



Conseil de sécurité

Distr. générale
9 avril 2009
Français
Original : anglais

Lettre datée du 8 avril 2009, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de la Finlande auprès de l'Organisation des Nations Unies

J'ai l'honneur de vous adresser le rapport du stage organisé les 20 et 21 novembre 2008 au Centre de conférences Arrowwood à l'intention des membres actuels du Conseil de sécurité et des membres nouvellement élus. Il a été établi conformément aux règles de Chatham House, sous l'entière responsabilité de la Mission permanente de la Finlande.

Sensible à la satisfaction que les participants expriment année après année, le Gouvernement finlandais est décidé à maintenir ce stage annuel. Il espère que le rapport ci-joint non seulement familiarisera les membres nouvellement élus avec les procédures et les méthodes de travail du Conseil, mais fera aussi mieux saisir à l'ensemble des États Membres de l'Organisation la complexité des travaux du Conseil.

Je vous saurais donc gré de bien vouloir faire distribuer le rapport ci-joint comme document officiel du Conseil de sécurité.

L'Ambassadeur,
Représentant permanent de la Finlande
auprès de l'Organisation des Nations Unies
(*Signé*) Jarmo **Viinanen**



**Annexe à la lettre datée du 8 avril 2009 adressée
au Président du Conseil de sécurité par le Représentant
permanent de la Finlande auprès de l'Organisation
des Nations Unies**

**« Hitting the Ground Running » (Le train en marche)
Sixième stage annuel organisé pour les membres
du Conseil de sécurité nouvellement élus**

**20 et 21 novembre 2008
Centre de conférences d'Arrowwood
Rye Brook, NY**

Le Gouvernement finlandais, agissant en coopération avec le Center on International Organizations de l'Université de 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 (UNITAR), a tenu les 20 et 21 novembre 2008 le sixième stage annuel des membres du Conseil de sécurité nouvellement élus.

Cette rencontre annuelle permet aux nouveaux membres de se familiariser avec les pratiques, les procédures et les modes opératoires du Conseil, et de sauter ainsi dans « le train en marche » lorsqu'ils prennent place au Conseil au mois de janvier suivant. Le stage est ouvert aussi aux membres qui siègent déjà au Conseil, pour leur donner l'occasion de réfléchir à leurs travaux dans un cadre exempt de tout formalisme. Il vise à compléter la session d'information sur divers aspects de l'activité du Conseil que l'UNITAR organise tous les ans.

En 2008, la première soirée a été l'occasion d'entendre M^{me} Navanathem Pillay, Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme.

Le programme de la journée du 21 novembre prévoyait quatre tables rondes sur les thèmes suivants :

- I. Le Conseil en 2008 : état des lieux et perspectives
- II. Méthodes de travail
- III. Comités et groupes de travail
- IV. Leçons à retenir : réflexions de la promotion 2008

Dîner d'ouverture – discours d'entrée en matière

M^{me} Navanathem Pillay, Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, a prononcé le discours d'entrée en matière pendant le dîner d'ouverture. Elle a souligné que les droits de l'homme étaient au centre de la problématique de la paix et de la sécurité, et a fait valoir l'importance des relations entre le Conseil de sécurité et le Conseil des droits de l'homme. Les dissensions civiles qu'engendrent les guerres intestines mettent en évidence ce que les violations des droits de l'homme ont de perturbateur, surtout lorsqu'elles sont commises dans l'impunité. Le domaine des droits de l'homme, naguère tenu pour anodin et distinct des affaires dont le Conseil de sécurité a à s'occuper, est devenu un aspect important de l'activité de celui-ci et des missions de paix qu'il organise. Soucieuse que les idéaux que les protagonistes des droits de l'homme, du développement et de la sécurité ont

en commun, sans compter les institutions des Nations Unies et les États Membres eux-mêmes, soient mieux analysées, la Haut-Commissaire a rappelé que les violations des droits de l'homme sont souvent à la racine des conflits armés, comme on l'a vu en Somalie et en Bosnie-Herzégovine. Cela montre bien qu'il faut adopter une conception globale de l'édification de la paix et de la sécurité, couvrant aussi la promotion des droits de l'homme et l'état de droit.

Bien qu'avoir reconnu la nature des liens décisifs qu'il y a entre droits de l'homme et paix et sécurité ait été un progrès, il faut que le Conseil et le Haut-Commissariat coopèrent plus étroitement, sur la base de la convergence de leurs efforts et de la répartition de leurs tâches. À cet égard, trois résolutions du Conseil de sécurité ont montré que les synergies entre les deux domaines étaient de plus en plus perceptibles : i) la résolution 1612 (2005), relative aux enfants et aux conflits armés, qui met en place un mécanisme volontaire de suivi et d'enregistrement des violations; ii) la résolution 1325 (2000), relative aux femmes et à la paix et à la sécurité, qui reconnaît le rôle vital que les femmes jouent dans les négociations de paix et les activités de relèvement après les conflits; iii) la résolution 1820 (2008), relative aux sévices sexuels pendant les conflits, qui fait officiellement des violences sexuelles une tactique de guerre. Selon la Haut-Commissaire, ces trois résolutions restent le fondement des échanges entre les organes des Nations Unies qui s'occupent des droits de l'homme et ceux qui s'occupent de la sécurité.

Le Haut-Commissariat, éguide des droits de l'homme, est devenu en une quinzaine d'années un puissant agent de changement. La valeur ajoutée qu'il apporte prend la forme des compétences qu'il fournit aux États Membres et aux institutions des Nations Unies, de la conservation de la mémoire institutionnelle des événements relatifs aux droits de l'homme dans les épisodes critiques ou chroniques, et d'une contribution à l'effort de l'intégration sur le terrain de la problématique des droits de l'homme dans celles du développement, de la paix et de la sécurité. Le bureau du Haut-Commissariat au Népal, par exemple, joue un rôle décisif parce qu'il facilite la transition politique et veille à ce que le pays ait la capacité de faire face aux violations des droits de l'homme. On a délibérément voulu intégrer transversalement les droits de l'homme dans l'action sur le terrain, mais il faudra prévoir des moyens spécialisés nouveaux pour renforcer les capacités des missions sur ce plan. Les nombreux témoignages directs que le Haut-Commissariat rend publics sont d'autre part un moyen de militer, puisqu'ils fournissent à diverses parties intéressées, y compris les membres du Conseil, des informations et des analyses décisives concernant les violations des droits de l'homme. De ce point de vue, une présence sur le terrain améliore les perspectives de paix durable, par opposition aux solutions expéditives.

Le Haut-Commissariat a l'avantage d'être proche des autres instances qui s'occupent de droits de l'homme – notamment les organes créés en vertu des traités – et de se trouver des relations symbiotiques avec eux. Ces rapports particuliers facilitent l'exercice de sa fonction de vigilance et lui donnent un contact direct avec les États à l'examen. La première session spéciale que le Conseil des droits de l'homme a consacrée à un thème particulier, celui de la crise alimentaire mondiale, a fait apparaître la réciprocité de ce problème et des violations des droits de l'homme. Pour la crise alimentaire comme pour d'autres situations, le Haut-Commissariat peut fournir à divers niveaux des informations susceptibles de donner plus de cohérence à la réaction politique et plus d'efficacité à l'action sur le terrain. Il peut également

avoir une fonction de conseil dans certains domaines en tenant des consultations, dont la Haut-Commissaire s'est engagée à soutenir la périodicité.

La Haut-Commissaire a défini en conclusion trois directions dans lesquelles il fallait avancer pour améliorer les relations de travail entre le Conseil de sécurité et les organes des droits de l'homme des Nations Unies. D'abord, le Conseil de sécurité doit reconnaître les droits de l'homme et leur faire une place plus éminente dans ses résolutions et les déclarations de son président. Ensuite, des relations régulières doivent s'établir entre les deux organes, dont chacun tirera un point de vue plus général sur les questions dont il s'occupe. En troisième lieu, il faut améliorer les mécanismes de contrôle des sanctions et ne pas oublier les droits de l'homme dans les résolutions qui les imposent afin d'éviter de faire souffrir des civils innocents. Enfin, la communauté internationale doit réaffirmer les engagements qu'elle a pris à l'égard des droits de l'homme en décembre 2008, lors du soixantième anniversaire de la Déclaration universelle.

