Nations Unies S/2010/322

Conseil de sécurité

Distr. générale
21 juin 2010
Français
Original : anglais

Lettre datée du 18 juin 2010, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent du Mexique auprès de l'Organisation des Nations Unies

J'ai l'honneur de vous informer que pendant la présidence du Mexique, le Conseil de sécurité doit tenir, le mardi 29 juin 2010, un débat public sur le thème « La promotion et le renforcement de l'état de droit dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales ».

Le Mexique a établi une note de réflexion qui contribuera à orienter les discussions (voir annexe).

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir faire distribuer le texte de la présente lettre et de son annexe comme document du Conseil de sécurité.

L'Ambassadeur,
Représentant permanent du Mexique
auprès de l'Organisation des Nations Unies
(*Signé*) Claude **Heller**

10-41640 (F) 220610 220610

Merci de recycler

Annexe à la lettre datée du 18 juin 2010 adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent du Mexique auprès de l'Organisation des Nations Unies

Débat thématique ouvert du Conseil de sécurité, sous la présidence du Mexique

29 juin 2010

Note de réflexion

La promotion et le renforcement de l'état de droit dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales

La notion de légalité occupe une position centrale dans l'œuvre des Nations Unies et joue un rôle de plus en plus déterminant dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Comme le fait valoir le Document final du Sommet mondial de 2005 (A/RES/60/1), il ne peut y avoir de coexistence pacifique ni de coopération entre les États sans un ordre international fondé sur la légalité et le droit international.

Il y a quatre ans, en juin 2006, le Conseil de sécurité tenait son premier débat ouvert sur l'état de droit, sous la présidence du Danemark. Le rôle que joue l'Assemblée générale dans le développement progressif du droit international est bien connu, et le débat portait d'une manière générale sur le rôle particulier qui revient au Conseil de sécurité dans la promotion du droit international, notamment sous l'angle des instruments juridiques qu'il applique dans son rôle de garant de la paix et de la sécurité (voir document S/2006/367). On savait aussi que le Conseil de sécurité fonctionnait sur tous les plans sous l'empire du droit international et qu'il n'avait cessé, face à l'évolution des menaces et des défis avec lesquels le monde entier est aux prises, de développer et d'étendre cette position de principe en accomplissant son obligation principale, celle du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Il a été souligné au cours de ce débat d'il y a quatre ans que le Conseil avait déjà apporté une contribution considérable au renforcement d'un ordre international fondé sur les principes du droit et qu'il s'était de plus en plus étroitement concentré sur les problèmes soulevés par l'état de droit dans les situations de conflit et d'après conflit, à propos de tel ou tel pays ou de manière générale.

L'attitude mais aussi le rôle du Conseil en matière de promotion et de renforcement de l'état de droit dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales affichent des évolutions très marquées sur les quatre dernières années. Depuis, donc, le dernier débat du Conseil de sécurité, de nouvelles dispositions institutionnelles ont été adoptées qui assurent la coordination, la cohésion et la qualité des travaux que les Nations Unies réalisent dans le domaine de l'état de droit. On peut citer le Groupe de coordination et de conseil sur l'état de droit, présidé par le Sous-Secrétaire général et secondé par le Groupe de l'état de droit du Cabinet du Secrétaire général. Il faut se féliciter de cette avancée institutionnelle mais sans pour autant cesser d'encourager le recours aux mécanismes déjà en place pour garantir que la réaction du système des Nations Unies sera coordonnée et conséquente.

Cela étant, la présidence mexicaine du Conseil de sécurité considère que, quatre années s'étant écoulées depuis le dernier débat sur l'état de droit, ce serait une bonne chose que de dresser le bilan des progrès et des activités du Conseil dans ce domaine.

Le débat sur la promotion et le renforcement de l'état de droit dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales a deux objets différents et pourtant étroitement liés. Le premier est l'idée qu'il faut mieux ancrer l'état de droit et le droit international dans l'activité quotidienne du Conseil de sécurité, en modulant selon les menaces et les enjeux mondiaux; le deuxième est l'idée qu'il faut faire mieux respecter la légalité et le droit international. L'une et l'autre idées sont indispensables à l'accomplissement de la responsabilité principale du Conseil.

C'est un thème qui couvre des sujets très divers. Vu l'évolution récente des travaux du Conseil, il est proposé d'en structurer l'analyse selon trois grands axes : a) la promotion de l'état de droit dans les situations de conflit et d'après conflit; b) la justice internationale et le règlement pacifique des différends; c) l'efficacité et la crédibilité des régimes de sanctions.

