

LA COMMISSION DE CONSOLIDATION DE LA PAIX: UN ORGANE AVEC UN AVENIR PROMETTEUR?*

Bénédicte REAL

SOMMAIRE:

I. INTRODUCTION. II. LA GENÈSE DU NOUVEL ORGANE. III. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA COMMISSION. 1. La place de la Commission de consolidation de la paix au sein des Nations Unies. 2. La composition de la Commission. 3. Le mandat de la Commission. IV. LES PREMIERS PAS DE LA COMMISSION DE CONSOLIDATION: BURUNDI ET SIERRA LEONE. V. CONCLUSIONS.

I. INTRODUCTION

Les circonstances historiques de la création de la Charte des Nations Unies, la seconde guerre mondiale, ont empreint le texte d'idéaux relatifs à la paix et à la préservation de celle-ci, mais les rédacteurs sont néanmoins demeurés évasifs sur les questions relatives à la guerre et ses répercussions, comme par exemple la consolidation de la paix.

Les conflits actuels ne correspondent plus à ceux qui existaient en 1945 et qui servirent de référence lors de la rédaction de la Charte. Il ne s'agit plus de différends internationaux relatifs à des tracés de frontières qui aboutissaient à des affrontements entre contingents militaires et ne conduisaient pas nécessairement à l'effondrement des institutions. Actuellement, ce "modèle" est de moins en moins fréquent. En effet, des entités étatiques, souvent le fruit de la colonisation ou de traités de paix, connaissent des troubles internes importants, pouvant aboutir à leur fragmentation. Les conflits sont internes, opposant différentes régions d'un Etat (ex-Yougoslavie) ou différentes ethnies (les différents conflits des Grands Lacs) et ont pour objectif, entre autres, l'indépendance d'une région ou revendiquer le pouvoir. Outre la question des pertes de vies humaines, le pays est débilité dans ses entrailles. Par exemple, le sentiment de nationalité et la confession religieuse deviennent une arme de

* Ce travail a été réalisé dans le cadre des différentes activités du groupe de recherche relatif à "La réforme des Nations Unies", composé de 16 professeurs de différentes universités espagnoles, françaises et italiennes.

guerre, l'économie du pays ne se transforme pas en économie de guerre, mais s'effondre et, dans certains cas extrêmes, le gouvernement disparaît¹.

Face à ses nouvelles situations, les Nations Unies ont dû créer des mécanismes *ad hoc* afin de reconstruire un pays issu d'un tel conflit². Devant les récentes statistiques qui révèlent que plus de 50 % des Etats qui sortent d'une guerre rechutent dans les cinq ans, et suivant la dynamique de réforme impulsée à l'approche des soixante ans des Nations Unies, a été créé un organe consultatif et permanent, nommé "Commission pour la consolidation de la paix", dont le bon fonctionnement est un des futurs défis pour l'Organisation³.

A travers les développements suivant, nous procéderons à une étude dudit organe, en commençant par sa genèse (II) afin de comprendre les différentes étapes qui ont mené à sa création. Puis nous étudierons ses principales caractéristiques (III) dans le but de comprendre le fonctionnement de la Commission et quel sera son rôle. Enfin, nous nous attarderons sur les "premiers pas" du nouvel organe (IV). De l'ensemble des développements seront déduites les conclusions mentionnées à la fin de ce travail (V).

II. LA GENÈSE DU NOUVEL ORGANE

Devant les "nouveaux conflits" et ses conséquences, les Nations Unies, ont dû essayer de trouver des mécanismes afin de permettre la reconstruction d'un Etat à différents niveaux. Dès 1992, dans le rapport intitulé "Agenda

1. Un des cas les plus récents est sans aucun doute le régime instauré par Saddam Hussein en Iraq. La chute du dictateur a provoqué la destruction de l'administration (seul les membres du Baas pouvaient accéder à des postes au sein de celle-ci et du ministère, ce qui créa une administration centralisée au maximum). Il faut en outre préciser que les postes de commandement militaires étaient attribués à des officiers de Tikrit (ville natale de Saddam Hussein), ce qui transforma l'institution en garde rapprochée du président. La fin du régime baasiste laissa l'Iraq dénué de système politique, administratif et militaire. La reconstruction du pays devait et doit toujours être complète.

2. L'action des Nations Unies a souvent été critiquée par la doctrine. Il faut néanmoins relever le fait que dans de nombreux cas, les missions n'avaient pas pour objectif la consolidation de la paix, mais le rétablissement de celle-ci. Les mandats ne permettaient donc pas l'accomplissement de tâches de consolidation. Dans ce sens, voy. BERMEJO GARCÍA, R.; LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E.: "La reforma institucional", *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XXI (2005), p. 135.

3. Voy. ZÚÑIGA GARCÍA-FALCES, N.: "La consolidación de la Paz de Naciones Unidas. Un desafío a la coherencia", *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior*, disponible à l'adresse <http://www.frider.org>

pour la paix”⁴, le Secrétaire général Boutros-Ghali aborda la question de la consolidation de la paix, considérant cependant que celle-ci était une question annexe à la diplomatie préventive, le rétablissement de la paix et le maintien de la paix. Selon le Secrétaire général, “les opérations de rétablissement et de maintien de la paix doivent également définir et étayer des structures propres à consolider la paix ainsi qu’à susciter confiance et tranquillité dans la population”.

Dans ce rapport, il est difficile de marquer une claire différence entre le rétablissement et la consolidation de la paix, bien qu’il soit précisé pour chaque concept des mesures spécifiques à appliquer. Il est également précisé qu’une bonne stratégie de rétablissement de la paix contient nécessairement des mesures afin que cette dernière soit permanente. En 2000, dans le rapport Brahimi⁵, le concept de consolidation de la paix gagna en autonomie. En effet, il y est mentionné que des mesures de consolidation de la paix peuvent être prises indépendamment d’une opération de paix⁶. Les récentes réformes au sein des Nations Unies et la création d’un organe de consolidation de la paix ont définitivement fait de celle-ci, en théorie, un concept autonome.