Table ronde I

Le Conseil en 2008 : état des lieux et perspectives

Animateur

S. E. M. Jean-Maurice Ripert
Représentant permanent de la France

Commentateurs

S. E. M. Michel Kafando
Représentant permanent du Burkina Faso

S. E. M. Dumisani S. Kumalo
Représentant permanent de l'Afrique du Sud

S. E. M. Alejandro D. Wolff
Vice-Représentant permanent des États-Unis d'Amérique

Les participants étaient invités à débattre des tendances des travaux du Conseil de sécurité, y compris son ordre du jour, sa charge de travail, sa productivité, les réussites et les innovations ayant marqué l'année précédente, ses points faibles et ses points forts, la façon dont est perçue sa légitimité, les conflits de compétences et l'état de droit, la coopération avec les accords régionaux et sous-régionaux, ainsi que les difficultés à attendre sur le plan des politiques et sur celui des programmes.

Grands axes de l'évolution du programme et de la charge de travail, et de la productivité du Conseil

À propos de la charge de travail, un participant a déclaré qu'en dépit des chiffres avancés par M. Luck dans son dossier, qui montrent que l'activité a fléchi entre 2006 et 2007, le Conseil lui semble toujours aussi occupé. Même si on compte en 2007 une centaine de séances et de consultations de moins qu'en 2006, les données restent très impressionnantes : 383 séances et consultations, soit plus d'une par jour. D'ailleurs, la veille même du stage, il y a eu quatre séances sur quatre points différents de l'ordre du jour. Le plus frustrant – et d'autres membres éprouvent certainement le même sentiment –, c'est que ces activités ont beau être

nombreuses, elles ne débouchent pas toujours sur des résultats, comme l'illustre le cas de l'opération de révision des mandats. Chaque résolution impose au Conseil une révision périodique, ce qui ne cesse d'alourdir sa charge de travail. D'autre part, le Conseil élargit trop souvent les mandats, y compris ceux qui ressortissent au Chapitre VII, sans s'interroger suffisamment sur le problème qu'il s'agit de résoudre. Pour cet intervenant, le Conseil n'est pas meilleur que l'Assemblée générale dans la révision de ses propres mandats.

Selon un autre participant, les chiffres montrent bien qu'il fallait continuer de poser la question de l'efficacité. Beaucoup de participants ont jugé que le Conseil est l'organe le plus efficace des Nations Unies, mais on a fait remarquer que l'étendue de ses relations avec le reste des États Membres est une bonne façon de juger de cette qualité. D'ailleurs, l'efficacité consiste non seulement à aboutir à un accord au Conseil, mais aussi à faire appliquer les décisions de celui-ci. À cet égard, le retrait de la Mission des Nations Unies en Éthiopie et en Érythrée (MINUEE) est particulièrement décevant. Le même participant a ajouté que le Conseil doit se préoccuper non seulement de son efficacité mais aussi de sa légitimité et de sa crédibilité. Il fait face à une prolifération de résolutions qu'il est souvent trop difficile de mettre en œuvre. Selon un autre intervenant, le nombre absolu de résolutions est moins important que le changement qu'elles peuvent imprimer au cours des choses sur le terrain. Un autre encore a dit que trop de résolutions ne visent pas les causes profondes des conflits et les moyens de les résoudre. Un troisième, rappelant le caractère contraignant des décisions du Conseil, a dit qu'il ne faut pas reprocher à celui-ci la non-application de ses résolutions puisque la responsabilité de la mise en œuvre revient à ceux qui en sont l'objet et non au Conseil. Celui-ci doit s'intéresser davantage aux moyens de faire plus strictement respecter ses décisions. Cela est d'autant plus important qu'il crée par ces décisions des obligations de droit international et qu'il doit donc être en mesure de les faire accomplir.

Points forts et points faibles

L'un des premiers participants à prendre la parole a fait une distinction entre les fonctions du Conseil de sécurité et celles du reste du système des Nations Unies. Il a fait ressortir que le Conseil s'intéresse avant tout à la paix et à la sécurité et qu'il a la responsabilité d'adopter des résolutions et de donner suite aux recommandations et aux décisions. Un autre participant a souligné les responsabilités qui s'attachent à la qualité de membre, en ce qui touche notamment la façon dont le Conseil fonctionne, dépense de l'argent, prend ses décisions, procède à ses choix, décide d'intervenir ou non à tel ou tel endroit, tout en respectant la régularité des procédures et la transparence des responsabilités. Un troisième participant a expliqué que c'était en travaillant au Conseil qu'il avait compris combien tous les aspects de sa tâche sont importants. Le Conseil doit continuer de s'inspirer des idéaux de paix et de sécurité tout en recherchant le meilleur moyen d'aider les populations des pays en cause. Par exemple, il a fait œuvre utile en rétablissant l'équilibre et en protégeant les civils du Darfour et de la République démocratique du Congo. Parfois cependant, il ne peut s'entendre sur une décision en raison des priorités et des positions nationales, ce qui est un handicap sérieux. Selon ce participant, il arrive souvent que le Conseil n'assume pas la partie de sa mission qui consiste à prévenir les conflits.

Un participant a souligné que la qualité de membre permanent du Conseil impose une responsabilité particulière. L'existence de ces cinq membres permanents est à la fois une force et une faiblesse : une force par ce que lorsqu'ils s'accordent, le Conseil fonctionne comme une mécanique bien huilée et qu'on a l'impression qu'il accomplit sa mission de protecteur de la paix et de la sécurité; une faiblesse, parce que lorsqu'ils n'arrivent pas à s'entendre, des êtres humains souffrent sur le terrain, comme au Darfour et en Somalie. On peut d'autre part, regretter que le manque d'accord entre membres permanents ait empêché le Conseil de décider de la voie à suivre au Moyen-Orient et de soulager les souffrances du peuple palestinien.

Un deuxième participant s'est élevé contre l'idée que le Conseil n'avait rien fait au Darfour. Il arrive que le Conseil ne puisse se mettre d'accord sur tel ou tel point, mais cela tient à l'ensemble de ses membres, et non pas seulement aux cinq permanents. Un autre participant a invité les nouveaux membres à ne pas voir le Conseil partagé entre membres permanents et membres élus. Il peut accomplir sa tâche avec efficacité parce que tous ses membres restent sur le mode du dialogue. Il a, par exemple, su affronter des crises majeures, comme les séquelles des attentats terroristes du 11 septembre ou la situation au Kosovo, et il le fera encore à l'avenir.

Un participant a insisté sur le fait que le Conseil est un organe « politique ». Ses points les plus forts sont la souplesse et la capacité d'aborder n'importe quelle situation sous un angle particulier, calculé en fonction des particularités de chacun. Quant à dire que l'institution des cinq membres permanents est l'explication des meilleurs points forts et des pires faiblesses du Conseil, on compte en moyenne moins de trois vetos par an sur les dernières années. Un autre participant a répondu que c'est la menace du veto et non l'exercice effectif de ce droit qui compte.

Selon ce participant, le Conseil doit prendre au sérieux sa fonction de surveillance et ne pas se mettre sur « pilotage automatique » lorsqu'il a à suivre l'évolution d'une situation sur le terrain. Un exemple positif est celui du rapport le plus récent du Secrétaire général (S/2008/586) sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) qui a l'utilité de fixer des valeurs de référence et des indicateurs de progrès dans les domaines clefs de l'édification de la paix pour la période 2008-2011. Il faut espérer qu'à l'avenir, le Département des opérations de maintien de la paix voudra bien mettre plus souvent ce genre d'analyse à la disposition du Conseil. Faute d'informations de cette nature, celui-ci s'abstient souvent d'examiner les progrès réalisés sur le terrain et d'évaluer chaque mission avec assez de soin avant d'en proroger le mandat. À ce propos un autre participant, rappelant que le coût des opérations de maintien de la paix ne cesse de s'élever, a dit regretter l'absence de compétences militaires au sein du Conseil. Il est satisfaisant de constater l'augmentation du nombre de séances que le Département des opérations de maintien de la paix consacre aux aspects militaires des missions – c'est-à-dire à la direction des opérations au niveau tactique – mais il faut d'urgence renforcer l'ensemble des Nations Unies de compétences de ce genre.

Légitimité, conflits des compétences et état de droit

Plusieurs intervenants ont fait valoir au fil des échanges la nature collective des travaux du Conseil. Selon l'un d'eux, pour que celui-ci apparaisse aussi légitime que possible, il faut que tous ses membres d'efforcent d'aboutir au consensus, même si cela n'est pas toujours possible. Cela dit, à trop s'attacher au consensus, on risque de donner l'impression qu'une résolution adoptée à l'unanimité est plus « valable »

qu'une autre. Comme le Conseil s'efforce d'avancer par la voie du consensus, a fait observer un deuxième participant, chacun de ses membres, quelle que soit sa taille, son expérience des travaux du Conseil, a son mot à dire sur n'importe quelle question, parce que chaque voix compte. Un troisième participant a fait ressortir l'importance des consultations informelles, premier moyen constructif de procéder à un échange de vues susceptible d'aboutir au consensus des membres du Conseil.

