnateurs politiques sont chargés d'organiser des réunions avec le Secrétariat en s'adressant à l'entité dans laquelle le programme de travail (calendrier) mensuel est planifié (Cabinet du Secrétaire général, bureaux des Secrétaires généraux adjoints aux affaires politiques et aux opérations de maintien de la paix, Division des affaires du Conseil de sécurité, bureaux régionaux du Département des affaires politiques et du Département des opérations de maintien de la paix, par exemple). Pendant la présidence, les coordonnateurs sont en contact permanent avec le Secrétariat pour organiser les réunions, établir la liste des orateurs du Secrétariat et définir les résultats escomptés.

Troisièmement, les coordonnateurs politiques collaborent entre eux à la mise au point du programme mensuel lors du déjeuner organisé chaque mois par la présidence entrante, la dernière semaine du mois précédant le début de la nouvelle présidence. Néanmoins, leur principal rôle consiste à assurer la communication quotidienne entre coordonnateurs pendant le mois de la présidence. À cet égard, plusieurs orateurs ont souligné le rôle essentiel des coordonnateurs politiques, qui permettent un échange constant d'informations entre les délégations et obtiennent chaque jour des compromis, qu'il s'agisse des délais fixés ou de questions de fond. Les contacts quotidiens établis entre les délégations par l'intermédiaire des

coordonnateurs politiques, par télécopieur et courrier électronique, sont particulièrement importants. Les orateurs ont convenu que les coordonnateurs politiques font essentiellement office de points de contact et constituent un véritable réseau de communication entre les délégations, assurant ainsi une efficacité accrue et libérant les représentants permanents de la gestion des questions courantes. Leurs fonctions sont particulièrement importantes du fait des différences de taille entre les missions représentées au Conseil.

Le Coordonnateur politique du Président du Conseil joue un rôle absolument indispensable dans les activités du Conseil dans son ensemble. Il lui incombe pour l'essentiel d'améliorer la prévisibilité des travaux quotidiens du Conseil et de transmettre en temps utiles les informations indispensables aux membres du Conseil, tout en veillant à ce que les activités de celui-ci soient transparentes pour l'ensemble des États Membres de l'Organisation des Nations Unies. Un orateur a estimé que le Coordonnateur de la présidence devait veiller à ne pas faire peser une trop lourde charge de travail sur les autres membres en se montrant trop ambitieux lors de l'élaboration du programme de travail du Conseil, mais devait garder quelques « créneaux libres » dans le calendrier mensuel en prévision des événements inattendus qui pourraient nécessiter l'examen du Conseil. Mieux vaut faire preuve de souplesse et rester ouvert aux propositions. Quant aux récapitulatifs mensuels élaborés par chaque présidence (voir le document S/2004/56, par exemple), on a souligné que ces documents faisaient partie des activités prévues dans le mandat du Conseil [voir la note du Président du Conseil en date du 22 mai 2002 (S/2002/199)], et que toute modification devait être soumise à l'approbation des membres.

Les coordonnateurs politiques doivent informer leur délégation des méthodes de travail, procédures et pratiques d'usage au Conseil et les sensibiliser à ces questions. Ils jouent également un rôle déterminant dans l'amélioration de la gestion de l'emploi du temps du Conseil, notamment en encourageant les membres de leur délégation à éviter les déclarations trop longues ou à résister à la tentation d'intervenir sur chaque point. Les coordonnateurs sont également bien placés, grâce à leur réseau, pour obtenir des compromis sur des textes tels que les déclarations du Président à la presse, les résolutions du Conseil et les déclarations du Président. Ainsi, on a récemment demandé aux coordonnateurs politiques de trouver un accord sur le texte de l'introduction du rapport annuel du Conseil de sécurité à l'Assemblée générale (voir le document A/58/2, par exemple).

Les participants ont toutefois rappelé qu'il existait des limites à la capacité des coordonnateurs à décider des points de l'ordre du jour qui devraient être inscrits au programme de travail mensuel. La grande majorité des questions examinées par le Conseil s'imposent d'elles-mêmes, comme c'est le cas, notamment, du renouvellement périodique des mandats des missions de maintien de la paix et des questions soumises à l'attention du Président par le Secrétariat (par exemple, l'examen des rapports présentés au Conseil par le Secrétaire général). Parallèlement, le programme de travail quotidien du Conseil étant surchargé, l'inscription de nouveaux points devrait faire l'objet de consultations entre les coordonnateurs politiques et le Secrétariat.