Dans le document rédigé par le Groupe de Haut niveau⁷, un saut qualitatif est donné: alors jusqu’à présent, au niveau institutionnel n’était proposé que la création de bureaux suite à une opération de paix précise, il est dorénavant question d’un organe permanent afin de combler le vide institutionnel que les rechutes des Etats, qui sortent d’un conflit armé, mettent de plus en plus en évidence. Les experts mentionnent plusieurs idées directrices relatives à ce que devrait être la Commission de consolidation de la paix, que se soit en ce qui concerne sa composition, sa place au sein du système des Nations Unies ou ses missions principales⁸. Quelques semaines plus tard, le Secrétaire général, dans le rapport “Dans une liberté plus grande”⁹, reprend l’idée du groupe de haut niveau de la création de la Commission. A la différence de la question de la composition du Conseil de sécurité, à propos de la-

4. Doc. A/24111 du 17 juin 1992: “Agenda pour la paix. Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix”.

5. Doc. A/55/305, S/2000/809.

6. Doc. A/55/305, p. 7, par. 36.

7. Doc. A/59/565.

8. Pour une étude spécifique de la question, voy. FORMAN, S.: “High Level on Threats Challenges and Change: Recommendation to establish a Peacebuilding Commission”, *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior*, disponible à l’adresse <http://www.fride.org>

9. Doc. A/59/2005.

quelle il fait siennes l'ensemble des propositions du groupe, il diffère quelque peu d'avis pour la création de l'organe relatif à la consolidation de la paix. Il précise dans un document supplémentaire, lequel traite exclusivement du nouvel organe¹⁰, que c'est en consultant les Etats membres que les modifications ont été incorporées.

Lors du sommet de septembre 2005¹¹, les Etats membres, dans le rapport final, affirment à leur tour la nécessité d'instituer un organe chargé de la question de la consolidation de la paix. Les premières indications relatives à la mise en place de la Commission sont données, comme par exemple la création d'un comité d'organisation chargé de l'élaboration des procédures et d'organisation.

Le 20 décembre, en application des articles 7, 22 et 29 de la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité, par l'adoption de la résolution 1945 (2005) institue, en tant qu'organe consultatif intergouvernemental, la Commission de consolidation de la paix, définissant alors les principales fonctions de celle-ci, les réunions qu'elle devrait tenir, ainsi que la composition du Comité d'organisation, qui élaborera le règlement et s'occupera des questions relatives au fonctionnement de l'organe. Quelques jours plus tard, l'Assemblée générale se prononça sur la Commission et, dans la Résolution A/RES/60/180 reprit les dispositions du texte adopté par le Conseil. Devant le doute de la présence de l'ensemble des membres permanents au sein du comité d'organisation ou de certains d'entre eux, la Résolution 1646 (2005) de l'institution restreinte des Nations Unies, précise que tous les membres permanents du Conseil seront membres dudit comité.

A la différence de certaines questions comme l'élargissement du Conseil de sécurité, la création de la Commission de consolidation de la paix s'est effectuée très rapidement, bien que cela soit relatif, si on considère qu'il s'agit de combler un vide institutionnel d'une Organisation créée il y a plus de 60 ans. L'absence d'opposition au sein des Nations Unies, qui a facilité la mise en place de l'organe, peut s'expliquer de plusieurs manières. La plus naïve serait de penser que tous des Etats ont pris conscience de la nécessité de la Commission de consolidation de la paix, et que, de manière responsable, ils ont procédé à sa création. A notre avis, en réalité, les Etats issus du Sud, considèrent opportune la constitution de la Commission. Les Etats développés, et plus particulièrement les membres permanents, quant à eux, ne s'op-

10. Doc. A/59/2005/add.2

11. A/RES/60/1.

posent pas à la création de celle-ci car ils ne voient pas en elle un obstacle à l'exercice de leurs compétences. De ce fait, aucune opposition particulière n'a ralenti ou bloqué le processus de mise en place de l'organe. Demeure néanmoins la question de savoir si l'absence d'opposition est synonyme de réel soutien, sans lequel, la création de la Commission n'aura pas les résultats espérés¹².

Les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité et par l'Assemblée générale, comme les documents précédents, élaborent les caractéristiques principales de la Commission, qui devront être étudiées afin de déterminer si, en théorie, elle pourra mener à bien les missions qui lui seront confiées.

III. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA COMMISSION

La Commission de consolidation de la paix dispose de l'avantage d'être établie plus de soixante ans après la naissance des Nations Unies, ce qui permet donc à ses créateurs de tirer profit de l'expérience passée afin d'en faire un organe efficace. A travers l'analyse des différentes caractéristiques principales de la Commission comme son rôle au sein des Nations Unies, sa composition et les missions qui lui sont attribuées, nous essaierons de déterminer s'il en est ainsi.

1. *La place de la Commission de consolidation de la paix au sein des Nations Unies*

Dans le document de décembre 2004 du Groupe de haut niveau, il est mentionné, comme base juridique pour la création de la Commission, l'article 29 de la Charte relatif aux organes subsidiaires du Conseil de sécurité. Il est également précisé que celui-ci devra préalablement consulter le Conseil économique et social. Telle référence n'est pas faite dans le rapport du Secrétaire général de mars 2005, qui seulement mentionne que ladite Commission, en tant qu'organe intergouvernemental, devrait être créée. Dans un additif au

12. En effet, il ne faut pas perdre de vue que la Commission demeure un organe intergouvernemental, dont le fonctionnement dépend en partie de la volonté des membres des Nations Unies. Voy. SCHNECKENER, U. ; WEINLICH, S.: "The United Nations Peacebuilding. Tasks, Mandate, and Design for a New Institution", *SWP Comments* 38, *september 2005*, German Institute for International and Security Affairs, disponible à l'adresse <http://www.swp-berlin.org>.

Rapport¹³, le Secrétaire général apporte des précisions: il maintient le rôle du Conseil économique et social, soulignant néanmoins que ce rôle devra être secondaire par rapport à celui du Conseil de sécurité, ce qui s'avère logique si l'on veut éviter que deux institutions des Nations Unies traitent d'une question de manière parallèle. Dans le document final du Sommet de 2005, une nouvelle fois, une formulation générique est utilisée, sans qu'il soit fait mention à une base juridique spécifique.