Si le Conseil de sécurité souhaite conserver son crédit, il doit faire davantage pour améliorer ses méthodes de travail, a déclaré l'un des participants. Il peut, par exemple, rencontrer périodiquement d'autres organes comme l'Assemblée générale, le Conseil économique et social, le Conseil des droits de l'homme et la Cour internationale de Justice, de sorte que tout le monde soit informé de l'état d'avancement de tel ou tel problème. Il doit aussi s'efforcer de traiter des questions d'actualité immédiate intéressant la paix et la sécurité sans perdre trop de temps aux problèmes de forme, comme celui de l'encadrement des séances, en utilisant mieux les organisations non gouvernementales, les associations privées et les « groupes des amis » qui ont des informations de première main. Plusieurs autres intervenants ont parlé de la cohérence et de l'équité des décisions du Conseil. L'un d'eux avait observé qu'il avait tendance à changer de point de vue avec chaque problème et à envoyer de l'aide à tel endroit mais pas à tel autre. Selon un autre participant, le Conseil s'efforce parfois d'instaurer l'état de droit dans un pays mais, par son orientation, donne l'impression qu'il ne s'intéresse pas toujours suffisamment à l'état de droit.

Un autre participant a déclaré que l'on comprend que, parfois, le Conseil réagisse différemment selon les situations mais que ce n'est pas toujours le cas et que l'impression d'inconstance est largement répandue. Un autre encore a reconnu qu'il y a un jeu de tension entre la souplesse nécessaire à la résolution de situations différentes et le principe de la cohérence. C'est pourquoi la légitimité du Conseil est compromise, chose à laquelle il faut remédier. Il a été proposé que le Conseil, qui ne peut être d'une égale efficacité dans toutes les situations, examine l'ensemble de la gamme des options avant de définir sa réaction. Un quatrième participant a cité le Tchad pour illustrer un cas dans lequel le Conseil a agi avec efficacité parce qu'il est rapidement parvenu à s'entendre. Chaque situation doit être évaluée en fonction de ses propres circonstances. Un autre participant a confirmé que les membres du Conseil sont des esprits pragmatiques, qu'ils examinent soigneusement toutes les situations et que les résultats du Conseil sont d'autant meilleurs qu'il s'attache aux particularités de chaque dossier pour prendre des décisions en fin de compte à la fois politiques et pragmatiques. Cet intervenant a cependant mis en garde contre le piège d'une inaction motivée par l'absence de précédent : cela serait vraiment un obstacle à l'action du Conseil.

Coopération avec les accords régionaux et sous-régionaux

Quelques participants ont attiré l'attention sur l'implication croissante des organisations régionales et sous-régionales dans la résolution des conflits. C'est une évolution encourageante de la façon dont le Conseil envisage son travail. L'un d'eux a invité les membres du Conseil à rechercher davantage le soutien du système des Nations Unies pour seconder les efforts d'apaisement des conflits lancés sur les plans régional et sous-régional. Un deuxième a fait observer que cette évolution peut renforcer à la fois la prévention et la résolution des conflits. Il a dit espérer que l'effort se poursuivrait, notamment au niveau des relations entre le Conseil de

sécurité et le Conseil de la paix et de la sécurité de l'Union africaine. Un autre participant a demandé aux membres nouvellement élus de continuer à « éduquer » le Conseil en lui faisant voir l'intérêt qu'il a à cultiver de bonnes relations entre l'ONU, d'une part, et les organisations et les accords régionaux et sous-régionaux, de l'autre. Les organisations régionales ne sont pas les égales de l'ONU mais elles apportent au Conseil des connaissances et une réflexion propres à éclairer ses décisions. Elles ont le droit de verser leur contribution aux travaux du Conseil si leur propre région est en cause, quand ce ne serait qu'en raison de leur proximité de la crise. Ce participant a cité en exemple le travail qu'a réalisé et que continue de réaliser la Communauté de développement de l'Afrique australe, la SADC, au Zimbabwe.

Difficultés à attendre sur le plan des politiques et sur celui des programmes

À la fin de janvier 2008, 91 000 agents de maintien de la paix étaient déployés en vertu de résolutions du Conseil de sécurité, sans compter le personnel de l'opération hybride Union africaine-Organisation des Nations Unies au Darfour (UNAMID), qui porte le total à plus de 100 000, a déclaré un participant. Parallèlement, le budget du maintien de la paix atteint plus de 7 milliards de dollars par an, soit trois fois le budget ordinaire de l'Organisation tout entière. De telles tendances rendent particulièrement précieuse la fonction de surveillance du Conseil.

Pour un autre participant, cependant, l'occasion s'offre d'élargir les relations avec diverses institutions, y compris celles du système des Nations Unies. Souscrivant à l'exposé d'entrée en matière de la veille, il a déclaré que les violations graves des droits de l'homme sont une menace pour la paix et la sécurité internationales et sont à ce titre justiciables de l'action du Conseil de sécurité. Les droits de l'homme et le devoir de protéger sont des questions nouvelles auxquelles celui-ci doit prêter plus d'attention. Le participant a également souligné l'importance de la prévention des conflits, qui devrait, à son avis, prendre plus de place. Sur ce plan, le Conseil peut et doit utiliser à meilleur escient la formule des envoyés spéciaux et les organisations régionales. Il lui faut réfléchir davantage à ce domaine, à la fois inédit et délicat.

Selon un participant, le Conseil doit bientôt se saisir des graves questions suivantes : 1) la République démocratique du Congo, crise majeure où l'on fait des progrès sensibles; 2) le Soudan, avec la controverse suscitée par la mise en accusation d'un président en exercice des chefs de crime contre l'humanité et de crimes de guerre commis au Darfour; 3) les séquelles de la situation concernant la Géorgie; 4) la non-prolifération; 5) le processus de paix au Moyen-Orient, compte tenu de l'arrivée aux affaires d'un nouveau gouvernement israélien et d'une nouvelle administration américaine. L'ordre du jour est ambitieux et le Conseil doit en plus procéder à l'examen périodique des missions de maintien de la paix et autres opérations qu'il a prescrites. Les nouveaux membres ne doivent pas se sentir noyés, encore que l'ampleur de ce programme de travail incite à la modestie : il s'agit de problèmes graves, lourds de conséquences, que le Conseil doit aborder dans l'année qui vient.

Table ronde II

Méthodes de travail

Animateur

S. E. M. Hoang Chi Trung, Représentant permanent adjoint du Viet Nam

Commentateurs

S. E. M. John Sawers

Représentant permanent du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

S. E. M. Jorge Urbina

Représentant permanent du Costa Rica

Les orateurs ont affirmé que le Conseil de sécurité est l'organe le plus efficace du système des Nations Unies, qualité qu'il tient de la cohérence de ses méthodes de travail. Selon certains, le Conseil peut gagner en crédibilité, en légitimité et en efficacité en améliorant son mode opératoire. L'un d'eux a mis en garde contre une approche trop « philosophique », par opposition à pratique de ce *modus operandi* du Conseil et constaté que la seule instance susceptible de s'occuper de la question est le Conseil lui-même. Un autre participant a indiqué qu'au contraire les mesures d'amélioration prises ne doivent pas être considérées comme un but en elles-mêmes. S'interrogeant sur les rapports entre cette amélioration et la légitimité du Conseil, qui procède essentiellement de la Charte, ce participant a ajouté que le travail méthodologique ne doit pas occuper le centre des débats. Dans le même ordre d'idées, un autre intervenant a déclaré que la question à résoudre n'est pas celle des méthodes de travail en tant que telles mais bien celle de savoir comment le Conseil peut prendre des décisions suivies d'effet et obtenir des résultats au nom des États Membres. D'autres participants ont parlé de la nécessité de trouver le juste équilibre entre l'efficacité des travaux et l'exigence de transparence exprimée par l'ensemble des États Membres. Il a donc été proposé d'analyser de façon critique et de rendre plus précises certaines règles et certaines procédures. Pour un participant cependant, les améliorations doivent se faire cas par cas et comme le veut le bon sens, et non pas tous forme de codification d'un nouveau règlement intérieur.

