

**Assemblée générale**

Distr. générale
17 février 2022
Français
Original : anglais

Soixante-seizième session
Point 146 de l'ordre du jour
**Rapport sur les activités du Bureau des services
de contrôle interne**

**Évaluation des résultats de l'appui apporté par la Mission
de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation
en République démocratique du Congo aux institutions
chargées de l'état de droit et de la sécurité en République
démocratique du Congo**

Rapport du Bureau des services de contrôle interne

Résumé

La Division de l'inspection et de l'évaluation du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a évalué la pertinence et l'efficacité de l'appui que la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) a apporté aux institutions chargées de l'état de droit et de la sécurité en République démocratique du Congo.

Au cours de la période couverte par l'évaluation (2014-2021), un engagement politique limité (jusqu'en 2018), la détérioration de la situation des droits de l'homme (en particulier dans l'est de la République démocratique du Congo) et l'insuffisance des ressources ont restreint la mise en œuvre du mandat par la MONUSCO. Malgré ces difficultés, la Mission a joué un rôle essentiel en apportant un appui important aux institutions chargées de l'état de droit et de la sécurité et en favorisant l'instauration d'un environnement plus sûr et plus sécurisé.

En raison de l'importance des lacunes et des besoins des institutions chargées de l'état de droit et de la sécurité en République démocratique du Congo, l'appui de la MONUSCO n'a pu que partiellement renforcer leurs capacités, leurs moyens et leur aptitude à satisfaire plus efficacement au principe de responsabilité. Le Gouvernement de la République démocratique du Congo et la MONUSCO n'avaient pas toujours les mêmes vues concernant les tâches prescrites par le mandat en matière de réforme du secteur de la sécurité et de désarmement, démobilisation et réintégration, mais ces dernières années ont été marquées par une plus grande convergence à cet égard. Les réformes indispensables dans les secteurs de la



gouvernance, de la sécurité (armée et police), de la justice et de l'administration pénitentiaire sont restées limitées.

L'appui de la MONUSCO s'inscrivait dans le cadre du mandat et était adapté aux problèmes liés au contexte et aux besoins des bénéficiaires. La Mission a contribué à améliorer les infrastructures et à étendre la présence des institutions chargées de l'état de droit et de la sécurité. La sensibilisation et l'appui de la MONUSCO ont contribué à la mise en place de mécanismes de responsabilité et à une amélioration relative de l'attitude et du comportement des acteurs de la sécurité. Le partenariat avec les principales parties prenantes a été difficile, mais il a perduré et s'est amélioré au cours des deux dernières années.

L'appui de la MONUSCO a contribué à divers résultats, mais le rythme des réformes, l'ampleur de l'aide et l'instabilité persistante ont limité les changements profonds. Comme résultats notables, on peut citer l'établissement d'une paix, d'une sécurité et d'une stabilité relatives dans les provinces du Kasaï, du Kasaï-Central et du Tanganyika, le renforcement du lien entre l'action humanitaire, le développement et la paix et l'élaboration du plan de transition. Toutefois, le Gouvernement de la République démocratique du Congo et l'équipe de pays des Nations Unies n'ont pu mettre en œuvre efficacement les programmes relatifs à l'état de droit et à la sécurité dans les zones sortant d'un conflit faute de ressources et de capacités.

Dans le domaine de la chaîne de justice pénale, les insuffisances en matière de capacités et de moyens ont continué à limiter l'efficacité de la police dans l'exercice de ses fonctions, mais une amélioration du maintien de l'ordre a été signalée dans les zones où la MONUSCO avait déployé des efforts concertés. Malgré certaines améliorations en matière d'enquête, de qualité de l'administration de la justice et de poursuites, des obstacles à l'accès à la justice subsistaient. Si la MONUSCO a fourni une assistance essentielle aux prisons prioritaires désignées, le système pénitentiaire en République démocratique du Congo connaît toujours des problèmes de grande ampleur.