Nouvelles fonctions que les coordonnateurs politiques pourraient assumer

Un participant a proposé la création d'un groupe de travail informel composé de coordonnateurs politiques et chargé d'examiner les points suivants : i) communautés de vues sur l'organisation des réunions du Conseil; ii) questions relatives à la procédure et à la documentation; iii) nécessité éventuelle de convoquer une séance de synthèse à la fin du mois; iv) manière d'éviter que le Conseil examine des questions traitées par d'autres organes de l'ONU; v) prolongation de cinq ou sept mois du mandat des missions de maintien de la paix (afin d'alléger la charge de travail de la présidence, qui doit actuellement renouveler tous les six mois de nombreux mandats); vi) utilité des récapitulatifs mensuels présentés par le Président du Conseil; et vii) possibilité que les coordonnateurs politiques passent en revue la liste des résolutions du Conseil de sécurité qui n'ont pas encore été mises en oeuvre. Un autre participant a cependant estimé que les coordonnateurs politiques pouvaient débattre de bon nombre de ces questions de manière informelle, en dehors d'un groupe de travail.

Cinquième session
Détermination des priorités, élaboration de l'ordre du jour
et gestion de l'emploi du temps

Animateur : Joseph Stephanides, Directeur de la Division des affaires du Conseil de sécurité du Département des affaires politiques

Commentateurs : Arnaldo M. Listre, Ambassadeur (Représentant permanent de l'Argentine)

Jean-Luc Florent, Conseiller (France)

Emyr Jones Parry, Ambassadeur (Représentant permanent du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord)

L'animateur a fait observer que l'augmentation des activités du Conseil au cours des dernières années et l'élargissement de l'étendue des questions dont il était saisi rendaient particulièrement difficile la détermination des priorités. Il fallait manifestement trouver le moyen de libérer un peu de temps pour le Conseil afin qu'il puisse se concentrer chaque jour sur les questions les plus importantes. Certaines mesures ont été prises dans ce sens, notamment le renvoi aux experts de certaines questions; mais des progrès restaient à faire. Parmi les mesures les plus récentes, on retiendra également l'inscription à l'ordre du jour du Conseil de certaines questions thématiques – des questions générales non liées à une crise ou à une menace à la paix particulière. Ces questions donnent aux membres du Conseil, tout comme aux non-membres, l'occasion d'examiner des questions multisectorielles liées à des situations de conflit dont le Conseil est saisi, et donc de prendre en connaissance de cause les décisions appropriées. On s'est néanmoins interrogé sur l'équilibre qu'il faudrait trouver entre de telles questions générales et des situations de conflit particulières. S'agissant de la gestion de l'emploi du temps, un certain nombre de pratiques rationnelles ont été mises en place, afin d'organiser les débats de manière plus efficace et d'encourager les orateurs à faire des interventions plus courtes. Bon nombre de ces initiatives ont été soumises à la présidence et il faudra leur donner suite.

Détermination des priorités et élaboration de l'ordre du jour

Les commentateurs ont convenu qu'au vu de la lourde charge de travail du Conseil, les représentants permanents devraient se concentrer sur les questions essentielles et déléguer les tâches autant que possible. Établir les priorités n'est pas chose facile, mais il est indispensable de distinguer les questions vraiment importantes de celles qui peuvent être traitées avec d'autres questions. Différents types de questions sont inscrites à l'ordre du jour : conflits en cours; questions urgentes appelant une réaction; questions courantes dévolues au Conseil; questions thématiques; et imprévus. Il faudrait toujours réserver, dans le programme de travail, une place aux imprévus, car ils sont inévitables. De plus, le programme de travail officiel n'est que la partie visible de l'iceberg. Pour se rendre pleinement compte de la charge de travail du Conseil, il faut aussi prendre en considération les travaux de ses organes subsidiaires, notamment des comités des sanctions, du Comité contre le terrorisme, de ses groupes de travail et des réunions d'experts.

