

La Commission de consolidation de la paix

Mémoire réalisé par
Noémie Rigô

Promoteur(s)
Pierre d'Argent

Année académique 2014-2015
Master en droit



Le plagiat entraîne l'application des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens de l'UCL.

Il y a lieu d'entendre par « plagiat », l'utilisation des idées et énonciations d'un tiers, fussent-elles paraphrasées et quelle qu'en soit l'ampleur, sans que leur source ne soit mentionnée explicitement et distinctement à l'endroit exact de l'utilisation.

La reproduction littérale du passage d'une oeuvre, même non soumise à droit d'auteur, requiert que l'extrait soit placé entre guillemets et que la citation soit immédiatement suivie de la référence exacte à la source consultée.*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une oeuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette oeuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

INTRODUCTION

Initialement développé par le sociologue Johan Galtung dans les années septante¹, le concept de consolidation de la paix entre dans le vocabulaire de l'Organisation des Nations Unies en 1992, avec l'« Agenda pour la paix »² du Secrétaire général Boutros Boutros-Ghali³. Treize ans plus tard, les Etats Membres de l'Organisation, réunis à l'occasion du Sommet Mondial de 2005, décident de mettre sur pied un organe onusien spécialement dédié à la consolidation de la paix, la Commission de consolidation de la paix (ci-après, la Commission)⁴.

Avant de procéder à l'étude de cet organe des Nations Unies vieux d'une dizaine d'années seulement – qui constitue le sujet de ce mémoire – et afin de mieux comprendre ses tenants et aboutissants, il semble particulièrement utile de se pencher sur la notion même de consolidation de la paix.

Bien que l'expression « consolidation de la paix » soit couramment utilisée dans la pratique⁵ et qu'elle ait retenu l'attention de nombreux auteurs de doctrine, la définir est loin d'être une chose aisée. Il ne semble en effet pas exister d'unanimité sur ce que recouvre exactement ce concept⁶.

Dans les travaux de Galtung, elle constitue une des trois approches de la paix (aux côtés du maintien et du rétablissement de la paix)⁷ ; cette approche « *focuses on the root causes of the conflict with a view to establishing a sustainable peace* »⁸. Dans son « Agenda pour la paix », B. Boutros-Ghali la définit, quant à lui, comme l'« *action menée en vue de définir et d'étayer les structures propres à raffermir la paix afin d'éviter une reprise des hostilités* »⁹, et en fait la quatrième modalité de gestion des conflits, prolongeant l'action des trois autres¹⁰ : la diplomatie préventive – qui vise à empêcher l'apparition et le développement de différends et,

¹ F. BAETENS et K. KOHOUTEK, « United Nations Peacebuilding Commission », *Max Planck encyclopedia of public international law*, <http://www.mpepil.com>, §9 ; V. CHETAIL, *Post-conflict peacebuilding. A lexicon*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p.1 ; R. PONZIO, « La Commission de consolidation de la paix : origines et pratiques initiales », *Forum du désarmement*, 2007, 2^e numéro, p. 5.

² Référencé dans le système documentaire des Nations Unies sous la cote « A/47/277-S/24111 ».

³ F. BAETENS et K. KOHOUTEK, *op cit.*, §11.

⁴ Cf. *infra*.

⁵ V. CHETAIL, *op cit.*, p. 4.

⁶ V. Chetail évoque ainsi « [t]he recurrent ambiguity of post-conflict peacebuilding », ainsi que “the ongoing debates among policy-makers, practitioners, and analysts as to its exact scope and meaning” (V. CHETAIL, *op cit.*, p. 6).

⁷ *Ibidem*, p. 1.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Rapport du Secrétaire général, « Agenda pour la paix ; diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix », 17 juin 1992, A/47/277-S/24111, § 21.

¹⁰ V. CHETAIL, *op cit.*, p. 2.

le cas échéant, de conflits¹¹, le rétablissement de la paix – qui tente de « *rapprocher des parties hostiles, essentiellement par des moyens pacifiques tels que ceux prévus au Chapitre VI de la Charte des Nations Unies* »¹², et le maintien de la paix – qui, selon la définition de l'ex-Secrétaire général, « *consiste à établir une présence des Nations Unies sur le terrain* »¹³ en y envoyant des forces militaires et de police, voire du personnel civil¹⁴.

On remarquera que, dans la définition de l'ex-Secrétaire général comme dans celle de Galtung, la consolidation de la paix n'intervient qu'après un conflit, puisqu'il s'agit, dans la définition du premier, d'éviter que le conflit ne reprenne et, dans celle du second, de s'attaquer aux causes profondes du conflit. Tous ne s'accordent cependant pas pour dire que la consolidation de la paix ne peut intervenir qu'à la suite d'un conflit ; d'aucuns considèrent, en effet, la consolidation de la paix comme une action qui peut également être menée avant qu'aucun conflit n'ait lieu, à titre préventif¹⁵. Plusieurs auteurs se réfèrent, à cet égard, aux travaux de Michael Doyle et Nicholas Sambanis ainsi qu'à ceux de Charles Call et Susan Cook¹⁶. Ainsi, 'Funmi Olonisakin et Eka Ikpe expliquent que « *Charles Call and Susan Cook also see peacebuilding as encompassing conflict prevention, since they consider it to include all efforts to transform potentially violent social relations into peaceful ones* »¹⁷. D'après Nesi, le débat existe également au niveau des états, certains états préférant voir la consolidation de la paix confinée à l'après-conflit, par crainte qu'elle ne serve de prétexte pour intervenir dans leurs affaires intérieures¹⁸. Au sein de l'ONU, il apparaît que l'acception se limitant à l'après-conflit soit celle qui prévale¹⁹, voire la seule²⁰. Pour plus de clarté,

¹¹ « Agenda pour la paix », § 20.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Dans le RApport de l'ex-Secrétaire Général, ce rôle est rempli par la diplomatie préventive. En effet, selon lui, « *[l]a diplomatie préventive vise à éviter une crise ; la consolidation de la paix après les conflits vise à éviter qu'elle ne se reproduise* » (« Agenda pour la paix », §57).

¹⁶ Voy. not. 'F. OLONISAKIN et E. IKPE, « The United Nations Peacebuilding Commission: problems and prospects », *Peacebuilding, power, and politics in Africa*, sous la dir. de D. Curtis et G. Dzinesa, Athens, Ohio University Press, 2012, p. 141 ; R. PONZIO, *op cit.*, p. 5.

¹⁷ 'F. OLONISAKIN et E. IKPE, *op cit.*, p. 141.

¹⁸ G. NESI, « The UN Peacebuilding Commission », *The Italian yearbook of international law*, 2005, p. 43.

¹⁹ 'F. OLONISAKIN et E. IKPE, *op cit.*, p. 141.

²⁰ R. PONZIO, *op cit.*, p. 5. Voy. aussi, en sus de la définition de l' « Agenda pour la paix », celle du RApport BRAhimi: « *action menée après les conflits, en vue de reconstituer des bases propres à affermir la paix et de fournir les moyens d'édifier sur ces bases quelque chose de plus que la simple absence de guerre* » (RApport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, A/55/305-S/2000/809, § 13) (c'est nous qui soulignons). On noteRA que, dans le RApport BRAhimi – tout comme dans l' « Agenda pour la paix » (cf. *supRA*), l'action préventive est assurée par une autre activité (voy. à cet égard le §10 dudit RApport).

l'expression « consolidation de la paix au lendemain de conflits » est parfois utilisée²¹. C'est dans ce sens qu'on entendra la consolidation de la paix dans les lignes qui suivent.

Le débat autour du moment auquel la consolidation de la paix intervient (après un conflit ou également à titre préventif) n'est cependant pas la seule chose qui rende difficile sa définition. En effet, d'une part, celle-ci varie d'une organisation internationale, d'un Etat (ou même d'une entité au sein de cette organisation ou de cet Etat) à l'autre²². Selon Vincent Chetail, « *the way peacebuilding is defined remains highly dependent upon the political motivations [or the mandate²³] of its promoters* »²⁴. D'autre part, au sein de l'ONU, la compréhension de la notion a évolué au fil du temps²⁵.

Malgré tout, il existe un certain consensus sur le fait que la consolidation de la paix au lendemain de conflits est multidimensionnelle²⁶ et implique, par conséquent, des actions dans une multitude de domaines, notamment les domaines de la sécurité, du relèvement socio-économique, des droits de l'homme, de la justice, de la démocratie et de l'état de droit²⁷. De manière plus concrète, le rapport Brahimi donne des exemples d'activités relevant de la consolidation de la paix : « *la consolidation de la paix recouvre, sans se limiter à elles, les activités de réintégration d'anciens combattants dans la société civile, le renforcement de l'état de droit (par exemple par le biais de la formation et de la restructuration de la police locale et de la réforme du système judiciaire et pénal); l'amélioration du respect des droits de l'homme par le biais de la surveillance, de l'éducation, de l'ouverture d'enquêtes sur les mauvais traitements passés et présents; la fourniture d'une assistance technique pour un développement démocratique (notamment une assistance pour l'organisation d'élections et un appui aux médias libres); et la mise en œuvre de techniques de règlement des conflits et de réconciliation* »²⁸.

En trois chapitres, ce mémoire a pour ambition de donner une vue d'ensemble de ce qu'est la Commission de consolidation de la paix. Il se fera d'abord descriptif – en s'intéressant, à la fois, à l'origine de la Commission et à son mandat (Chapitre I), ainsi qu'à son fonctionnement

²¹ Voy., pour un exemple, l'intitulé du titre XI du RApport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, « Un monde plus sûr : notre affaire à tous », 2 décembre 2004, A/59/565.

²² Voy., à cet égard, les exemples donnés par V. Chetail (V. CHETAIL, *op cit.*, pp. 4 à 6).

²³ *Ibidem.*, p. 4.

²⁴ *Ibidem.*, p. 6.

²⁵ *Ibidem.*, p. 3. Voy., sur cette évolution : F. BAETENS et K. KOHOUTEK, *op cit.*, §§11 à 17 ; V. CHETAIL, *op cit.*, pp. 2 à 4.

²⁶ V. CHETAIL, *op cit.*, p. 8.

²⁷ F. BAETENS et K. KOHOUTEK, *op cit.*, §24 ; V. CHETAIL, *op cit.*, p. 8.

²⁸ RApport BRAhimi, §13.

pratique et ses activités (Chapitre II) – et plus critique ensuite – en tentant d’apprécier dans quelle mesure la Commission constitue une plus-value pour le droit international (Chapitre III).

CHAPITRE I – POURQUOI UNE COMMISSION DE CONSOLIDATION DE LA PAIX ?

GENÈSE ET MANDAT.

L'idée de la création d'une commission de consolidation de la paix est apparue pour la première fois dans un rapport de 2004 : le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, « Un monde plus sûr : notre affaire à tous ». Ce Groupe avait été chargé par le Secrétaire Général d'alors, Kofi Annan, d'« *évaluer les menaces [pesant] sur la paix et la sécurité internationales* »²⁹ en ce début de siècle, d'identifier la manière dont l'Organisation des Nations Unies, avec les moyens – institutionnels et politiques – dont elle disposait alors, était à même d'y répondre, et de recommander les réformes s'imposant au sein de l'Organisation afin de pouvoir (mieux) y répondre et ainsi faire en sorte que l'Organisation des Nations Unies remplisse pleinement son rôle de garante de la sécurité collective³⁰. Dans son rapport, le Groupe de personnalités de haut niveau recommande, entre autres changements institutionnels à apporter de manière prioritaire³¹, la création d'une commission dédiée à la consolidation de la paix³². La première section de ce chapitre s'intéresse aux raisons qui ont poussé le Groupe à faire cette recommandation.

L'idée est reprise quelques mois plus tard, en mars 2005, par le Secrétaire général, dans le rapport qu'il rédige en préparation du sommet mondial qui doit avoir lieu en septembre de la même année³³, « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous »³⁴. Les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats Membres, réunis lors de ce sommet, embrasseront également l'idée, puisqu'ils « *décid[eront] d'instituer* » cette commission - comme le reflète le Document final du sommet³⁵. Ce sont, finalement, deux

²⁹ « Un monde plus sûr », note du Secrétaire général, §3.

³⁰ *Ibidem*. A. Adebajo, comme G. Thallinger, fait remarquer que c'est dans la période qui suit l'échec que représente, pour le système de sécurité collective de l'ONU, l'invasion de l'IRAK en 2003 que le Secrétaire général confie ce mandat à un groupe de personnalités éminentes (G. THALLINGER, « The UN Peacebuilding Commission and tRAnsitional justice », *German law journal: review of developments in German, European and international jurisprudence*, 2007, 7^e numéro, p. 681 ; A. ADEBAJO, « Chronicle of a death foretold: the rise and fall of UN reform », *A dialogue of the deaf: essays on Africa and the United Nations*, sous la dir. de A. Adebajo et H. Scanlon, Auckland Park, Jacana, 2006, p. 20).

³¹ « Un monde plus sûr », vue d'ensemble, p. 14

³² « Un monde plus sûr », annexe I (récapitulation des recommandations), § 82 ; dans le RApport même : §263.

³³ RApport du Secrétaire général, « Dans une liberté plus gRAnde : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous », 24 mars 2005, A/59/2005, §3.

³⁴ Pour le passage relatif à la Commission de consolidation de la paix, voir les paRAgRAphes 261 à 265 du RApport. A la demande d'Etats Membres (cf. A/59/2005/Add.2, 4.), le Secrétaire général détailleRA, dans une note additive à ce RApport (A/59/2005/Add.2), les différentes caRActéristiques qu'il propose pour la Commission.

³⁵ Document final du Sommet mondial, §97. Le document est référencé sous la cote A/60/L.1.

résolutions identiques, respectivement, du Conseil de sécurité³⁶ et de l'Assemblée générale³⁷, toutes deux adoptées le 20 décembre 2005 - la première à l'unanimité, la seconde au consensus³⁸ - qui « donneront effet » à cette décision en créant effectivement la Commission de consolidation de la paix³⁹ (ci-après, la Commission).

Du rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement aux résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale qui fondent la Commission (ci-après, les résolutions fondatrices), l'idée de la Commission de consolidation de la paix a subi des transformations. D'une part, la recommandation du Groupe était très succincte et nécessitait de nombreuses précisions ; d'autre part, si l'idée de la Commission a été, de manière générale, bien accueillie par les Etats Membres⁴⁰, il a fallu néanmoins trouver un accord sur les caractéristiques que celle-ci revêtirait. La deuxième section de ce chapitre est, dès lors, consacrée aux caractéristiques principales de la Commission (son rôle, sa composition, son mode de fonctionnement,...) telles qu'elles ressortent des résolutions fondatrices, mais également aux raisons pour lesquelles telle option a été retenue plutôt que telle autre, pour chaque caractéristique donnée. On partira pour cela, chaque fois que cela est possible, de ce qui avait été proposé par le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement.

Le Groupe de personnalités de haut niveau n'a pas seulement proposé la création d'une commission de consolidation de la paix, mais aussi celle d'un « fonds permanent pour la consolidation de la paix »⁴¹ (ci-après, le Fonds) et d'un « bureau d'appui à la consolidation de la paix »⁴² (ci-après, le Bureau d'appui), propositions qui ont également été adoptées par le Secrétaire général⁴³, puis par les Etats Membres⁴⁴. Si ce mémoire est dédié à la Commission de consolidation de la paix, on ne pouvait cependant pas manquer d'y mentionner le Fonds et le Bureau d'appui, ces deux entités formant, avec la Commission, la « nouvelle architecture »

³⁶ S/RES/1645 (2005).

³⁷ A/RES/60/180.

³⁸ Comme l'indiquent les procès-verbaux des réunions lors desquelles ont été adoptées ces résolutions (S/PV.5335 pour le Conseil de sécurité et A/60/PV.66 pour l'Assemblée générale).

³⁹ L'article 1^{er} de ces résolutions indique, en effet, que l'Assemblée générale [le Conseil de sécurité] « décide, de concert avec le Conseil de sécurité [l'Assemblée générale] (...) de créer un organe consultatif intergouvernemental dénommé Commission de consolidation de la paix, pour donner effet à la décision prise lors du Sommet mondial de 2005 ».

⁴⁰ « Dans une liberté plus grande », note explicative du Secrétaire général, §4.

⁴¹ « Un monde plus sûr », §228.

⁴² « Un monde plus sûr », §266.

⁴³ Pour le bureau d'appui : « Dans une liberté plus grande », §114. Pour le fonds : « Dans une liberté plus grande », note explicative, §§23 et 24.

⁴⁴ Document final du Sommet mondial, §§ 103 et 104 ; résolutions 60/180 et 1645 (2005), §§ 23 et 24.

de la consolidation de la paix onusienne⁴⁵. Le Fonds et le Bureau d'appui feront, par conséquent, l'objet de la troisième et dernière section de ce chapitre.

Section 1 – Pourquoi une commission de consolidation de la paix ?

Cette première section s'efforce d'expliquer ce qui a justifié la création de la Commission de consolidation de la paix. Dans un premier paragraphe sont d'abord exposés les éléments du rapport du Groupe de personnalités de haut niveau qui l'ont amené à recommander la création de cette commission. Le deuxième paragraphe s'intéresse, quant à lui, à l'engagement de l'ONU dans la consolidation de la paix, afin d'apporter des explications supplémentaires à celles du Groupe quant à ce qui a motivé la création de la Commission.

§1 – Les raisons appelant la création d'une commission de consolidation de la paix selon le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement

La recommandation du Groupe de personnalités de haut niveau part d'un constat : celui d'un « *vide institutionnel majeur (...) dans (...) le système des Nations Unies* »⁴⁶ au regard de la consolidation de la paix. En effet, avance le Groupe, « *[i]l n'existe [au sein des Nations Unies] aucune entité ayant pour mission de prévenir la déliquescence des Etats et la descente vers la guerre, ou d'aider les pays à réussir leur transition de l'état de guerre à la paix* »⁴⁷. Si le Groupe évoque, dans la partie de son rapport consacrée à la consolidation de la paix⁴⁸, le Conseil de sécurité et le Conseil économique et social, c'est seulement pour mettre en évidence le fait que ces deux organes ne remplissent justement pas cette mission⁴⁹. Il mentionne, à propos du Conseil économique et social, les groupes consultatifs spéciaux pour les pays africains sortant d'un conflit⁵⁰, que ce dernier a mis en place pour la Guinée-Bissau et le Burundi, avec notamment pour objectif d'identifier les besoins de ces pays dans cette situation particulière qu'est la période qui suit une guerre afin d'« *élaborer un programme d'aide à long terme* »⁵¹. Cependant, le Groupe semble dire que ce mécanisme n'a pas

⁴⁵ R. JENKINS, « Organizational change and institutional survival: the case of the UN Peacebuilding Commission », *Seton Hall Law Review*, 2008, 4^e numéro, pp. 1333 et 1334.

⁴⁶ « Un monde plus sûr », §261.

⁴⁷ « Un monde plus sûr », §261.

⁴⁸ Les paAgRAphes 224 à 230 du RAport sont consacrés à la « consolidation de la paix en généRAL », tandis que la partie relative à la Commission de consolidation de la paix se trouve plus loin dans le RAport, aux paAgRAphes 261 à 269.

⁴⁹ « Un monde plus sûr », §225.

⁵⁰ On peut en effet deviner que c'est à ces groupes consultatifs que le Groupe de personnalités de haut niveau fait référence lorsqu'il parle de « *comités spécialement chargés de s'occuper de certaines situations* » créés par le Conseil économique et social (cf. « Un monde plus sûr », §225).

⁵¹ <http://www.un.org/fr/ecosoc/adhocmech/conflict.shtml>.

vraiment été une réussite⁵². Quant au Conseil de sécurité, le Groupe écrit à son égard qu'il se désintéresse d'un pays après le départ des forces de maintien de la paix⁵³. Le Groupe ajoute également que, par ailleurs, la communauté internationale de manière générale (institutions financières internationales incluses) n'est pas mieux équipée s'agissant de remplir cette mission⁵⁴.

Or, la consolidation de la paix est une étape vitale du processus de paix, à défaut de laquelle – indique le Groupe – le conflit risque de reprendre⁵⁵. Le Secrétaire général soulignera, dans son propre rapport, qu'« *[e]nviron la moitié des pays qui sortent d'une guerre retombent dans la violence dans les cinq années qui suivent* »⁵⁶.

