

**Compte-rendu de la visioconférence du 07 septembre 2020**

**« La Belgique au Conseil de Sécurité en 2019 et 2020 »**

**Organisée par l’Association pour les Nations Unies (APNU),  de Vereniging voor de Verenigde Naties (VVN),  EGMONT–Royal Institute for International Relations et le Centre régional d’information des Nations Unies pour l'Europe occidentale (UNRIC).**

L'orateur principal était l’Ambassadeur Marc Pecsteen de Buytswerve,  
Représentant permanent de la Belgique auprès des Nations Unies ayant siégé à ce titre au Conseil de Sécurité jusque juillet 2020. L’Ambassadeur s’exprimait à titre personnel.

La conférence était modérée par Johan Verbeke, Ambassadeur honoraire, ancien Directeur général de l’Institut Egmont qui avait lui aussi siégé au Conseil en 2007-2008.

Elle a été introduite par Deborah Seward, Directrice de l’UNRIC.

**Deborah Seward**

Après avoir souhaité la bienvenue à tous les participants, Madame Seward a indiqué que le timing de l'événement ne pouvait pas être meilleur. Nous allons bientôt fêter les 75 ans de la fondation des Nations Unies. Les messages centraux de l'UN75 portent sur l'avenir que nous voulons et sur les Nations Unies dont nous avons besoin. Nous cherchons un engagement collectif en faveur du multilatéralisme pour un avenir meilleur. L'événement est dans l'esprit de ce que le Secrétaire général espérait en matière de dialogue entre les peuples du monde pour l'avenir de l'ONU. L'événement d'aujourd'hui fait également suite à la session annuelle du Comité de l'information qui a toujours montré l'importance du multilatéralisme. Dans cet esprit, la collaboration entre l’APNU et la VVN afin que cette conférence se déroule malgré les circonstances de la crise sanitaire est exemplaire.

**Marc Pecsteen de Buytswerve**

Le contexte géopolitique en 2019 - 2020 est très différent de celui lors de la période du mandat précédent de la Belgique. On assiste à des tensions croissantes entre les grandes puissances, notamment entre l’Europe et la Russie, les États-Unis et la Russie ainsi qu’entre la Chine et les États-Unis. Les Etats-Unis pratiquent un retrait du multilatéralisme. Cette situation ainsi que d’autres dossiers ont un impact important sur le travail et les résultats du Conseil de Sécurité. De plus, certains pays comme l’Égypte, l’Arabie saoudite et la Turquie ont également une grande influence sur les dossiers soumis au Conseil. Une perte des valeurs se manifeste. La complexité de la situation internationale est un contexte compliqué pour le travail du Conseil et par conséquent, il est parfois difficile de progresser.

Priorités de la Belgique au Conseil de Sécurité

Face à ce contexte, la Belgique a voulu malgré tout se montrer ambitieuse en se fixant des priorités qui répondent à certains des défis susmentionnés.

1. En ce qui concerne les droits de l’homme, elle a voulu réaliser des progrès malgré le contexte difficile, par exemple, en matière de respect des droits des plus vulnérables, en l’occurrence les enfants. Le thème des enfants dans les conflits armés est une grande priorité. La Belgique a reçu la présidence d’un groupe de travail du Conseil de Sécurité sur le thème « Enfants et conflits armés », au cours de laquelle elle s’est montrée particulièrement ambitieuse dans son agenda. L’objectif fixé était de traiter 14 situations discutées au sein du groupe de travail durant les 2 ans de mandat, afin de dégager des conclusions adoptées par consensus pour chacune de ces situations. Certaines conclusions ont déjà été prises, y compris pour des situations difficiles comme la Syrie, le Yémen et le Myanmar. La question des enfants est un domaine dans lequel il est plus aisé de trouver un consensus que dans d’autres.

La Belgique a également voulu que la question des enfants et des conflits armés soit traitée de manière transversale dans les activités du Conseil. Il en est ainsi par exemple dans les mandats pour les opérations de maintien de la paix.