La résolution 1645 (2005) du Conseil de sécurité met fin à toutes les ambiguïtés possibles: agissant en application des articles 7, 22 et 29 de la Charte et "de concert" avec l'Assemblée générale, il décide la création de la Commission. Dit d'une autre manière, le nouvel organe devient un organe subsidiaire, outre du Conseil, de l'institution plénière et non pas du Conseil économique et social comme il était prévu dès fin 2004.

Plusieurs remarques peuvent être faites. Dans un premier temps, le Conseil économique et social s'avère être l'organe qui a été le plus pénalisé par le récent mouvement de réformes. En effet, d'une part, avec la création du Conseil des droits de l'Homme, il s'est vu supprimé un de ses organes subsidiaires les plus importants, la Commission des droits de l'homme. D'autre part, alors qu'il devait avoir un rôle important dans la consolidation de paix, la Commission devant être un de ses organes subsidiaires, il est écarté au profit de l'Assemblée générale. Alors que les pays du Sud réclament un renforcement des actions des Nations Unies au niveau économique et social, ce qui se traduirait par un rôle croissant de l'ECOSOC, c'est la dynamique inverse qui se produit entraînant un renforcement des compétences de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité. On peut alors se demander si les revendications des pays du Sud dans le processus de réforme actuel sont entendues.

Ensuite, le choix de l'Assemblée générale aux dépens de l'ECOSOC peut être néfaste pour la Commission de consolidation de la paix. Le rôle de coordinateur du Conseil économique et social au sein des organismes spécialisés de la famille des Nations Unies et ses relations avec les ONG auraient pu être utiles à la Commission de consolidation de la paix pour l'accomplissement de ses missions. Néanmoins, l'ECOSOC participera tout de même aux tâches du nouvel organe, en intégrant le Comité d'organisation d'une part, et en ayant la possibilité de demander à ladite commission un avis.

Enfin, il faut se questionner sur les relations entre le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et la Commission de consolidation de la paix. Selon

13. Doc. A/59/2005/Add.2 du 23 mai 2005.

les articles 10 et 12 de la Charte, lorsque le Conseil de sécurité “remplit, à l’égard d’un différend ou d’une situation quelconque, les fonctions qui lui sont attribuées [...], l’Assemblée générale ne doit faire aucune recommandation sur ce différend ou cette situation”¹⁴. Omettant le débat relatif à la portée de l’article 12¹⁵, on pourrait d’ores et déjà faire plusieurs remarques: dans de nombreuses situations où la Commission pourra potentiellement agir, le Conseil sera intervenu préalablement (et aura créé des missions de rétablissement de la paix ou de maintien de la paix), et pourra, éventuellement être encore compétent. Le rôle de l’Assemblée sera alors plus que limité. Par contre, le rôle de celle-ci prendra toute son ampleur dans le cas où le Conseil se sera désintéressé d’une situation internationale.

La position de la Commission de consolidation au sein des Nations Unies fait de lui un organe soumis en grande partie du Conseil de sécurité, alors que la proposition initiale de faire intervenir l’ECOSOC aurait peut être limité davantage cette dépendance. Néanmoins, à notre avis, cette prépondérance du rôle des membres du Conseil n’a pas lieu d’être en ce qui concerne à la composition de la Commission.

2. La composition de la Commission

Il a été dès les premiers débats considéré que la composition de la Commission de consolidation de la paix devait être d’un nombre “raisonnablement modeste”. Le rapport du Secrétaire général, apporta une précision supplémentaire: il devait y avoir un nombre égal de membres du Conseil de sécurité que du Conseil économique et social. Aux réticences du Secrétaire général s’ajoutèrent celles des Etats membres qui, utilisant une formule peu précise lors de la rédaction du document final du sommet de septembre 2005, laissèrent sous-entendre que tous les membres permanents du Conseil de sécurité n’allaient pas nécessairement être membres du Comité d’Organisation de la Commission. Cette confusion fut rapidement levée par le Conseil de sé-

14. Article 12, par. 1 de la Charte.

15. De réels débats existent en ce qui concerne l’interprétation des articles 10 et 12 de la Charte: quand doit-on considérer que le Conseil de sécurité traite une question en particulier, l’Assemblée générale peut-elle seulement débattre sur la question alors que le Conseil de sécurité est saisi d’une question en particulier? Qu’en est-il de la résolution 377 (V), dite Union pour la paix ou Résolution Acheson, adoptée en 1950? Doit-on considérer qu’une demande d’avis est “une action” de l’Assemblée? A cette dernière question, la lecture de la résolution 1645 nous fait répondre par l’affirmative.

curité par l'adoption de la résolution 1646 (2006), laquelle précise que tous les membres permanents sont membres dudit organe. Finalement, la Commission est composée d'un Comité d'organisation de 31 membres et d'autres membres¹⁶, invités par ce même Comité, en relation avec la question à traiter.

A t-on obtenu un organe dont la composition est "raisonnable"? La flexibilité de celle-ci ne permet pas de déterminer quel sera le nombre exact de membres, mais seulement de fixer un minimum: 31 membres (le nombre de membres du Comité d'organisation). Les autorités invitées par ledit Comité à participer aux débats de la Commission sont de plusieurs ordres, entres autres, représentants des institutions financières, des organisations régionales et du pays dont la situation est abordée. Néanmoins, en ce qui concerne cette dernière catégorie, la pratique rend complexe leur désignation. Doit-on considérer que ce sont les représentants gouvernaient le pays avant les troubles, ceux d'un gouvernement provisoire, les élus d'institutions provisoires ou les parties qui ont signé le cessez-le-feu, qui représentent le pays?