Les participants ont plus particulièrement examiné les méthodes de travail du Conseil de sécurité sous l'angle : i) des fonctions du Président et des coordonnateurs politiques; ii) des missions; iii) de la coopération avec les autres organes et organismes des Nations Unies; iv) du renforcement de l'interactivité avec l'extérieur; v) de la suite donnée aux notes S/2006/507 et 749 du Président du Conseil.

Fonctions du Président et des coordonnateurs politiques

Au regard de la portée et du volume du travail abattu tous les mois, la fonction présidentielle a été jugée indispensable à la légitimité du Conseil, à sa protection et son l'amélioration, et à l'instauration d'un environnement accueillant pour tous les membres de l'ONU. Un participant a fait observer que le changement mensuel de président permet aux membres nouvellement élus d'apporter des idées inédites sur les méthodes et le programme de travail du Conseil.

À propos encore du rôle du Président, plusieurs participants ont mis en garde contre deux « pièges » : le premier consiste à suivre une stratégie nationale pour

guider le Conseil en direction de certains intérêts; le deuxième, à adopter un style de direction excessivement réservé et formaliste. Pour l'un des participants, la réalisation des fins d'une stratégie nationale peut détourner le Président de sa mission première, qui est de rapprocher les points de vue afin de proposer un programme susceptible de surmonter l'éventuelle inertie de la procédure de décision. Les débats thématiques organisés par la présidence peuvent être considérés comme la seule « exception » à cet égard. Pour ce qui est du deuxième « piège », on a fait observer que la rhétorique et la non-implication dans les problèmes dont le Conseil est saisi, peuvent priver le Président de l'autorité qui lui permet d'orienter les travaux et d'en diriger le déroulement. Selon les termes mêmes d'un participant, la fonction présidentielle de direction consiste notamment à donner une forme aux débats et à faciliter l'approfondissement des analyses des questions à l'examen. Pour un autre participant, les meilleurs présidents sont souvent ceux qui ne se font pas remarquer, parce qu'ils peuvent jouer leur rôle de façon fluide et efficace sans attirer l'attention sur eux-mêmes et en la concentrant plutôt sur le sujet. Un autre participant a rappelé que l'une des grandes responsabilités des présidents est de veiller à ce que le programme de travail convenu entre les membres en début de mois soit fidèlement respecté et réalisé.

Quant aux fonctions des coordonnateurs politiques, plusieurs participants ont estimé que l'on n'en tire pas tout le parti qu'on pourrait. L'un d'eux a dit que les coordonnateurs sont souvent pris entre deux feux, dans les allers-retours entre experts et ambassadeurs. Ils finissent alors par jouer un rôle proche de celui d'un « coordonnateur des procédures ». Un autre a jugé qu'il y a largement matière à utiliser les coordonnateurs à des fins plus fondamentales. À ce sujet, un autre encore a proposé de leur confier, en plus de la mise en forme du programme de travail mensuel, un certain pouvoir de décision, notamment pour résoudre certaines difficultés sans avoir à en référer au niveau des ambassadeurs. Selon un participant, il faut maintenir une stricte distinction fonctionnelle entre les coordonnateurs politiques et les ambassadeurs. Les premiers doivent principalement s'occuper des questions de procédure et laisser aux seconds pleins pouvoirs dans le domaine politique, notamment dans les débats et la prise de décision. Le rôle des coordonnateurs politiques a spectaculairement changé ces 10 dernières années et ils sont devenus une composante des délégations beaucoup plus formelle et officielle. Un participant a proposé d'organiser une session d'initiation des coordonnateurs politiques à l'occasion du stage de 2009 afin de préciser leur rôle et leurs responsabilités.

Missions

Les missions du Conseil de sécurité sont apparus comme un bon moyen de réunir des informations de première main et d'ouvrir un dialogue constructif avec les représentants des gouvernements, les membres de l'opposition, les associations, les organisations non gouvernementales nationales et internationales et les autres parties intéressées. Un participant a souligné l'intérêt des missions pour la prévention des conflits, en ce qu'elles donnent aux membres du Conseil l'occasion d'élargir leurs perspectives et sont donc un ferment pour l'imagination et la conception stratégique. Elles peuvent jouer un rôle actif de médiatrices dans les conflits, surtout en formation de cinq ou six membres, comme la mission de novembre 2007 au Timor-Leste. Le Conseil doit envisager d'en organiser plus fréquemment à l'avenir, notamment dans la région des Grands Lacs africains.

Coopération avec les organes et organismes des Nations Unies

Beaucoup de participants ont appelé à renforcer la coopération avec les autres organes et organismes des Nations Unies tels que l'Assemblée générale, le Conseil économique et social, le Conseil des droits de l'homme, la Commission de consolidation de la paix et le Secrétariat.

1. Assemblée générale

Le renforcement de la coopération avec l'Assemblée générale et ses organes subsidiaires a semblé de plus en plus important en raison de l'interdépendance de plus en plus marquée des questions de sécurité, de développement et de droits de l'homme. Le dialogue avec des représentants et des organes différents donnerait aux membres du Conseil une vue plus large des problèmes dont ils sont saisis. Par exemple, la déclaration du Président sur la situation au Myanmar (S/PRST/2008/13) a été rédigée sans référence à une résolution antérieure du Conseil des droits de l'homme sur le même sujet. Cependant, un participant a mis en garde contre tout empiètement du Conseil de sécurité sur les compétences de l'Assemblée générale et du Conseil des droits de l'homme. Il est possible pour des entités différentes de travailler ensemble avec succès, comme lorsque le Conseil de sécurité a déferé une affaire à la Cour pénale internationale. Un autre participant a demandé pourquoi la proposition présentée au même stage deux années auparavant, qui tendait à organiser des réunions périodiques entre le Président du Conseil de sécurité et ceux de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social, n'a jamais été suivie d'effet. Or, ces consultations pourraient porter sur la coordination des activités mensuelles, élargir l'ouverture du Conseil sur l'extérieur et renforcer la coopération.

Un débat animé s'est ouvert à propos du rapport que le Conseil de sécurité présente tous les ans à l'Assemblée générale. L'introduction du rapport de 2008, rédigée par la délégation du Viet Nam, a été mise en avant parce qu'elle présente à la fois le résumé et l'analyse approfondie des activités du Conseil dans toutes les régions et dans tous les domaines, de la prolifération des armes de destruction massive au rôle des organisations régionales et sous-régionales dans le maintien de la paix et la sécurité internationales. Les participants ont estimé que cette introduction devait servir de modèle pour les rapports futurs. Un participant a pourtant constaté que, malgré les améliorations très nettes apportées au rapport annuel, l'Assemblée générale reste aussi soucieuse de transparence, ce qui donne à entendre qu'elle se préoccupe plutôt des structures que d'un véritable manque de transparence. Un participant a dit regretter que moins du tiers des délégations ayant participé au débat sur le dernier rapport annuel du Conseil à l'Assemblée aient parlé des travaux du Conseil, en ayant leurs déclarations sur les réformes possibles.

2. Commission de consolidation de la paix

Le renforcement de la coopération avec la Commission de consolidation de la paix est une condition déterminante du programme de travail du Conseil. Les participants ont en particulier appelé à adopter une conception plus stratégique de ce renforcement, qui ferait droit à la fluidité du partage entre maintien de la paix et consolidation de la paix et ferait valoir les responsabilités dans les deux domaines. Un participant a invité le Conseil à cesser de « faire du baby-sitting » auprès des conflits et à adopter une conception plus globale, au centre de laquelle il y aurait la consolidation de la paix. Pour un autre, le Conseil aurait intérêt à faire un meilleur

usage des résultats et des compétences de la Commission. Comme il ne peut consacrer tout son temps aux questions de consolidation de la paix, il doit, en s'appuyant davantage sur elle, faire de la Commission une sorte d'organe de soutien.

3. *Secrétariat*

Ce que fait le Secrétariat pour aider les membres du Conseil de sécurité dans leurs travaux de fond, leurs démarches, leurs relations et leurs recherches a fait l'objet de nombreux commentaires élogieux. Les participants ont expliqué combien il est important de cultiver de belles relations et de les développer, surtout lorsque le Conseil est saisi de questions qui exigent des recherches substantielles. Ce que le Secrétariat a à dire peut être décisif en séance. Les États Membres doivent se féliciter d'être ainsi informés et tirer profit des avis du Secrétariat, selon un autre participant. Un participant a dit que le Secrétariat doit s'efforcer d'aider les membres du Conseil à réaliser le programme de travail mensuel, sur le plan notamment de la ponctualité de la parution des rapports du Secrétaire général et des dispositions prises pour l'audition des hauts fonctionnaires du Secrétariat.