1. La promotion de l'état de droit dans les situations de conflit et d'après conflit

La prévention des situations de conflit et d'après conflit, qui soulève des problèmes et suscite des interrogations essentielles du point de vue de la légalité, doit rester l'un des objectifs principaux de l'Organisation. Elle doit s'attaquer aux causes des conflits de façon globale, en visant un horizon lointain. Dans cette perspective holistique, la création de capacités de maintien de la paix et de règlement des situations après conflit et surtout le renforcement des capacités civiles des sociétés en sortie de crise apparaissent comme les éléments essentiels de la promotion et du renforcement de l'état de droit dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Le Secrétaire général a souvent mentionné cette relation en termes très clairs, par exemple dans ses rapports de 2004 (S/2004/616) et de 2006 (A/61/636-S/2006/980). Ces deux documents sont en partie l'aboutissement des débats précédemment tenus par le Conseil de sécurité sur l'état de droit (septembre 2003, octobre 2004 et juin 2006). Mais, depuis la parution du rapport de 2006, le sujet n'est plus abordé.

On a fait des progrès évidents dans les divers domaines problématiques relevés par le Secrétaire général dans les rapports en question. Ainsi, les mandats que donne le Conseil de sécurité parlent plus souvent de l'état de droit et des problèmes soulevés par la justice en période de transition; ainsi encore, la Commission et le Fonds de consolidation de la paix interviennent activement en faisant de la question de l'état de droit l'un des domaines prioritaires de l'édification de la paix. Ayant compris que la justice transitionnelle est un mécanisme complexe, multivalent et interdisciplinaire, l'ensemble du système des Nations Unies a beaucoup avancé dans la réalisation des programmes communs et intégrés concernant la sécurité et la justice dans le cas particulier des pays venant à l'ordre du jour du Conseil. Il serait donc très utile de faire le point sur ces domaines fondamentaux et sur l'application des recommandations formulées dans le rapport du Secrétaire général de 2004 (en ce qui concerne plus particulièrement le renforcement de l'état de droit et la justice en période de transition, voir S/2004/616, par. 64 et 65).

Le respect du droit international humanitaire est un aspect essentiel de l'état de droit dans les situations de conflit. Il joue donc un rôle central dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, comme l'a fait ressortir le débat que le Conseil de sécurité a tenu en janvier 2009 sous la présidence de la France sur le thème du « Maintien de la paix et de la sécurité internationales : respect du droit international humanitaire » (S/PV.6078, 29 janvier 2009). Le Conseil l'a réaffirmé de surcroît dans plusieurs résolutions qu'il a prises à propos des cas de certains pays ou de questions transversales. Il s'est occupé très activement de faire respecter les principes et les normes du droit international humanitaire par les parties aux conflits armés. De grands succès ont aussi été enregistrés ces dernières années dans le domaine de la protection des civils, notamment les femmes et les enfants, en période de conflit armé.

Quels succès concrets ont été remportés depuis le dernier débat du Conseil sur l'état de droit dans les situations de conflit et d'après conflit? Dans quelle mesure les recommandations formulées par le Secrétaire général dans son rapport de 2004 (S/2004/616) ont-elles été suivies et quelles dispositions faut-il encore prendre concrètement pour les faire mieux appliquer? Comment nous assurer que la promotion de la justice et de l'état de droit, y compris le respect des droits de l'homme, fait partie intégrante de ce que fait le Conseil pour maintenir la paix? Quels progrès a-t-on faits et que faut-il faire encore pour améliorer, sur le terrain et dans les sièges, les capacités et la coordination des institutions des Nations Unies dans le domaine de l'état de droit? Comment concilier les divergences entre les mandats que nous donnons et l'emploi des moyens que supposent ces attributions? Quelles stratégies peut poursuivre le Conseil pour renforcer l'efficacité des appareils judiciaires en période de transition? Que faire de plus pour renforcer l'état de droit dans les sociétés en sortie de crise dans des secteurs comme la réforme du droit ou l'élaboration de la constitution nationale? L'aide que les Nations Unies ont apportée aux autorités nationales pour qu'elles donnent plus de cohérence à l'assistance reçue dans le domaine de l'état de droit, et que peut faire la Commission de consolidation de la paix pour mobiliser les soutiens face aux problèmes prioritaires dans ce domaine? Comment promouvoir ce que fait le Conseil de sécurité pour faire respecter les obligations découlant du droit international humanitaire?

2. Justice internationale et règlement pacifique des différends

Le règlement pacifique des différends, tel qu'il est consacré à l'Article 33 de la Charte des Nations Unies, n'est pas seulement une des fonctions essentielles de l'Organisation, c'est aussi un des principes fondamentaux du système juridique international. La volonté de résoudre les conflits internationaux par des voies pacifiques et conformément au droit international doit donc être comprise comme une des pierres angulaires du concept de primauté du droit au niveau international. C'est sans aucun doute l'un de ses éléments les plus intéressants. À cet égard, le Sommet mondial de 2005 a reconnu expressément le rôle important de la Cour internationale de Justice (CIJ), principal organe judiciaire du système des Nations Unies, dans l'arbitrage des différends entre États et la valeur de ses travaux, et a appelé les États qui ne l'ont pas encore fait à envisager d'accepter la juridiction de la Cour conformément à son statut et à étudier les moyens d'améliorer le fonctionnement de la Cour.