Le cas du Burundi démontre la complexité de la situation. Pour l'accord de cessez le feu, il y avait près de vingt représentants des différentes ethnies excluant cependant un des mouvements rebelles les plus importants. Dans le cas où la Commission aurait été appelée à intervenir dès la fin du conflit, qui aurait été désigné comme représentant du pays? Dans le cas où le Comité d'organisation désigne un nombre réduit de représentants, n'influence-t-il pas le déroulement des débats? En réalité, dans la pratique, la composition de la Commission, dès lors que des cas particuliers seront traités, risque de se révéler problématique¹⁷, et le nombre de ses membres pourra s'avérer élevé. Ceci ne fera que compliquer la prise de décision¹⁸, si, en

16. Les 31 membres, selon la résolution 1645 (2005) sont répartis de la façon suivante: 7 membres du Conseil de sécurité (dont les 5 permanents); 7 membres de l'ECOSOC; 5 des 10 membres figurant parmi ceux dont les contributions financières aux Nations Unies sont les plus importantes; 5 des 10 membres dont l'apport en contingents et police civile aux missions des Nations Unies est le plus important et 7 membres de l'Assemblée générale.

17. Remarquons que le Secrétaire général, lors de l'établissement de la Commission souligne: "[...] debemos proceder con suma cautela a la hora de establecer grupos para países concretos. Hemos de asegurarnos de que, en relación con cada conflicto, esos grupos reflejen las opiniones de los principales interesados". Voy. "Observaciones formuladas sobre la aprobación del establecimiento de la Comisión de Consolidación de la Paz por la Asamblea General. Nueva York, 20 de diciembre de 2005", disponible à l'adresse <http://www.un.org/spanish/aboutun/sg/mensajes/peacebuilding2005.htm>.

18. Dans le même sens, voy. Le "paper" de *The World Federation of the United Nations Association*, d'avril 2006: "The UN Peacebuilding Commission: A Test of the Reform Agenda", p. 12, où sont repris les propos du ministre des affaires étrangères australien, Gareth Evans: "Any body whose core organizational committee involves 31 states is potentially dysfunctional".

plus, on souligne particulièrement le fait que les avis de la Commission s'adopteront par consensus.

L'influence des membres permanents au sein de la Commission de consolidation de la paix pourrait être redoutée, et les virulents débats actuels en ce qui concerne le manque de représentativité du Conseil de sécurité et son souhaitable élargissement ne font qu'accentuer les craintes. Néanmoins, l'influence des membres permanents, au sein de la Commission est-elle réellement notable? Aurait-il été possible d'éviter leur présence?

Il est évident que la consolidation de la paix traite de questions relatives à la paix, et le Conseil de sécurité, et plus particulièrement les membres permanents ont comme responsabilité principale son maintien. A la lecture de la Charte, et afin de rester fidèle à la philosophie de celle-ci, il nous paraît difficile de ne pas intégrer ces membres dans le Comité d'organisation de la Commission. Sur le plan politique, une remarque similaire peut être faite. Comme nous l'avons déjà souligné, dans de nombreuses situations, la Commission sera appelée à intervenir dans des situations où préalablement le Conseil de sécurité sera intervenu. Pour une bonne gestion de la situation, il semblerait difficile de ne pas compter avec l'ensemble des membres permanents.

Il pourrait alors être objecté, tel il est fait lors des débats relatifs à la composition du Conseil de sécurité, que, depuis plusieurs années, ce ne sont plus les cinq membres permanents les plus actifs lorsque sont abordées des questions relatives à la paix et à la sécurité internationales, mais de nouvelles puissances industrialisées (Japon et Allemagne) ou des pays émergents. Leur participation se traduit dans les faits par un apport de contingents, d'infrastructures ou de fonds. Le Comité étant composé de cinq des dix pays aux contributions financières les plus importantes, et cinq des dix pays fournissant aux Nations Unies le plus de militaires et de membres de police, on ne peut pas non plus, par ce biais, critiquer la participation des cinq membres permanents.

Enfin, on peut souligner que, dans le Comité d'organisation, il existe un relatif équilibre entre les pays du Nord et du Sud: quatre des membres permanents, ainsi que les cinq pays issus de la liste des plus importantes contributions, sont des Etats du premier monde. Au contraire, les pays fournisseurs de troupes proviennent le plus souvent des pays du Sud. En ce qui concerne les membres provenant de l'ECOSOC et de l'Assemblée générale, du fait que la majorité des membres des Nations Unies sont des Etats du Sud, il semble logique qu'ils soient représentés en plus grand nombre au sein du Comité.

Par conséquent, la flexibilité de la composition de la Commission, accentuée par le fait que les membres du Comité ont un mandat de deux ans re-

nouvelable, permet, à notre avis, en théorie, d'exploiter au maximum les capacités et l'expérience des Etats pour accentuer le potentiel du nouvel organe. Néanmoins, l'adoption des recommandations par consensus est le majeur obstacle à l'efficacité de la Commission.

D'autre part, nous devons également mentionner la création de deux "outils" afin d'aider dans l'accomplissement de sa mission la Commission: le fonds permanent pluriannuel pour la consolidation de la paix après les conflits, financé par des contributions volontaires et un "petit" bureau, selon les termes de la Résolution 1645 (2005), au sein du Secrétariat, chargé d'aider et d'appuyer la Commission. Le fonds permanent a pour vocation principale de remédier à l'absence de capital afin de mettre en place des mesures de consolidation de la paix. Du fait de son existence, la Commission peut réaliser les tâches qui lui incombent rapidement, sans que les Nations Unies aient à organiser au préalable une conférence pour réunir des bailleurs internationaux.

Ce fonds est financé par des contributions volontaires des Etats membres ce qui pourrait être une source de difficultés¹⁹. Néanmoins, selon nous, l'existence de ce fonds perd une partie de sa raison d'être lorsque l'intervention de la Commission dans un pays est tardive, son rôle de pallier à l'absence de liquidité dans une situation urgente n'étant alors plus justifié. En ce qui concerne le bureau au sein du secrétariat, le volume de travail qui lui sera attribué dépendra de celui de la Commission. Dit d'une autre manière, lorsque les Etats feront de cette dernière un organe actif, le bureau aura un volume de travail important, et dans le cas contraire, ses tâches seront limitées. Alors que le secrétariat est en processus de restructuration, la création d'un bureau pourrait être interprétée comme une réelle volonté d'améliorer le système des Nations Unies au niveau des mécanismes de consolidation de la paix.