Renforcement de l'interactivité avec l'extérieur

Les participants ont souhaité, même si le Conseil avait plusieurs fois ces dernières années essayé de rendre ses travaux plus transparents, des interactions plus larges dans les deux sens : i) avec les non-membres, notamment les États directement ou spécialement touchés par un conflit; ii) avec les organisations non gouvernementales et les associations civiles; iii) avec les médias. Plusieurs ont fait observer que l'on a fait de considérables progrès d'interactivité avec l'ensemble des Membres de l'Organisation, grâce par exemple à la publication du programme de travail provisoire du mois et aux entretiens du Président avec les non-membres au début de chaque mois. Cependant, les participants ont réclamé l'amélioration des moyens de communication, officiels et parallèles.

Pour ce qui est de la participation des non-membres aux travaux du Conseil, un participant a souhaité que l'ensemble des États aient plus facilement accès au programme de travail du Conseil, qui gagnerait autant en transparence et en légitimité. Pourquoi, s'est demandé un intervenant, les membres du Conseil sont-ils si peu enclins à offrir aux autres l'occasion de présenter leurs vues? Invité un jour à assister à une séance du Conseil, cet intervenant a dit ne pas avoir eu l'occasion de prendre la parole et s'être demandé pourquoi on l'avait invité. Selon un autre participant pourtant, il y a une distinction à faire entre la procédure et les intentions réelles : toutes les opinions pertinentes sont maintenant facilement versées aux débats, même si ce n'est pas toujours par des démarches visibles. Comme exemple de ces voies non officielles, un État non membre peut faire connaître sa position par l'intermédiaire de son groupe régional ou en s'adressant au Président ou à l'un des membres du Conseil.

Un participant a fait observer que le Conseil, en tant qu'entité collective, ne cultive pas assez ses relations avec les pays avec qui il a à traiter. D'après son expérience, ces pays n'ont pas avec les grands pays le même langage qu'avec les petits, et la qualité des communications est d'autant plus importante. Il ne s'agit pas de prévoir des rencontres quotidiennes avec leurs représentants, mais d'améliorer l'ensemble des communications, encore que des progrès aient été réalisés

récemment. Comme exemple de mesure positive, ce participant a cité une réunion récente du Conseil et des pays qui fournissent des contingents à propos d'un certain problème, quelques jours avant que le Conseil s'en saisisse lui-même. Une réunion de cette nature tenue à ce moment-là marque une belle amélioration par rapport au passé, quand elle avait lieu quelques heures seulement avant la séance, ce qui ne laissait pas aux représentants des pays qui fournissent des contingents le temps de s'entretenir soit avec les autorités de leur capitale, soit avec les autres membres du Conseil.

Dans le débat qui s'est ensuivi, les participants ont évoqué la façon dont le Conseil travaille avec les États Membres qui sont spécialement touchés par un conflit ou y sont directement impliqués. Le Conseil permet à un État Membre partie à un conflit d'assister à la séance lorsque son affaire est mise à l'examen, mais le Règlement intérieur provisoire ne distingue pas la présence de la prise de parole. Un autre participant a réaffirmé qu'il faut avoir égard aux États Membres directement impliqués ou spécialement touchés en leur donnant l'occasion de faire une déclaration officielle. Le premier participant a répondu que si un État Membre doit être l'objet d'une décision du Conseil, par exemple une résolution lui imposant des sanctions, il a normalement, selon la pratique actuelle, cinq minutes pour faire valoir sa cause. C'est en ne s'intéressant pas suffisamment aux explications qui lui étaient données ainsi que le Conseil a laissé s'instaurer une atmosphère de division et de soupçon. Un autre participant a dit qu'au contraire, lorsque le Conseil s'adresse aux États Membres les plus directement impliqués ou spécialement affectés, il doit prendre soin d'équilibrer transparence et efficacité. Selon un quatrième participant, cet exemple montre qu'il faut adopter une conception plus rigoureuse de la collaboration avec les États Membres qui se trouvent dans cette position. La procédure confidentielle de communication dite « procédure 1503 », révisée par la Commission des droits de l'homme, ouvre certaines pistes de réflexion. Évoquant les rapports entre les méthodes de travail et les fonctions du Conseil dans la gestion des crises, un participant a dit souhaiter qu'il trouve le moyen de dialoguer avec les parties en cause de façon plus « neutre » et plus « feutrée », car on sait que les États ont rarement envie d'être officiellement inscrits parmi les questions dont le Conseil est formellement saisi.

Pour plusieurs participants, il faut améliorer la manière dont sont rédigées les déclarations du Président. Selon l'un d'eux, ces déclarations sont trop souvent faites de formules standard et ne présentent ni le point de vue stratégique ni la solution envisagée en ce qui concerne les points de l'ordre du jour, ce qui en fait une réponse mécanique inutile. Selon un autre participant, les déclarations du Président profitent rarement de l'opinion réfléchie de tous les membres. Il vaudrait mieux qu'elles soient publiées deux ou trois jours après la réunion, ce qui donnerait assez de temps pour y faire la synthèse de tout ce qui s'est dit au cours du débat.

Pour ce qui est des entretiens périodiques organisés par le Président du Conseil et les présidents des organes subsidiaires à l'intention des États non membres du Conseil, on a relevé que le nombre en avait été récemment augmenté, même si une petite poignée d'États Membres seulement y assistent d'ordinaire. Un participant a expliqué le phénomène par la frustration et l'indifférence de beaucoup d'États Membres à l'égard du Conseil. Il proposait donc que celui-ci cesse d'agir « à la demande » pour adopter une démarche plus active suscitant l'intérêt des États non membres. S'il reste attaché à cette partie de ses responsabilités fondamentales qui consiste à dialoguer et échanger des informations avec l'ensemble des États

Membres, le Conseil peut espérer modifier les attitudes dans lesquelles ces États se sont enfoncés.

Selon plusieurs participants, les réunions selon la formule Arria ont montré leur utilité en ce qu'elles permettent d'élargir l'interactivité du Conseil avec la société civile. Elles sont clairement informelles et les procédures y sont très souples, ce qui permet d'inviter des parties très diverses à faire des exposés d'information ou à présenter des analyses sur les questions dont le Conseil est saisi. Un participant a cependant rappelé que ces réunions ne sont pas des séances du Conseil de sécurité proprement dites. La formule Arria n'a aucune raison d'être l'apanage du Conseil et un participant a fait observer que n'importe quel État Membre peut convoquer une réunion de ce genre en y invitant toutes les parties intéressées. Selon un autre participant, les représentants de la société civile ont réaffirmé l'intérêt de la formule Arria tout en regrettant que les réunions de cette nature ne leur donnent pas le temps d'exprimer la totalité de leurs réflexions et de leurs préoccupations. La solution consiste à tenir quelques réunions Arria, organisées sous forme de séminaire à l'extérieur, afin de procéder à des débats plus approfondis. Un autre participant a fait observer que la plupart des débats du Conseil se tiennent dans l'urgence et que même les États Membres n'ont pas toujours l'occasion d'expliquer en détail leur position : peut-être faut-il se demander s'il est possible sur le plan pratique de donner plus de temps aux représentants de la société civile.

Plusieurs intervenant ont abordé la question des rapport du Conseil avec les médias. L'un d'eux a proposé que le Président puisse rencontrer la presse à son gré et lui expliquer les points saillants des débats. En dépit des règles strictes de confidentialité qui s'imposent aux séances et consultations informelles du Conseil, les médias trouvent toujours le moyen d'en apprendre le contenu, par des fuites ou de quelque autre source. Permettre au Président de s'adresser à la presse avant quiconque est une manière de favoriser l'exactitude des reportages destinés au monde extérieur. Un autre participant a souligné que le Président avait certaines responsabilités à l'égard de la presse, par exemple celle de l'informer de façon périodique et en temps opportun. Un participant a constaté que seul le huis clos des consultations informelles était garanti. Un autre a fait observer que les membres du Conseil ne se sentiraient libres de s'engager dans un dialogue franc et animé que si on leur garantit l'incommunicabilité des propos tenus en consultations informelles.