Il a été suggéré de déléguer aux coordonnateurs politiques, par exemple, les activités courantes dévolues au Conseil. L'élaboration de l'ordre du jour lui-même pourrait également leur être confiée. Un commentateur a déploré qu'il ait fallu deux

jours de consultations pour adopter l'ordre du jour lorsqu'il était Président, au début de l'année 2000. Un autre a ajouté que plus récemment, alors que sa délégation assurait la présidence, il avait invité les coordonnateurs politiques à assumer cette tâche. Bien que cela ait posé problème à certaines délégations, les membres du Conseil s'étaient ensuite réunis et avaient approuvé les décisions des coordonnateurs politiques. Cette expérience lui avait permis de comprendre que le poids du passé pesait lourd sur le Conseil; si les membres envisageaient d'innover, il leur conseillait de prendre l'avis du Directeur de la Division des affaires du Conseil de sécurité.

Les vues ont divergé quant à la meilleure façon de traiter certaines questions en suspens depuis longtemps. Des participants ont considéré que seules les questions présentant de nouveaux aspects devaient être soumises à l'examen du Conseil, tandis que d'autres ont fait observer que, dans certains cas, le seul élément nouveau possible serait la reprise d'une guerre. Le Conseil devait donc réexaminer ces questions régulièrement.

Comment peut-on inscrire une nouvelle question à l'ordre du jour du Conseil? La tâche n'est pas aisée. La question peut être inscrite à la rubrique « Questions diverses » en consultations. En outre, il est du ressort du Président, après avoir consulté les autres membres, de proposer l'inscription d'une question thématique particulière à l'ordre du jour. Les avantages et les inconvénients de l'examen de ces questions par le Conseil ont été analysés en détail (voir plus loin). On a également appelé l'attention sur la nécessité pour le système des Nations Unies et, en particulier, pour le Conseil de sécurité, de s'intéresser plus tôt aux États délinquants pour faciliter la prévention des conflits. À cet égard, on a fait observer qu'il semblait parfois y avoir une certaine contradiction entre l'Article 24 de la Charte, qui confère au Conseil la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, et l'alinéa 7 de l'Article 2, qui interdit aux Nations Unies d'intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État (sauf dans le cadre des mesures de coercition prévues au Chapitre VII). Ainsi, alors que le Conseil tardait à réagir face à la situation au Libéria, les événements qui s'y déroulaient ont eu des conséquences néfastes pour deux pays voisins. Le Conseil est doté d'un groupe de travail chargé de la prévention des conflits en Afrique, mais il ne s'est pas réuni depuis six mois environ. Or, des mécanismes tels que celui-ci devraient jouer un rôle actif.

Questions thématiques

La question du juste équilibre à atteindre entre les questions thématiques et les situations de conflit particulières a fait l'objet d'un débat approfondi. D'une manière générale, les participants ont admis que le Conseil avait intérêt à examiner les questions thématiques pour analyser les situations de conflit dans leur contexte et adopter une approche plus stratégique. En examinant de telles questions, le Conseil pouvait acquérir une meilleure connaissance des dimensions intersectorielles des menaces actuelles à la paix et à la sécurité internationales – qu'elles soient régionales (comme sur le continent africain, par exemple) ou systématiques (comme les facteurs qui provoquent ou attisent les conflits).

Néanmoins, le fait que de plus en plus de questions de ce type soient inscrites à l'ordre du jour du Conseil était jugé préoccupant. Le programme de travail du Conseil était surchargé, et se posait aussi la question des compétences institutionnelles. Plusieurs participants ont estimé qu'un certain nombre de

questions thématiques empiétaient sur les fonctions du Secrétaire général ou de l'Assemblée générale, ou n'étaient que vaguement liées à la responsabilité du Conseil en matière de paix et de sécurité internationales. Dans ses Articles 24 et 11, la Charte envisage une division des compétences : le Conseil assume la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, tandis que l'Assemblée générale tient des débats généraux sur la paix et la sécurité. Le fait que le Conseil traite des questions thématiques, parfois sans aboutir à aucun résultat concret, diminue sa crédibilité en tant qu'organe exécutif. En outre, certaines questions thématiques sont si complexes et couvrent tant d'aspects qu'elles doivent être examinées par des organes plus spécialisés, tels que le Conseil économique et social.