3. *Le mandat de la Commission*

Les questions ayant trait à la consolidation de la paix sont multiples mais spécifiques à chaque pays: en effet, il est possible que dans un Etat les questions humanitaires soient la principale labeur à effectuer alors que dans un autre, l'appareil étatique dans son ensemble se soit effondré. La consoli-

19. Dans ce sens, voy. *The World Federation of the United Nations Association*, d'avril 2006: "The UN Peacebuilding Commission...", *op. cit.*, p. 9. Remarquons que le budget demandé par le Secrétaire général pour la création du nouvel organe était à l'origine de cinq millions de dollars, il ne fut concédé que 1,5 millions.

dation de la paix ne se limite pas non plus à reconstruire un pays grâce aux fonds récoltés, mais également à préparer celui-ci à devenir, dans le futur, un Etat autosuffisant, indépendant au maximum des aides internationales. Dit d'une autre manière, il s'agit d'élaborer les bases d'un développement durable, dans le respect des valeurs contenues dans la Charte des Nations Unies en particulier le respect des droits de l'homme.

Le caractère multidimensionnel de ce qu'est la consolidation de la paix rend impossible l'établissement d'une liste exhaustive des activités qu'elle recouvre, mais l'étude des différents documents onusiens nous permet de préciser que la préparation d'élections, le renforcement des institutions existantes, le désarmement et la réinsertion, la reconstruction matérielle et l'aide humanitaire sont des composantes de celle-ci. Cette hétérogénéité des tâches à accomplir ne permet pas à un organe, aussi important soit-il, de gérer seul une situation où doivent être adoptées des mesures de consolidation, et les difficultés connues par les Nations Unies par le passé renforcent cette affirmation.

Utilisant ces données, suivant les recommandations du Groupe d'experts, du Secrétaire général, et en application des décisions prises lors du sommet de septembre 2005, le Conseil de sécurité créa un organe consultatif dont la principale mission est la coordination des activités de consolidation de la paix, en plus de l'élaboration, en collaboration avec un bureau d'appui créé au sein du Secrétariat, de "stratégies globales de consolidation". Le nouvel organe devra "réunir tous les intéressés", "proposer des stratégies", "appeler l'attention sur les efforts de reconstruction et de renforcement des institutions", "faire des recommandations et donner des renseignements afin d'améliorer la coordination entre tous les intéressés"²⁰... Son rôle n'est pas de diriger les activités, mais de les orienter en ayant une vision globale de la situation²¹. Deux questions cependant méritent d'être faites: d'une part, qu'en est-il de la fonction d'alerte précoce du nouvel organe, prévue dans le rapport de 2004 des personnalités de haut niveau? D'autre part, à partir de quel moment doit-on considérer que la Commission peut intervenir dans un pays?

Selon le groupe de haut niveau, la Commission de consolidation de la paix aurait du "déterminer quels sont les pays en difficulté et risquant de sombrer dans la déliquescence", et fournir "une aide préventive". Néanmoins,

20. Résolution 1645 (2005), par. 1.

21. Dans ce sens, voy. INTERNATIONAL PEACE ACADEMY FOR THE REGIONAL SEMINARS: "The UN Peacebuilding Commission: Benefits and Challenges. (Background Paper, 6 juin 2006)". Selon ce document, "the PBC must define its 'added value' in relation to existing arrangements".

dans le rapport du Secrétaire général, aucune référence n'est faite à une fonction préventive, et au contraire, il est clairement précisé qu'elle ne devrait pas assumer des fonctions d'alerte précoce ou de contrôle du fait que l'ONU "dispose d'autres mécanismes consacrés à la prévention opérationnelle"²². Le Secrétaire général propose alors la possibilité pour les Etats membres de demander l'avis de la Commission. La résolution 1645 (2005) précise que les Etats membres sont en réalité ceux qui sont concernés par une situation de consolidation de la paix ou ceux "qui se trouvent dans une situation exceptionnelle, sur le point de sombrer ou de sombrer de nouveau dans un conflit"²³.

La question d'un rôle d'alerte précoce ou de contrôle de la Commission, à notre avis, est dénué d'intérêt dans la pratique. La création même de la Commission, du fait qu'elle permet la consolidation d'institutions récentes (avec ou non sa participation), est une forme de contrôle du bon déroulement du processus de rétablissement du développement durable. De plus, dans le cas où la Commission aurait inscrit à son ordre du jour la question de la consolidation de la paix dans un pays et que la situation dans celui-ci se dégraderait, devrait-elle rester silencieuse? Cela paraît difficile. Par contre, il est vrai que dans le cas où la Commission ne serait pas saisie de la question de la consolidation de la paix dans un pays en particulier, et que dans tel pays la situation se dégraderait de façon importante, elle ne pourrait intervenir. Néanmoins, dans ce cas, elle ne devrait pas pouvoir agir (son mandat ne répondrait plus aux nécessités réelles du pays), et il est vrai que d'autres moyens existent afin que le système des Nations Unies réagisse. Toujours est-il qu'il faille que les Etats aient la volonté d'intervenir.

Devant la variété de missions incombant à la Commission, il est important de se demander à partir de quel moment elle devra intervenir (chaque fois, bien entendu qu'elle aura été saisie par un organe des Nations Unies ou un Etat membre). Selon les fonctions qui lui incombent, afin d'augmenter son efficacité, il serait préférable que la Commission agisse dès le début des opérations relatives à la création des institutions, à l'aide humanitaire ou pour appliquer les stratégies prévues. Dans ce cas, l'existence d'un fonds, permettant une disponibilité de liquidité immédiate est pleinement justifié.

Une action moins rapide de la Commission, à notre avis, serait moins fructueuse. En effet, l'intervention du nouvel organe une fois que certaines mesures ont été prises, comme par exemple la célébration d'élections ou le désarmement des milices, même si on ne peut que saluer les efforts qu'elle

22. Rapport additif, Doc. A/59/2005/add.2, par. 17.

23. Résolution 1645 (2005), par. 12, a et b.

pourra fournir, limitera la portée de ces décisions: dans un pays où depuis plusieurs mois les bailleurs internationaux, les fournisseurs d'aide humanitaire, les juristes, agissent de manière éparse, la Commission pourra-t-elle asseoir son autorité? Et ses compétences auront-elle été utilisées à son maximum? D'un autre côté, la tâche du nouvel organe serait simplifiée du fait qu'elle n'aurait pas à diriger les premières mesures, souvent les plus complexes. Il pourrait être créé l'illusion d'une grande efficacité de la Commission, alors qu'en réalité, elle se serait investie dans la consolidation de la paix d'un pays de manière timide.