Suite donnée aux notes du Président (S/2006/507 et 749) et mesures à envisager

Selon un participant, les méthodes de travail ne peuvent être abordées d'un point de vue théorique parce qu'elles peuvent changer d'un jour à l'autre. Poser cependant quelques principes, comme ceux qu'indiquent les notes du Président S/2006/507 et 749, peut aider à structurer les travaux. En particulier le paragraphe 41 de la note S/2006/507 – où il est question de participation collective à l'élaboration des résolutions, des déclarations du Président et des communiqués de presse – a été jugé extrêmement utile par un autre participant. Un troisième a demandé la mise à jour du cadre fixé dans cette note pour préciser les pratiques et les procédures. Un quatrième a jugé le moment venu de reprendre l'examen de la note S/2006/507 pour rechercher des éléments qui n'ont pas encore été mis en œuvre; il a ajouté que le Secrétariat doit également jouer son rôle dans ce domaine. Le manuel des méthodes de travail du Conseil de sécurité paru en décembre 2006 a également été jugé utile pour les membres du Conseil. Enfin, un autre participant a

dit regretter que le Règlement intérieur soit encore provisoire, ce qui amène à s'interroger sur la prévisibilité des décisions du Conseil.

Table ronde III

Comités et groupes de travail du Conseil de sécurité

Animateur

S. E. M. Neven Jurica
Représentant permanent de la Croatie

Commentateurs

S. E. M. Abdelrazag Gouider
Ambassadeur et Conseiller juridique de la Jamahiriya arabe libyenne

M. La Yifan
Ministre conseiller de la Chine

Constatant que le nombre de comités et de groupes de travail du Conseil de sécurité ne cesse d'augmenter depuis une dizaine d'années, à l'avenant de la diversité de leurs tâches, les participants se sont intéressés à quatre questions : i) les méthodes de travail et les relations entre le Conseil et ses organes subsidiaires; ii) les comités de lutte contre le terrorisme et l'appui du personnel – notamment l'enquête mondiale sur l'application de la résolution 1373 (2001) et l'examen de 2009 de la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme; iii) les sanctions; iv) les fonctions du Président et le partage des tâches.

Méthodes de travail et relations entre le Conseil et les organes subsidiaires

Un participant a dit qu'au contraire du Conseil lui-même, les comités et les groupes de travail prennent en général leurs décisions par voie de consensus, même si celui-ci n'est pas toujours facile à réaliser. Un autre s'est félicité de cette pratique qui, même si elle prend beaucoup de temps, permet d'obtenir des décisions plus durables qui jouissent d'un supplément d'autorité. Il a cité l'exemple du Groupe de travail sur les enfants et les conflits armés, où la recherche du consensus a permis d'obtenir des résultats de qualité que l'on prend au sérieux. Un troisième participant s'est demandé cependant si l'on ne devait pas assouplir la règle du consensus ou prévoir des exceptions, notamment en matière de sanctions et plus particulièrement d'inscription sur les listes ou de radiation, et d'exemption pour raisons humanitaires.

Pour un participant, il faut que le Conseil insiste davantage sur la qualité des méthodes de travail des comités et groupes de travail afin d'empêcher qu'ils ne s'enlisent dans la procédure et leur permettre de débattre des questions de fond. Un autre participant, souscrivant à ces propos, a déclaré qu'il y avait matière à amélioration : on pouvait par exemple renforcer la fonction de surveillance et perfectionner d'autres dispositifs.

Un intervenant a attiré l'attention sur le fait que la prolifération relativement récente des comités et groupes de travail se traduit par des problèmes de cohérence, des conflits de compétences, des chevauchements et, dans certains cas, un régime confus de présentation des rapports. Malgré les quelques améliorations apportées, le

Conseil doit encore régler cette situation et en aborder les circonstances de manière systématique. Pour un autre intervenant, le nombre d'organes subsidiaires fait que les membres nouvellement élus ont du mal à bien comprendre et bien suivre les travaux du Conseil. Pour lui, il faut s'efforcer davantage de faire disparaître les doublons entre organes subsidiaires.

Il a également été question de la transparence qu'il s'agit de donner aux méthodes de travail des comités. Pour un participant, il est essentiel d'améliorer les communications dans toute la constellation des Nations Unies (y compris les États et les accords régionaux et sous-régionaux). Comités et groupes de travail doivent avoir plein pouvoir pour entrer en relation avec les États membres du Conseil à propos de questions qui les intéressent particulièrement. La transparence a fait des progrès ces dernières années, mais c'est un processus de longue haleine auquel les membres du Conseil doivent rester attentifs. Selon d'autres participants, un autre domaine appelle aussi un effort concerté, celui de la rationalisation de la structure technique mise en place pour seconder les comités et les groupes de travail. Les présidents et les membres de ces organes comptent beaucoup sur les travaux des experts et du Secrétariat. Le nombre de groupes d'experts croît rapidement et la coordination et la cohésion des travaux souffrent parfois de ce phénomène.

**Comités de lutte contre le terrorisme et appui du personnel,
y compris l'enquête mondiale sur l'application de la résolution
1373 (2001) et l'examen de 2009 de la Direction exécutive du Comité
contre le terrorisme**

Un participant a indiqué que l'on parlait souvent de la solution consistant à réunir ou fusionner les organes chargés de questions connexes – par exemple les trois comités et le groupe de travail qui s'occupent de la lutte contre le terrorisme. À son avis cependant, et un autre participant a approuvé ses propos, les efforts du Conseil doivent aller au-delà de la cohérence qu'il souhaite entre ses propres organes subsidiaires, et viser plutôt la cohérence de tout le système des Nations Unies lorsque des questions graves comme celle de la lutte contre le terrorisme sont en jeu. Il est clair que l'Équipe spéciale de la lutte contre le terrorisme a un grand rôle à jouer mais il faut reconnaître que les comités ont approfondi la réflexion dans ce domaine et rendu plus efficace l'action du Conseil, par leurs rapports, leurs missions d'évaluation et leur assistance technique. Selon deux participants, la stratégie antiterroriste de l'Assemblée générale est très bien accueillie parce qu'elle couvre non seulement les questions de sécurité mais aussi les causes fondamentales du terrorisme.

Selon un participant, il est indispensable de veiller à la cohérence des décisions des comités et des groupes de travail, surtout celles qui concernent la lutte contre le terrorisme et que le Conseil reprend dans ses résolutions. Le Comité contre le terrorisme créé par la résolution 1373 (2001) joue un rôle décisif dans ce domaine. Cependant, le souci des droits de l'homme va prendre encore plus de place dans ses travaux.

Un autre participant a vu dans l'examen de la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme l'occasion de se faire une idée de l'efficacité de cet organe. Les conclusions doivent paraître à la fin de juin 2009, et sont censées comprendre l'analyse des travaux de la Direction destinés au Conseil et à l'ensemble des États

Membres. La coopération de tous les membres, y compris les membres nouvellement élus, est indispensable à ce travail.

Sanctions

Deux participants ont insisté sur l'importance pour les travaux des comités des sanctions de la transparence, de l'équité et de la clarté des procédures et des protections garanties à la partie en cause. Pour l'un d'eux, les sanctions ciblées, solution qui a évolué ces 10 dernières années d'un comité du Conseil à l'autre, risquent de perdre de leur crédibilité si la transparence, l'équité des procédures d'inscription sur les listes et des radiations, et l'indépendance du mécanisme de contrôle ne sont pas garantis. Selon les deux participants, le récent arrêt de la Cour européenne de justice en l'affaire *Kadi* répond haut et fort à la question de la transparence des sanctions et du respect des droits des particuliers. Mais ils ont l'un et l'autre constaté aussi des améliorations, comme celles que prévoit la résolution 1822 (2008) dans laquelle le Conseil donne pour instruction au Comité créé par la résolution 1267 (1999) concernant Al-Qaida et les Taliban de revoir avant le 30 juin 2010 tous les noms inscrits sur la liste au jour de l'adoption du texte et d'afficher sur le site Web du Comité les raisons de la présence de chaque nom. Un troisième participant a dit espérer que le travail entrepris par cet organe sur la procédure de radiation se poursuivra au Conseil, car il faut une voie de recours en cas d'inscription erronée. Un quatrième participant a invité à se demander si l'on pouvait régler la question des inscriptions et des radiations dans le cadre de la résolution 1822 (2008) et même « en dehors ».