D'autres participants ont fermement appuyé l'examen par le Conseil des questions thématiques, en général, et de certains thèmes, en particulier. Le Conseil est sans aucun doute compétent pour examiner de telles questions. Le fait que d'autres organes de l'ONU puissent également l'être ne constitue pas une raison suffisante pour que le Conseil renonce à ses prérogatives. Au contraire, si le Conseil n'est pas seul responsable de la paix et de la sécurité internationales, la responsabilité principale lui en a été conférée et il devrait l'assumer entièrement. S'agissant des questions spécifiques, un participant a fait observer que, du point de vue de l'Afrique, il était clair qu'il existait un lien solide entre des questions thématiques telles que « les enfants et les conflits armés », « le désarmement, la démobilisation et la réinsertion des ex-combattants dans un contexte de maintien de la paix », « les armes légères » et la paix et la sécurité. De même, la question de « justice et état de droit » a récemment été inscrite à l'ordre du jour, avec l'accord des membres du Conseil étant donné que de telles questions sont directement liées à une question très importante dont le Conseil est saisi, à savoir : comment mettre en place les éléments fondateurs d'un État démocratique. Ainsi, la question « les femmes, la paix et la sécurité » – qui a fait l'objet d'un débat à l'occasion de l'anniversaire de l'adoption de la résolution 1325 (2000) – semble très proche des activités dévolues au Conseil de sécurité.

En outre, les résolutions thématiques ont souvent permis d'aborder des situations de conflit qui ne figuraient pas officiellement à l'ordre du jour du Conseil. Cela était le cas, notamment, de la résolution 1368 (2001) sur « les menaces à la paix et à la sécurité internationales causées par les actes terroristes », et des résolutions sur « les femmes, la paix et la sécurité » et sur « les enfants et les conflits armés », qui ont des résultats tout à fait concrets. Ces résolutions ont favorisé la mobilisation des ressources et l'évolution de la pensée politique. Si les débats thématiques peuvent avoir de telles retombées, pourquoi le Conseil ne devrait-il pas y participer?

On a avancé que les débats thématiques pouvaient être utiles à deux conditions : 1) s'ils étaient réellement interactifs; 2) si le Conseil définissait clairement leurs objectifs et les résultats escomptés, afin qu'ils ne deviennent pas de simples exercices d'élocution. La présidence a un rôle essentiel à jouer dans ce domaine, en précisant ce que l'on attend d'un tel débat. Les résultats des débats thématiques devraient en outre être dûment intégrés dans les travaux du Conseil et ne pas être considérés comme des activités annexes.

Gestion de l'emploi du temps

Le Conseil de sécurité, bien que très occupé, n'a pas atteint la limite de ses capacités, mais il doit mieux gérer ses activités. Un certain nombre de participants

ont souhaité que, dans les débats publics, un temps de parole limité soit imposé aux orateurs. D'autres se sont par contre demandé s'il était opportun, comme on l'avait récemment demandé, de limiter à trois minutes le temps de parole des orateurs non-membres du Conseil, qui avaient rarement l'occasion de s'adresser à lui. Alors que les membres du Conseil peuvent prendre la parole quand ils le veulent, le fait de participer au débat est pour les non-membres un « événement ». Si l'on doit imposer un temps de parole limité, il conviendra de l'annoncer au préalable. Si tel n'était pas le cas, les délégués ayant reçu de leur capitale l'instruction de faire une longue déclaration pourraient être mis en difficulté.

Les participants ont instamment souhaité que, d'une manière générale, les interventions soient plus courtes et dynamiques. Elles devraient se limiter à trois ou quatre points et s'inspirer des remarques faites par les orateurs précédents. Lorsqu'une déclaration doit être consignée, le texte pourrait en être distribué mais elle devrait malgré tout être résumée en quelques points. La tendance consistant à rédiger des déclarations de cinq pages, à en distribuer le texte puis à les lire était un affront fait aux collègues et fermait la porte au débat interactif. En outre, il n'était pas utile de répéter ce que les orateurs précédents avaient dit; mieux valait exprimer son accord ou son désaccord. Le mot d'ordre devait être la retenue; la plupart des participants en voyaient bien les avantages. On a néanmoins reconnu que, parfois, pour certaines questions sensibles, une déclaration complète pouvait être nécessaire pour communiquer avec précision la position du gouvernement concerné.