De la même manière, l'application tardive des stratégies globales de consolidation de la paix (si celles-ci sont réellement élaborées), serait rendue plus complexe, et pourrait voir leur efficacité réduite. En conclusion, le mandat de la Commission recouvre une variété importante d'activités, bien qu'il faille souligner que le caractère consultatif de l'organe et sa fonction de coordination limitent ses actions. L'absence de concrétisation vis à vis des actions de la Commission, et le manque de précision relatif au moment le plus opportun pour qu'elle fasse savoir ses premières recommandations (après avoir été saisie à cet effet) rend le nouvel organe très dépendant de la volonté politique des différents acteurs internationaux, en particulier les membres de Nations Unies. Seule la pratique, et le temps²⁴, pourront déterminer si les Etats se référeront à la Commission à de nombreuses reprises et pour des situations où les tâches à accomplir sont importantes.

IV. LES PREMIERS PAS DE LA COMMISSION: BURUNDI ET SIERRA LEONE

Les premiers pas de la Commission de consolidation de la paix vont être déterminants afin d'évaluer son efficacité, mais également d'établir une pratique permettant de répondre aux incertitudes qui peuvent naître de la lecture des différents documents instituant la Commission. Cependant, il est nécessaire de souligner que la celle-ci ne sera pas "une solution miracle" aux situations où il sera nécessaire de consolider la paix, mais plutôt un outil supplémentaire aux mains de la Communauté internationale.

24. Dans ce sens, voy. INTERNATIONAL PEACE ACADEMY FOR THE REGIONAL SEMINARS: "The UN Peacebuilding Commission...", *op. cit.*, p. 3. Les résultats de l'efficacité des mesures de consolidation de la paix devront être évaluées, non pas sur quelques années, mais des décennies, voire des générations.

En effet, d'une part, la Commission est un organe intergouvernemental créé en application de l'article 29 de la Charte. Dit d'une autre manière, il ne s'agit pas d'une institution supranationale avec une volonté indépendante, mais un organe qui dépend de la bonne volonté de ses membres. D'autre part, elle n'a qu'une compétence consultative et ne dirige pas les opérations: elle les supervise autant que les acteurs internationaux le lui permettent.

Il faudra être prudent au moment de qualifier l'œuvre de la Commission comme un succès ou un échec. Selon les cas qu'elle sera emmenée à traiter, il existera plus ou moins de difficultés suivant la complexité de la situation dans le pays. La première interrogation est celle du moment opportun pour saisir la Commission. Serait ce dès la signature du cessez-le-feu? Dans ce cas là, et s'il existe encore des combats isolés, devra-t-elle et pourra-t-elle agir? Dans le cas où la Commission n'est pas saisie à temps, que ses efforts sont vains et que le pays retombe dans le chaos des combats, ne s'agirait-il pas d'un échec? Peut-on considérer que le nouvel organe échoue par omission? Au contraire, s'il ne s'aventure pas à traiter des situations complexes, mais se limite à des cas plus "simples", devra-t-on considérer, en cas de bons résultats que ses entreprises sont couronnées de succès?

Pour les premiers travaux de la Commission, il a été considéré que les situations traitées ne devraient pas être d'une complexité trop importante et que les chances de succès devraient être élevées²⁵. De même, il a été décidé que le nouvel organe ne devrait s'occuper que de deux ou trois cas par an. Il fut alors décidé que seraient inscrites à son agenda les questions de la consolidation de la paix en Sierra Leone et au Burundi²⁶, tout comme furent exclus, pour le moment, l'étude d'autres cas comme le Liberia²⁷, Haïti²⁸ ou Timor-Leste²⁹.

Le choix des premiers dossiers traités confirment nos craintes: au Timor-Leste, la situation étant encore trop instable, l'action de la Commission de

25. Voy. *Security Council Report. Special Research Report. 23 June 2006, n°3. Peace-building Commission*, p. 4. Disponible à l'adresse <http://www.securitycouncilreport.org>

26. Selon la procédure instaurée par la Résolution 1645 (2005) du 20 décembre, par une lettre du Président du Conseil de sécurité du 21 juin 2006 au Secrétaire général, a été sollicité par le Conseil l'avis de la Commission quant à la situation en Sierra Leone et au Burundi. Doc. PBC/OC/1/2

27. Voy. *Security Council Report. March 2006. Liberia*. Disponible à l'adresse <http://www.securitycouncilreport.org>

28. Voy. *Security Council Report. Haiti. May 2006*. Disponible à l'adresse <http://www.securitycouncilreport.org>

29. Voy. *Security Council Report. Timor-Leste. May 2006*. Disponible à l'adresse <http://www.securitycouncilreport.org>

consolidation ne serait sûrement pas couronnée de succès. En ce qui concerne le Liberia, bien que l'option soit contemplée, elle n'est cependant pas retenue. Enfin, il est considéré que la situation en Haïti est trop complexe pour que ce soit un des premiers cas examinés par le nouvel organe³⁰. Les premières questions étudiées par la Commission ont donc été "triées" pour lui assurer de plus grandes possibilités de réussite.

Pourtant, dans ces Etats, certaines questions sont déjà résolues: par exemple, en Haïti, des élections nationales ont été tenues et il est notamment question de renforcer les institutions de l'Etat, la police, l'appareil judiciaire et l'administration publique³¹. Ces compétences ne relèvent-elles pas de la Commission de consolidation de la paix? Devant le manque de sécurité et les multiples défis à relever, il a été préféré le renforcement du mandat de la MINUSTAH en ce qui concerne l'assistance au gouvernement³². Au Liberia, en 2003, une mission onusienne avait été installée afin de remplir plusieurs fonctions: appuyer la transition gouvernementale, permettre le bon déroulement des élections, développer un plan d'action pour le désarmement, la démobilisation et la réinsertion ... Ces missions ont été pour la plupart menées à terme, et depuis la tenue des élections en 2005, le gouvernement du Liberia et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés encouragent le retour de ces derniers dans leur pays³³. Dans ce cas, il est même reconnu par le Conseil de sécurité que l'intervention du nouvel organe pourrait accélérer le processus de reconstruction³⁴.