À propos encore des garantis dont doivent bénéficier les personnes visées, un participant a rappelé que l'on avait critiqué la façon de travailler et de rédiger ses rapports du Groupe de suivi précédent chargé de la Somalie. Il faut que le Conseil veille à l'avenir à répondre à ce genre de préoccupations. Les groupes de travail et les comités des sanctions doivent reprendre à zéro la question des droits de la défense et des conséquences que son application a pour leurs travaux. Un autre participant a dit qu'il y avait encore des problèmes d'inscription et de radiation, notamment sous l'angle de la garantie des droits des personnes visées mais on voit encore mal comment les résoudre.

Un participant a demandé que l'on suive de près les travaux des experts qui aident les comités des sanctions en allant sur le terrain pour y dresser un état des lieux. Un autre a répondu que les groupes d'experts sont constitués avec soin et leur formation approuvée avant l'envoi de la mission du Conseil. En fait, ces groupes rendent compte aux comités, et non au Secrétariat, et leurs conclusions sont indépendantes.

Les sanctions, qui sont l'un des rares moyens contraignants dont il dispose, sont pour le Conseil un outil important. Cependant, ses membres doivent avoir une idée aussi précise que possible des conséquences négatives que les sanctions ont pour les populations les plus vulnérables des pays visés. Reprenant les termes employés par la Haut-Commissaire dans son discours d'entrée en matière, cet intervenant a invité le Conseil à donner aux pays les plus affectés le moyen de se faire entendre.

Fonctions du Président et partage des tâches

Un participant a fait observer que les présidents des comités et des groupes de travail sont en général choisis parmi les États membres non permanents du Conseil, selon une procédure assez informelle et sans encadrement juridique strict. Un autre participant s'est demandé si le président d'un organe subsidiaire a le pouvoir de renvoyer au Conseil les sujets dans l'impasse ou si cette décision doit être d'abord approuvée par le Comité. Il lui semblait aussi que si l'on accordait aux présidents une certaine marge de décision, le travail des organes subsidiaires allègerait vraiment la charge du Conseil au lieu de surcharger celui-ci de détails techniques.

Un intervenant a constaté que l'une des premières conséquences de la règle du consensus est qu'un président ne cesse de chercher à favoriser le dialogue et la coopération entre tous les membres de son comité pour ouvrir la voie aux grandes décisions. L'une des grandes fonctions d'un président est donc d'être le point de ralliement du consensus et d'instaurer dans son comité l'atmosphère de collaboration qui lui permet d'avancer.

La multiplication des organes subsidiaires donne aux membres élus de nouvelles occasions de jouer au Conseil un rôle plus affirmé et plus fondamental, a déclaré un participant. En général, les membres recherchent la présidence de tel ou tel comité soit parce qu'un de leurs intérêts nationaux est en jeu, soit parce que le sujet intéresse leur délégation. Porter un intérêt particulier à telle ou telle matière est assurément un avantage, mais il est également précieux de pouvoir aborder un problème sans états d'âme.

Un participant s'est demandé si les membres permanents ne devaient pas faire plus souvent office de président ou de coprésident auprès d'un membre non permanent. La plupart des informations dont les comités sont saisis proviennent des membres permanents et il est difficile pour le président de les évaluer et d'en débattre ouvertement en comité. Si les membres permanents eux-mêmes président certains organes subsidiaires, cela facilite dans certains cas les échanges de vues. Vu la nature des renseignements que reçoivent ces organes, l'État en cause peut, dans des conversations bilatérales avec le président, réfuter plus facilement les éléments de preuve avancés par le membre permanent qui les a fournis si celui-ci ne préside pas l'organe dont il s'agit, ou même s'il en est absent. Un deuxième participant a constaté qu'il serait avantageux pour les membres permanents d'assumer une partie des présidences des comités et des groupes de travail parce qu'une délégation nombreuse peut plus facilement faire face à cette charge.

Table ronde IV

Leçons à retenir : réflexions de la promotion 2008

Animateur

S. E. M. Alejandro D. Wolff
Vice-Représentant permanent des États-Unis d'Amérique

Commentateurs

S. E. M. Ricardo Alberto Arias
Représentant permanent du Panama

S. E. M. Jan Grauls
Représentant permanent de la Belgique

S. E. M. Dumisani S. Kumalo
Représentant permanent de l'Afrique du Sud

S. E. M. R. M. Marty M. Natalegawa
Représentant permanent de l'Indonésie

L'animateur a ouvert la session en remerciant les membres sortants de leur dévouement et de leur assiduité pendant leur mandat de deux ans. Il a rappelé la complexité des questions avec lesquelles le Conseil de sécurité a dû se colleter en 2008 et a félicité les membres de l'atmosphère faite de respect et de bonne foi collective qui avait régné pendant les séances.

Influence des membres élus sur les travaux du Conseil de sécurité

Plusieurs participants se sont interrogés sur la dynamique à l'œuvre entre les membres du Conseil, et plus précisément sur l'influence qu'exercent les membres élus sur les travaux et les décisions. L'un d'eux a expliqué que ces membres élus éprouvent de réelles frustrations parce que les décisions leur semblent parfois être la prérogative exclusive des membres permanents. Certaines décisions sont initialement débattues et finalement prises par ces membres, les autres États ne pouvant présenter leurs vues qu'une fois la chose faite.

Cette impression est certainement généralisée mais, a répondu un participant, elle est fautive. Les membres élus ont l'occasion de mener le jeu et d'orienter les débats vers leur conclusion, notamment quand ils sont dans l'impasse ou sur une voie incertaine. Un autre participant a ajouté que la différence entre membre élu et membre permanent n'est pas si accusée qu'on le croit. Un troisième a fait remarquer que si les membres des deux catégories n'avaient pas la volonté de collaborer, le Conseil se trouverait constamment en situation de blocage puisqu'il faut neuf voix pour adopter une résolution. D'autre part, la diversité du Conseil est une qualité importante et la variété des perspectives nationales et régionales est extrêmement précieuse pour les travaux. Selon un quatrième participant, la force des membres permanents tient à ce qu'ils sont toujours présents et non à leur droit de veto. Pour un cinquième participant, les membres élus ne doivent pas chercher à se consoler en blâmant les membres permanents de ce qui va mal, dans la mesure où ils ont eux-mêmes beaucoup de latitude pour agir.

Selon un participant, les membres nouvellement élus n'ont pas la mémoire institutionnelle que conservent les membres permanents et sont d'autant moins bien préparés à absorber un programme de travail en évolution rapide. Un autre participant a évoqué la lourde charge que les activités du Conseil représentent pour les membres nouvellement élus, particulièrement ceux qui n'ont que de modestes missions dotées de peu de personnel et de ressources. Selon un troisième cependant, il faut convenir que la gestion du calendrier est autant un problème pour les grandes délégations que pour les petites, surtout que les ambassadeurs doivent siéger de longues heures au Conseil, ce qui leur laisse peu de temps pour régler d'autres affaires. Cet intervenant s'est dit vivement impressionné par le niveau de préparation qui caractérise les petites délégations. Le prix de leur efficacité au Conseil est sans doute l'attention qu'elles ne peuvent pas consacrer à d'autres organes comme l'Assemblée générale ou le Conseil économique et social.

Conseils aux nouveaux membres

Les membres actuels et les membres sortants du Conseil ont donné plusieurs conseils à leurs collègues nouvellement élus. Un participant a déclaré que les membres sortants lui manqueraient parce qu'ils s'étaient trouvé des terrains d'entente sur de très nombreuses questions. Cela avait été pour lui un très grand honneur de siéger au Conseil, dont les membres assumaient la lourde responsabilité de prendre des décisions affectant la vie de milliers de personnes qui ne mettraient jamais les pieds au Siège de l'ONU à New York.

Selon un participant, les membres élus se sentent souvent particulièrement responsables à l'égard des États non membres, dans la mesure où leur mandat n'est que temporaire. Pour cette raison, ils cherchent souvent avant tout à favoriser l'instauration d'un climat sans exclusive et d'une atmosphère de consensus avec l'ensemble des membres. Un autre participant a prévenu les nouveaux membres qu'ils sentiraient le poids de ces responsabilités très tôt dans leur mandat, dès que le représentant d'un État non membre leur demanderait de faire valoir son point de vue, surtout s'il s'agit d'un sujet que le Conseil doit débattre en privé. Malgré ce poids, les membres doivent rester fidèles à leurs principes, sans se préoccuper des sensibilités qu'ils risquent de froisser.

Deux participants ont déclaré qu'il fallait aussi rester fidèle à ses racines, car après tout chaque membre a à répondre devant sa population. Pour un autre cependant, il faut parvenir à adopter un point de vue mondial, au-delà des étroites perspectives nationales et régionales. Les membres du Conseil doivent s'efforcer d'établir des passerelles et de constituer des consensus, autant dire que ce point de vue mondial est une condition déterminante du succès d'un mandat au Conseil.