La même recommandation s'applique au Secrétariat. Il est inutile que les orateurs lisent un texte préparé. Mieux vaudrait faire préalablement distribuer le texte pour nourrir le débat, et appeler oralement l'attention sur les principaux points.

On a souligné que d'autres mesures permettraient de rationaliser les débats, grâce à diverses techniques de présidence. Il serait par exemple utile que le Président reconnaisse rapidement un consensus qui se dégage, et invite les autres participants à ne prendre la parole que s'ils ne peuvent accepter la position en question.

Synthèse

L'animateur a conclu la session en notant certains points d'accord :

- Les membres devraient envisager une meilleure répartition du travail entre les représentants principaux et les experts. Les tâches qui peuvent être déléguées ne devraient pas être attribuées aux représentants principaux, afin de leur permettre de se concentrer sur les questions stratégiques qui ne reçoivent pas toute l'attention voulue.
- Si les débats consacrés aux questions thématiques sont importants et nécessaires, ils ne devraient pas être aussi systématiques si l'on veut éviter une certaine « lassitude thématique ». Ces débats devraient être préparés soigneusement à l'avance et tendre à des résultats concrets, soumis à un suivi.
- La présidence devrait encourager la gestion minutieuse de l'emploi du temps par sa façon de présider les réunions. Les États Membres et le Secrétariat, pour leur part, devraient aider à rationaliser les débats en faisant des interventions plus courtes et plus spontanées, étant entendu qu'un texte écrit plus complet de leurs déclarations pourrait être distribué.

Sixième session
Promotion d'une réflexion stratégique tournée vers l'avenir
et meilleure diffusion de l'information

Animateur : Professeur Edward C. Luck (Université Columbia)

Commentateurs : Gunter Pleuger, Ambassadeur (Représentant permanent
de l'Allemagne

Munir Akram, Ambassadeur (Représentant permanent
du Pakistan)

Kishore Mahbubani, Ambassadeur (Représentant permanent
de Singapour)

James Cunningham, Ambassadeur (États-Unis d'Amérique)

Le défi à relever

Selon l'animateur, le Conseil de sécurité se heurte à un paradoxe : sa réputation internationale s'est ternie alors que le rythme et le volume de ses activités se sont accrus. La communauté internationale doute de plus en plus de la capacité du Conseil de sécurité à relever les défis actuels et à venir. Selon le Secrétaire général et conformément au mandat qu'il a confié à son groupe d'experts de haut niveau (SG/A/857), l'Organisation des Nations Unies est tout entière en proie à une crise résultant non pas de ses méthodes de travail mais des différences politiques fondamentales qui divisent ses États Membres quant à la manière de parer aux nouvelles menaces mondiales à la paix et à la sécurité. Aux prises avec tant de situations de conflit différentes, le Conseil éprouve des difficultés à relever les nouveaux défis stratégiques en matière de paix et de sécurité ou à faire évoluer son mode de fonctionnement de la réaction à l'anticipation, voire à la prévention.

Selon un autre orateur, le Conseil a dispersé ses efforts en tentant de régler un trop grand nombre de problèmes. Certains de ces problèmes, par exemple des débats thématiques, devraient être confiés à d'autres organes. Le renforcement de la coordination avec les organisations régionales et les organisations non gouvernementales pourrait également contribuer à alléger la charge du Conseil. En outre, il semble parfois que le temps consacré à certains sujets soit inversement proportionnel à leur importance. Faute de priorités clairement établies, le Conseil a tendance à manquer d'une vue d'ensemble. Il faudrait fixer des priorités de sorte que les questions les plus complexes et les plus urgentes, comme celle de l'Afrique de l'Ouest, puissent être traitées comme il convient. Les crises complexes doivent être résolues par le dialogue pacifique, la reconstruction et le développement et pas seulement au titre du Chapitre VII de la Charte. Peut-être des commissions mixtes ou des groupes de travail devraient-ils s'y intéresser.

D'autres participants ont par contre affirmé qu'étant composé d'États Membres souverains, le Conseil ne peut traiter les affaires que de façon ponctuelle, à la lumière de considérations conjoncturelles. Il ne procède pas en fixant des priorités ou en allouant des ressources financières en fonction de l'importance de chaque question.