1. Le second point d’attention a été les actions humanitaires, en particulier en Syrie. La Belgique, le Koweït et l’Allemagne ont tenu la « plume » sur ce sujet qui est polémique étant donné que nous nous heurtions à la Russie. Cette dernière, malgré les besoins humanitaires évidents, développe une position ne reflétant pas la réalité du terrain. Elle soutient que la guerre est terminée, que Damas contrôle l’ensemble du territoire et que par conséquent, il n’y a plus lieu d’avoir une action humanitaire, en particulier l’aide transfrontalière qui avait été mise en place pour permettre aux Nations Unies et à ses partenaires d’atteindre la population. La Belgique, le Koweït et l’Allemagne ont donc tout mis en œuvre afin de préserver ce système d’accès, car cette question a un impact sur des millions de personnes. Il s’agit d’une énorme responsabilité que la Belgique continue d’assumer avec beaucoup de volontarisme.
2. Le troisième thème important pour la Belgique est la lutte contre l’impunité. Nous sommes par exemple porte-parole pour les questions relatives à la Cour pénale internationale au sein du Conseil. Le Conseil a lui-même mandaté la CPI dans deux dossiers : le Soudan, en particulier le Darfour, et la Libye. La Cour pénale fait régulièrement un rapport au Conseil de Sécurité sur l’exécution de ce mandat. La Belgique a également amené au Conseil le sujet de la justice transitionnelle.
3. Le dernier thème est la dimension européenne au Conseil de Sécurité. La Belgique était dans une conjoncture assez favorable en 2019 avec 5 membres du Conseil de Sécurité membres de l’Union européenne (UE). Ce chiffre est tombé à 4 en 2020 avec le Brexit bien que le Royaume-Uni reste sur la même ligne que nous dans énormément de dossiers.

Il existe une réelle progression dans la coordination européenne au sein du Conseil de Sécurité. Jusqu’à présent, au cours de ce mandat 2019-2020, les pays membres de l’UE ont toujours eu la même ligne sur tous les sujets, notamment en ce qui concerne les votes et la politique menée, ce qui n’était pas toujours le cas auparavant. Cependant, nous ne parvenons pas encore à parler formellement d’une seule voix au Conseil lui-même. Chaque pays parle à titre individuel même s’il fait souvent référence aux positions de l’UE. Toutefois après les réunions du Conseil, des conférences de presse ont lieu au cours desquelles un pays s’exprime comme porte-parole de l’UE sur les sujets où l’UE détient une position forte. Cela a eu un rôle important pour la visibilité de l’UE au Conseil de Sécurité.

Notre présidence du Conseil de Sécurité en février 2020 a été placée dans la ligne de ces priorités bien que le rôle de la présidence soit limité. La présidence peut cependant choisir certains thèmes de débat. Le sujet phare que la Belgique a choisi a donc été les enfants dans les conflits armés pour un débat à haut niveau. Celui-ci a eu une grande visibilité grâce au discours prononcé par le Roi Philippe.

Un autre débat a été organisé sur la justice transitionnelle, un sujet nouveau au Conseil de Sécurité. Dans la foulée de ce débat, la Belgique a lancé un projet de résolution avec l’Afrique du Sud. Trouver un accord sur ce sujet est très difficile, car il existe des résistances au sein du Conseil, notamment de membres permanents.

Dans une volonté de combat pour les droits de l’homme ainsi que de participation de la société civile, la Belgique a également voulu, au cours de sa présidence, faire l’effort d’avoir des « briefers » issus de la société civile. La Belgique a également invité la Haute-Commissaire aux droits de l’homme, Madame Michelle Bachelet, à parler sur la justice transitionnelle.

Des observations peuvent être faites au regard de 19 mois de présence belge au Conseil de Sécurité. Bien qu’il soit trop tôt pour établir un bilan, nous pouvons déjà dire que la Belgique est considérée comme un partenaire sérieux, fiable et constructif qui cherche à trouver des solutions à des questions souvent complexes. De plus, nous sommes perçus comme un « acteur engagé » au Conseil de Sécurité. La Belgique s’est montrée aussi ouverte à la société civile. Nous avons eu des échanges réguliers avec ses représentants afin de discuter de nombreux problèmes.

D’autres observations plus générales peuvent être faites sur le Conseil de Sécurité et sur son fonctionnement. Le Conseil comme lieu de négociation : il est parfois divisé comme c’est le cas pour les dossiers sur la Syrie et la Libye. Dans ces cas de figure, il est difficile de faire des progrès. Néanmoins, sur beaucoup d’autres problèmes comme en Afrique et en Amérique latine, le Conseil de Sécurité arrive à prendre des décisions et à réaliser des progrès. C’est un paradoxe, mais il est à noter que le Conseil n’est en aucun cas paralysé. De nombreuses réunions se déroulent au sein desquelles des décisions sont prises.