Le Groupe de personnalités de haut niveau considère, d'autre part, que « *[l]'ONU a un rôle singulier à jouer dans ce domaine* »⁵⁷, notamment « *du fait de sa légitimité internationale (...) et en raison de l'expérience qu'elle a acquise (...) dans l'organisation des activités d'administration et d'autorité transitoire* »⁵⁸. Et le Groupe de conclure à la nécessité, pour l'ONU, de renforcer ses capacités en matière de consolidation de la paix, et de créer, pour ce faire, un organe onusien qui s'occupe spécifiquement de ce domaine⁵⁹.

On peut s'étonner que les auteurs de la Charte des Nations Unies, étant donné l'importance de la consolidation de la paix afin d'assurer une paix durable dans un pays qui sort de la guerre, et dès lors qu'ils proclament – dans le préambule de la Charte – leur détermination à « *préserver les générations futures du fléau de la guerre* », n'aient pas pensé à inclure directement, parmi les organes qu'ils ont créés, un organe qui s'occupe spécifiquement de la consolidation de la paix. Le Groupe de personnalités de haut niveau l'explique par le fait qu'« *il y a relativement peu de temps que l'ONU intervient dans des conflits qui, dans une large mesure, sont internes* »⁶⁰. Cependant, étant donné que de tels conflits touchent aujourd'hui des dizaines d'états, « *la communauté internationale a manifestement le devoir*

⁵² « Un monde plus sûr », §225. Il est cependant intéressant de noter le commentaire de G. Nesi, selon lequel « *these ad hoc advisory groups provided a sort of model for how the UN could deal with post-conflict situations. (...) they paved the way for the establishment of the PBC.* » (G. NESI, *op cit.*, p. 45).

⁵³ « Un monde plus sûr », §225.

⁵⁴ « Un monde plus sûr », §225.

⁵⁵ « Un monde plus sûr », §224.

⁵⁶ « Dans une liberté plus gRAnde », §114.

⁵⁷ « Un monde plus sûr », §262.

⁵⁸ « Un monde plus sûr », §262.

⁵⁹ « Un monde plus sûr », §263.

⁶⁰ « Un monde plus sûr », §261.

*d'aider les Etats à se donner les moyens d'exercer leur souveraineté de manière efficace et responsable »*⁶¹.

On ne manquera, par ailleurs, pas de remarquer que la lacune identifiée par le Groupe dans l'architecture institutionnelle de l'ONU concerne à la fois la consolidation de la paix « préventive » et la consolidation de la paix au lendemain des conflits.

§2 – L'ONU et la consolidation de la paix

Comme on vient de le voir, c'est l'absence d'une entité onusienne chargée d'aider les Etats sur le point de sombrer dans un conflit, ou qui tentent de s'en relever, à consolider une paix instable qui justifie la recommandation du Groupe de personnalités de haut niveau de mettre en place une commission de consolidation de la paix. Le Groupe explique que la Charte n'a pas créé d'organe spécialement en charge d'aider ces pays car c'est seulement depuis peu que l'ONU intervient dans des conflits qui sont majoritairement internes⁶². En fait, l'ONU n'entreprend pas non plus d'activités de consolidation de la paix depuis très longtemps, ce qui explique aussi que la nécessité d'une telle entité ne se soit pas fait sentir beaucoup plus tôt.

D'après L. Jubilut, l'achèvement de la guerre froide est un des facteurs ayant amené l'ONU à modifier sa conception de la paix et de la sécurité internationales et à commencer à se préoccuper, entre autres, des conflits intra-étatiques⁶³. La fin de la guerre froide voit, dans tous les cas, le nombre de guerres civiles se multiplier⁶⁴ : les grandes puissances des anciens blocs vont retirer leur soutien aux groupes ennemis à l'intérieur d'un même état, y laissant la situation s'aggraver⁶⁵, les anciennes « guerres par procuration » se transformant en véritables guerres civiles⁶⁶ ; d'autre part, de nouvelles guerres vont se déclencher « *where the iron grip of the big powers relaxed and left a vacuum* »⁶⁷.

⁶¹ « Un monde plus sûr », §261.

⁶² « Un monde plus sûr », §261. Cf. *supRA*.

⁶³ L. Jubilut écrit en effet : « *With the advent of human rights, globalization, changes in the concept of sovereignty, and the end of the Cold War, (...) the UN approach to international peace and security was forced to adapt. New concerns arose, such as (1) internal conflicts, (...)* » (L. JUBILUT, « Towards a new jus post bellum: the United Nations Peacebuilding Commission and the improvement of post-conflict efforts and accountability », *Minnesota journal of international law*, 2011, 1^{er} numéro, p. 29) (c'est nous qui soulignons).

⁶⁴ T. MURITHI, « Towards a symbiotic partnership: the UN Peacebuilding Commission and the evolving AU/NEPAD post-conflict reconstruction fRAmework », *A dialogue of the deaf: essays on Africa and the United Nations*, sous la dir. de A. Adebajo et H. Scanlon, Auckland Park, Jacana, 2006, p. 247.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 247.

⁶⁶ D. SALOMONS, « On the far side of conflict: the UN Peacebuilding Commission as optical illusion », *United Nations reform and the new collective security*, sous la dir. de P. Danchin et H. Fischer, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 197.

⁶⁷ *Ibidem*.

C'est également après la guerre froide que l'ONU va commencer à mener des activités de consolidation de la paix. D'une part, le Conseil de sécurité – dont les membres permanents ne sont plus divisés en deux blocs opposés – peut enfin réellement s'atteler à la tâche principale qui lui a été confiée par la Charte des Nations Unies (à savoir, la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales⁶⁸)⁶⁹. D'autre part, les nouvelles expériences en matière de maintien de la paix – rendues possibles par le fait que le Conseil de sécurité a recouvré sa liberté d'action – vont obliger les Nations Unies à s'investir dans l'après-conflit.

La pratique des opérations de maintien de la paix, initialement mise en place pour pallier à l'impuissance du Conseil de sécurité pendant la guerre froide⁷⁰, est maintenue après celle-ci et va même s'intensifier⁷¹. Les opérations de maintien de la paix subissent cependant d'importantes transformations par rapport à ce qui s'était fait jusqu'alors. Si, jusqu'à présent, elles étaient limitées à « *l'interposition entre belligérants ou à l'observation de cessez-le-feu* »⁷², elles vont se voir confier de nouvelles missions, notamment des missions relevant de la consolidation de la paix⁷³. On se rappellera à cet égard que le « concept » de consolidation de la paix a été introduit dans le vocabulaire onusien par le Secrétaire général Boutros-Ghali en 1992, avec son Agenda pour la paix⁷⁴. D'après M. Berdal, “[n]early all of the operations launched since the 1990s have had some ‘peacebuilding’ dimension to their mandates”⁷⁵.

La nécessité de « consolider la paix » a été particulièrement mise en avant à la suite de certaines opérations de maintien de la paix ayant gravement échoué. Le constat a été fait que la signature d'un accord de paix n'empêchait pas le conflit de reprendre. Le Secrétaire général Kofi Annan écrira, en effet, plus tard, que « *plusieurs des événements les plus violents et les plus tragiques des années 90 sont survenus après la négociation d'accords de paix,*

⁶⁸ Charte des Nations Unies, art. 24.

⁶⁹ Puisque, pendant la guerre froide, « le veto (quasi) systématiquement utilisé par celui des deux blocs qui s'estimaient desservi par les mesures envisagées rendait pratiquement impossible toute décision » (J. VERHOEVEN, *Droit international public*, Précis de la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain, Bruxelles, Larcier, 2000, p. 796).

⁷⁰ Joe Verhoeven explique en effet que « [l]’impossibilité d’adopter, par suite du veto, des mesures coercitives a rapidement conduit les Nations Unies à mettre en place des forces dites de maintien de la paix, investies de fonctions de police n’impliquant pas le recours à la force armée » (Ibidem, p. 799).

⁷¹ Ibidem, p. 810.

⁷² J. COT et al., *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, 3^e éd., Paris, Economica, 2005, p. 276.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ Cf. supRA.

⁷⁵ M. BERDAL, « The UN Peacebuilding Commission: the rise and fall of a good idea », *Whose peace? Critical perspectives on the political economy of peacebuilding*, sous la dir. de M. Pugh et al., Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008, p. 358.

comme ce fut le cas en Angola en 1993 et au Rwanda en 1994 »⁷⁶. Le rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies⁷⁷, mandaté par le Secrétaire général⁷⁸ suite à une demande de l'Assemblée générale « *appalled by (...) failed peacekeeping missions during (...) the 1990s* »⁷⁹, incitera par conséquent « *l'Organisation* » à se « *doter (...) de la capacité de contribuer à la consolidation de la paix, aussi bien avant qu'après les conflits (...)* »⁸⁰.

Le processus de consolidation de la paix ne va cependant pas sans difficultés. Le problème le plus important est, sans doute, le nombre important d'acteurs différents engagés dans les efforts de consolidation de la paix⁸¹ et le manque de coordination entre eux⁸². Du côté de l'ONU, interviennent dans la consolidation de la paix : le Département des opérations de maintien de la paix, le Département des affaires politiques – en charge des missions politiques⁸³, mais aussi de la « *coordination des questions liées à la consolidation de la paix* »⁸⁴ – et le Programme des Nations Unies pour le développement⁸⁵, en sus de « *31 autres organismes, fonds et programmes* »⁸⁶. En outre, s'ajoutent aux acteurs onusiens des acteurs extérieurs à l'ONU, telles que des institutions financières internationales, des organisations régionales, des ONG, etc.⁸⁷. Affectent également le relèvement des pays sortant de la guerre : « *the lack of sustained international attention to post-conflict countries once an accord is signed or peacekeepers begin departing* »⁸⁸, l'absence de fonds suffisants – ou, à tout le moins, prévisibles – pour financer les efforts de consolidation de la paix⁸⁹ et « *[the] onerous procedures for reporting to the huge array of donor agencies (...) from which aid is*

⁷⁶ « Dans une liberté plus grande », 114.

⁷⁷ A/55/305-S/2000/809, connu sous le nom de « Rapport Brahimi », du nom du président du Groupe.

⁷⁸ Comme en témoigne l'échange de courrier qui précède le Rapport dans le document répertorié sous la cote A/55/305-S/2000/809.

⁷⁹ D. SALOMONS, *op cit.*, p. 202.

⁸⁰ Rapport Brahimi, §6, f).

⁸¹ T. MURITHI, *op cit.*, p. 245. R. Jenkins fait, quant à lui, cette remarque en considération des acteurs onusiens seuls ; il parle ainsi de la « *proliferation of U.N. entities engaged in various aspects of post-conflict peacebuilding* » (R. JENKINS, *op cit.*, p. 1328).

⁸² 'F. OLONISAKIN et E. IKPE, *op cit.*, p. 141 ; C. MURTHY, « New phase in UN reforms: establishment of the Peacebuilding Commission and Human Rights Council », *International studies: quarterly journal of the School of International studies, Jawaharlal Nerhu University*, 2007, 1^{er} numéro, p. 47 (citant le Secrétaire général) ; R. PONZIO, *op cit.*, pp. 6 et 7.

⁸³ R. AZAR, « La Commission de consolidation de la paix des Nations Unies : premier bilan », *Faire la paix : la part des institutions internationales*, sous la dir. de G. Devin, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, p. 136.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 138. Cette fonction a seulement été attribuée au Département des affaires politiques en 1997 (*Ibidem*).

⁸⁵ R. AZAR, *op cit.*, p. 141 ; R. PONZIO, *op cit.*, p. 6.

⁸⁶ R. PONZIO, *op cit.*, p. 6.

⁸⁷ *Ibidem*, pp. 6 et 7.

⁸⁸ R. JENKINS, *op cit.*, p. 1329. Voy. aussi D. ATWOOD et F. TANNER, « La Commission de consolidation de la paix et la Genève internationale », *Forum du désarmement*, 2007, 2^e numéro, p. 33.

⁸⁹ R. JENKINS, *op cit.*, p. 1329 ; C. MURTHY, *op cit.*, p. 47 (cite le SG).

received »⁹⁰. La création de la Commission de consolidation de la paix vise précisément à répondre à ces difficultés⁹¹.

Section 2 – De l’idée d’origine à la commission finalement mise en place

Cette section vise à expliciter le mandat de la Commission: ce que disent les dispositions des résolutions fondatrices, bien entendu, mais également les négociations ayant abouti à ces dispositions, qui – dans certains cas – ont transformé l’idée de base en quelque chose de complètement différent⁹². En ligne de fond de la plupart de ces négociations, on retrouve les mêmes choses : un Conseil de sécurité qui veut rester seul maître dans son domaine et des états qui craignent que l’on intervienne dans leurs affaires intérieures.

La section est divisée en trois grands paragraphes : le premier concerne la place de la Commission dans l’architecture institutionnelle des Nations Unies – ou, autrement dit, ses rapports avec les organes principaux de l’ONU ; les deuxième et troisième paragraphes s’intéressent quant à eux, respectivement, aux fonctions de la Commission et à sa composition et son fonctionnement.

§1 – Place dans l’architecture institutionnelle de l’Organisation des Nations Unies

La Commission de consolidation de la paix avait été envisagée, par le Groupe de haut-niveau sur les menaces, les défis et le changement, comme un organe subsidiaire du Conseil de sécurité. Le Groupe recommandait, en effet, au Conseil de sécurité de créer cette commission – après consultation du Conseil économique et social – en « *agissant en vertu de l’Article 29 de la Charte des Nations Unies* »⁹³, qui permet au Conseil de sécurité de « *créer les organes subsidiaires qu’il juge nécessaires à l’exercice de ses fonctions* »⁹⁴ (c’est-à-dire, principalement, le maintien de la paix et de la sécurité internationales⁹⁵).

⁹⁰ R. JENKINS, *op cit.*, p. 1329.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² A ce propos, Chesterman écrit d’ailleurs : « *[i]n one sense, the evolution of the Peacebuilding Commission is a fairly typical example of ideas and norms being diluted as they move through the policy and intergovernmental waters* » (S. CHESTERMAN, « From state failure to state-building: problems and prospects for a United Nations Peacebuilding Commission », *Journal of international law and International relations*, 2005-2006, 1^{er} numéro, p. 170).

⁹³ « Un monde plus sûr », § 263.

⁹⁴ Art. 29, Charte des Nations Unies.

⁹⁵ Même si la Charte confère d’autres tâches au Conseil de sécurité (S. WOOD, « United Nations, Security Council », *Max Planck encyclopedia of public international law*, <http://www.mpepil.com>, § 32), ses fonctions principales se rapportent toutefois au maintien de la paix et de la sécurité internationales (S. WOOD, *op cit.*, §18) (dont il a la responsabilité principale conformément à l’article 24 de la Charte).

La Charte ne donne pas de précisions quant à ce que sont ces organes subsidiaires que le Conseil de sécurité – mais aussi les autres organes principaux des Nations Unies, sur base d'autres dispositions⁹⁶ – peut créer⁹⁷. Le Répertoire de la pratique des Nations Unies se contente de dire qu'un organe subsidiaire est un organe créé par un organe principal des Nations Unies, qui détermine – et peut modifier – sa composition, sa structure et son mandat, et qui peut, le cas échéant, le supprimer⁹⁸. L'organe subsidiaire est cependant une entité indépendante de son organe « parent »⁹⁹. En outre, d'après B. Rudolf, « *[s]ubsidiary organs must submit an activities report to their parent bodies* »¹⁰⁰. Au-delà de ça, la pratique en la matière est très diversifiée et ne permet pas d'apporter plus d'éléments à une éventuelle définition¹⁰¹.

La Commission de consolidation de la paix serait donc, dans l'esprit du Groupe de haut niveau, un organe sous le contrôle du Conseil de sécurité. Cela semble effectivement logique dès lors que l'on conçoit la consolidation de la paix comme relevant du maintien de la paix et de la sécurité internationales¹⁰².

La proposition du Groupe n'a cependant pas été accueillie à bras ouverts par tous les Etats Membres. Certains Etats – principalement des pays en voie de développement, selon Jenkins¹⁰³ – se sont en effet opposés à l'idée de placer la nouvelle commission sous l'autorité du Conseil de sécurité¹⁰⁴, invoquant le manque de représentativité¹⁰⁵ et de transparence de

⁹⁶ L'article 22 confère en effet cette possibilité à l'Assemblée générale, et l'article 68 au Conseil économique et social (B. RUDOLF, « United Nations Committees and Subsidiary bodies, System of », *Max Planck encyclopedia of public international law*, <http://www.mpepil.com>, §3), « *although the latter provision does not mention 'subsidiary organs' explicitly* » (A. PAULUS et M. LIPPOLD, « Article 7 », *The Charter of the United Nations. A commentary*, sous la dir. de B. Simma, D. Khan, G. Nolte et A. Paulus, Oxford, Oxford University Press, 2012, § 17). Quant aux autres organes principaux, cette possibilité leur est offerte par l'article 7, du moins c'est ce qu'affirment Paulus et Lippold (*Ibidem*, §§17 et 18).

⁹⁷ *Ibidem*, §13.

⁹⁸ UN Repertory of PRACTICE (n 54) 228, cité dans comm. art. 7 anglais, 13.

⁹⁹ A. PAULUS et M. LIPPOLD, *op cit.*, §15.

¹⁰⁰ B. RUDOLF, *op cit.*, §9.

¹⁰¹ A. PAULUS et M. LIPPOLD, *op cit.*, §14.

¹⁰² Ce n'est pas nécessairement le cas. Comme on l'a vu *supRA*, la consolidation de la paix est multidimensionnelle et recouvre un ensemble de questions qui ne se limite pas à des questions afférentes au maintien de la paix et de la sécurité internationales. D'après G. Nesi, le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement avait envisagé la Commission comme organe subsidiaire du Conseil de sécurité parce qu'il était d'avis que la consolidation de la paix « *belong[ed] mainly to the realm of the maintenance of international peace and security* », mais cette approche a entre-temps fait place à une approche plus large, qui reconnaît le caractère multifonctionnel de la consolidation de la paix (G. NESI, *op cit.*, p. 44).

¹⁰³ R. JENKINS, *op cit.*, pp. 1337-38.

¹⁰⁴ C. STAHN, « Institutionalizing BRAhimi's "light footprint". A comment on the role and mandate of the Peacebuilding Commission », *International organizations law review*, 2005, 2^e numéro, p. 407.

¹⁰⁵ « *The UNSC [is] seen by some as run by an elite club of 15 countries* », écrivent F. Baetens et K. Kohoutek (F. BAETENS et K. KOHOUTEK, *op cit.*, §10).

celui-ci, ainsi que le déséquilibre entre les organes principaux que pourrait engendrer la création de la nouvelle commission sous son autorité¹⁰⁶. Pour certains, elle devrait plutôt dépendre de l'Assemblée générale – plus représentative (notamment des pays en voie de développement)¹⁰⁷ ; pour d'autres encore, du Conseil économique et social – en charge des questions de développement¹⁰⁸.

Le Secrétaire Général va, par conséquent, proposer que la Commission « *rend[e] compte tout d'abord au Conseil de sécurité puis au Conseil économique et social, dans cet ordre, suivant l'évolution de la situation concernant le relèvement* »¹⁰⁹. Ce serait à ces deux organes de déterminer entre eux le moment auquel la Commission passerait de l'autorité de l'un à celle de l'autre¹¹⁰.

Dans le Document final du Sommet mondial de septembre 2005, il est cette fois question qu'elle fasse rapport à l'Assemblée générale¹¹¹, et c'est là la seule indication de son éventuel rattachement hiérarchique à l'un ou l'autre des organes principaux des Nations Unies.

La Commission sera finalement créée en tant qu'organe subsidiaire, à la fois, du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale¹¹², sur la base des articles 7, 22 et 29 de la Charte des Nations Unies¹¹³. Tandis que les articles 22 et 29 octroient le pouvoir de créer des organes subsidiaires à – respectivement – l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, l'article 7 se contente d'ouvrir la possibilité de créer « *[l]es organes subsidiaires qui se révéleraient nécessaires (...) conformément à la (...) Charte* »¹¹⁴, sans toutefois préciser à qui il offre cette possibilité¹¹⁵. Cet article n'exclut donc pas que deux organes principaux créent un organe

¹⁰⁶ C. STAHN, *op cit.*, p. 407.