De même, le Conseil ne deviendra sans doute pas un forum de réflexion stratégique. Ses membres ont tendance à examiner les questions au cas par cas, dans une optique nationale et, le plus souvent, sans tenir compte des liens qui existent

entre elles. Bien que le monde devienne un espace sans frontières, dans lequel les questions sont étroitement liées grâce à la technologie moderne, cet état de fait n'a eu aucune influence sur l'approche suivie par le Conseil. Les acteurs non étatiques, tels que les groupes terroristes, qui ont conscience de ces liens, ont par conséquent un avantage comparatif sur le Conseil. On peut néanmoins s'attendre à ce que le Conseil continue, dans une large mesure, de procéder surtout par réaction étant donné que l'anticipation ou la prévention supposerait une révision profonde de son mode de fonctionnement. Constamment occupé à résoudre des situations évolutives, il ne consacre inévitablement que peu de temps à l'examen des questions stratégiques.

Selon certains, il doit en être ainsi. Le Conseil n'est pas le lieu opportun pour la réflexion stratégique. Ses travaux sont presque toujours axés sur le court terme : il a pour mission de gérer un ordre du jour dans le temps. Dès lors, il a tendance à régler les grandes questions de manière concrète, au fur et à mesure qu'elles se posent. Le Conseil n'est pas l'endroit indiqué pour les débats théoriques : il devrait plutôt être un forum de délibération et de décision.

Les nouvelles questions

Le Conseil a encore beaucoup de travail devant lui, notamment en Afrique, en Afghanistan et en Iraq. Il pourrait être amené à jouer un rôle plus grand au Moyen-Orient, en particulier dans le cadre de la Feuille de route. La lutte antiterroriste et la lutte contre la prolifération des armes nucléaires constitueront des défis majeurs et exigeront des approches nouvelles, tout comme la persistance des États faillis. À moins que le Conseil de sécurité ne trouve des manières plus efficaces de répondre à ces questions naissantes, il se pourrait que des groupes d'États tendent de plus en plus à les régler hors du cadre de la Charte.

S'agissant de la lutte contre le terrorisme, il a été souligné que l'application de la résolution 1373 (2001) par le Conseil a d'ores et déjà été largement étendue au domaine d'action des parlements nationaux. En matière d'armes de destruction massive, les décisions du Conseil ne devraient pas remplacer les accords internationaux, bien que chacun des régimes existants prévoit la possibilité de soumettre en définitive les cas problématiques au Conseil. Il faudra mener des études complémentaires et tenir d'autres consultations pour déterminer la façon dont le Conseil devrait traiter ces cas. L'absence d'entente sur la nature des menaces actuelles, telles que le terrorisme et les États faillis, a donné lieu à des interprétations divergentes. Par ailleurs, une analyse transparente s'impose en ce qui concerne la question des armes de destruction massive et de la restriction de leur détention à certains États.

La question connexe des États faillis a également été évoquée comme étant l'un des défis stratégiques les plus urgents pour le Conseil. Il ne s'agit pas là d'une question relevant uniquement de la responsabilité nationale : elle doit être examinée par la communauté internationale. En outre, s'il semble que, pour certaines délégations, les questions de la paix et de la sécurité prennent aujourd'hui le pas sur celle du développement, il convient de rappeler que des retards considérables se sont produits dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

Faut-il adopter de nouveaux instruments?

Certains ont avancé que la vraie question est de savoir si la communauté internationale dispose des instruments adéquats pour faire face à ces menaces transnationales. Comme l'a récemment demandé le Secrétaire général, peut-on trouver les moyens permettant de parer collectivement à ce type de nouvelles menaces, et apaiser ainsi les inquiétudes de ceux qui se sentent le plus menacés?

L'une des suggestions tendait à approfondir le concept de préemption. Ce concept, a-t-on avancé, est envisagé dans la Charte dans le contexte des sanctions, qui sont applicables en cas de menaces à la paix avant que celles-ci ne soient mises à exécution. La même logique pourrait s'appliquer aux opérations militaires. D'autres participants ont néanmoins affirmé que la Charte ne prévoit pas ce type d'opérations, qui risquent de compromettre ses principes en permettant aux États Membres de déterminer, unilatéralement, l'existence d'une menace. Il convient dès lors de réglementer la légitime défense préventive ou de l'aborder sous un angle nouveau. De même, le fondement juridique de certaines mesures de lutte contre la prolifération des armes nucléaires mérite d'être examiné plus avant, s'agissant par exemple du dépistage et de la saisie de produits illicites à bord de navires en haute mer.