D'autres questions ont été pour leur part, évitées comme peut l'être celle de la reconstruction en Afghanistan, à propos de laquelle il est seulement mentionné que la Commission "might take on Afghanistan"³⁵, entre autres options, ce qui laisse plus qu'incertain une réelle intervention de celle-ci.

30. Remarquons que dans une analyse relative à la future Commission de consolidation de la paix, celle-ci n'étant alors qu'un projet, le professeur Wallensteen remarque que dans le cas de Haïti, ladite Commission aurait pu, avant 2004, avoir un rôle important. Voy. WALLENSTEEN, P.: "A un Peacebuilding Commission: What Could be its core Functions?", Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), disponible à l'adresse <http://www.fride.org>

31. Voy. Rapport de Secrétaire général S/2006/592 du 28 juillet 2006.

32. Résolution 1702 (2006) du 15 août.

33. Voy. "Liberia: dernier rapatriement volontaire de réfugiés depuis deux camps de Guinée", Centre de Nouvelles des Nations Unies. 5 septembre 2006. Disponible à l'adresse <http://www.un.org/apps/newsFr/printnewsF.asp?nid=12882>

34. Voy. *Security Council Report. March 2006. Liberia*. Disponible à l'adresse <http://www.securitycouncilreport.org>

35. Voy. *Security Council Report. February 2006. Afghanistan*. Disponible à l'adresse <http://www.securitycouncilreport.org>

La Commission de consolidation de la paix a donc été chargée d'intervenir dans deux cas particuliers: le Burundi et Sierra Leone. En ce qui concerne le Burundi, frontalier du Rwanda et semblable à ce dernier à différents niveaux, ce pays a connu depuis son indépendance en 1962 de nombreuses périodes de conflits, engendrant la pauvreté et la détérioration du système étatique. Néanmoins, depuis le début de la période de transition en novembre 2001, plusieurs étapes essentielles pour la reconstruction du pays ont été franchies: depuis le 26 août 2005, le président Pierre Nkurunziza est à la tête du pays, les élections se sont déroulées dans une ambiance relativement calme, a été mis en place un plan d'actions afin de permettre la démobilisation des groupes armés et leur réinsertion³⁶. Il n'en demeure pas moins que des difficultés persistent encore telles que le retour des réfugiés au pays ou la diminution de l'aide humanitaire, encore nécessaire³⁷ jusqu'à ce que le pays devienne autosuffisant.

En ce qui concerne la Sierra Leone, le pays, qui était la cible de nombreux conflits internes depuis 1991 suite à la guerre au Liberia, recouvra une stabilité relative à partir de 1999 avec la signature des accords de Lomé. Fut alors établie la MINUSIL (mission des Nations Unies en Sierra Leone) chargée de coopérer avec le gouvernement lors de l'application des accords de paix. De même, la mission avait pour compétences, entre autres, celle de procéder au désarmement et à la réinsertion des milices³⁸ et celle de former la police locale de Sierra Leone. Ont également été créés, respectivement en janvier et mai 2002, le Tribunal spécial pour la Sierra Leone³⁹ et une Commission pour la vérité et la réconciliation. De manière parallèle, des élections démocratiques ont été tenues dès 2002. A partir du 1er janvier 2006, après la

36. Voy. FREY, W. ; BOSHOFF, H.: "Burundi's DDR and the Consolidation of Peace", *African Security Review*, vol. 14, n°4 (2005). Disponible à l'adresse <http://www.issafrica.org/pubs/ASR/14No4/AWFrey.htm>

37. Selon un rapport de la Banque mondiale, en ce qui concerne l'aide humanitaire et au développement au Burundi, "la communauté internationale s'est engagée et désengagée tour à tour". En effet, en 10 ans, elle a été réduite au tiers. Il a fallu que soient fournis des efforts importants pour qu'en 2004 les bailleurs investissent de nouveau dans le pays. Voy. BRACHET, J.; WOLPE, H.: "Développement et consolidation de la paix: le cas du Burundi". Disponible à l'adresse http://siteressources.worldbank.org/INTCPR/Publications/20865114/Le_Cas_du_Burundi.pdf

38. Il fut considéré en janvier 2002 que le processus de désarmement et de réinsertion avait été accompli. Voy: "Sierra Leone: près de 360 combattants remettent leurs armes à l'ONU", *Centre de Nouvelle de l'ONU*, 2/01/02. Disponible à l'adresse <http://www.un.org>

39. Pour une étude de ledit tribunal, voy. BLANC ALTEMIR, A.: "El Tribunal especial para Sierra Leona: un instrumento contra la impunidad por las violaciones graves del Derecho internacional humanitario", *A.D.I.*, vol. XIX (2003), pp. 101-137.

fin du mandat, maintes fois reconduit, de la mission des Nations Unies, a été mis en place un bureau des Nations Unies chargé de coordonner les activités humanitaires et de développement dans le pays.

Il n'y a aucun doute sur le fait que ces deux pays sont dans une situation de post-conflit: des élections démocratiques ont été tenues, avec la création d'institutions, la réinsertion des combattants... Certes des difficultés persistent, mais les bases d'un système institutionnel ont été élaborées depuis plusieurs mois. Il est alors légitime de se questionner sur le rôle exact de la Commission⁴⁰. En réalité, il semblerait que pour le moment, il soit préféré, pour la préparation d'élections ou la mise en place d'institutions, le recours à une mission pour la paix avec un mandat prévu à de tels effets. La Commission n'apparaît donc pas comme l'organe qui, une fois le cessez-le-feu établi, agira, mais interviendra en réalité plus tard, lorsque le processus de stabilisation aura commencé, pour poursuivre les efforts de la Communauté internationale au niveau économique humanitaire...⁴¹

La Commission, comme son mandat le précise est donc l'organe qui est chargé de "consolider" la paix. De la même manière, dans les deux cas du Burundi et de la Sierra Leone, elle permettra que la Communauté internationale ne se désintéresse pas immédiatement de la question. Néanmoins, dans le long terme, seuls les événements futurs pourront affirmer ou infirmer cette donnée. Par contre, le rôle catalyseur de la Commission, dans le sens où elle pourra être le forum de rencontre de l'ensemble des acteurs internationaux impliqués dans la reconstruction d'un pays, perd de son utilité. En effet, cette fonction est avant tout essentielle afin d'intervenir le plus efficacement possible dès le début de la reconstruction du pays.