¹⁰⁷ L'Assemblée générale possède, en outre, une sorte de compétence subsidiaire en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationale. En effet, en vertu de l'article 11, §2 de la Charte des Nations Unies, elle « *peut discuter toutes questions se Rattachant au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont elle auRA été saisie par l'un quelconque des Membres des Nations Unies, ou par le Conseil de sécurité, ou par un Etat qui n'est pas Membre de l'Organisation (...) et, sous réserve de l'Article 12 [c'est-à-dire, pour peu que le Conseil de sécurité ne soit pas saisi du différend ou de la situation], faire sur toutes questions de ce genre des recommandations (...)* ».

¹⁰⁸ F. BAETENS et K. KOHOUTEK, *op cit.*, § 10 ; C. STAHN, *op cit.*, p. 407.

¹⁰⁹ « Dans une liberté plus gRAnde », additif, §25.

¹¹⁰ « Dans une liberté plus gRAnde », additif, §26.

¹¹¹ Document final du Sommet mondial, §99.

¹¹² « *[A]s clearly stated in both resolutions* », écrit Nesi (G. NESI, *op cit.*, p. 45), citant ensuite le premier paRAgRAphe des résolutions fondatrices, dans lequel l'Assemblée générale « *[d]écide, de concert avec le Conseil de sécurité (...), de créer un organe consultatif intergouvernemental dénommé Commission de consolidation de la paix (...)* » (rés. 60/180, art. 1) (c'est nous qui soulignons).

¹¹³ Résolutions fondatrices, art. 1.

¹¹⁴ Art. 7, Charte des Nations Unies.

¹¹⁵ A. PAULUS et M. LIPPOLD, *op cit.*, §21.

subsidaire commun¹¹⁶. B. Rudolf affirme d'ailleurs tout simplement: « *Art. 7 UN Charter allows the creation of subsidiary bodies by a joint action of two or more principal organs* »¹¹⁷. Il est cependant rare que des organes subsidiaires soient créés par plus d'un organe principal¹¹⁸ et, s'il existait déjà au moins un organe subsidiaire commun à l'Assemblée générale et au Conseil économique et social¹¹⁹, la Commission de consolidation de la paix est le premier organe subsidiaire créé conjointement par le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale¹²⁰. D'après Paulus, cette double parenté a pour conséquence que l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité ne peuvent pas modifier la structure de la Commission – ou la supprimer – de manière unilatérale, mais doivent agir conjointement à cet égard¹²¹.

Si la Commission est donc finalement créée en tant qu'organe subsidiaire, à la fois, de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, les résolutions fondatrices prévoient toujours qu'elle ne fasse rapport qu'à l'Assemblée générale¹²². Dans une résolution 1646 (2005)¹²³ – qu'il adopte juste après la résolution concernant la Commission, le Conseil de sécurité décide cependant que la Commission devra également lui présenter le rapport qu'elle présente à l'Assemblée générale, afin qu'il puisse aussi en débattre¹²⁴. « *Thus, – écrit Nesi – the Security Council changed unilaterally the terms of the General Assembly and Security Council resolutions which established the PBC* »¹²⁵.

§2 – Fonctions

Le Groupe de haut-niveau sur les menaces, les défis et le changement avait envisagé, pour la Commission, une mission assez globale, touchant, à la fois, à la prévention – elle devrait identifier les pays risquant de sombrer dans un conflit et mettre en place, avec leurs

¹¹⁶ Paulus et Lippold écrivent: “*Art. 7 (2) does not allow for conclusions regarding the creation of a joint subsidiary organ by the principal organs or the Organization itself* » (comm. art.7 anglais, 21), puis citent Szasz, selon lequel “*there is no reason to exclude that possibility in principle*” (Szasz (n 59) 43, cité dans comm. art. 7 anglais, nbp 91).

¹¹⁷ B. RUDOLF, *op cit.*, §3.

¹¹⁸ *Ibidem*, §28.

¹¹⁹ Le Comité du progRAmme et de la coordination (B. RUDOLF, *op cit.*, §28 ; A. PAULUS et M. LIPPOLD, *op cit.*, §21).

¹²⁰ G. THALLINGER, *op cit.*, p. 684 ; B. WEGTER, « Emerging from the crib: the difficult first steps of the newly born UN Peacebuilding Commission », *International organizations law review*, 2007, 2^e numéro, p. 344 ; G. NESI, *op cit.*, p. 45.

¹²¹ A. PAULUS, « Article 29 », *The Charter of the United Nations. A commentary*, sous la dir. de B. Simma, D. Khan, G. Nolte et A. Paulus, Oxford, Oxford University Press, 2012, §20.

¹²² Résolutions fondatrices, art. 15.

¹²³ S/RES/1646

¹²⁴ Rés. 1646 (2005), §2.

¹²⁵ G. NESI, *op cit.*, p. 49.

gouvernements nationaux, une action préventive à leur égard¹²⁶ – et à l'intervention au lendemain d'un conflit. Concernant cette deuxième dimension, il s'agirait pour la Commission d' « *aider à préparer le passage de l'état de conflit à la consolidation de la paix qui doit suivre ; et, en particulier, [de] mobiliser la communauté internationale aux fins de la consolidation de la paix après les conflits et [d']entretenir son intérêt aussi longtemps que nécessaire* »¹²⁷. Le mandat que le Groupe de personnalités de haut niveau avait imaginé pour la Commission était donc en toute cohérence avec la lacune qu'il avait identifiée au sein de la structure institutionnelle des Nations Unies (qui concernait – on s'en rappellera – à la fois la consolidation de la paix à titre préventif et la consolidation de la paix au lendemain de conflits¹²⁸).

La modification la plus importante que va subir la proposition du Groupe concerne l'aspect préventif de ce mandat. Certains Etats Membres vont en effet s'opposer à ce que la Commission ne se voit attribuer un quelconque rôle préventif¹²⁹. Pour certains auteurs, comme Murithi, ces Etats sont des états non-occidentaux (« *from the global south* »¹³⁰ selon son expression) qui craignent qu'attribuer un tel pouvoir à la Commission ne permette à des Etats que Murithi qualifie de « *more powerful states in the rich north* »¹³¹ d'empiéter sur leur souveraineté¹³². Pour d'autres, comme Ponzio, il s'agit plutôt « *[d]e puissants Etats Membres de l'ONU [qui] (...) s'inquiét[ent] de toute remise en question de la suprématie du Conseil de sécurité dans ce domaine* »¹³³. Mais Ponzio ajoute également que la « *réticence [de ceux-ci] peut aussi s'expliquer par la crainte d'équiper l'ONU de capacités de renseignement qui auraient pu être utilisées contre eux* »¹³⁴. Dans un cas comme dans l'autre, donc, une des craintes des Etats s'étant opposés à ce que la Commission ne joue un rôle de prévention était que la Commission ne soit utilisée pour s'ingérer dans leurs affaires intérieures¹³⁵.

¹²⁶ « Un monde plus sûr », §264.

¹²⁷ « Un monde plus sûr », §264.

¹²⁸ Cf. *supRA*.

¹²⁹ T. MURITHI, *op cit.*, p. 249.

¹³⁰ *Ibidem*.

¹³¹ *Ibidem*.

¹³² *Ibidem*.

¹³³ R. PONZIO, *op cit.*, p. 12. De même, Thallinger évoque à cet égard « *concerns within the UN that the Commission might engage in prerogatives belonging to the Security Council* » (G. THALLINGER, *op cit.*, p. 683).

¹³⁴ R. PONZIO, *op cit.*, p. 12.

¹³⁵ Chesterman parle de « *governments wary that they might be the ones under scrutiny* » (S. CHESTERMAN, *op cit.*, p. 169).

Le Secrétaire général n'a donc pas repris, dans sa propre proposition concernant la Commission, la dimension préventive des fonctions proposées par le Groupe de haut niveau (ce qu'il qualifie de « *fonction d'alerte rapide* »¹³⁶)¹³⁷. Il justifie, cependant, son choix en disant qu'il existe déjà, au sein de l'ONU mais aussi au sein d'organisations régionales, des mécanismes visant à remplir cette fonction, mécanismes qu'il s'agirait plutôt de renforcer¹³⁸. Le Secrétaire général n'enlève toutefois pas à la Commission toute fonction préventive. Outre le fait que, comme il le rappelle, la consolidation de la paix après un conflit est déjà en soi une forme de prévention des conflits¹³⁹, il propose également que les Etats Membres puissent « *solliciter, à n'importe quelle étape, les conseils de la commission ou l'aide d'un fonds permanent* »¹⁴⁰ afin de les aider à « *réduire le risque de conflit, notamment en appuyant leurs efforts visant à renforcer la capacité de l'Etat, en particulier dans le domaine de l'état de droit* »¹⁴¹. Le Secrétaire général protège ainsi la souveraineté des Etats puisque, de cette façon, une « aide préventive » n'interviendrait qu'à leur demande.

Finalement, les Etats Membres choisiront de s'en tenir, pour la Commission, à un rôle lié à la consolidation de la paix au lendemain de conflits seulement¹⁴², et se mettront d'accord pour faire de la Commission un organe consultatif¹⁴³. L'Assemblée générale et le Conseil de sécurité reprennent, dans leurs résolutions, les fonctions sur lesquelles les chefs d'Etat et de gouvernement se sont mis d'accord lors du Sommet mondial¹⁴⁴. Il s'agit de :

- « a) Réunir tous les intéressés afin qu'ils mobilisent des ressources, proposer des stratégies intégrées aux fins de la consolidation de la paix et du relèvement après les conflits et donner des avis en la matière ;
- b) Appeler l'attention sur les efforts de reconstruction et de renforcement des institutions nécessaires au relèvement au lendemain d'un conflit et favoriser l'élaboration de stratégies intégrées afin de jeter les bases d'un développement durable ;

¹³⁶ Additif à « Dans une liberté plus gRAnde », §17.

¹³⁷ S. CHESTERMAN, *op cit.*, p. 169 ; G. THALLINGER, *op cit.*, p. 683. Cf. « Dans une liberté plus gRAnde », §115 ; additif à « Dans une liberté plus gRAnde », §17.

¹³⁸ Additif à « Dans une liberté plus gRAnde », §17.

¹³⁹ Additif à « Dans une liberté plus gRAnde », §16.

¹⁴⁰ Additif à « Dans une liberté plus gRAnde », §18.

¹⁴¹ Additif à « Dans une liberté plus gRAnde », §18.

¹⁴² C. STAHN, *op cit.*, pp. 406-7. Cf. Document final du Sommet mondial, §98.

¹⁴³ Cf. Document final du Sommet mondial, § 97.

¹⁴⁴ Ces fonctions sont énoncées au paRAGRAphe 98 du Document final du Sommet mondial.

c) *Faire des recommandations et donner des renseignements afin d'améliorer la coordination entre tous les intéressés au sein du système des Nations Unies et en dehors, définir les pratiques optimales, aider à obtenir un financement prévisible pour les premières activités de relèvement et prolonger la période de mobilisation de la communauté internationale en faveur de l'entreprise de relèvement au lendemain d'un conflit* »¹⁴⁵.

§3 - Composition et fonctionnement

Ce paragraphe est divisé en deux parties : une première sur la structure et la composition de la Commission (A.), et une seconde sur son fonctionnement (B.).

A. Structure et composition

Le Groupe de haut-niveau avait seulement donné quelques lignes directrices quant à la composition et la structure de la Commission. Celles-ci ont, globalement, été suivies. Le Secrétaire général, les chefs d'état et de gouvernement et, enfin, l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité n'ont fait que développer ces recommandations très succinctes, à quelques exceptions près.

Le Groupe de haut-niveau avait prévu, d'une part, que la Commission « *se réunisse selon des modalités différentes selon qu'il s'agit d'examiner des questions de politique générale ou des stratégies par pays* »¹⁴⁶ et, d'autre part, qu'y soient représentés le Conseil de sécurité, le Conseil économique et social, le pays concerné, le FMI, la Banque Mondiale et les banques de développement régionales, les principaux pays donateurs et, le cas échéant, fournisseurs de contingents et, enfin, les organisations régionales et sous-régionales qui « *interviennent activement dans le pays concerné* »¹⁴⁷.

Concernant les modalités de réunion, les résolutions fondatrices décident que la Commission se réunira sous différentes formes¹⁴⁸ : sous la forme d'un « *Comité d'organisation permanent* »¹⁴⁹ – en charge de l'élaboration du règlement et des questions d'organisation¹⁵⁰ – et sous une autre forme lorsqu'elle tiendra des séances consacrées à un pays en particulier¹⁵¹.

¹⁴⁵ Résolutions fondatrices, §2.

¹⁴⁶ « Un monde plus sûr », §265, b).

¹⁴⁷ « Un monde plus sûr », §265, d) à h).

¹⁴⁸ Résolutions fondatrices, art. 3.

¹⁴⁹ Résolutions fondatrices, art. 4.

¹⁵⁰ *Ibidem*.

¹⁵¹ G. NESI, *op cit.*, p. 46. Cf. résolutions fondatrices, art. 7.

La composition de la Commission doit varier en fonction duquel de ces deux « types » de réunion il s'agit, les réunions consacrées à un pays comprenant tous les membres du Comité d'organisation, en sus de membres additionnels, invités par ce dernier¹⁵².

Le Comité d'organisation est composé de trente-et-un membres, répartis en cinq catégories¹⁵³ : sept membres du Conseil de sécurité, dont des membres permanents, sept membres du Conseil économique et social, élus au sein des groupes régionaux et parmi lesquels des pays qui se sont relevés d'un conflit, cinq pays choisis parmi les dix pays dont les contributions au budget ainsi qu'aux fonds, programmes et organismes de l'ONU sont les plus importantes, cinq pays choisis parmi les dix pays dont les contributions aux missions de l'ONU en termes de contingents militaires et de police civile sont les plus importantes et, enfin, sept pays élus par l'Assemblée générale¹⁵⁴. L'Assemblée générale doit, en élisant ces sept membres, faire en sorte que tous les groupes régionaux, ainsi que les pays qui se sont relevés d'un conflit, soient représentés au Comité d'organisation¹⁵⁵. On ajoutera encore qu'aucun Etat Membre ne peut y siéger au titre de plusieurs catégories¹⁵⁶, et que le mandat de ses membres est de deux ans renouvelable¹⁵⁷.

Quant aux membres des réunions spécifiques à un pays, il s'agit, en sus des membres du Comité d'organisation, de représentants du pays concerné, de représentants « *des pays de la région qui participent aux activités d'après conflit et les autres pays qui prennent part aux opérations de secours ou au dialogue politique* »¹⁵⁸, des organisations régionales concernées, de représentants des pays qui fournissent des ressources importantes, notamment humaines (militaires et membres de la police civile), du principal représentant de l'ONU sur place, s'il y a lieu, et, enfin, de représentants des institutions financières régionales et internationales, s'il y a lieu¹⁵⁹.

¹⁵² Résolutions fondatrices, art. 7.

¹⁵³ Cf. résolutions fondatrices, art. 4.

¹⁵⁴ *Ibidem*.

¹⁵⁵ Résolutions fondatrices, art. 4, e).

¹⁵⁶ Résolutions fondatrices, art. 5.

¹⁵⁷ Résolutions fondatrices, art. 6.

¹⁵⁸ Résolutions fondatrices, art. 7.

¹⁵⁹ *Ibidem*.

En outre, il est prévu qu'un représentant du Secrétaire général, ainsi que des représentants des bailleurs de fonds institutionnels (dont le FMI et la Banque Mondiale), soient invités à participer à toutes les réunions de la Commission¹⁶⁰.

On retrouve, donc, globalement – les deux types de réunions considérés ensemble – les catégories de membres recommandées par le Groupe de personnalités de haut-niveau. Une catégorie fait exception toutefois : les membres élus par l'Assemblée générale, catégorie apparue subitement¹⁶¹ dans les résolutions 60/180 de l'Assemblée générale et 1645 (2005) du Conseil de sécurité. D'après Nesi, la tâche d'élire des membres du Comité d'organisation en suivant certaines directives a été assignée à l'Assemblée générale « *to « rebalance » representation in the Organizational Committee after all components have been elected or selected* »¹⁶². Par ailleurs, *[l]a Commission ayant été [finalement] créée à la fois par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, elle se [devait] d'être représentative des deux organes* »¹⁶³.

On notera encore que le Conseil de sécurité, dans sa résolution 1646 (2005) (déjà évoquée *supra*), a décidé qu'il enverrait ses cinq membres permanents au Comité d'organisation¹⁶⁴. Cette décision est quelque peu problématique. D'une part, elle va à l'encontre des résolutions fondatrices. En effet, comme explicité *supra*, le mandat des membres du Comité d'organisation est de deux ans seulement (bien que renouvelable). Les membres permanents du Conseil de sécurité ont, quant à eux, par définition, un mandat permanent au Conseil de sécurité. La décision du Conseil de sécurité signifie donc que des Etats Membres – les membres permanents du Conseil de sécurité – siègeraient de manière permanente au Comité d'organisation de la Commission, contrairement à l'article 6 des résolutions fondatrices. D'autre part, la question de savoir quels membres du Conseil de sécurité siègeraient au Comité d'organisation a déjà fait l'objet de discussions lors des négociations des résolutions fondatrices, discussions aux termes desquelles aucun accord n'a pu être trouvé, « *the Security Council permanent members advocating their « right » to serve permanently on the new body and the others to oppose it* »¹⁶⁵. Il semblerait que le Conseil de sécurité ait donc, ici aussi,

¹⁶⁰ Résolutions fondatrices, art. 8 et 9.

¹⁶¹ Il n'est en effet question de membres élus par l'Assemblée générale ni dans le Rapport du Secrétaire général (cf. « Dans une liberté plus grande », §117), ni dans le Document final du Sommet mondial de 2005 (cf. §§ 100 et 101).

¹⁶² G. NESI, *op cit.*, p. 47.

¹⁶³ T. BIERSTEKER, « Les perspectives de la Commission de consolidation de la paix », *Forum du désarmement*, 2007, 2^e numéro, p. 47.

¹⁶⁴ Rés. 1646 (2005), art. 1.

¹⁶⁵ G. NESI, *op cit.*, p. 47.

modifié unilatéralement les résolutions présidant à la fondation de la Commission, pourtant adoptées concurremment par le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale¹⁶⁶. Cette décision a d'ailleurs été vue par certains comme « *un moyen détourné d'exercer le veto du Conseil de sécurité dans les couloirs de l'Assemblée générale* »¹⁶⁷ et par d'autres comme une tentative du Conseil de sécurité de « prendre possession » de la Commission¹⁶⁸, pourtant créée comme organe subsidiaire commun à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité¹⁶⁹.

B. Fonctionnement

Les quelques points qui suivent concernent quelques dispositions importantes touchant au fonctionnement de la Commission.

On ajoutera à ces dispositions celle du paragraphe 18 des résolutions fondatrices, qui, si elle vaut la peine d'être mentionnée, ne nécessite pas d'être longuement développée. Le paragraphe 18 prévoit en effet que toutes les décisions de la Commission seront prises au consensus.

1. Ordre du jour ou mécanisme d'activation

Les résolutions décrivent comment l'ordre du jour de la Commission est arrêté. Le paragraphe 12 énonce ainsi à cet égard que « *le Comité d'organisation arrêtera l'ordre du jour de la Commission, en veillant à l'équilibre dans le traitement de la situation des pays appartenant aux différentes régions, conformément aux principaux objectifs de la Commission (...), et en fonction de ce qui suit* », c'est-à-dire en fonction de différentes demandes d'avis, émanant soit du Conseil de sécurité, soit du Conseil économique et social ou de l'Assemblée générale, soit encore d'un Etat Membre sur le point de sombrer dans un conflit ou du Secrétaire général¹⁷⁰. La Commission ne peut donc pas inscrire un pays à son ordre du jour de sa propre initiative¹⁷¹.

Le Conseil de sécurité, le Conseil économique et social, l'Assemblée générale, l'Etat Membre concerné et le Secrétaire général ne peuvent cependant pas tous demander l'avis de la Commission dans les mêmes conditions. Si aucune condition n'est posée aux demandes

¹⁶⁶ Le Conseil de sécurité a donc pris cette décision “*against the will of the General Assembly*”, comme l'écrit Thallinger (G. THALLINGER, *op cit.*, p. 685).

¹⁶⁷ T. BIERSTEKER, *op cit.*, p. 50. Cf. aussi F. BAETENS et K. KOHOUTEK, §4.

¹⁶⁸ T. BIERSTEKER, *op cit.*, p. 50.

¹⁶⁹ Cf. *supRA*.