Un autre participant a mis en garde les nouveaux membres qui manquent de temps pour réfléchir aux procédures et aux méthodes de travail et qui doivent simplement s'adapter à un nouveau milieu. Selon un autre encore, le mandat de deux ans des membres élus s'accomplit en cinq phases. Dans la première, le nouveau membre connaît l'« euphorie » d'avoir bénéficié de la confiance de l'ensemble des États Membres. La deuxième est celle de l'« appréhension » : il commence à s'apercevoir du travail qui l'attend. Vient ensuite la phase du « regret », causée par le caractère parfois polémique des sujets et l'énormité et la densité du travail. Pendant la quatrième phase, le nouveau membre commence à se faire aux procédures et au programme du Conseil, à se familiariser et se sentir plus à l'aise avec l'ordre du jour. La dernière phase enfin est celle où il regrette du fond du cœur que son mandat arrive à échéance.

Deux participants ont rappelé la nécessité pour les délégations présentes à New York de disposer dans leur capitale d'une solide équipe de soutien. L'un d'eux a expliqué que malgré l'autonomie dont jouissent beaucoup de délégations à l'ONU, il est essentiel que les représentants restent en relations suivies avec leurs autorités nationales. Pour l'autre, il faut reconnaître la complexité des rapports au niveau des capitales. Souvent, les délégations ont à gérer non seulement leurs propres relations avec leurs autorités centrales, mais aussi les relations de celles-ci avec les 14 autres membres du Conseil. Cette obligation est particulièrement lourde quand il s'agit de questions politiquement délicates.

Transparence, confidentialité et efficacité

Pour ce qui est de la transparence, un participant a jugé que la communication avec le reste des États Membres est essentielle à la légitimité et à la crédibilité du Conseil. Un autre a expliqué comment les membres du Conseil appartenant à l'Union européenne sont tenus de « tenir les autres États européens pleinement informés » par le Traité de l'Union. Les Européens se réunissent donc tous les 15 jours pour débattre du programme du Conseil. La même solution est peut-être envisageable pour d'autres groupes régionaux et d'autres organisations.

Un vif débat s'est engagé sur l'effet que pouvaient exercer sur la transparence les formations appelées « groupe des amis ». Il est certainement utile que des États se regroupent autour d'une question d'importance critique, mais, selon un participant, il est déplacé de préparer une résolution sans laisser aux autres membres le temps de se consulter et d'en référer à leur capitale avant de voter. En invitant ces « groupes des amis », comprenant des États non membres, à participer aux décisions du Conseil, on risque l'inefficacité. Le terme « groupe des amis » peut être trompeur, car, selon un autre participant, il ne s'agit pas nécessairement de pays cherchant à favoriser les intérêts de l'État dont il s'agit. Pour un troisième intervenant, la transparence veut que l'on fasse participer les « groupes des amis » qui ont un intérêt réel dans le problème débattu, ce qui permet au Conseil de voir plus loin que l'horizon de ses 15 membres. Deux autres participants ont soutenu cette idée, ajoutant que les « groupes des amis » font valoir les perspectives régionales et permettent aux États Membres spécialement concernés de participer aux débats du Conseil. Selon un autre participant encore, les membres nouvellement élus doivent savoir qu'une procédure informelle comme celle des « groupes des amis » est une des voies par lesquelles l'ensemble des États Membres de l'ONU peut s'impliquer davantage dans les travaux du Conseil.

Plusieurs participants ont jugé qu'il fallait trouver l'équilibre entre le principe de transparence et le principe de confidentialité. Deux d'entre eux ont rappelé que les membres informent régulièrement des gens de l'extérieur et que, lorsqu'ils entrent dans la salle du Conseil, ils apportent avec eux des informations de l'extérieur. Le Conseil n'est donc pas un « atelier fermé », même si ses séances privées et ses consultations informelles sont confidentielles. Selon un participant, même si le Conseil est tenu de consulter abondamment les États non membres, il aurait du mal à travailler si ses membres devaient douter de son étanchéité. Un participant a constaté que le travail du Conseil avait spectaculairement évolué en une quinzaine d'années et que la tendance générale avait été à l'ouverture.

La question de la forme et de l'encadrement des réunions a fait l'objet d'un débat étendu. Celle de l'efficacité a aussi été posée de ce point de vue par plusieurs participants. Certains, affirmant que le Conseil est l'organe le plus efficace des Nations Unies, ont soutenu qu'il doit se réunir seul pour conserver cette efficacité, surtout quand il traite d'affaires délicates. Deux participants ont plus précisément fait valoir l'intérêt que présentent les consultations informelles comme réel espace de négociation, d'échange d'idées et de constitution de consensus. L'un d'eux a déclaré que le Conseil étant un organe fait pour prendre des décisions, ses membres doivent délibérer entre eux pour trouver une entente. On a pu voir, par exemple, un membre entrer en séance avec une opinion arrêtée mais en changer pendant les consultations en raison de ce qui s'y disait.

Le deuxième participant a constaté une opposition essentielle entre ceux qui pensent que le Conseil doit se réunir plus souvent en public et ceux qui, comme lui-même, pensent qu'il travaille mieux pendant les consultations et les discussions informelles qu'en séance officielle. Les déclarations prérédigées que l'on lit en séance prennent du temps, sont contraires à l'esprit de dialogue et instaurent une ambiance de travail telle que les membres n'écoutent pas réellement ce que les autres ont à dire. Ce participant a invité les nouveaux membres à aider le Conseil à conserver la capacité d'interaction qu'il tient des consultations informelles. Il a regretté que les séances publiques se transforment souvent en un « théâtre » où les propos polémiques volent d'un fauteuil à l'autre sans produire de résultats réels mais en privant le Conseil des moyens d'accomplir sa tâche. Il est important de soutenir le processus délibératif, ce qui serait d'autant plus réalisable que les membres ne se montreraient pas du doigt les uns les autres.

Un autre participant a répondu que les débats interactifs, par exemple durant les consultations informelles, sont la meilleure façon de discuter à fond mais que beaucoup d'États Membres doutent qu'ils renforcent la légitimité du Conseil. On n'a jamais vu un non-membre dans la salle des consultations et, sans qu'il soit nécessaire d'en arriver là, il est clair qu'il faut trouver un moyen de communication meilleur et plus ouvert.

Pour un participant, même les consultations censées être « informelles » sont d'un formalisme de plus en plus appuyé. Par exemple, il y est mal vu d'intervenir deux fois et il est presque impensable de le faire une troisième fois. Ce formalisme tient-il à la nécessité de représenter une position nationale ou est-il l'effet des préférences individuelles? Selon un autre participant, les membres du Conseil semblent avoir oublié comment communiquer sans cérémonie, par exemple en décrochant le téléphone pour appeler un autre membre.

On s'est demandé pourquoi on attend apparemment de chaque ambassadeur qu'il prenne la parole à chaque séance. Nul ne devrait se sentir obligé de parler quand il n'a rien d'important à dire. Un autre participant a approuvé, ajoutant que la prolifération des déclarations limite à son avis les échanges de vues. Des propos libres, et non des déclarations officielles, doivent être la marque des consultations informelles, où ils provoquent des discussions plus animées. Selon un troisième participant, l'avalanche d'informations fait parfois des consultations informelles une pure mécanique et non une démarche dynamique, et la réaction du Conseil en est elle-même automatique. Un participant a rappelé qu'on avait dissuadé les délégations de présenter des déclarations écrites pendant les consultations afin de donner aux échanges de vues plus de vivacité et de mouvement. Un autre participant a jugé très utiles les séances pendant lesquelles le Conseil siège pour entendre un exposé initial du Secrétariat, car les membres peuvent alors faire des déclarations, pour poursuivre ensuite leurs délibérations en consultations informelles.

Pour beaucoup de participants, il faut mettre l'accent sur ce but ultime qu'est l'efficacité, beaucoup plus que sur la transparence ou la confidentialité. Un participant a soutenu au contraire que si le Conseil garantit la transparence et le respect de la confidentialité, l'efficacité viendra d'elle-même. Un autre participant a répondu qu'il était beaucoup moins important que telle séance soit publique ou à huis clos que de voir le Conseil réagir effectivement en cas de crise et jouer son rôle de premier responsable du maintien de la paix et de la sécurité dans le monde.