L'efficacité de la Commission de consolidation de la paix ne devra donc pas être évaluée uniquement par rapport aux questions qu'elle traite, mais également par rapport à celles qu'elle serait susceptible de traiter, mais dont

40. On pourrait également considérer que les deux pays ont été choisis selon leur situation géostratégique, bien que cela demeure, à notre avis secondaire. En effet, la consolidation de la paix en Sierra Leone pourrait influencer de manière positive la stabilisation de la situation au Liberia, pays frontalier. De la même manière, l'intervention de la Commission au Burundi, situé dans la région des Grands Lacs serait également bénéfique pour la zone, prenant en compte la fragile paix dans des pays comme la République Démocratique du Congo ou le Rwanda.

41. Pour une étude spéciale des besoins au Burundi, voy. EVANS, G.: "What difference Would the Peacebuilding Commission Make: The Case of Burundi. (Presentation to EPC/IRRI Workshop on Peacebuilding Commission and Human Rights Council, Brussels, 20 January 2006)". International Crisis Group, disponible à l'adresse <http://www.crisis-group.org/home/index.cfm?id=39036&l=1>.

elle a été écartée, ou de la difficulté de celles-ci. Une fois de plus, tout dépendra de la volonté des Etats à recourir au nouvel organe, et de la non-réticence de ceux-ci à lui demander son avis. Etant un organe intergouvernemental consultatif, il n'appartiendra qu'aux Etats de lui créer une place au sein du système onusien ou en faire un organe rapidement obsolète. En prenant également en compte le fait que ce sont des acteurs internationaux divers qui participeront au succès (ou non) de la Commission, la tâche de celle-ci s'avère donc particulièrement complexe. Seuls les résultats à moyens et longs termes nous éclairerons sur son caractère efficient.

V. CONCLUSIONS

Bien que la Commission de consolidation de la paix ne soit en fonctions que depuis quelques mois, l'étude de son processus de création, ses caractéristiques principales, tout comme ces premiers pas, nous permettent d'ores et déjà de faire plusieurs remarques. Avant tout, il ne fait aucun doute que ce nouvel organe comble un vide institutionnel au sein de l'Organisation, et que, s'il est utilisé de façon correcte, il permettra de renforcer les capacités des Nations Unies, mais également de favoriser la consolidation de la paix dans les pays affectés. Néanmoins, selon nous, le processus de création "trop rapide" s'explique de deux manières différentes: d'une part, il n'y eu aucune opposition de la part de l'ensemble des membres des Nations Unies, ce qui à notre avis, ne veut pas nécessairement dire que l'organe bénéficiera de leur soutien inconditionnel. D'autre part, les membres permanents ne semblent pas voir le nouvel organe comme un facteur limitant leurs compétences.

En effet, dès lors que l'on étudie les caractéristiques principales de la Commission, nous pouvons affirmer que sa place au sein du système des Nations Unies –en tant qu'organe subsidiaire du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale– en fait un organe dépendant en grande mesure du Conseil. En ce qui concerne la composition de la Commission, bien que l'on doive souligner sa flexibilité, qui peut avoir comme résultat une meilleure efficacité de l'organe, nous devons néanmoins déplorer un nombre de membres trop élevé, qui risque de rendre problématique la prise de décision par consensus.

Devant le caractère multidimensionnel des tâches qui correspondent à la consolidation de la paix, l'organe créé a un rôle de coordinateur, ce qui limite les difficultés. Cependant, dans ce cas également, même s'il faut considérer que la participation de plusieurs acteurs internationaux est en soit une réussite, cela risque d'être une difficulté pour la Commission: d'une part, son

autorité ne sera que limitée, et d'autre part, elle dépendra avant tout du bon vouloir de ces acteurs.

En réalité, les premiers pas de la Commission peuvent être considérés comme timides. En effet, alors que les pays qui nécessiteraient son intervention sont nombreux, elle n'a été saisie que pour deux cas considérés comme moins complexes que les autres. Il est encore préféré l'existence de missions des Nations Unies pour débiter les tâches de consolidation de la paix (comme par exemple la démilitarisation) à l'intervention de la Commission. Ceci est, selon nous, révélateur de deux faits: d'une part, la limite entre rétablissement de la paix et consolidation de la paix reste encore floue, et d'autre part, il est fait preuve d'extrême prudence. Cette précaution au moment de conférer des missions à la Commission, si elle est excessive, peut, au lieu de la protéger d'un possible échec, faire d'elle un organe sans autorité, et d'une utilité limitée.

Résumé

Un des premiers résultats du processus de réforme impulsé par le Secrétaire général à l'approche du soixantième anniversaire de la Charte a été la création de la Commission de consolidation de la paix, organe intergouvernemental consultatif, subsidiaire du Conseil de sécurité mais aussi de l'Assemblée générale. L'étude de sa genèse, de ses caractéristiques principales mais également des premières missions qui lui sont confiées, permet de faire une approche approximative des possibles répercussions de son existence au niveau de la consolidation de la paix. Il est mis alors en évidence le fait que les résultats qui sont espérés de la Commission dépendent, avant tout, de la volonté des Etats membres des Nations Unies, mais également des autres acteurs internationaux.

Resumen

Uno de los primeros resultados del proceso de reforma impulsado por el Secretario General con ocasión del sesenta aniversario de la Carta ha sido la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz, órgano intergubernamental consultivo, subsidiario del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General. El estudio de su génesis, de sus características principales, así como de las primeras misiones que le han sido conferidas, permite hacer una aproximación sobre las posibles repercusiones que tendrá su creación al nivel de la consolidación de la paz. Se pone entonces de manifiesto el hecho que los resultados esperados de la Comisión dependen, ante todo, no sólo de la voluntad de los Estados miembros de las Naciones Unidas, sino también de los demás actores internacionales.