De plus, le Conseil peut prendre plusieurs initiatives. Premièrement, faire pression sur les parties dans les négociations avec différents outils, déclarations, résolutions et sanctions. Deuxièmement, le Conseil peut donner une légitimité internationale à un accord de paix conclu ailleurs, en l’approuvant. Troisièmement, il peut permettre et accompagner l’application des accords avec des opérations de maintien de la paix et des missions politiques.

Enfin, les membres du Conseil sont d’accord sur le fait qu’il vaut mieux prévenir un conflit que devoir en régler les conséquences. Cependant, il est extrêmement difficile de faire de la prévention au niveau du Conseil, à moins qu’un pays ne soit déjà à l’agenda. Si un pays n’est pas à l’agenda du Conseil, il est particulièrement compliqué d’en discuter formellement. De ce fait, des discussions informelles se tiennent en dehors du Conseil de Sécurité, provoquant parfois une certaine tension au sein du Conseil. Il est à noter que la personne souvent la mieux placée pour prévenir les conflits est le Secrétaire général, car il a la possibilité d’agir discrètement, même s’il a besoin du soutien du Conseil.

En ce qui concerne les différences entre les 10 membres élus (El.10) et les 5 membres permanents (P5), il est clair que ce sont ces derniers qui détiennent le plus de privilèges au Conseil. Remarquons par exemple que pour la majorité des dossiers, ce sont les P5 qui rédigent les projets de résolution et prennent l'initiative sur une situation. Ce n’est pas écrit dans la Charte, mais c’est une coutume. C'est spécialement le cas des États-Unis, du Royaume-Uni et de la France (les P3).

Cependant, les El.10 ont fortement développé leurs activités communes. Bien que se mettre d’accord entre eux n’est parfois pas aisé, il existe une réelle nouvelle dynamique, notamment en matière de procédure de travail. Par exemple, les El.10 déjeunent mensuellement avec le Secrétaire général, comme c'est le cas pour les P5. De plus, nous sommes associés à des décisions auxquelles nous ne l’étions pas auparavant. Retenons également que les P5 ont aussi besoin de nous, et particulièrement de nos votes pour adopter des résolutions : 4 votes des non-permanents sont nécessaires pour atteindre la majorité de 9.

Néanmoins, deux évolutions se montrent inquiétantes. Tout d’abord, le Conseil semble développer moins d’interactions internes et plus de réunions publiques, alors qu’il serait bon que s’établisse un équilibre. En effet, nous avons besoin que le Conseil soit un organe exécutif. Enfin, les décisions du Conseil de sécurité ne sont parfois pas respectées, y-compris par des P5, et cela reste une problématique importante. Exemple : le non-respect de l’embargo d’armements sur la Libye.

**Johan Verbeke**

*Remercie Marc Pecsteen pour son exposé et résume celui-ci en ajoutant les observations suivantes :*

* Contexte géopolitique bien différent en effet de celui du dernier mandat en 2007-2008. Aujourd’hui, nous sommes en plein changement de rapports de pouvoir entre les grandes puissances. Il existe également un intérêt moins grand des États-Unis par rapport à ce qui se passe dans le monde. Il y a donc un manque de leadership sur lequel nous pouvions encore nous reposer il y a 10 ans. De plus, le multilatéralisme est aujourd’hui souvent remis en question, comme c’est le cas pour les questions des droits de l’homme.
* La Belgique a une longue tradition et expérience au sein des NU et a donc pu développer un certain crédit.
* Le Conseil de Sécurité n’est en effet aucunement paralysé. Bien sûr, là où les enjeux sont tels que les grandes puissances sont directement concernées, le droit de veto est un blocage. Sur ces questions, la Belgique n’a pas pu travailler comme elle le souhaitait. Cependant, cela ne doit pas faire croire que le Conseil de Sécurité ne fonctionne pas. Sur de nombreux dossiers, le travail du Conseil de Sécurité se poursuit de façon responsable.
* Le Conseil peut notamment jouer un rôle important dans la mise en œuvre d’un accord, par exemple en faisant appel aux instruments tels que le « Peacekeeping/Peace enforcement ».
* Au niveau des membres permanents et non permanents au Conseil de Sécurité, nous n’arriverons jamais à une égalité de leurs poids respectifs. Toutefois, une nouveauté significative pour les non-permanents réside dans l’émergence d’une part d’une reconnaissance institutionnelle grâce aux réunions régulières avec le Secrétaire général des NU, et d’autre part de leur plus grande visibilité..
* Il y a en effet trop de réunions publiques du Conseil de Sécurité. Cela est dommage, car le Conseil est un directoire exécutif et non un organe délibératif. À cet égard, nous pouvons nous étonner qu’il y ait davantage de débats thématiques et non pas des discussions sur des dossiers de crise. Tout cela relève de la même logique, à savoir que le Conseil de Sécurité, dans le contexte géopolitique actuel, n’est pas toujours à même à répondre aux attentes urgentes.
* Des décisions prises par le Conseil de Sécurité ne sont plus respectées : changer cela est un nouveau défi aujourd’hui car il en va de la crédibilité même de l’organe.