¹⁷⁰ Résolutions fondatrices, art. 12.

¹⁷¹ D. SALOMONS, *op cit.*, p. 208 ; G. THALLINGER, *op cit.*, p. 689.

d'avis du Conseil de sécurité et du Secrétaire général¹⁷², ce n'est pas le cas pour les demandes d'avis émanant du Conseil économique et social, de l'Assemblée générale et des Etats membres. En effet, dans ces trois derniers cas, l'avis de la Commission ne peut être demandé que si la situation n'est pas déjà inscrite à l'ordre du jour du Conseil de sécurité et si le pays concerné se trouve dans une situation exceptionnelle, sur le point de sombrer ou de sombrer de nouveau dans un conflit¹⁷³. En outre, dans les cas du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale, l'Etat Membre concerné doit avoir exprimé son accord¹⁷⁴.

Nesi s'interroge sur la raison d'être de ces différentes conditions¹⁷⁵. Les conditions imposées à l'Assemblée générale et au Conseil économique et social protègent les Etats d'une intervention non désirée dans leurs affaires intérieures¹⁷⁶. « *However, – écrit Nesi – what these provisions really preserve is the prerogative of the Security Council in the maintenance of international peace and security* »¹⁷⁷.

Le paragraphe 22 recommande, quant à lui, qu'un pays cesse d'être à l'ordre du jour de la Commission « *lorsque les fondements d'une paix et d'un développement durable auront été établis ou lorsque les autorités du pays considéré le demanderont* ».

2. Interactions de la Commission avec certains acteurs de la consolidation de la paix

Une série de paragraphes des résolutions concerne les interactions de la Commission avec les divers acteurs qui gravitent autour d'un pays sortant d'un conflit et où on s'efforce de consolider la paix.

Ainsi, les paragraphes 10 et 11, notamment, demandent que la Commission mène ses travaux, d'une part, en coopération avec les autorités (éventuellement, de transition) du pays concerné et, d'autre part, en consultation avec les organisations régionales et sous-régionales. La collaboration avec les autorités du pays concerné permet d'assurer la prise en main du processus de consolidation de la paix par le pays concerné¹⁷⁸. Le but des consultations avec les organisations régionales est, selon le texte du paragraphe 11, de les associer à ce même processus, dans l'esprit du Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies.

¹⁷² Résolutions fondatrices, art. 12, a) et d).

¹⁷³ Résolutions, fondatrices, art. 12, b) et c).

¹⁷⁴ Résolutions fondatrices, art. 12, b).

¹⁷⁵ Cf. G. NESI, *op cit.*, p. 48.

¹⁷⁶ Nesi écrit en effet que « *[t]hese limitations do meet the concerns of some States, which fear that a request for advice from the PBC could trigger/signal an intervention in their internal affairs* » (*ibidem*).

¹⁷⁷ *Ibidem*.

¹⁷⁸ Résolutions fondatrices, art. 10.

De manière plus générale, le paragraphe 19 note l'importance d'associer les intervenants régionaux et locaux aux travaux de la Commission, et donne des exemples pratiques de modalités de travail qui leur permettraient de participer activement à ses délibérations (notamment l'usage de la visioconférence et les réunions en dehors de New York). La Commission est également encouragée à mener des consultations avec la société civile, les organisations non gouvernementales, ainsi que les entités du secteur privé participant à l'entreprise de consolidation de la paix¹⁷⁹.

3. Sort des documents de la Commission et les articles 16 et 17 des résolutions

Aux termes des résolutions, la Commission doit rendre publics – et accessibles à « *tous les organes et entités compétents, y compris les institutions financières internationales* » – ses recommandations et les résultats de ses délibérations¹⁸⁰. Les organes et entités dont question sont, par ailleurs, invités à donner suite à ses avis, dans la mesure des actions que leur permettent de prendre leurs mandats¹⁸¹.

Les articles 16 et 17 des résolutions, quant à eux, sont assez difficiles à classer sous un quelconque libellé, car leur objet est assez nébuleux. J'ai toutefois choisi de les traiter en même temps que le sort des documents de la Commission car ils semblent indiquer quels sont les destinataires de ses avis. Ils indiquent que « *dans les situations d'après conflit inscrites à l'ordre du jour du Conseil de sécurité et dont celui-ci est activement saisi, en particulier lorsqu'une mission de maintien de la paix des Nations Unies est en cours ou en phase de démarrage, le Conseil étant investi par la Charte de la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, la Commission aura pour vocation première de donner des avis au Conseil lorsque celui-ci lui en fera la demande* »¹⁸², tandis que « *les avis de la Commission tendant à ce que les pays qui passent de la phase de transition qu'est le relèvement à celle du développement ne soient pas relégués au second plan présenteront un intérêt particulier pour le Conseil économique et social (...)* »¹⁸³.

D'après Nesi, le paragraphe 16 est encore une manière de rappeler la prérogative du Conseil de sécurité en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales, les dispositions

¹⁷⁹ Résolutions fondatrices, art. 21.

¹⁸⁰ Résolutions fondatrices, art. 13.

¹⁸¹ Résolutions fondatrices, art. 14.

¹⁸² Résolutions fondatrices, art. 16.

¹⁸³ Résolutions fondatrices, art. 17.

du paragraphe 17 n'ayant été ajoutées que pour faire contrepoids¹⁸⁴. Ces dispositions pourraient également être vues comme une sorte d'adaptation de la proposition du Secrétaire général de placer la Commission sous l'autorité successive du Conseil de sécurité puis du Conseil économique et social, en fonction de l'état du relèvement du pays¹⁸⁵, étant donné que la proposition originale du Secrétaire générale était incompatible avec la décision de faire de la Commission un organe subsidiaire de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité¹⁸⁶. Quoiqu'il en soit, ces deux dispositions ne manquent pas de soulever un certain nombre de questions. Elles peuvent en effet donner l'impression que seuls le Conseil de sécurité et le Conseil économique et social sont destinataires des avis de la Commission. Or, les paragraphes 13 et 14 semblent pourtant clairement indiquer que les avis et recommandations de la Commission sont destinées à toutes les entités auxquelles ils peuvent être utiles. Par ailleurs, une telle interprétation est également difficilement conciliable avec l'article 12 des résolutions : quel serait l'intérêt pour l'Assemblée générale, l'Etat Membre concerné ou le Secrétaire général de demander un avis dont ils ne pourraient pas bénéficier.

Section 3 – Le Bureau d'appui à la consolidation de la paix et le Fonds pour la consolidation de la paix

Les résolutions qui créent la Commission mentionnent également le Bureau d'appui à la consolidation de la paix et le Fonds pour la consolidation de la paix, mais c'est seulement pour charger le Secrétaire général de les créer¹⁸⁷. Ce sera chose faite pour le Bureau d'appui en juin 2006¹⁸⁸. Quant au Fonds, il sera officiellement lancé en octobre 2006¹⁸⁹. Les paragraphes qui suivent s'intéressent à ces deux autres « piliers »¹⁹⁰ de la nouvelle architecture de la consolidation de la paix des Nations Unies.

¹⁸⁴ G. NESI, *op cit.*, p. 48.

¹⁸⁵ Cf. *supra*.

¹⁸⁶ Bien que, pour Nesi, « [f]ar from tackling this issue of the sequential reporting as suggested by the Secretary-General, (...) [a] clear-cut distinction is made between cases that will be dealt by the Security Council (...), and those in which the ECOSOC will play a major role (...) » (G. NESI, *op cit.*, p. 50).

¹⁸⁷ Voy. les articles 23 et 24 des résolutions fondatrices.

¹⁸⁸ E. ELOHO OTOBO, « The new peacebuilding architecture: an institutional innovation of the United Nations », *United Nations reform and the new collective security*, sous la dir. de P. Danchin et H. Fischer, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 213.

¹⁸⁹ Rapport d'activités, 1^e session, 28.

¹⁹⁰ Pour reprendre l'expression de Jenkins (R. JENKINS, *op cit.*, p. 1334).

§1 – le Bureau d'appui à la consolidation de la paix

Le Bureau d'appui est le « secrétariat de la Commission »¹⁹¹ ; il s'agit d'une entité à part, localisée au sein du Secrétariat¹⁹² et dirigée par un Sous-secrétaire général¹⁹³ (qui est donc sous l'autorité directe du Secrétaire général)¹⁹⁴. Le Bureau d'appui a – comme son nom l'indique – « *pour mission principale d'appuyer l'action de la Commission* »¹⁹⁵. Ses activités d'appui à la Commission consistent notamment à rassembler et analyser des informations afin de préparer les réunions de celle-ci¹⁹⁶. Ces informations peuvent, entre autres, porter sur la situation des pays à l'ordre du jour de la Commission¹⁹⁷, sur les ressources financières disponibles pour la consolidation de la paix¹⁹⁸ ou encore sur les pratiques optimales en matière de consolidation de la paix¹⁹⁹.

Cela n'est cependant pas sa seule fonction. Le Bureau d'appui s'occupe également de centraliser les connaissances en matière de consolidation de la paix afin de les rendre disponibles à l'ensemble du système des Nations Unies²⁰⁰. A cet égard, il a créé un « Groupe de haut niveau chargé de la consolidation de la paix », composé de représentants de haut niveau du Département des opérations de maintien de la paix, du Département des affaires politiques, du Programme des Nations Unies pour le développement, du Bureau de la coordination des affaires humanitaires et du Bureau du groupe pour le développement, « *which regularly discusses strategic issues related to peacebuilding and the UN approach* »²⁰¹.

En outre, le Bureau d'appui « *supervis[e] le fonctionnement du Fonds* »²⁰² (comme on le verra *infra*).

¹⁹¹ F. OLONISAKIN et E. IKPE, *op cit.*, p. 143 ; R. JENKINS, *op cit.*, p. 1356.

¹⁹² R. JENKINS, *op cit.*, p. 1335.

¹⁹³ E. ELOHO OTOBO, *op cit.*, p. 215 ; D. SALOMONS, *op cit.*, p. 209.

¹⁹⁴ E. ELOHO OTOBO, *op cit.*, p. 215.

¹⁹⁵ RA1, Annexe V, 1.

¹⁹⁶ G. THALLINGER, *op cit.*, p. 686

¹⁹⁷ F. BAETENS et K. KOHOUTEK, *op cit.*, §30 ; R. PONZIO, *op cit.*, p. 9.

¹⁹⁸ E. ELOHO OTOBO, *op cit.*, p. 215.

¹⁹⁹ *Ibidem*.

²⁰⁰ G. THALLINGER, *op cit.*, p. 690. Jenkins évoque également cette fonction du Bureau d'appui, mais en des termes un peu différents : pour lui, il s'agit de « *refining U.N. peacebuilding doctrine (...) and (...) disseminating these throughout the U.N. system* » (R. JENKINS, *op cit.*, p. 1335).

²⁰¹ B. WEGTER, *op cit.*, p. 352. Ce groupe est également évoqué par Eloho Otobo (E. ELOHO OTOBO, *op cit.*, p. 215).

²⁰² RA1, Annexe V, 1.

§2 – le Fonds pour la consolidation de la paix

Le Fonds a essentiellement vocation à combler les vides en matière de financement des activités de consolidation de la paix, agissant principalement là où il n'existe pas – ou pas encore - d'autres mécanismes assurant ce financement. Ainsi, il va intervenir, non seulement, aux « *tout premiers stades du processus de consolidation de la paix* »²⁰³, avant que « *des conférences de bailleurs de fonds aient pu être organisées et que des mécanismes de financement du type « fonds d'affectation spéciale multidonateurs » aient pu être mis en place* »²⁰⁴, mais aussi lorsqu'il n'existe pas de tel « fonds d'affectation spéciale multidonateurs » ou que, malgré la création d'un tel fonds, les ressources manquent pour des activités considérées comme cruciales pour le processus de consolidation de la paix²⁰⁵. Le deuxième rôle du Fonds est de faire office de catalyseur, c'est-à-dire d'attirer les donateurs et bailleurs de fonds potentiels, afin de permettre le financement à plus long terme du processus de consolidation de la paix²⁰⁶.

Le Fonds est alimenté à l'aide de contributions volontaires²⁰⁷. Celles-ci peuvent provenir d'Etats Membres, d'organisations intergouvernementales ou d'autres sources encore (telles que le secteur privé, par exemple)²⁰⁸. L'« *objectif de financement initial du Fonds* »²⁰⁹ était de 250 millions de dollars américains²¹⁰. Etant donné qu'il s'agit d'un fonds permanent cependant, il doit pouvoir être réapprovisionné régulièrement, de sorte que son mandat prévoit l'organisation de « *campagnes de financement* », qui ont lieu soit annuellement, soit « *lorsque le niveau [des] rentrées [du Fonds] descend en dessous d'un plancher prédéterminé* »²¹¹. Le Fonds répond, par ailleurs, à l'obligation de rendre compte lors de réunions annuelle avec les donateurs²¹².

Les pays pouvant bénéficier du soutien financier du Fonds peuvent être des pays inscrits à l'ordre du jour de la Commission comme des pays qui ne le sont pas²¹³. S'il s'agit d'un pays ne se trouvant pas à l'ordre du jour de la Commission cependant, l'admission aux bénéfices

²⁰³ Mandat du Fonds pour la consolidation de la paix (A/60/984), § 2.3.

²⁰⁴ *Ibidem*.

²⁰⁵ *Ibidem*, § 2.4.

²⁰⁶ *Ibidem*, § 2.1.

²⁰⁷ Mandat, 7.1.

²⁰⁸ *Ibidem*, § 7.1.

²⁰⁹ *Ibidem*, § 7.1.

²¹⁰ *Ibidem*, § 7.1.

²¹¹ *Ibidem*, § 7.2.

²¹² *Ibidem*, § 7.3.

²¹³ RA1, 28. Voy. mandat, 3.1 et 3.2.

du fonds dépend du Secrétaire général et ne peut concerner que des pays « *se trouvant dans des circonstances exceptionnelles et risquant de tomber ou de retomber dans un conflit* »²¹⁴.

La détermination de la somme allouée à un pays admis aux bénéfices du Fonds se fait sur base d'un plan des priorités établi par les autorités du pays concernés et les représentants de l'ONU dans ce pays²¹⁵. Ce plan est ensuite revu par le chef du Bureau d'appui à la consolidation de la paix, qui vérifie que les priorités identifiées ne sont pas déjà couvertes par un autre fonds, programme ou organisme des Nations Unies, ou par une institution financière internationale²¹⁶. C'est ensuite au gouvernement du pays et au représentant en titre des Nations Unies sur place de décider, conjointement et en consultation avec les acteurs locaux intéressés, quels projets pourront être financés par la somme octroyée au pays par le Fonds²¹⁷. Ils doivent, en prenant leur décision, s'assurer que les projets choisis correspondent aux priorités identifiées dans le plan des priorités et ne font pas – ou ne pourraient pas faire – l'objet d'un autre financement²¹⁸. Concrètement, ce sont les autorités nationales qui recevront les fonds, mais les organismes des Nations Unies, les organisations internationales et les organisations non gouvernementales le peuvent aussi, « *en qualité de partenaires d'exécution dans le cadre d'accords de projet* »²¹⁹.

Les responsabilités, au niveau de la gestion, ont été partagées entre le Bureau d'appui à la consolidation de la paix et le Secrétaire général, d'une part, et le Programme des Nations Unies pour le Développement, d'autre part²²⁰. Le Fonds est en fait dirigé par le Sous-Secrétaire général chargé de l'appui à la consolidation de la paix (autrement dit, par le Bureau d'appui) et géré, en pratique, par le Fonds d'affectation spéciale multidonateurs du PNUD²²¹.

Le mandat du Fonds a fait l'objet d'une révision en avril 2009²²². Cette révision était notamment inspirée par l'objectif « *d'améliorer et de maximiser la synergie entre la Commission de consolidation de la paix et le Fonds en améliorant les consultations et le dialogue entre eux.* »²²³

²¹⁴ mandat, 3.2.

²¹⁵ *Ibidem*, § 3.3.

²¹⁶ *Ibidem*, § 3.5.

²¹⁷ mandat, 3.6

²¹⁸ Mandat du Fonds pour la consolidation de la paix (A/60/984), § 3.6.

²¹⁹ *Ibidem*, § 3.7.

²²⁰ *Ibidem*, § 4.

²²¹ F. OLONISAKIN et E. IKPE, *op cit.*, pp. 143 et 144.

²²² F. BAETENS et K. KOHOUTEK, *op cit.*, §32.

²²³ Résolution 63/282 de l'Assemblée générale, adoptée le 17 juin 2009, §2.

CHAPITRE II – LA COMMISSION DE CONSOLIDATION DE LA PAIX EN ACTION.

FONCTIONNEMENT PRATIQUE ET TRAVAIL ACCOMPLI.

Le premier chapitre relatait les raisons pour lesquelles – et la manière de laquelle – la Commission de consolidation de la paix avait été créée. S’il est déjà possible, à la lecture des résolutions ayant présidé à la création de la Commission – ou, en d’autres termes, sur base de son mandat, de se faire une idée du fonctionnement de cet organe dans les grandes lignes, cela n’en reste pas moins très théorique. Ce deuxième chapitre a donc pour objectif d’examiner comment la Commission a mis en pratique son mandat jusqu’à présent. Il est structuré autour de trois gros points : le fonctionnement pratique des différentes configurations de la Commission (Section 1), le travail mené par la Commission (Section 2) et, enfin, (...) les liens qu’elle entretient dans la pratique avec les organes principaux pertinents des Nations Unies (Section 3). Avant d’aborder ces différents points cependant, les lignes qui suivent offrent, à titre d’introduction, un bref aperçu de la « vie » de la Commission jusqu’à présent.

Malgré le souhait des chefs d’Etat et de gouvernement – exprimé dans le Document final du Sommet mondial de septembre 2005 – de voir la Commission commencer ses activités au plus tard le 31 décembre 2005²²⁴, celle-ci n’entrera formellement en fonction qu’en juin 2006²²⁵, avec la première séance de son Comité d’organisation le 23 juin 2006²²⁶.

Conformément au paragraphe 27 des résolutions fondatrices, des mesures sont prises, fin 2009, afin de procéder, l’année suivante, au réexamen des dispositions de ces résolutions²²⁷ : les représentants permanents de trois Etats Membres auprès des Nations Unies²²⁸ sont désignés pour être cofacilitateurs de l’examen²²⁹ et vont mener des consultations, réunions et débats afin de recueillir les opinions des Etats Membres, des parties prenantes et des partenaires²³⁰. Le rapport qui en résulte ne porte pas sur les dispositions des résolutions en tant que telles, mais constitue plutôt une évaluation – après cinq années d’activité – du

²²⁴ DFSM, 105.

²²⁵ F. BAETENS et K. KOHOUTEK, *op cit.*, §2 ; M. BERDAL, *op cit.*, p. 356.

²²⁶ G. THALLINGER, *op cit.*, p. 684. Voy. également le compte-rendu analytique de cette séance (PBC/1/OC/SR.1).

²²⁷ Le paAgRaphe 27 des résolutions fondatrices prévoit en effet « *qu’il seRA procédé cinq ans après l’adoption [des résolutions] au réexamen [de leurs] dispositions (...), afin de s’assurer que celles-ci permettent à la Commission de s’acquitter des fonctions à elle dévolues, et que les décisions relatives à ce réexamen et aux changements qui pourRAient en résulter seront prises suivant la procédure énoncée au paAgRaphe 1 (...)* ».

²²⁸ Il s’agit des représentants permanents de l’Irlande, du Mexique et de l’Afrique du Sud (cf. les lettres adressées aux présidents de l’Assemblée générale et du Conseil de sécurité qui précèdent le RApport des cofacilitateurs).

²²⁹ exam2010, 1.

²³⁰ Cf. le deuxième alinéa des lettres adressées par les cofacilitateurs aux présidents de l’Assemblée générale et du Conseil de sécurité (précédant le RApport des cofacilitateurs). Voy. également à cet égard l’appendice du RApport, qui contient la liste des consultations menées.