Le deuxième instrument qui mérite d'être perfectionné est celui de l'intervention humanitaire. Le meilleur exemple est peut-être celui du Kosovo où, malgré l'absence d'autorisation de la part du Conseil de sécurité, la communauté internationale a estimé qu'il était nécessaire d'agir pour éviter un génocide. Dans ce cas, l'intervention de l'OTAN a été justifiée par la suite dans la résolution 1244 (1999). La question est de savoir si d'autres fondements juridiques sont nécessaires dans les circonstances où le Conseil de sécurité ne peut agir. Tant que le Conseil peut prendre des mesures au titre du Chapitre VII, le problème ne se pose pas; mais s'il ne le peut pas, il faut alors envisager comment et dans quelles circonstances une intervention humanitaire peut être justifiée. Un vaste débat s'est tenu à ce sujet, sur la base du document intitulé « La responsabilité de protéger » établi par le Canada.

Comment changer et perfectionner le droit dans ces domaines? Les possibilités consisteraient à attendre que ces pratiques soient intégrées dans le droit coutumier (processus très long), à négocier des conventions (ce qui peut aussi demander un certain temps) ou à engager le Conseil de sécurité à prendre une décision à ce sujet. Cette dernière option pose le problème de savoir si le Conseil peut créer une nouvelle législation internationale ou s'il ne peut qu'adopter, au cas par cas, des résolutions contraignantes au titre du Chapitre VII. Un débat stratégique auquel participeraient tous les membres de l'Organisation s'impose. Un intervenant a néanmoins fait part de son inquiétude quant à la perspective que le Conseil de sécurité joue un rôle législatif comme il l'a fait dans la résolution 1373 (2001). Les nouvelles menaces, a-t-on affirmé, devraient faire l'objet de conventions, même si cela requiert davantage de temps.

Responsabilisation

Compte tenu de ces défis, le Conseil de sécurité devra, à l'avenir, améliorer ses mécanismes d'examen et accroître la responsabilisation. Mais qui est responsable du succès ou de l'échec du Conseil? Certains attribuent la responsabilité première des actions du Conseil à ses membres permanents, qui devraient accepter l'exigence de responsabilisation. D'autres ont par contre affirmé que les membres

permanents ont, tout au plus, une plus grande influence que les autres grâce à leur droit de veto, à leur mémoire institutionnelle et au personnel expérimenté dont ils disposent. La véritable question est de savoir si les membres du Conseil peuvent assumer leurs responsabilités en tant que groupe. Le Conseil pris dans son ensemble devrait décider de son plein gré de créer un mécanisme qui lui permettrait d'évaluer ses propres résultats de la même manière que le monde entier évalue son action, particulièrement en période de crise au sein des organisations multilatérales.

Le Conseil étant le principal pilier de l'Organisation en termes de sécurité, ses réalisations devraient être portées à la connaissance du grand public. Toutefois, l'efficacité de ses décisions est également fonction de l'étendue de sa représentativité qui devra refléter l'élargissement du nombre des membres de l'Organisation et leur diversité. En outre, les membres élus considèrent désormais le lien entre le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale comme une relation dans laquelle le Conseil devrait se sentir comptable de ses actes envers l'Assemblée générale. Celle-ci a pour sa part trouvé les moyens de traiter plus activement et de manière plus constructive les questions relatives à la sécurité.

Certains ont affirmé que la présentation de rapports à l'Assemblée générale devrait constituer une priorité pour le Conseil. Mais, bien que la Charte fournisse le cadre d'une telle responsabilisation, l'avis juridique dominant est que, en tant qu'organes principaux de l'Organisation, le Conseil et l'Assemblée ont le même statut. Quoi qu'il en soit, le Conseil a pour mission de travailler au nom de tous les membres de l'Organisation et devrait donc leur rendre des comptes à tous. Le véritable problème est le manque de clarté dans cette relation, en particulier pour ce qui est de l'avenir. Il conviendrait de s'employer à garantir que si l'on renforce le Conseil, l'Assemblée n'en sera pas pour autant affaiblie.