**Questions/réponses :**

* *Il est regrettable que la problématique des droits de l’homme ne soit pas plus traitée au Conseil de Sécurité, notamment en ce qui concerne le Yémen et la Libye. Malgré le fait que l’organe central pour traiter cette question est à Genève, le Conseil de Sécurité pourrait se pencher également sur ces questions.*

Ce sont des questions difficiles à traiter au Conseil de Sécurité. Bien qu’un débat sur ce sujet pourrait être pertinent, il est très difficile d’amener ce débat au Conseil. Ces questions relèvent principalement du Conseil des droits de l'homme à Genève. En ce qui concerne la Belgique, le Conseil devrait jouer un rôle beaucoup plus important dans la promotion de la paix et de la sécurité qui, dans notre vision, inclut les droits de l’homme. Pour ce qui est de la prévention des conflits, nous pensons qu’il est vraiment important d’avoir des experts au Conseil.

Ce débat sur l’inclusion des droits de l’homme, nous pouvons le mener au Conseil car pour les questions de procédure, il n'existe pas de veto. Dès lors, s’il y a une majorité de 9 voix, les membres permanents aussi sont dans l’obligation d’accepter un débat. Avec la composition actuelle du Conseil, nous pourrions facilement obtenir les 9 votes pour que l’aspect droits de l'homme soit inclus ; c’était encore plus le cas en 2019 qu’en 2020.

* *Question du rôle déstabilisateur de l’Iran dans la région du Moyen-Orient, notamment par le biais de la vente d’armes.*

L’une des dispositions inscrites dans l’accord nucléaire avec l’Iran prévoit qu’en octobre 2020, l’embargo sur les armes est levé de façon automatique. Cette levée d’embargo inquiète tout d’abord les États-Unis, mais aussi certains pays du Golfe car l’Iran pourrait à la fois acheter des armes et en exporter. Il y a donc une préoccupation légitime, mais la Belgique doit être cohérente par rapport à l’accord nucléaire signé avec l’Iran et endossé par le Conseil de Sécurité dans sa résolution 2231.

Les États-Unis de leur côté se sont retirés de l’accord nucléaire et ont essayé de bloquer la levée de cet embargo par une résolution, ce qui les a isolés, car personne ne les a soutenus.

En ce qui concerne la Belgique, nous pensons que cet accord doit être maintenu malgré tout. Pour cela, il est important d’en respecter les termes même si le sujet peut être source de préoccupation. Les membres européens du Conseil pensent qu’il devrait être possible de trouver, en dehors de lui, une manière de répondre à ces préoccupations.

* *Évocation de sujets tels que le changement climatique et la Covid-19 au Conseil de Sécurité.*

Lorsque la crise de la Covid a éclaté, le Secrétaire général a réagi en appelant à un cessez-le-feu mondial dans toutes les situations de conflit, afin de permettre une réponse à la crise. Très vite, la question a été : « Que ferait le Conseil avec cet appel du Secrétaire général et comment le soutiendrait-il eu vue d’une résolution ? ». La France ainsi que la Tunisie ont pris les devants en proposant un projet de résolution, une « cessation des hostilités ». Cependant, entre-temps, les tensions augmentaient entre les États-Unis et la Chine, ce qui constituait un réel problème. La Chine a insisté pour avoir des références à l'OMS dans la résolution, ce que les États-Unis refusaient d’avoir. Les discussions entre les deux pays ont donc été très difficiles et ont empêché l’adoption d’une résolution autre que déclaratoire..