« dispositif de consolidation de la paix »²³¹ qu'elles mettent en place, évaluation assortie de recommandations visant à améliorer l'impact de ce dispositif. Les cofacilitateurs du rapport considèrent en effet que la Commission n'est pas arrivée, en 2010, aux résultats qu'on avait espérés au moment de sa création²³². Si le bilan des cofacilitateurs est, donc, plutôt mitigé, *« l'application intégrée de [leurs] recommandations (...) devrait – selon eux – permettre d'insuffler une nouvelle dynamique à la Commission pour qu'elle soit mieux adaptée, plus souple, plus efficace, plus forte, mieux soutenue, plus ambitieuse et mieux comprise »*²³³. A la suite de cet examen, l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité adoptent, respectivement, les résolutions 65/7²³⁴ et 1947 (2010)²³⁵ dans lesquelles ils prient la Commission de leur *« rendre compte dans ses rapports annuels de la suite donnée aux recommandations pertinentes formulées dans le rapport »*²³⁶. Ces résolutions prévoient également qu'un nouvel examen aura lieu cinq ans après leur adoption, soit en 2015²³⁷. Celui-ci est actuellement en préparation.

Section 1 – Fonctionnement pratique des différentes configurations de la Commission

C'est sous trois formes différentes que la Commission de consolidation de la paix mène ses activités : le Comité d'organisation (§1), les réunions spécifiques à un pays (§2) et le Groupe de travail sur les leçons apprises²³⁸. Les deux premières ont déjà été mentionnées dans le premier chapitre. Il s'agit en effet des deux formes de réunions prévues par les résolutions fondatrices. Reste la troisième configuration, le Groupe de travail sur les leçons apprises (§3), qui n'a pas encore été évoqué jusqu'à présent, puisqu'il a été créé par le Comité d'organisation au cours de sa première année d'activité²³⁹. Cette section s'intéresse au rôle concret joué par chacune de ces trois structures, dans le but de comprendre le fonctionnement, en pratique, de la Commission de consolidation de la paix.

§1 – Le Comité d'organisation

Une des critiques faites vis-à-vis du Comité d'organisation dans l'« Examen du dispositif de consolidation de la paix des Nations Unies » mené en 2010 était précisément que, si les

²³¹ Le RAapport s'intitule en effet « Examen du dispositif de consolidation de la paix des Nations Unies. »

²³² Résumé analytique de l'examen 2010, *in limine* ; exam2010, 10.

²³³ Résumé analytique de l'examen 2010, *in fine*.

²³⁴ Résolution A/RES/65/7, adoptée par l'Assemblée générale le 29 octobre 2010.

²³⁵ Résolution S/RES/1947 (2010), adoptée par le Conseil de sécurité le 29 octobre 2010.

²³⁶ rés. 65/7 et 1947 (2010), §4.

²³⁷ rés. 65/7 et 1947 (2010), §5.

²³⁸ E. ELOHO OTOBO, *op cit.*, p. 215; R. AZAR, *op cit.*, p. 139.

²³⁹ Cf. *infra*.

résolutions fondatrices « *donnent à penser qu[e] [le Comité d'organisation] est sensé jouer un rôle important* »²⁴⁰, ce rôle – ainsi que la valeur ajoutée du Comité – n'apparaissent pas encore de manière évidente²⁴¹.

Les résolutions fondatrices sont assez laconiques au sujet du rôle que le Comité d'organisation est appelé à jouer ; elles se contentent d'attribuer au Comité d'organisation les quelques tâches suivantes: « *élaborer le règlement* »²⁴², « *régler les questions d'organisation* »²⁴³, arrêter l'ordre du jour de la Commission en fonction des demandes d'avis reçues²⁴⁴ et inviter les membres additionnels des réunions consacrées à un pays²⁴⁵. A la lecture des rapports d'activité de la Commission, on peut, cependant, remarquer que le Comité d'organisation effectue d'autres activités que celles qui lui sont expressément attribuées par les résolutions fondatrices : il mène, entre autres, un travail de réflexion permanent sur la manière dont la Commission peut mener à bien les différents aspects de son mandat, collabore à l'élaboration du programme de consolidation de la paix des Nations Unies et assume une parties des fonctions confiées à la Commission par les résolutions fondatrices.

Depuis l'examen de 2010, le Comité s'efforce, par ailleurs, de mettre en œuvre les recommandations pertinentes du rapport des cofacilitateurs²⁴⁶.

La suite de ce paragraphe fournit quelques détails quant à certaines des activités susmentionnées du Comité d'organisation. Elle aborde ainsi quelques questions d'organisation importantes dont le Comité s'est occupé (dont l'élaboration du règlement) (A.), ainsi que la question de l'inscription de pays à l'ordre du jour de la Commission (B.). Elle apporte quelques précisions quant au travail de réflexion mené par le Comité vis-à-vis du mandat de la Commission et des meilleurs moyens de le mettre en œuvre (C.), à la contribution apportée par le Comité à l'élaboration du programme de consolidation de la paix des Nations Unies (D.), et à la manière dont le Comité s'est attelé à la mise en œuvre des recommandations issues de l'examen de 2010 (E.). Les fonctions attribuées à la Commission

²⁴⁰ exam2010, 78.

²⁴¹ exam2010, 78.

²⁴² Résolutions fondatrices, §4.

²⁴³ Résolutions fondatrices, §4.

²⁴⁴ Résolutions fondatrices, § 12.

²⁴⁵ Résolutions fondatrices, §7, qui stipule que « (...) outre les membres du Comité d'organisation (...), participeront aux réunions que la Commission consacre à tel ou tel pays, **à l'invitation du Comité** (...) » (c'est nous qui soulignons).

²⁴⁶ Comme on peut le constater à la lecture des RAports d'activité de la Commission se RAportant aux sessions postérieures à l'examen.

par le deuxième paragraphe des résolutions fondatrices, que le Comité d'organisation assume avec les autres configurations de la Commission, seront, par contre, abordées dans la deuxième section de ce chapitre.

A. Questions d'organisation et élaboration du règlement

L'adoption du règlement intérieur de la Commission a été une des premières tâches accomplies par le Comité d'organisation²⁴⁷. Le règlement adopté est cependant un règlement provisoire²⁴⁸, puisqu'il a vocation à être « *revu et modifié si nécessaire en fonction des travaux que mènera la Commission* »²⁴⁹. La Commission veut en effet « [faire] *preuve de souplesse en ce qui concerne ses méthodes de travail* »²⁵⁰.

Certaines questions sont laissées de côté lors de l'adoption du règlement²⁵¹ ; le Comité d'organisation crée un groupe de travail spécialement chargé de s'en occuper²⁵². Celui-ci va s'intéresser à deux questions en particulier. Il va d'abord travailler sur la mise en œuvre du paragraphe 9 des résolutions fondatrices²⁵³. A la suite des travaux du Groupe sur cette question, le Comité d'organisation décide « *d'inviter régulièrement le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, la Communauté européenne et l'Organisation de la Conférence islamique à participer à toutes les réunions de la Commission, à l'exception de certaines réunions du Comité d'organisation qui, de l'avis du Président, en consultation avec les Etats Membres, n'intéresseraient que les Etats Membres* »²⁵⁴. La deuxième question à laquelle le Groupe de travail va s'intéresser est celle des modalités de participation de la société civile aux réunions de la Commission²⁵⁵. Ses travaux vont cette fois donner lieu à l'adoption, par le Comité d'organisation, de directives provisoires sur la participation de la société civile²⁵⁶.

²⁴⁷ Il est en effet adopté lors de la première séance de la première session du Comité d'organisation (cf. le compte-rendu analytique de cette séance (PBC/1/OC/SR.1), §23).

²⁴⁸ Son intitulé (« Règlement intérieur **provisoire** de la Commission de consolidation de la paix ») l'indique d'ailleurs clairement.

²⁴⁹ Règlement intérieur provisoire de la Commission de consolidation de la paix, art. 6.

²⁵⁰ RA1, 42.

²⁵¹ RA1, 6.

²⁵² RA1, 8.

²⁵³ RA1, 8. Pour RAppel, celui-ci prévoit que « *des représentants de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international et d'autres bailleurs de fonds institutionnels seront invités à participer à toutes les réunions de la Commission selon des modalités compatibles avec les dispositions régissant leur fonctionnement* ».

²⁵⁴ RA1, 8.

²⁵⁵ RA1, 8.

²⁵⁶ RA1, 9. Ces directives sont référencées sous la cote PBC/1/OC/12.

Une autre décision, parmi les premières décisions d'ordre organisationnel adoptées par le Comité d'organisation, vaut la peine d'être mentionnée : la création d'un « *groupe de travail chargé d'examiner les enseignements tirés de l'expérience* »²⁵⁷. Ce groupe de travail fait l'objet du troisième paragraphe de cette section.

Par ailleurs, c'est le Comité d'organisation qui adopte les rapports d'activité présentés annuellement pour débat à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité²⁵⁸.

B. L'inscription de pays à l'ordre du jour de la Commission

Le Comité d'organisation a jusqu'à présent inscrit six pays à l'ordre du jour de la Commission conformément au paragraphe 12 des résolutions fondatrices. Il s'agit, par ordre chronologique, du Burundi²⁵⁹, de la Sierra Leone²⁶⁰, de la Guinée-Bissau²⁶¹, de la République Centrafricaine²⁶², du Libéria²⁶³ et de la Guinée²⁶⁴ ; tous des pays africains donc, alors que les résolutions recommandaient un « *équilibre dans le traitement de la situation des pays appartenant aux différentes régions* »²⁶⁵. Cinq des six demandes d'avis ont émané du Conseil de sécurité, agissant lui-même à chaque fois à la demande du pays concerné²⁶⁶. La demande d'avis qui fait exception est celle de la Guinée : dans deux lettres successives adressées à la Commission²⁶⁷, la Guinée – par l'intermédiaire de membres de son gouvernement – demande l'appui de la Commission dans ses efforts de consolidation de la paix, en précisant trois priorités²⁶⁸. Le cas de la République Centrafricaine mérite également un commentaire :

²⁵⁷ RA1, 25.

²⁵⁸ Voy. par exemple l'Annexe II du Rapport de la Commission de consolidation de la paix sur les travaux de sa deuxième session (qui concerne les activités du Comité d'organisation).

²⁵⁹ Compte rendu analytique de la 2^e séance, 1^{ère} session de la Commission (PBC/1/OC/SR.2), §§ 10 et 11.

²⁶⁰ *Ibidem*.

²⁶¹ Compte rendu analytique de la 5^e séance, 2^{ème} session de la Commission (PBC/2/OC/SR.5), §§ 7 et 8.

²⁶² Compte rendu analytique de la 6^e séance, 2^{ème} session de la Commission (PBC/2/OC/SR.6), §§ 6 et 7.

²⁶³ Compte rendu analytique de la 2^e séance, 4^{ème} session de la Commission (PBC/4/OC/SR.2), §§ 3 et 4.

²⁶⁴ Cf. « Réponse de la Commission à la demande du Gouvernement », 2 mars 2011, http://www.un.org/fr/peacebuilding/doc_guinea.shtml.

²⁶⁵ Résolutions fondatrices, § 12.

²⁶⁶ Cf. les différents courriers adressés à la Commission par le Conseil de sécurité : « Lettre datée du 21 juin 2006, adressée au Secrétaire général par la Présidente du Conseil de sécurité » (PBC/1/OC/2), pour le Burundi et la Sierra Leone ; « Lettre datée du 11 décembre 2007, adressée au Président de la Commission de consolidation de la paix par le Président du Conseil de sécurité » (A/62/736-S/2007/744) pour la Guinée-Bissau ; « Lettre datée du 30 mai 2008, adressée au Président de la Commission de consolidation de la paix par le Président du Conseil de sécurité » (A/62/864-S/2008/383) pour la République Centrafricaine ; « Lettre datée du 19 juillet 2010, adressée au Président de la Commission de consolidation de la paix par la Présidente du Conseil de sécurité » (A/64/870-S/2010/389) pour le Libéria.

²⁶⁷ Respectivement datées du 21 octobre 2010 et du 24 janvier 2011. Ces documents ne se sont pas vus attribuer de cote, mais on peut les trouver sur le site de la Commission de consolidation de la paix : http://www.un.org/fr/peacebuilding/doc_guinea.shtml.

²⁶⁸ Cf. les lettres susmentionnées.

contrairement aux autres pays, celle-ci a directement adressé sa demande à la Commission, qui l'a renvoyée au Conseil de sécurité²⁶⁹ (qui a ensuite émis une demande d'avis la concernant). On mentionnera encore le cas de la Côte d'Ivoire qui, malgré sa demande²⁷⁰, n'a pas été inscrite à l'ordre du jour de la Commission.

Il arrive, lors des séances du Comité d'organisation durant lesquelles sont discutées les demandes d'avis, qu'un membre du gouvernement du pays concerné vienne apporter des précisions quant à la demande (puisqu'en définitive, jusqu'à présent, toutes les demandes ont émané des Etats concernés, même si, dans cinq cas sur les six, elles ont transité par le Conseil de sécurité). Ce fut le cas lors des discussions concernant les demandes d'avis de la Guinée-Bissau et de la République Centrafricaine²⁷¹. Lorsque la demande a transité par le Conseil de sécurité, il arrive également que celui-ci spécifie les domaines dans lesquels lui-même voudrait recevoir l'avis de la Commission. C'est ce qu'il a fait pour la Guinée-Bissau et la République centrafricaine justement, ainsi que pour le Libéria²⁷².

Lorsqu'il décide d'inscrire un nouveau pays à l'ordre du jour de la Commission, le Comité d'organisation établit une nouvelle formation pour ce pays²⁷³, et élit le président de cette formation²⁷⁴.

C. Le travail de réflexion mené par le Comité vis-à-vis du mandat de la Commission

Le Comité d'organisation organise des débats sur les grandes stratégies et orientations à suivre afin de maximiser la capacité de la Commission de mener à bien ses différentes fonctions²⁷⁵. Il est en effet « *considéré comme le garant de la mise en œuvre du mandat de*

²⁶⁹ Dans une lettre adressée au Président de la Commission par le Président du Conseil de sécurité, on peut en effet lire ce qui suit : « **Dans une lettre adressée au Président de la Commission de consolidation de la paix le 6 mars 2008 et tRAnsmise au Conseil de sécurité le 10 avril 2008, le Ministre des affaires étRAnghères, de l'intégRAtion régionale et de la fRancophonie de la République centRAfricaine a demandé que la République centRAfricaine soit inscrite à l'ordre du jour de la Commission de consolidation de la paix** » (« Lettre datée du 30 mai 2008, adressée au Président de la Commission de consolidation de la paix par le Président du Conseil de sécurité » (A/62/864-S/2008/383)) (c'est nous qui soulignons).

²⁷⁰ RApport de la Commission de consolidation de la paix sur les tRAvaux de sa deuxième session (A/63/92-S/2008/417), § 17.

²⁷¹ Dans le cas de la Guinée-Bissau, c'est le Ministre de la défense qui a participé à la séance par visioconférence (RA2, 15), tandis que, dans le cas de la République centRAfricaine, c'était le Président en personne (RA2, 16). Tous deux ont « *donné des précisions sur la demande faite par [leur] gouvernement* » (RA2, 15 et 16).

²⁷² On renvoie à cet égard aux lettres de saisine pertinentes mentionnées *supRA*.

²⁷³ Pour des exemples, voy. RA2, 15 (pour la Guinée-Bissau), RA2, 16 (pour la République CentRAfricaine) et RA4, 74 (pour le Libéria).

²⁷⁴ Pour des exemples, voy. RA4, 74 (Libéria) et RA5, 83 (Guinée).

²⁷⁵ RApport de la Commission de consolidation de la paix sur les tRAvaux de sa deuxième session, § 76 (qui évoque les « *débats [de la Commission] sur les stRAtégies et les orientations à suivre en matière de consolidation de la paix, afin de (...) renforcer sa capacité de mettre en œuvre ses mandats (...)* »). Voy.

[celle-ci] »²⁷⁶, et ce « *[e]n raison de sa composition spécifique et de sa représentation permanente dans toutes les formations* »²⁷⁷. Ses débats ne visent toutefois qu'à compléter ceux des réunions consacrées à un pays et ceux du Groupe de travail sur les leçons apprises²⁷⁸. Ainsi, par exemple, lors de sa deuxième session, le Comité d'organisation a organisé un débat sur la manière dont la Commission pourrait encourager le secteur privé à participer à l'entreprise de consolidation de la paix²⁷⁹. Ce débat s'inscrivait dans la « *mission [de la Commission] consistant à rapprocher tous les acteurs concernés en vue de mobiliser un appui et des ressources* »²⁸⁰.

Ces débats ne sont pas limités aux seuls membres du Comité d'organisation ; au contraire, des acteurs extérieurs y sont souvent invités²⁸¹. Lors du débat susmentionné sur le rôle du secteur privé dans la consolidation de la paix, par exemple, des représentants du Programme des Nations Unies pour le Développement, de la Société financière internationale de la Banque mondiale et du Fonds des Nations Unies pour les partenariats internationaux ont été invités afin de déterminer les domaines dans lesquels une collaboration avec la Commission était envisageable et d'apporter leurs propositions pour inciter le secteur privé à participer à la consolidation de la paix²⁸².

Par ailleurs, de sa deuxième à sa cinquième session, le Comité d'organisation a organisé des séminaires informels, à destination de ses membres ayant rang d'ambassadeur, afin de « *nourrir la réflexion sur les questions stratégiques* »²⁸³ se posant durant la session²⁸⁴.

également les paRAgRAphes 18 à 21 du même RAport et 27 à 29 du RAport de la Commission de consolidation de la paix sur les tRAvaux de sa troisième session.

²⁷⁶ RA2, 76.

²⁷⁷ RA2, 76.

²⁷⁸ RA2, 18.

²⁷⁹ RA2, 19.

²⁸⁰ RA2, 19.

²⁸¹ Pour d'autres exemples que celui cité ici, voy. notamment RA2, 20 (ont été invités, lors d'un débat sur le rôle de la Commission dans l'établissement de synergies stRAtégiques au service de la consolidation de la paix, le représentant permanent des Etats-Unis auprès de l'ONU et le Secrétaire général adjoint aux opéRAtions de maintien de la paix) ou RA3, 29 (le Directeur du Groupe de l'état de droit a été invité à s'exprimer lors d'un débat organisé par le Comité sur la stRAtégie de coordination des efforts des Nations Unies en matière de rétablissement de l'état de droit).

²⁸² RA2, 19.

²⁸³ RA2, 75.

²⁸⁴ Cf. RA2, 3 et 75 ; RA3, 8 et 31 ; RA4, 6 ; RA5, 5.

D. La participation à l'élaboration du programme de consolidation de la paix des Nations Unies

Le Comité d'organisation est l' « *organe de la Commission chargé de contribuer à l'évolution du programme de consolidation de la paix de l'ONU tel qu'il ressort des rapports du Secrétaire général ou des initiatives qui peuvent être prises concernant divers aspects de la consolidation de la paix, ainsi que des débats et décisions subséquents des principaux organes compétents de l'Organisation* »²⁸⁵. A ce titre, il a pris part – à la demande du Conseil de sécurité – au processus d'élaboration de plusieurs rapports du Secrétaire général (le « Rapport du Secrétaire général sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit »²⁸⁶, le « Rapport intérimaire du Secrétaire général sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit »²⁸⁷ et le rapport intitulé « Participation des femmes à la consolidation de la paix »²⁸⁸)²⁸⁹. Le Comité d'organisation s'est également penché – encore une fois, à la demande du Conseil de sécurité – sur la question particulière de l'examen des capacités civiles internationales susceptibles d'être mises au service de la consolidation de la paix²⁹⁰.

E. La mise en œuvre des recommandations issues de l'examen de 2010

Pour guider les discussions du Comité d'organisation sur la suite à donner aux recommandations du rapport des cofacilitateurs de l'examen de 2010, le Président du Comité a proposé, lors de la quatrième session de la Commission, de diviser le travail à effectuer en quatre tâches : un, « *[r]ecenser les recommandations auxquelles la Commission donne déjà suite (...)* », deux, « *[r]ecenser les recommandations qui appelleraient une attention immédiate de la Commission* », trois, « *[r]ecenser les recommandations adressées aux entités et acteurs autres que la Commission et les voies appropriées pour les amener à prendre les mesures voulues* » et quatre, « *[e]xaminer les moyens par lesquels la Commission pourrait surveiller ou passer en revue les progrès accomplis et les questions en suspens dans la mise en œuvre des recommandations pertinentes* »²⁹¹. Les membres du Comité d'organisation se sont mis d'accord pour dire que des progrès avaient déjà été réalisés quant à quatre recommandations²⁹². Le Président a également rédigé et présenté aux membres du

²⁸⁵ RA4, 12.

²⁸⁶ A/63/881-S/2009/304.