Le Conseil de sécurité a œuvré au règlement pacifique des différends entre États de nombreuses façons. Au cours de son histoire, il a eu recours à divers organes et mécanismes – tels que, notamment, les bons offices et la médiation –, qui ont contribué à renforcer l'état de droit.

Comme on l'a souvent souligné, de très nombreux différends portent sur la revendication de droits juridiques tels qu'ils sont perçus, c'est-à-dire qu'ils ont pour origine des divergences sur l'interprétation de telle ou telle règle ou ensemble de règles du droit international. Par conséquent, le Conseil de sécurité devrait renforcer encore sa capacité institutionnelle de prévenir l'apparition de situations qui menacent la paix et la sécurité internationales. En particulier, il devrait s'efforcer d'aider les parties à un différend à le résoudre conformément aux procédures prévues dans la Charte, en insistant sur la recommandation qui figure au paragraphe 3 de l'Article 36 et qui stipule que les différends d'ordre juridique doivent être soumis à la CIJ. De surcroît, le Conseil peut encourager encore le Secrétaire général à utiliser davantage et efficacement toutes les modalités et instruments diplomatiques dont il dispose au titre de la Charte pour régler pacifiquement les différends entre les États.

Les avis consultatifs de la CIJ contribuent aussi de façon significative à renforcer l'état de droit au niveau international, de même que le respect des décisions de la Cour, point sur lequel le Conseil est appelé à jouer un rôle essentiel aux termes du paragraphe 2 de l'Article 94 de la Charte.

Parmi les autres cours et tribunaux internationaux, le Tribunal international du droit de la mer offre aux États la possibilité de régler leurs différends en matière de droit de la mer devant une instance spécialisée, laquelle peut à son tour contribuer à la prévention d'un conflit. L'arbitrage et les autres mécanismes de règlement des conflits contribuent eux aussi de façon significative à cet objectif.

Un autre élément essentiel de la politique du Conseil de sécurité en matière de renforcement de la justice internationale et de l'état de droit consiste à entreprendre un effort concerté pour mettre un terme à l'impunité. La justice pénale internationale a beaucoup évolué ces dernières années. La lutte contre l'impunité pour les crimes les plus graves ayant une portée internationale a bénéficié des travaux de la Cour pénale internationale, des tribunaux ad hoc et des tribunaux mixtes ainsi que des chambres spécialisées des tribunaux nationaux. Le Conseil de sécurité a joué un rôle clef dans la promotion et le renforcement de leurs activités.

Comment le Conseil de sécurité peut-il être encore encouragé à recourir aux moyens de règlement pacifique des différends prévus au Chapitre VI de la Charte? Comment le Conseil peut-il promouvoir encore le rôle fondamental des tribunaux internationaux dans le règlement pacifique des différends? Quels sont les progrès qui ont été réalisés et quelles mesures nouvelles doivent être prises pour renforcer le droit pénal international?

3. Efficacité et crédibilité des régimes de sanctions

Les régimes de sanctions du Conseil de sécurité jouent un rôle nécessaire dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Ce sont des instruments très efficaces pour faire respecter le droit international et ils sont indispensables dans la lutte internationale contre le terrorisme. Les régimes de sanctions ont connu un tournant important lorsqu'on est passé de mesures d'ordre général à des mesures

ciblées plus précises et plus efficaces. Cependant, les sanctions ciblées n'en suscitent pas moins des préoccupations fondamentales sur le plan de la primauté du droit et de ses principes fondamentaux, notamment pour ce qui est des garanties de procédure régulière s'agissant des mécanismes d'inscription sur les listes et de radiation des listes. Ces préoccupations peuvent mettre à mal la crédibilité des régimes de sanctions et, par là, risquent d'en amoindrir l'efficacité. La principale difficulté reste de trouver le juste équilibre entre efficacité et légitimité.

On ne manquera toutefois pas d'ajouter que, depuis le débat de 2006, d'importantes améliorations ont été apportées dans ce domaine. Par exemple, la résolution 1822 de juin 2008 et la résolution 1904 de décembre 2009 constituent des avancées importantes pour le régime de sanctions du Conseil en ce qui concerne Al-Qaida et les Taliban, voire au-delà. La désignation récente d'un médiateur et les améliorations de procédure apportées aux régimes de sanctions constituent des progrès importants en matière de respect des procédures légales, qui est une des composantes fondamentales de l'état de droit. Ces initiatives ont également contribué sensiblement à la réalisation de l'objectif plus général, qui est de veiller au respect du droit, en particulier des droits de l'homme, dans la lutte contre le terrorisme.

De façon concrète, cette évolution renforce-t-elle la légitimité des régimes de sanctions du Conseil de sécurité et leur efficacité d'ensemble? Comment des procédures justes et claires en matière de mécanismes d'inscription sur les listes et de radiation peuvent-elles encore être renforcées de façon à rendre plus efficace l'application proprement dite des sanctions? Comment le Conseil pourrait-il s'assurer davantage que les droits de l'homme sont protégés dans la lutte contre le terrorisme?