* *Conflit israélo-palestinien et sort des Palestiniens ainsi que thématique des enfants dans les conflits armés.*

Le conflit est régulièrement traité au Conseil de Sécurité bien qu’il reste difficile au vu de la position spécifique des États-Unis qui bloquent tout progrès sur ce dossier en défendant systématiquement la position d’Israël. Depuis 2019 et principalement cette année, il y a eu un regain de discussion au Conseil lorsque le nouveau plan américain a été proposé. Ce que la grande majorité des membres reprochait à ce plan de paix était de faire l’impasse sur les résolutions précédentes. De plus, la question d’une annexion possible d’une partie des territoires occupés a également beaucoup mobilisé. Sur ce sujet, l’UE a fait bloc et est restée particulièrement visible, car elle est convaincue que si l’annexion se produisait, ce serait la fin de la solution à deux États.

La question des droits des enfants dans les territoires occupés n’a pas été retenue par le groupe de travail « enfants et conflits armés » du Conseil de Sécurité. Pourtant, c’est un sujet important que la Belgique voulait initialement voir traité par le Conseil (avec la participation de l’ONG Defense Children International). La publication du plan américain, qui allait mobiliser toute l’attention, et la coïncidence avec l’affaire du carnaval d’Alost ont fait renoncer la Belgique. Ce n’est donc que plus tard, qu’un débat informel a pu être organisé sur ce sujet.

* *Les 5 pays permanents ont le monopole dans l’initiative des résolutions. Y a-t-il moyen de remettre cela en question ?*

Les P5 dominent par leur statut et leur rôle, ce qui n’est en rien positif. Cette situation devrait changer. Cependant, nous pouvons constater une certaine amélioration de la position des El.10 dans leur rapport avec les 5 Permanents.

* *La composition du Conseil de Sécurité ne repose plus sur la réalité des forces dans le monde. L’annulation des droits de veto des 5 pays permanents entraînerait-elle un retrait du Conseil de Sécurité ?*

Les discussions au sujet de la composition du Conseil de sécurité tournent en rond depuis longtemps à l’Assemblée générale car il est difficile de parvenir à un accord. Il est peu probable que la situation change dans les années à venir. Le droit de veto est frustrant bien qu’il soit sans doute un mal nécessaire. À titre d’exemple, sans lui le Conseil n’aurait peut-être pas survécu à la guerre froide. Cependant, il est possible d’agir comme c’est le cas de la France, cette dernière ayant pris l’initiative d’une restriction volontaire du veto depuis plusieurs années, afin de montrer que les membres permanents devraient s’engager à ne pas l’utiliser dans un certain nombre de situations. Le Liechtenstein a également émis une idée intéressante : lorsqu’un membre permanent déciderait de mettre un veto au Conseil de Sécurité, il serait obligé d’expliquer ce choix devant l’Assemblé générale.

* *Les négociateurs russes ont la réputation d’être particulièrement difficiles.*

C’est tout à fait vrai. L’Ambassadeur Pecsteen a été très impliqué dans le dossier « Syrie humanitaire ». Lors des négociations avec le Représentant permanent russe, cela a été extrêmement difficile, notamment du fait du manque de flexibilité du côté russe. Les Russes sont de très bons négociateurs. Johan Verbeke confirme ces propos en ajoutant qu’ils sont des maîtres en matière de procédure.

* *Comment est déterminée la position des 4 États membres de l’Union européenne, au Conseil de Sécurité ?*

Il existe une coordination étroite entre les membres européens du Conseil. Par exemple, depuis peu, des interactions quotidiennes ont lieu au sein d’un groupe WhatsApp afin d’échanger des idées. De plus, une réunion particulièrement interactive au niveau de l’UE a lieu une fois par semaine.

* *La situation du gouvernement belge en affaires courantes se fait-elle ressentir comme un handicap ?*

Quant à la perception des autres pays, absolument pas. Ils sont même impressionnés La Belgique fonctionne efficacement en politique étrangère durant cette longue transition, tant au niveau de l’administration que du ministre. Johan Verbeke en mentionne deux raisons : la grande continuité de la politique étrangère et le type d’instructions – « framework instructions » - envoyées à la Représentation permanente auprès des Nations Unies.

*La visioconférence s’est terminée par les remerciements de Peter Wollaert, Président de la VVN et du Président de l’APNU, Philippe Nieuwenhuys, adressés au conférencier et au modérateur, ainsi qu’à Egmont pour la réalisation du Webinar. La coopération entre la VVN et l’APNU a été mise en exergue. Enfin des remerciements ont également été adressés aux nombreux participants qui ont fait de cette visioconférence un succès malgré les difficultés dues à la situation sanitaire actuelle.*