²⁸⁷ A/64/866-S/2010/386.

²⁸⁸ A/65/354-S/2010/466.

²⁸⁹ RA3, 7 et RA4, 12.

²⁹⁰ RA4, 12.

²⁹¹ RA4, 96.

²⁹² RA4, 98.

Comité un projet de feuille de route devant servir à guider l'action de la Commission, lors de la prochaine session, dans la mise en œuvre des recommandations issues de l'examen²⁹³.

Lors de la session suivante, le Comité d'organisation a approuvé cette feuille de route, qui indique quatre domaines d'action prioritaires²⁹⁴. Le rapport d'activité de la cinquième session indique que « *si la facilitation des débats stratégiques et thématiques relatifs aux priorités définies dans la feuille de route a principalement été prise en charge par le Comité d'organisation, le processus de mise en œuvre a bénéficié des efforts concertés du Comité, des formations pays et du Groupe de travail sur les enseignements de l'expérience, ainsi que de multiples acteurs multilatéraux et bilatéraux* »²⁹⁵.

Une nouvelle feuille de route a été élaborée pour 2012²⁹⁶, ensuite un programme de travail pour l'avenir pour 2013²⁹⁷, puis pour 2014²⁹⁸. Ensuite, ce sera la préparation de l'examen suivant – celui de 2015 – qui occupera les esprits²⁹⁹.

§2 – Les formations pays

Les réunions consacrées à un pays, ou « formations pays »³⁰⁰, rassemblent – comme vu dans le premier chapitre – les membres du Comité d'organisation ainsi que tous les acteurs concernés par le processus de consolidation de la paix dans un pays donné, et s'occupent des questions de consolidation de la paix qui concernent spécifiquement un des pays inscrits à l'ordre du jour de la Commission³⁰¹.

La Commission, à ses débuts, a d'abord dû concentrer son attention sur le règlement de toute une série de questions d'organisation³⁰²; la pratique des réunions spécifiques à un pays – commandée par les résolutions fondatrices – a permis à la Commission de s'atteler à la mise en œuvre de son mandat dès la première année, sans être gênée par ces questions, qui ont été

²⁹³ RA4, 97 et RA5, 4

²⁹⁴ RA5, 4.

²⁹⁵ RA5, 96.

²⁹⁶ RA5, 107.

²⁹⁷ Cf. RA6, 51 à 56.

²⁹⁸ Cf. RA7, 38 à 42.

²⁹⁹ Cf. RA8, 39 à 43.

³⁰⁰ Telles qu'elles sont qualifiées par la Commission elle-même dans ses RAports d'activité (à partir de celui relatif à sa deuxième session).

³⁰¹ E. ELOHO OTOBO, p. 215 ; R. AZAR, , p. 139 ; R. JENKINS, , p. 1335.

³⁰² M. BERDAL, « The UN Peacebuilding Commission: the rise and fall of a good idea », *Whose peace? Critical perspectives on the political economy of peacebuilding*, sous la dir. de M. Pugh et al., Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008, p. 357.

examinées par le Comité d'organisation³⁰³. Encore aujourd'hui, selon 'Funmi Olonisakin et Eka Ikpe, « *[t]he proverbial meat of the commission's work is found in its country-specific meetings* »³⁰⁴.

Contrairement à ce qu'on pourrait penser, les formations pays se réunissent à New York, mais envoient des délégations sur le terrain³⁰⁵ afin de récolter des informations de première main³⁰⁶. Elles tiennent également des réunions en vidéoconférence afin de pouvoir faire participer les acteurs sur le terrain³⁰⁷.

§3 – le Groupe de travail sur les leçons apprises

Le Groupe de travail sur les enseignements tirés de l'expérience (ou « Groupe de travail sur les leçons apprises »³⁰⁸) a été créé par le Comité d'organisation en décembre 2006³⁰⁹. L'objectif de ce groupe de travail est de « *recueillir les pratiques optimales ainsi que les meilleurs enseignements sur les questions critiques en matière de consolidation de la paix* »³¹⁰ afin d'« *enrichir les débats de la Commission en ce qui concerne les pays figurant à son ordre du jour* »³¹¹. C'est donc au sein de ce groupe de travail que la Commission va mettre en œuvre la partie de son mandat qui consiste à « *définir les pratiques optimales* »³¹².

Concrètement, le Groupe de travail sur les leçons apprises organise des réunions ou des tables rondes, rassemblant des acteurs des Nations Unies – issus du Siège ou du terrain –, des représentants de la société civile, d'Etats Membres et d'institutions universitaires, afin de tirer parti de leur expérience et/ou de leur expertise concernant des activités de consolidation de la paix passées et présentes³¹³. Ainsi, par exemple, une des premières réunions que le Groupe de

³⁰³ B. WEGTER, « Emerging from the crib: the difficult first steps of the newly born UN Peacebuilding Commission », *International organizations law review*, 2007, 2^e numéro, pp. 347-48.

³⁰⁴ F. OLONISAKIN et E. IKPE, « The United Nations Peacebuilding Commission: problems and prospects », *Peacebuilding, power, and politics in Africa*, sous la dir. de D. Curtis et G. Dzinesa, Athens, Ohio University Press, 2012, p. 143.

³⁰⁵ Voy. not. RA1, 4.

³⁰⁶ Voy. RA1, 10, à propos du Burundi et de la SierRA Leone.

³⁰⁷ Voy. not. RA1, 4.

³⁰⁸ <http://www.un.org/fr/peacebuilding/structuremember.html>.

³⁰⁹ RApport d'activités de la Commission de consolidation de la paix sur les tRAvaux de sa première session (A/62/137-S/2007/458), § 25.

³¹⁰ *Ibidem*.

³¹¹ *Ibidem*.

³¹² Rés. A/60/180 et S/1645 (2005), § 2, c).

³¹³ Voir F. OLONISAKIN et E. IKPE, « The United Nations Peacebuilding Commission: problems and prospects », *Peacebuilding, power, and politics in Africa*, sous la dir. de D. Curtis et G. Dzinesa, Athens, Ohio University Press, 2012, p. 143 ; F. BAETENS et K. KOHOUTEK, « United Nations Peacebuilding Commission », *Max Planck encyclopedia of public international law*, <http://www.mpepil.com>, § 14 ; ainsi que les différents documents (en particulier les “concept notes” issus du Groupe de tRAvail.

travail a organisée avait pour thème les « approches régionales de la consolidation de la paix »³¹⁴. Lors de cette réunion, différents orateurs ont traité d' « *expériences choisies d'Afrique et d'Amérique centrale sur la dimension régionale des conflits et les stratégies régionales de consolidation de la paix* »³¹⁵. Y étaient invités des membres de la Division africaine du Département des affaires politiques des Nations Unies, ainsi que l'ancien Ministre des affaires étrangères du Salvador et un membre du Centre international pour l'étude des migrations internationales de l'Université de Georgetown à Washington³¹⁶ (qui était également l'ancien représentant du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés au Salvador)³¹⁷. Deux de ces intervenants ont parlé des problèmes de portée régionale dans la région des Grands Lacs et dans celle d'Afrique de l'ouest, mais également des initiatives qui avaient été prises au niveau régional pour résoudre ces problèmes. Un autre intervenant a parlé des conflits en Amérique centrale dans les années 80 et des processus de paix et initiatives de consolidation de la paix adoptés, à cet égard, au niveau régional. Un débat a ensuite eu lieu. En sont ressorties un certain nombre d'observations et de recommandations pour l'action de la Commission de consolidation de la paix³¹⁸.

Le Groupe de travail n'essaye pas seulement de tirer des leçons d'expériences passées de consolidation de la paix, mais aussi de l'expérience de la Commission elle-même dans les pays à son ordre du jour. Ainsi, une réunion organisée lors de la sixième session de la Commission a concerné la question de savoir comment la Commission pouvait mieux accomplir sa mission de mobilisation des ressources en essayant de tirer des leçons de ce qui avait été fait en Guinée³¹⁹.

Depuis sa création, le Groupe de travail sur les enseignements tirés de l'expérience a ainsi tenu 35 réunions, sur des sujets allant de la réforme du secteur de la sécurité et l'état de droit

³¹⁴ Rapport d'activité de la Commission de consolidation de la paix sur les travaux de sa première session (A/62/137-S/2007/458), § 26.

³¹⁵ Rapport d'activité de la Commission de consolidation de la paix sur les travaux de sa première session (A/62/137-S/2007/458), Annexe VIII (Note de synthèse établie par la Présidente sur la réunion que le Groupe de travail sur les enseignements de l'expérience a tenues sur le thème : « Approches régionales de la consolidation de la paix » (8 juin 2007)).

³¹⁶ Georgetown University's International Center for the Study of International Migration.

³¹⁷ Working group on lessons learned, "Meeting on regional approaches to peacebuilding", 8 juin 2007, concept note.

³¹⁸ Rapport d'activité de la Commission de consolidation de la paix sur les travaux de sa première session (A/62/137-S/2007/458), Annexe VIII (Note de synthèse établie par la Présidente sur la réunion que le Groupe de travail sur les enseignements de l'expérience a tenues sur le thème : « Approches régionales de la consolidation de la paix » (8 juin 2007)).

³¹⁹ Working group on lessons learned, "Resource mobilization and mapping of relevant actors", 3 juillet 2012, background paper (cf. http://www.un.org/en/peacebuilding/doc_lessonslearned.shtml).

aux capacités fiscales des pays sortant de la guerre, en passant par le rôle de la Commission dans la mobilisation des ressources pour les pays à son ordre du jour³²⁰.

Section 2 – Travail mené par la Commission

Cette section porte sur la manière dont la Commission a mis en œuvre les fonctions qui lui ont été confiées par le second paragraphe des résolutions fondatrices.

Une de ces fonctions était de « *proposer des stratégies intégrées aux fins de la consolidation de la paix et du relèvement après les conflits* »³²¹ et de « *favoriser l'élaboration de stratégies intégrées afin de jeter les bases d'un développement durable* »³²². Les résolutions fondatrices ne contiennent cependant aucune explication de ce en quoi ces « stratégies intégrées » doivent consister³²³. Elles sont pourtant, selon Eloho Otopo, « *the Peacebuilding Commission's instrument of engagement with countries under its consideration* »³²⁴. Elles feront donc l'objet d'un premier paragraphe.

Comme on le verra, les « stratégies intégrées de consolidation de la paix » constituent plutôt un instrument de travail qu'une fonction *in se*, et participent à l'exécution, par la Commission, de ses autres fonctions. Dans le deuxième paragraphe de cette section sera, par conséquent, abordée la manière dont la Commission exécute ses fonctions de manière générale.

§1 – Les stratégies intégrées de consolidation de la paix

Les stratégies intégrées de consolidation de la paix se matérialisent sous la forme d'un document (qui reçoit des appellations diverses: « Cadre stratégique pour la consolidation de la paix »³²⁵, « Cadre de coopération pour la consolidation de la paix »³²⁶ ou encore « Déclaration d'engagements mutuels pour la consolidation de la paix »³²⁷) identifiant un certain nombre de

³²⁰ Cf. http://www.un.org/en/peacebuilding/doc_lessonslearned.shtml.

³²¹ Résolutions A/60/180 et 1645 (2005), §2, a).

³²² Résolutions A/60/180 et 1645 (2005), §2, b).

³²³ Plusieurs auteurs le font remarquer. Voy., à cet égard R. JENKINS, *op cit.*, p. 1330 ; B. WEGTER, *op cit.*, p. 348.

³²⁴ Eloho Otopo, p. 219.

³²⁵ Dans le cas du Burundi (« Cadre stRAtégique pour la consolidation de la paix au Burundi », PBC/1/BDI/4), de la Guinée-Bissau (« Cadre stRAtégique pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau », PBC/3/GNB/3) et de la République centRAfricaine (« Cadre stRAtégique pour la consolidation de la paix en République centRAfricaine », PBC/3/CAF/7).

³²⁶ Dans le cas de la SierRA Leone (« Cadre de coopéRAtion pour la consolidation de la paix en SierRA Leone », PBC/2/SLE/1).

³²⁷ Dans le cas de la Guinée (« DéclaRAtion d'engagements mutuels pour la consolidation de la paix en Guinée entre le Gouvernement guinéen et la Commission de consolidation de la paix », PBC/5/GUI/2) et du Libéria (« DéclaRAtion sur des engagements réciproques aux fins de la consolidation de la paix au Libéria », PBC/4/LBR/2).

priorités pour la consolidation de la paix dans le pays concerné³²⁸ et contenant les engagements pris par le gouvernement du pays concerné et par la Commission vis-à-vis de ces priorités³²⁹. Les priorités arrêtées sont essentiellement le fruit d'un travail de consultations entre la Commission et le gouvernement du pays concerné, mais également avec les autres parties prenantes (société civile, secteur privé, partenaires internationaux, ...) ³³⁰. Dans le cas du Libéria, par exemple, les priorités qui ont été retenues sont la réaffirmation de l'état de droit, l'appui à la réforme du secteur de la sécurité et la promotion de la réconciliation nationale.³³¹ Le « cadre » concrétisant la stratégie intégrée encourage également d'autres parties prenantes – les organisations régionales, la société civile, les donateurs institutionnels ou encore le système des Nations Unies – à prendre certaines mesures³³². Ainsi, par exemple, le Cadre de coopération pour la consolidation de la paix en Sierra Leone encourage les partenaires bilatéraux et multilatéraux à « *[i]ntégrer les priorités du [cadre] dans leurs programmes de coopération* »³³³. Il arrive aussi que ces parties prenantes prennent elle-même des engagements à l'égard des priorités de consolidation de la paix arrêtés dans le cadre.³³⁴ Ainsi, dans le Cadre stratégique pour la consolidation de la paix au Burundi, le secteur privé s'engage – en ce qui concerne l'appui à la bonne gouvernance (une des priorités identifiées dans ce cadre³³⁵) – à « *[c]ontribuer activement à la lutte contre la corruption et à la promotion du respect des règles de la concurrence* »³³⁶.

Les cadres pour la consolidation de la paix sont, généralement, en grande partie basés sur des documents stratégiques nationaux préexistants – tels que les stratégies de réduction de la pauvreté³³⁷, ce qui permet, selon la Commission, de « *renforc[er] les initiatives nationales,*

³²⁸ Azar, p. 140.

³²⁹ Voy. chacun des cadres stRAtégiques mentionnés *supRA* (dans les notes de bas de pages n° 97, 98 et 99).

³³⁰ Cf., pour le Burundi, RA1, 13 ; pour la SierRA Leone, RA1, 19 ; pour la Guinée-Bissau, RA2, 50 à 54 et RA3, 45 et 47 ; pour la République centRAfricaine, RA3, 57 à 59 ; pour le Libéria, RA4, 75 et 76 ; et pour la Guinée, RA5, 83.

³³¹ Cf. « DéclaRAtion sur des engagements réciproques aux fins de la consolidation de la paix au Libéria » (PBC/4/LBR/2), pp. 2 à 7.

³³² Voy. chacun des cadres stRAtégiques mentionnés *supRA* (dans les notes de bas de pages n° 97, 98 et 99).

³³³ « Cadre de coopéRAtion pour la consolidation de la paix en SierRA Leone » (PBC/2/SLE/1), 28, b).

³³⁴ Jenkins indique d'ailleurs que les cadres stRAtégiques « indicat[e] commitments on the part of **donors**, governments authorities, and the PBC itself » (p. 1330) (c'est nous qui soulignons) et plus loin que « [t]he FRAMework documents do assign geneRAL responsibilities to governments actors, **external donors**, and indeed the PBC » (p. 1331) (c'est nous qui soulignons). Eloho Otobo évoque lui aussi les « commitments jointly agreed to by the Peacebuilding Commission and the governments (...) **as well as other stakeholders** » (p. 221) (c'est nous qui soulignons)

³³⁵ Cf. PBC/1/BDI/4, 16, a).

³³⁶ PBC/1/BDI/4, 59.

³³⁷ Jenkins, p. 1346. La Commission affirme d'ailleurs elle-même « *align[er] systématiquement ses cadres stRAtégiques sur les stRAtégies nationales (...)* » (RA4, 99.).

rédui[re] les coûts des transactions, favoris[er] la cohérence des activités et facilit[er] la mobilisation des ressources »³³⁸.

Des mécanismes de suivi sont prévus afin d'apprécier les progrès faits dans l'implémentation de ces cadres³³⁹. Ils s'appuient, tant que faire se peut, sur les mécanismes de suivi des documents nationaux préexistants évoqués ci-dessus³⁴⁰, dans le but, toujours, de « *réduire la charge administrative [pesant] sur le [g]ouvernement* »³⁴¹, ainsi que d'« *assurer la cohérence et la mise en commun des ressources* »³⁴². Le suivi se fait à l'aide de différents outils, notamment des « matrices » permettant de mieux visualiser l'avancement de la mise en œuvre du Cadre et de l'exécution des engagements de chacun au regard de points de référence³⁴³, des réunions semestrielles « *débouch[ant] sur des avis et des recommandations quant à la meilleure façon pour les parties prenantes concernées de tenir les engagements figurant dans le (...) cadre* »³⁴⁴, ou encore des rapports intérimaires permettant d'alimenter ces réunions³⁴⁵. Les réunions semestrielles visent à « *examiner les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs (...) énoncés dans le [c]adre (...); (...) appeler l'attention de la communauté internationale sur les problèmes majeurs liés à la consolidation de la paix requérant une action supplémentaire; (...) garantir que le [g]ouvernement [du pays concerné], la Commission (...) et toutes les parties intéressées s'acquittent de leurs engagements au titre du (...) [c]adre; (...) tirer les enseignements de l'expérience et dégager des pratiques de référence et (...) actualiser le (...) [c]adre* »³⁴⁶. Les cadres stratégiques pour la consolidation de la paix au Libéria et en Guinée sont plus brefs concernant leur suivi et semblent seulement prévoir un examen périodique du respect des engagements qu'ils contiennent³⁴⁷.

³³⁸ RA4, 99.

³³⁹ Cf. PBC/1/BDI/4, 64 (ce parAgRAphe ne fait cependant qu'annoncer l'élaboRAtion d'un mécanisme de suivi et de contrôle; c'est un document à part qui explicite celui-ci : « Mécanisme de contrôle et de suivi du Cadre stRAtégique pour la consolidation de la paix au Burundi », PBC/2/BDI/4) ; PBC/2/SLE/1, 30 à 34 ; PBC/3/GNB/3, 60 à 65 ; PBC/3/CAF/7, 47 à 50 ; PC/4/LBR/2, 33 et 34 ; PBC/5/GUI/2.

³⁴⁰ Cf. PBC/1/BDI/4, 64 ; PBC/2/SLE/1, 31 ; PBC/3/GNB/3, 60 ; PBC/3/CAF/7, 47 et 49.

³⁴¹ PBC/3/GNB/3, 60. Cf. aussi PBC/1/BDI/4, 64.

³⁴² PBC/3/GNB/3, 60.

³⁴³ Cf. PBC/2/BDI/4, 8 à 10 ; PBC/2/SLE/1, 32 ; PBC/3/GNB/3, 60. Voy., pour différentes exemples de matrice, les pages 8 à 16 du « Mécanisme de contrôle et de suivi du cadre stRAtégique pour la consolidation de la paix au Burundi » et les pages 14 à 34 du « Cadre stRAtégique pour la consolidation de la paix en République centRAfricaine 2009-2011 ».

³⁴⁴ PBC/3/GNB/3, 63. Cf. également PBC/2/BDI/4, 14 et PBC/2/SLE1, 30. Pour la référence à ces réunions semestrielles, voy. PBC/2/BDI/4, 12 à 14 ; PBC/2/SLE/1, 30 ; PBC/3/GNB/3, 62 et 63 ; PBC/3/CAF/7, 48.

³⁴⁵ Cf. PBC/2/BDI/4, 12 ; PBC/2/SLE/1, 31 ; PBC/3/GNB/3, 64.

³⁴⁶ PBC/2/SLE/1, 30. Voy. aussi PBC/2/BDI/4, 12 ; PBC/3/GNB/3, 63 ; PBC/3/CAF/7, 48.

³⁴⁷ Cf. PBC/4/LBR/2, 33 et 34 ; PBC/5/GUI/2, 48.

Si les engagements pris dans les cadres pour la consolidation de la paix font donc l'objet d'un certain suivi, le système présente tout de même une faiblesse importante. La Commission, simple organe consultatif³⁴⁸, ne possède en effet qu'un pouvoir de recommandation. Dès lors, elle « *ne dispose pas de capacités opérationnelles ni de force contraignante propres pour imposer ses stratégies de consolidation de la paix* »³⁴⁹.

§2 – Les fonctions essentielles de la Commission

Comme cela transparaît de ses rapports d'activité annuels³⁵⁰, la Commission a traduit le mandat qui lui a été conféré par le paragraphe 2 des résolutions fondatrices³⁵¹ en quelques fonctions essentielles : l'appui politique aux gouvernements des pays à son ordre du jour, la promotion et le renforcement de la cohérence des efforts de consolidation de la paix, la mobilisation des ressources nécessaires à ces efforts, l'établissement de partenariats et la sensibilisation³⁵².

Comme on a pu le constater, les stratégies intégrées de consolidation de la paix participent à l'exécution de certaines de ces fonctions. Ainsi, par exemple, elles permettent d'« *améliorer la coordination entre tous les intéressés au sein du système des Nations Unies et en dehors* »³⁵³, puisque chacune d'elle « *represents a common approach to rebuilding state authority that all actors – national and international – have agreed jointly to pursue* »³⁵⁴, autrement dit, « *a shared vision complemented by an agreed division of labor, [that] should mitigate the debilitating fragmentation of the international community's work in post-conflicts environments* »³⁵⁵.

Mais la Commission exécute également ses fonctions en dehors des cadres stratégiques pour la consolidation de la paix. Il serait long et laborieux de développer de façon exhaustive les activités de la Commission à cet égard. On se contentera donc des exemples donnés par Eloho Ootobo à propos de la fonction d'accompagnement politique de la Commission.

³⁴⁸ Cf. *supRA*.

³⁴⁹ R. AZAR, *op cit.*, p. 141.

³⁵⁰ A partir de celui relatif à sa quatrième session.

³⁵¹ Cf. *supRA*.

³⁵² On renvoie à cet égard aux RAports d'activité annuels de la Commission à partir de celui relatif à sa quatrième session.

³⁵³ Résolutions fondatrices, art. 2, c).

³⁵⁴ Jenkins, p. 1331.

³⁵⁵ Jenkins, p. 1331.

Il en cite deux³⁵⁶. Il mentionne d'abord une mission d'enquête effectuée sur le terrain en septembre 2007 par le président de la formation Burundi³⁵⁷ à propos de « *trois problèmes qui entravaient les efforts déployés par le Burundi pour consolider la paix et risquaient d'engendrer une crise* »³⁵⁸. Lors de cette mission, le président de la formation a discuté avec toutes les parties prenantes, notamment le gouvernement, les partis d'opposition et les donateurs³⁵⁹. A son retour, la Commission a publié des recommandations – à destination de chacune de ces parties prenantes – visant à surmonter ces obstacles³⁶⁰. Eloho Otobo parle ensuite d'un exemple relatif à la Sierra Leone³⁶¹ : le président de la formation s'est rendu dans le pays en octobre 2007 pour y rencontrer le gouvernement nouvellement élu³⁶², qui lui a fait part du caractère prioritaire de l'action à mener en faveur du secteur énergétique³⁶³. A la suite de cette visite, la formation Sierra Leone a tenu un débat thématique sur ce secteur³⁶⁴ « *to examine how various actors [could] support the government's effort to increase energy supply* »³⁶⁵.

Section 3 – Interactions avec les organes principaux des Nations Unies

Dans cette section seront examinées les interactions de la Commission avec le Conseil de sécurité (§1), et avec l'Assemblée générale et le Conseil économique et social (§2). Le mandat de la Commission l'amène en effet à interagir avec ces trois organes, puisqu'elle est l'organe subsidiaire des deux premiers (auxquelles elle doit, par ailleurs, soumettre un rapport annuel), que ces trois organes envoient un nombre égal de membres au Comité d'organisation, et que tous trois ont le pouvoir de saisir la Commission du cas d'un pays (même si ce n'est pas dans les mêmes conditions pour les trois)³⁶⁶. On ne manquera par ailleurs pas de rappeler les articles 16 et 17 des résolutions fondatrices qui semblent préciser que la Commission doit

³⁵⁶ Cf. Eloho Otobo, pp. 222 et 223.

³⁵⁷ Eloho Otobo, p. 222. Cf. aussi RA2, 26.

³⁵⁸ RA2, 26. Il s'agissait de « *la précarité de la situation budgétaire, [de] l'impasse parlementaire, qui bloquait toute action législative, et [du] retRAit du Palipehutu-FNL du Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance* » (RA2, 26).

³⁵⁹ Eloho Otobo, p. 222.

³⁶⁰ RA2, 26 ; Eloho Otobo, p. 223. Cf. le document référencé sous la cote PBC/2/BDI/2.

³⁶¹ Eloho Otobo, p. 223.

³⁶² RA2, 38.

³⁶³ Eloho Otobo, p. 223. Cf. aussi RA2, 38.

³⁶⁴ Cf. RA2, 39.

³⁶⁵ Eloho Otobo, p. 223.

³⁶⁶ Cf. supRA.

rendre prioritairement certains avis, dans un premier cas, au Conseil de sécurité, et dans un second, au Conseil économique et social³⁶⁷.

On peut déjà noter, à propos des interactions de la Commission avec ces trois organes, que, dans les premières années d'activité de la Commission, le président de celle-ci « *a entretenu des contacts réguliers et directs avec les Présidents de l'Assemblée générale, du Conseil de sécurité et du Conseil économique et social en vue de resserrer la coopération mutuelle entre la Commission et les principaux organes* »³⁶⁸.

§1 – Conseil de sécurité

C'est avec le Conseil de sécurité que la Commission a le plus interagi³⁶⁹, ce qui est assez logique étant donné que c'est le Conseil de sécurité qui a fait inscrire à l'ordre du jour de la Commission cinq des six pays dont elle s'occupe³⁷⁰.

Lors des quatre premières sessions de la Commission (autrement dit, les sessions précédant l'examen du dispositif de consolidation de la paix des Nations Unies mené en 2010), le Conseil de sécurité a fait de temps en temps usage du rôle consultatif de la Commission. Ainsi, lors de la deuxième session de la Commission, il a demandé au président de la formation Burundi de l'informer de la situation dans le pays à deux reprises³⁷¹, et au président de la formation Sierra Leone de l'informer, une première fois, des progrès réalisés au regard de l'adoption du Cadre de coopération pour la consolidation de la paix en Sierra Leone³⁷², et une deuxième fois, de l'évolution de la situation dans le pays³⁷³. Lors de cette même session, il a également demandé à la présidente de la formation Guinée-Bissau de le mettre au fait des travaux entrepris par la Commission à l'égard de ce pays, après avoir reçu un rapport du Secrétaire général sur la situation y régnant et sur les activités du Bureau d'appui dans ce pays³⁷⁴. Lors de la quatrième session, ensuite, des membres du Conseil de sécurité ont demandé à la Commission de procéder à un « *échange de vues informel avec des délégations*

³⁶⁷ Cf. *supRA*.

³⁶⁸ RA3, 10. Voy. également RA2, 5 et RA4, 87.

³⁶⁹ On renvoie à cet égard à l'ensemble des RAports d'activité de la Commission.

³⁷⁰ Cf. *supRA*. Du reste, comme on l'a expliqué *supRA*, dès lors que le Conseil de sécurité est saisi de la situation d'un pays, il est le seul (avec le Secrétaire général) à pouvoir demander l'avis de la Commission à l'égard de ce pays (cf. résolutions fondatrices, art. 12), et c'est en priorité à lui que la Commission doit rendre ses avis (sa « *vocation première* » dans cette situation étant en effet, de « *donner des avis au Conseil lorsque celui-ci lui en fera la demande* », conformément à l'article 16 des résolutions fondatrices).

³⁷¹ Cf. RA2, 28 et 32.

³⁷² Cf. RA2, 40.

³⁷³ Cf. RA2, 44.

³⁷⁴ Cf. RA2, 52.

*du Conseil sur la situation en Guinée-Bissau et le rôle de la communauté internationale »*³⁷⁵. Le Rapport de la Commission sur les travaux de sa quatrième session indique, en outre, que « *le Président du Conseil de sécurité a continué d'inviter les présidents des formations pays à présenter des exposés au Conseil lorsque celui-ci examine périodiquement la situation et les mandats concernant les pays inscrits à l'ordre du jour de la Commission dont le Conseil est activement saisi* »³⁷⁶, ce qui laisse supposer que le Conseil de sécurité avait alors déjà adopté cette pratique depuis un certain temps.

La Commission a, également, parfois rendu des avis au Conseil de sécurité, sans que celui-ci ne le requière spécialement. Ainsi, lors de la troisième session de la Commission, par exemple, le Conseil de sécurité a été informé, par le président de la formation Burundi, des travaux que la Commission avait menés avec ce pays³⁷⁷.

D'autres demandes du Conseil de sécurité semblent s'adresser à la Commission en tant qu'organe subsidiaire de celui-ci. Lors de la première session de la Commission, par exemple, le Conseil de sécurité a demandé à celle-ci, après qu'elle se soit occupée de l'élaboration d'une stratégie intégrée pour la Sierra Leone, d'être particulièrement attentive à l'organisation des élections présidentielle et législatives à venir dans ce pays³⁷⁸. Autre exemple : lors de la deuxième session de la Commission, le Conseil de sécurité a sollicité la participation de celle-ci aux débats qu'il a menés sur la réforme du secteur de la sécurité et la consolidation de la paix après les conflits³⁷⁹. A la fin de cette session, il a également demandé à la Commission de participer à l'élaboration du Rapport du secrétaire général sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit³⁸⁰.

Dans le rapport rédigé par les cofacilitateurs de l'examen de 2010, une remarque revient à propos des liens entre la Commission et le Conseil de sécurité : le Conseil de sécurité n'est pas suffisamment « *convaincu de la valeur ajoutée de la Commission* »³⁸¹. Dans le cas contraire, il demanderait plus souvent l'avis de la Commission et « *à un stade plus précoce, dès l'établissement des mandats* »³⁸². Il s'agit d'un cercle vicieux : « *le Conseil a le sentiment que les avis de la Commission ne lui apportent pas grand-chose, et la Commission ne formule*

³⁷⁵ RA4, 56.

³⁷⁶ RA4, 87.

³⁷⁷ Cf. RA3, 34.

³⁷⁸ Cf. RA1, 24.

³⁷⁹ Cf. RA2, 8.

³⁸⁰ Cf. RA3, 7.

³⁸¹ exam2010, 105.

³⁸² exam2010, 105.

pas des avis plus précis, en partie parce que les demandes du Conseil ne sont pas plus spécifiques »³⁸³. Les cofacilitateurs soulignent en particulier la valeur ajoutée que la Commission représenterait pour le Conseil de sécurité s'il la consultait (et si elle était alors capable de rendre des avis pertinents) lors de l'établissement d'une opération de paix, lors du renouvellement du mandat de celle-ci et lors de son retrait³⁸⁴.

Dans les sessions qui ont suivi l'examen de 2010, des efforts ont été faits pour renforcer la relation entre la Commission et le Conseil de sécurité³⁸⁵. Ainsi, une réunion du Groupe de travail sur les enseignements de l'expérience a été consacrée aux moyens de renforcer le partenariat entre la Commission et le Conseil³⁸⁶. Parmi les progrès qui ont été faits, on peut, notamment, citer les exemples suivants : « *des exposés formels sur des pays donnés* »³⁸⁷ plus réguliers³⁸⁸, et « *l'instauration d'échanges informels entre le Conseil, les présidents des formations pays et les représentants des pays inscrits à l'ordre du jour lorsque le mandat de la mission politique et de maintien de la paix correspondante est en cours de révision* »³⁸⁹.

§2 – Assemblée générale et Conseil économique et social

Les rapports de la Commission avec l'Assemblée générale et le Conseil économique et social ont été moins importants. Les cofacilitateurs de l'examen de 2010 ont d'ailleurs souligné qu'ils n'étaient « *pas suffisamment développ[és]* »³⁹⁰ et que « *des mesures [devaient] être prises à cet égard* »³⁹¹.

En ce qui concerne l'Assemblée générale, les débats annuels que celle-ci a consacrés à l'examen des rapports d'activité de la Commission ont, à chaque fois, constitué l'occasion pour la Commission de « *consulter l'ensemble des Membres de l'Organisation au sujet de questions touchant directement ses travaux* »³⁹². Mais, en dehors de ça, ces rapports d'activité, justement, ne semblent pas indiquer d'interactions importantes entre la Commission et l'Assemblée générale.

³⁸³ exam2010, 106.

³⁸⁴ Cf. exam2010, 110 à 112.

³⁸⁵ Cf. notamment RA6, 9.

³⁸⁶ Cf. RA5, 93, c), ii).

³⁸⁷ RA5, 108.

³⁸⁸ RA5, 108.

³⁸⁹ RA5, 24.

³⁹⁰ exam2010, résumé analytique (= p. 4)

³⁹¹ exam2010, résumé analytique (= p. 4)

³⁹² RA3, 11. Cf. également RA2, 6 et RA4, 88.

Lors de la deuxième session de la Commission, son président a été invité à l'Assemblée, quelques mois après le débat portant sur le Rapport d'activité de la Commission sur les travaux de sa première session, « *afin (...) [d'] informer l'Assemblée des progrès accomplis (...) depuis [ce] débat* »³⁹³. Cela a été pour lui l'occasion de « *dialoguer avec l'ensemble des Membres de l'Organisation et [de] solliciter l'appui des Etats Membres en faveur des pays inscrits à l'ordre du jour de la Commission* »³⁹⁴. L'Assemblée pourrait donc représenter un instrument de communication entre la Commission et l'ensemble des Etats Membres des Nations Unies.

Lors de cette même session, la Commission a sollicité l'Assemblée au sujet du financement des missions de la Commission sur le terrain³⁹⁵ ; et la déclaration du président de la formation Sierra Leone sur les élections présidentielle et législatives d'août 2007 a été transmise à l'Assemblée.³⁹⁶ La Commission a encore été sollicitée deux fois par l'Assemblée avant l'examen de 2010. La première fois, le président de la Commission a été invité à faire un exposé au Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'Assemblée sur « *les liens entre le maintien de la paix et la consolidation de la paix et le rôle consultatif que la Commission (...) pourrait jouer à cet égard* »³⁹⁷. La deuxième fois, il a été convié « *à participer au débat thématique de haut niveau organisé à l'occasion du dixième anniversaire de la publication du (...) rapport Brahimi (...), au cours duquel il a souligné qu'il fallait aborder simultanément le maintien de la paix et la consolidation de la paix* »³⁹⁸.

Les cofacilitateurs ayant rédigé le rapport issu de l'examen de 2010 font une remarque concernant l'Assemblée générale similaire à celle qu'ils avaient faite pour le Conseil de sécurité : si la Commission n'a peut-être pas encore convaincu de sa valeur ajoutée, il ne faut pas « *attendre passivement qu'elle ait fait ses preuves* »³⁹⁹ ; l'Assemblée générale (avec le Conseil de sécurité) a « *présidé à la naissance de la Commission et se doi[t] donc de veiller à son développement* »⁴⁰⁰.

Après l'examen 2010, les choses ne semblent pas avoir beaucoup bougé pour autant. On peut cependant noter qu'a été maintenue la pratique, établie lors de la quatrième session, selon

³⁹³ RA2, 7.

³⁹⁴ RA2, 7.

³⁹⁵ Cf. RA1, 43 et RA2, 24.

³⁹⁶ RA2, 37.

³⁹⁷ RA4, 90.

³⁹⁸ RA4, 90.

³⁹⁹ exam2010, 102.

⁴⁰⁰ exam2010, 102.

laquelle le président de la Commission communique au Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'Assemblée générale les « *vues de la Commission sur la complémentarité entre maintien et consolidation de la paix* »⁴⁰¹, contribuant ainsi à la partie du rapport annuel du Comité sur la question.

En ce qui concerne le Conseil économique et social, enfin, les contacts avec la Commission semblent avoir été très limités avant la quatrième session de celle-ci. Les rapports d'activité annuels de la Commission ne mentionnent, en effet, jusque-là, qu'un exposé devant la formation Guinée-Bissau du Groupe consultatif spécial pour les pays africains qui sortent d'un conflit du Conseil économique et social⁴⁰², ainsi que la participation de la Commission à un « *débat de haut niveau – organisé par le Conseil économique et social – consacré aux problèmes de santé publique dans les situations de crise et à l'issue d'une crise* »⁴⁰³.

Lors de la quatrième session de la Commission, les relations entre celle-ci et le Conseil économique et social se sont très nettement renforcées⁴⁰⁴. La Commission et le Conseil ont, en effet, organisé des événements en commun : une « *manifestation spéciale sur les crises alimentaires et économiques dans les pays sortant d'un conflit* »⁴⁰⁵ et une autre « *sur les objectifs du Millénaire pour le développement dans les pays sortant d'un conflit* »⁴⁰⁶. Ils ont également continué à partager leur expertise : cette fois, c'est le Président de la Commission qui a été convié « *à présenter (...), [lors de deux] sessions annuelles de fond [du Conseil économique et social], des exposés informels au titre de la question consacrée aux pays africains sortant d'un conflit* »⁴⁰⁷. Enfin, « *le Bureau du Conseil et le Groupe des présidents de la Commission ont tenu une réunion conjointe pour examiner les moyens (...) de créer des synergies entre experts du développement socioéconomique et de la consolidation de la paix, deux domaines qui se chevauchent* »⁴⁰⁸.

⁴⁰¹ RA5, 23.

⁴⁰² RA2, 50.

⁴⁰³ RA3, 12.

⁴⁰⁴ RA4, 92.

⁴⁰⁵ RA4, 92.

⁴⁰⁶ RA4, 92.

⁴⁰⁷ RA4, 92.

⁴⁰⁸ RA4, 92.

Le rapport issu de l'examen 2010 a remis en évidence la raison d'être des interactions entre la Commission et le Conseil, en insistant sur la relation entre consolidation de la paix et développement⁴⁰⁹.

Après l'examen de 2010, les exposés informels du Président de la Commission au Conseil économique et social, ainsi que les réunions conjointes entre les deux organes ont continué⁴¹⁰.

⁴⁰⁹ Cf. not. exam 2010, 102 et 121.

⁴¹⁰ Cf. RA5, 25.

CHAPITRE III – LA COMMISSION DE CONSOLIDATION DE LA PAIX ET LE DROIT INTERNATIONAL

Ce troisième et dernier chapitre s'intéresse aux éventuelles incidences de la création et de l'activité de la Commission de consolidation de la paix sur le droit international. Il a également vocation à servir de conclusion. Deux thématiques ont été retenues à cet égard : la souveraineté étatique et la responsabilité de protéger (section 1) et le *ius post-bellum* (section 2).

Section 1 – Commission de consolidation de la paix, souveraineté et responsabilité de protéger

Comme on l'a vu *supra*, l'idée de la Commission de consolidation de la paix est apparue pour la première fois dans le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement « Un monde plus sûr : notre affaire à tous ». Or, dans ce même rapport, le Groupe de personnalités de haut niveau reprend la notion de responsabilité de protéger⁴¹¹, initialement élaborée, en 2001, par la Commission internationale sur l'intervention et la souveraineté des Etats⁴¹². Cette notion se retrouve également dans le rapport du Secrétaire général K. Annan « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous »⁴¹³, ainsi que dans le Document final du Sommet mondial de septembre 2005⁴¹⁴. Autrement dit, la création de la Commission correspond plus ou moins, en termes chronologiques, à l'émergence du concept de responsabilité de protéger.

On s'était étonné *supra* du fait qu'un organe tel que la Commission de consolidation de la paix n'ait pas été prévu par la Charte des Nations Unies au moment de sa rédaction. On avait alors vu que le Groupe de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement l'expliquait de la manière suivante : « *[i]l n'est pas étonnant qu'une telle entité n'ait pas été prévue par la Charte, car il y a relativement peu de temps que l'ONU intervient dans des conflits qui, dans une large mesure, sont internes. Mais aujourd'hui, à une époque où des dizaines d'Etats sont soumis à des tensions ou relèvent de conflits, la communauté internationale a manifestement le devoir d'aider les Etats à se donner les moyens d'exercer leur souveraineté de manière*

⁴¹¹ « Dans un monde plus sûr », §§ 199 à 203.

⁴¹² I. WINKELMANN, « Responsibility to protect », *Max Planck encyclopedia of public international law*, <http://www.mpepil.com>, § 4.

⁴¹³ §§ 132 à 135.

⁴¹⁴ §§ 138 et 139.

efficace et responsable »⁴¹⁵. Cet argument est, selon moi, le même que celui qui sous-tend la notion de responsabilité de protéger, selon laquelle la souveraineté des Etats implique qu'ils ont la responsabilité de protéger leur peuple contre des violations graves des droits humains, et que, dans l'hypothèse où ils en seraient incapables ou ne seraient pas disposés à le faire, la communauté internationale a le devoir d'intervenir⁴¹⁶. Autrement dit, il y a une bonne manière d'exercer la souveraineté étatique (certains diront que la souveraineté implique des responsabilités) et si elle n'est pas exercée de la bonne manière, soit que l'Etat ne le veuille pas, soit qu'il n'en soit pas capable (que donc, l'Etat ne s'acquitte pas de ses responsabilités), la Communauté internationale doit intervenir.

Plusieurs auteurs expriment la même opinion d'une autre manière, en disant que la Commission de consolidation de la paix institutionnalise la responsabilité de protéger (ou, du moins, certaines de ses dimensions⁴¹⁷). Ainsi, par exemple, Stahn écrit que : « *[t]he very fact that world leaders agreed to establish a standing body which is designed to assist countries in the process of transition from war to peace marks a clear recognition that the responsibility of the international community does not end at the stage of conflict termination, but requires assistance after conflict. The Commission provides, in particular, a potential means to extend international engagement from humanitarian, security-driven responses to the more "daunting tasks of reconciliation, reconstruction and transformation". It may thus give a concrete institutional meaning to the idea of the "responsibility to protect" (...)* »⁴¹⁸. Selon Wegter, c'est seulement deux des trois dimensions de la responsabilité de protéger que la Commission institutionnalise : la responsabilité de prévenir (« *[t]he PBC is aimed at preventing a relapse into conflict in states that have recently emerged from a period of internal strife* »⁴¹⁹) et la responsabilité de reconstruire (« *[a]ccording to its founding Resolutions, an essential part of its mandate is to "(...) focus attention on the reconstruction and institution-building efforts necessary for recovery from conflict and to support the*

⁴¹⁵ « Dans un monde plus sûr », § 261 (c'est nous qui soulignons).

⁴¹⁶ I. WINKELMANN, *op cit.*, § 1.

⁴¹⁷ La responsabilité comprendrait en effet trois dimensions : la responsabilité de prévenir, celle de réagir et celle de reconstruire (I. WINKELMANN, *op cit.*, § 3 ; B. WEGTER, « Emerging from the crib: the difficult first steps of the newly born UN Peacebuilding Commission », *International organizations law review*, 2007, 2^e numéro, p. 346).

⁴¹⁸ C. STAHN, « Institutionalizing Brahimi's "light footprint". A comment on the role and mandate of the Peacebuilding Commission », *International organizations law review*, 2005, 2^e numéro, p. 410.

⁴¹⁹ B. WEGTER, *op cit.*, p. 346.

development of integrated strategies in order to lay the foundation for sustainable development. »⁴²⁰).

Cette conception de la souveraineté étatique comme impliquant des responsabilités est, selon Chandler, une façon, pour les Etats occidentaux, de s'ingérer dans les affaires des Etats non-occidentaux sans en prendre la responsabilité. Il distingue trois époques, durant lesquelles la souveraineté et l'intervention dans les affaires intérieures des Etats sont envisagées de manières différentes.

La période qui suit l'époque coloniale, d'abord, est marquée par la consécration absolue des principes de la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats et de l'égalité souveraine de tous les Etats (article 2 de la Charte des Nations Unies). Rien ne peut alors justifier une intervention de la communauté internationale dans les affaires des Etats, même pas la protection des droits de l'homme⁴²¹.

Dans les années 90, les droits des individus commencent à prendre plus d'importance et la souveraineté étatique ne semble plus empêcher une intervention extérieure si c'est pour défendre ceux-ci⁴²². C'est l'époque où M. Bettati et B. Kouchner parlent de « droit d'intervention humanitaire »⁴²³. Les droits des individus sont, par ailleurs, toujours vus en opposition par rapport à la souveraineté étatique : en cherchant à protéger l'un, on porte atteinte à l'autre. Et les interventions extérieures ont toujours pour effet de diminuer les capacités étatiques⁴²⁴. Les « aides conditionnées » du FMI en sont un bon exemple⁴²⁵.

Aujourd'hui, remarque Chandler, le discours a changé : « *[r]ather than international intervention being posed in terms of the undermining of non-Western state sovereignty, international discourse now constructs international intervention as necessary to support and enhance the sovereignty of the non-Western state* »⁴²⁶. L'intervention extérieure ne s'oppose plus à la souveraineté de l'Etat dans lequel on intervient mais vise, au contraire, à l'aider à assumer les responsabilités qu'implique cette souveraineté. Pour Chandler, il s'agit seulement de s'ingérer dans les affaires intérieures des Etats, sans en prendre la responsabilité.

⁴²⁰ B. WEGTER, *op cit.*, pp. 346 et 347.

⁴²¹ D. CHANDLER, « Post-conflict statebuilding : governance without government », *Whose peace? Critical perspectives on the political economy of peacebuilding*, sous la dir. de M. Pugh *et al.*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008, pp. 337 et 338.

⁴²² *Ibidem*, p. 338.

⁴²³ J. VERHOEVEN, *op cit.*, pp. 309 et 310.

⁴²⁴ D. CHANDLER, *op cit.*, p. 338.

⁴²⁵ *Ibidem*, p. 341.

⁴²⁶ *Ibidem*, p. 338.

En effet, « *the new focus on the non-Western state has less to do with the desire for strong non-Western states, or a new-found confidence in non-Western governing elites, than a desire on the behalf of Western advocates of the programmes of liberal peace to avoid direct accountability for policy intervention* »⁴²⁷.

Section 2 – Commission de consolidation de la paix et ius post-bellum

Certains auteurs avancent la thèse selon laquelle la Commission de consolidation de la paix pourrait contribuer à développer le *ius post-bellum* (ou, plutôt un *ius post-bellum* moderne⁴²⁸).

Le *ius post-bellum* est le droit qui régit les comportements dans un contexte d'après-guerre⁴²⁹. D'après L. Jubilut, il est nécessaire de développer un *ius post-bellum* moderne, car ce qui existe pour l'instant – elle se réfère à cet égard au droit de l'occupation – ne convient pas pour réguler les « efforts post-conflit » actuels⁴³⁰. Les mêmes développements qui ont amené le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement à faire le constat d'une lacune institutionnelle au sein de l'ONU (c'est-à-dire les nouvelles formes d'intervention onusienne après la guerre froide) ont également creusé un vide normatif – le droit n'ayant pas évolué en même temps que la situation sur le terrain⁴³¹. Selon L. Jubilut, la Commission de consolidation de la paix peut, en plus de combler le vide institutionnel, également combler le vide normatif ou, du moins, y concourir, en contribuant au développement d'un *ius post-bellum* moderne⁴³².

Même si son mandat ne fait pas explicitement référence à cette tâche⁴³³, la Commission de consolidation de la paix peut néanmoins utiliser celui-ci afin de développer des normes applicables aux efforts post-conflit. Ainsi, Freya Baetens écrit : « *for example, as a forum for discussing peacebuilding strategies, the PBC can gather, centralize, and “codify” information of stakeholders’ understanding of the currently applicable rules concerning post-*

⁴²⁷ *Ibidem*, p. 341.

⁴²⁸ Par opposition au droit de l'occupation, cf. *infra*.

⁴²⁹ L. Jubilut parle de « *justice of conduct after war* » (L. JUBILUT, *op cit.*, p. 27).

⁴³⁰ L. JUBILUT, *op cit.*, p. 50. L'auteur avance plusieurs RAisons pour cela. D'abord, le droit de l'occupation se concentre sur les actes des états. Or, les efforts post-conflit sont également entrepris par des organisations internationales. Ensuite, ce droit est un peu obsolète, en ce sens qu'il a été conçu avant le développement du droit international des droits de l'homme et de l'Etat-providence, et n'en tient donc pas compte. Enfin, les « forces occupantes » tentent généralement d'éviter de se voir appliquer le droit de l'occupation, en ne se qualifiant pas comme telles. (L. JUBILUT, *op cit.*, pp. 49 et 50)

⁴³¹ L. JUBILUT, *op cit.*, pp. 26 et 27.

⁴³² *Ibidem*, pp. 27 et 28.

⁴³³ F. BAETENS, « Facilitating post-conflict reconstruction: is the UN Peacebuilding Commission successfully filling an institutional gap or marking a missed opportunity? », *Jus Post Bellum: mapping the normative foundations*, sous la dir. de C. Stahn *et al.*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 372 ; L. JUBILUT, *op cit.*, p. 50.

conflict activities »⁴³⁴. Elle ajoute: « *[r]ather than merely acting as a passive recipient, the Commission could also progressively develop the knowledge offered by those stakeholders – or fill in the gaps – based on common objectives and values* »⁴³⁵. La partie de son mandat relative au développement de pratiques optimales peut s'avérer utile dans ce but⁴³⁶.

Développer ce « cadre normatif », ce « *ius post-bellum* moderne » implique de définir trois choses⁴³⁷ : le moment à partir duquel le *ius post-bellum* est applicable⁴³⁸, les différents types d'activités post-conflit et les obligations qui y sont associées, ainsi que le contenu de ses obligations⁴³⁹. Concernant ce dernier élément, F. Baetens comme L. Jubilut expliquent que, étant donné le caractère principalement consultatif de la Commission⁴⁴⁰ et les différentes opinions quant à ce qui devrait être fait au lendemain d'un conflit⁴⁴¹, il s'agirait, pour la Commission, développer des cadres normatifs, plutôt que des règles substantielles précises⁴⁴². Il s'agirait alors d'approfondir des bases communes à tous, telles que l'état de droit, la sécurité ou le développement⁴⁴³. Cependant, selon F. Baetens, la Commission a manqué d'approfondir ces notions, « *thereby losing out a chance to advance jus post bellum* »⁴⁴⁴.

Si la Commission de consolidation de la paix peut contribuer au développement du *ius post-bellum*, pour L. Jubilut, l'inverse est aussi vrai : le développement du *ius post-bellum* pourrait aider la Commission à réaliser sa mission. En effet, elle écrit: « *because the Peacebuilding Commission has among its tasks the proposal of integrated strategies and the improvement of coordination, finding a common language of action is not only useful but is indispensable* »⁴⁴⁵.

⁴³⁴ F. BAETENS, *op cit.*, p. 372

⁴³⁵ *Ibidem*.

⁴³⁶ Voir L. JUBILUT, *op cit.*, p. 28, qui renvoie au §2, c) des résolutions fondatrices.

⁴³⁷ L. JUBILUT, *op cit.*, p. 52.

⁴³⁸ *Ibidem*, p. 53.

⁴³⁹ F. BAETENS, *op cit.*, p. 372 ; L. JUBILUT, *op cit.*, pp. 54 et 55.

⁴⁴⁰ F. BAETENS, *op cit.*, p. 372 ; L. JUBILUT, *op cit.*, p. 58.

⁴⁴¹ F. BAETENS, *op cit.*, p. 372 ; L. JUBILUT, *op cit.*, p. 56.

⁴⁴² F. BAETENS, *op cit.*, p. 372 ; L. JUBILUT, *op cit.*, pp. 57 et 58.

⁴⁴³ F. BAETENS, *op cit.*, p. 372 ; L. JUBILUT, *op cit.*, p. 57.

⁴⁴⁴ F. BAETENS, *op cit.*, p. 375.

⁴⁴⁵ L. JUBILUT, *op cit.*, p. 52.

BIBLIOGRAPHIE

Législation

- Résolution 60/180 de l'Assemblée générale, adoptée le 20 décembre 2005.
- Résolution 1645 (2005) du Conseil de sécurité, adoptée le 20 décembre 2005.
- Résolution 1646 (2005) du Conseil de sécurité, adoptée le 20 décembre 2005.

Autres documents des Nations Unies

- Rapport du Secrétaire général, « Agenda pour la paix ; diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix », 17 juin 1992, A/47/277-S/24111.
- Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies (Rapport Brahimi), 21 août 2000, A/55/305–S/2000/809.
- Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, « Un monde plus sûr : notre affaire à tous », 2 décembre 2004, A/59/565.
- Rapport du Secrétaire général, « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous », 24 mars 2005, A/59/2005.

Doctrine

- ADEBAJO (A.), « Chronicle of a death foretold: the rise and fall of UN reform », *A dialogue of the deaf: essays on Africa and the United Nations*, sous la dir. de A. Adebajo et H. Scanlon, Auckland Park, Jacana, 2006, pp. 19 à 43.
- ATWOOD (D.) et TANNER (F.), « La Commission de consolidation de la paix et la Genève internationale », *Forum du désarmement*, 2007, 2^e numéro, pp. 31 à 41.
- AZAR (R.), « La Commission de consolidation de la paix des Nations Unies : premier bilan », *Faire la paix : la part des institutions internationales*, sous la dir. de G. Devin, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, pp. 135 à 148.
- BAETENS (F.), « Facilitating post-conflict reconstruction: is the UN Peacebuilding Commission successfully filling an institutional gap or marking a missed opportunity? », *Jus Post Bellum: mapping the normative foundations*, sous la dir. de C. Stahn *et al.*, Oxford, Oxford University Press, 2014, pp. 346 à 375.
- BAETENS (F.) et KOHOUTEK (K.), « United Nations Peacebuilding Commission », *Max Planck encyclopedia of public international law*, <http://www.mpepil.com> (consulté pour la dernière fois le 4 décembre 2014).
- BERDAL (M.), « The UN Peacebuilding Commission: the rise and fall of a good idea », *Whose peace? Critical perspectives on the political economy of peacebuilding*, sous la dir. de M. Pugh *et al.*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008, pp. 356 à 372.

- BIERSTEKER (T.), « Les perspectives de la Commission de consolidation de la paix », *Forum du désarmement*, 2007, 2^e numéro, pp. 43 à 51.
- CHANDLER (D.), « Post-conflict statebuilding : governance without government », *Whose peace? Critical perspectives on the political economy of peacebuilding*, sous la dir. de M. Pugh *et al.*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008, pp. 337 à 355.
- CHARLESWORTH (H.), « Peacebuilding Commission », *Report of the 75th conference*, London, International Law Association, 2012, pp. 919 à 924.
- CHESTERMAN (S.), « From state failure to state-building: problems and prospects for a United Nations Peacebuilding Commission », *Journal of international law and International relations*, 2005-2006, 1^{er} numéro, pp. 155 à 175.
- CHETAIL (V.), *Post-conflict peacebuilding. A lexicon*, Oxford, Oxford University Press, 2009.
- COT (J.) *et al.*, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, 3^e éd., Paris, Economica, 2005.
- ELOHO OTOBO (E.), « The new peacebuilding architecture: an institutional innovation of the United Nations », *United Nations reform and the new collective security*, sous la dir. de P. Danchin et H. Fischer, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, pp. 212 à 234.
- HEEMSKERK (R.), « La Commission de consolidation de la paix et l'engagement de la société civile », *Forum du désarmement*, 2007, 2^e numéro, pp. 19 à 30.
- JENKINS (R.), « Organizational change and institutional survival: the case of the UN Peacebuilding Commission », *Seton Hall Law Review*, 2008, 4^e numéro, pp. 1327 à 1364.
- JUBILUT (L.), « Towards a new jus post bellum: the United Nations Peacebuilding Commission and the improvement of post-conflict efforts and accountability », *Minnesota journal of international law*, 2011, 1^{er} numéro, pp. 26 à 64.
- MURITHI (T.), « Towards a symbiotic partnership: the UN Peacebuilding Commission and the evolving AU/NEPAD post-conflict reconstruction framework », *A dialogue of the deaf: essays on Africa and the United Nations*, sous la dir. de A. Adebajo et H. Scanlon, Auckland Park, Jacana, 2006, pp. 243 à 259.
- MURTHY (C.), « New phase in UN reforms: establishment of the Peacebuilding Commission and Human Rights Council », *International studies: quarterly journal of the School of International studies, Jawaharlal Nerhu University*, 2007, 1^{er} numéro, pp. 39 à 56.
- NESI (G.), « The UN Peacebuilding Commission », *The Italian yearbook of international law*, 2005, pp. 43 à 52.
- OLONISAKIN (F.) et IKPE (E.), « The United Nations Peacebuilding Commission: problems and prospects », *Peacebuilding, power, and politics in Africa*, sous la dir. de D. Curtis et G. Dzinesa, Athens, Ohio University Press, 2012, pp. 140 à 157.

- PONZIO (R.), « La Commission de consolidation de la paix : origines et pratiques initiales », *Forum du désarmement*, 2007, 2^e numéro, pp. 5 à 17.
- RUDOLF (B.), « United Nations Committees and Subsidiary bodies, System of », *Max Planck encyclopedia of public international law*, <http://www.mpepil.com> (consulté pour la dernière fois le 4 décembre 2014).
- SALOMONS (D.), « On the far side of conflict: the UN Peacebuilding Commission as optical illusion », *United Nations reform and the new collective security*, sous la dir. de P. Danchin et H. Fischer, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, pp. 195 à 211.
- STAHN (C.), « Institutionalizing Brahimi's "light footprint". A comment on the role and mandate of the Peacebuilding Commission », *International organizations law review*, 2005, 2^e numéro, pp. 403 à 415.
- THALLINGER (G.), « The UN Peacebuilding Commission and transitional justice », *German law journal: review of developments in German, European and international jurisprudence*, 2007, 7^e numéro, pp. 681 à 710.
- VERHOEVEN (J.), *Droit international public*, Précis de la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain, Bruxelles, Larcier, 2000.
- WEGTER (B.), « Emerging from the crib: the difficult first steps of the newly born UN Peacebuilding Commission », *International organizations law review*, 2007, 2^e numéro, pp. 343 à 355.
- WINKELMANN (I.), « Responsibility to protect », *Max Planck encyclopedia of public international law*, <http://www.mpepil.com> (consulté pour la dernière fois le 4 décembre 2014).
- WOOD (S.), « United Nations, Security Council », *Max Planck encyclopedia of public international law*, <http://www.mpepil.com> (consulté pour la dernière fois le 4 décembre 2014).
- X., *The Charter of the United Nations. A commentary*, sous la dir. de B. Simma, D. Khan, G. Nolte et A. Paulus, Oxford, Oxford University Press, 2012.

Table des matières

Section 1 – Pourquoi une commission de consolidation de la paix ?	11
§1 – Les raisons appelant la création d’une commission de consolidation de la paix selon le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement	11
§2 – L’ONU et la consolidation de la paix	13
Section 2 – De l’idée d’origine à la commission finalement mise en place	16
§1 – Place dans l’architecture institutionnelle de l’Organisation des Nations Unies	16
§2 – Fonctions	19
§3 – Composition et fonctionnement	22
A. Structure et composition	22
B. Fonctionnement	25
Section 3 – Le Bureau d’appui à la consolidation de la paix et le Fonds pour la consolidation de la paix	28
§1 – le Bureau d’appui à la consolidation de la paix	29
§2 – le Fonds pour la consolidation de la paix	30
Section 1 – Fonctionnement pratique des différentes configurations de la Commission	33
§1 – Le Comité d’organisation	33
A. Questions d’organisation et élaboration du règlement	35
B. L’inscription de pays à l’ordre du jour de la Commission	36
C. Le travail de réflexion mené par le Comité vis-à-vis du mandat de la Commission	37
D. La participation à l’élaboration du programme de consolidation de la paix des Nations Unies	39
E. La mise en œuvre des recommandations issues de l’examen de 2010	39
§2 – Les formations pays	40
§3 – le Groupe de travail sur les leçons apprises	41
Section 2 – Travail mené par la Commission	43
§1 – Les stratégies intégrées de consolidation de la paix	43
§2 – Les fonctions essentielles de la Commission	46
Section 3 – Interactions avec les organes principaux des Nations Unies	47
§1 – Conseil de sécurité	48
§2 – Assemblée générale et Conseil économique et social	50
Section 1 – Commission de consolidation de la paix, souveraineté et responsabilité de protéger	54
Section 2 – Commission de consolidation de la paix et ius post-bellum	57

Place Montesquieu, 2 bte L2.07.01, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique www.uclouvain.be/drt