Les atteintes graves aux droits de l'homme et les violations de ces droits, y compris les violences sexuelles et les violations graves à l'encontre des enfants commises par les groupes armés et les acteurs étatiques, n'ont cessé d'augmenter au cours de la période considérée dans l'est du pays. Les tensions intercommunautaires ont persisté, et les causes profondes et les facteurs de conflit n'ont pas été traités. Néanmoins, la MONUSCO a obtenu des résultats notables dans la lutte contre l'impunité pour les crimes réprimés par le droit international et les violations graves des droits de l'homme.

Les programmes de désarmement, démobilisation, réintégration, et réinstallation ou rapatriement ont fait quelques progrès, et le lancement de projets de lutte contre la violence au sein de la collectivité par la MONUSCO et la promulgation du Programme de désarmement, démobilisation, relèvement communautaire et stabilisation par le Gouvernement de la République démocratique du Congo ont offert de nouvelles possibilités. Néanmoins, la perception de la sécurité par la population ainsi que la confiance dans les acteurs de la sécurité nationale ont diminué. Le manque de soutien budgétaire aux institutions de l'État n'a pas permis de pérenniser l'appui fourni par la MONUSCO.

Les questions de genre, de protection de l'environnement et d'inclusion et d'autonomisation des personnes handicapées ont été intégrées dans les plans et programmes, même si des efforts durables seront nécessaires pour produire un effet crédible.

Pour rendre encore plus pertinent et plus efficace l'appui que la MONUSCO apporte aux institutions chargées de l'état de droit et de la sécurité en République démocratique du Congo, six recommandations importantes ont été formulées à l'issue de l'évaluation.

I. Introduction

1. L'évaluation avait pour objectif de juger de la pertinence et de l'efficacité de l'appui que la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) a apporté aux institutions chargées de l'état de droit et de la sécurité en République démocratique du Congo.

2. Couvrant la période allant de 2014 à juin 2021, l'évaluation a porté sur les résultats de l'appui de la MONUSCO à la réforme du secteur de la sécurité, aux activités de désarmement, démobilisation et réintégration et de désarmement, démobilisation, réintégration, et réinstallation ou rapatriement, aux secteurs de la justice et de l'administration pénitentiaire et aux institutions militaires et policières en République démocratique du Congo. L'évaluation visait six provinces où la MONUSCO était déployée (Kasaï, Kasaï-Central, Tanganyika, Nord-Kivu, Sud-Kivu et Ituri). Les institutions de l'État ont été le premier bénéficiaire et la population congolaise le bénéficiaire final de l'appui fourni par la MONUSCO. L'évaluation a permis de déterminer dans quelle mesure les capacités, les moyens et l'aptitude à satisfaire au principe de responsabilité des institutions chargées de l'état de droit et de la sécurité en République démocratique du Congo ont été renforcés grâce à l'appui de la MONUSCO et comment cela a contribué à la stabilisation, à la paix et à la sécurité¹. L'évaluation a également pris en compte les aspects liés aux droits de l'homme (y compris l'intégration des personnes handicapées), à l'environnement et au genre dans la programmation de la fourniture de l'appui aux institutions chargées de l'état de droit et de la sécurité.

3. La MONUSCO et le Département des opérations de paix ont été invités à présenter des observations sur le projet de rapport, lesquelles ont été prises en considération lors de l'établissement de la version finale du rapport. La réponse officielle de l'administration est jointe en annexe I.

II. Contexte

4. **Vue d'ensemble et rôle.** La MONUSCO a été créée le 1^{er} juillet 2010 par la résolution 1925 (2010) du Conseil de sécurité. La Mission a été autorisée à utiliser tous les moyens nécessaires pour exécuter son mandat concernant, entre autres, la protection des civils, du personnel humanitaire et des défenseurs des droits de l'homme sous la menace imminente de violences physiques et à apporter un appui au Gouvernement de la République démocratique du Congo et à ses institutions aux fins de la stabilisation et de la consolidation de la paix. Au fil des ans, le mandat de la Mission a évolué, la protection des civils étant devenue sa principale priorité. Par sa résolution 2098 (2013), le Conseil de sécurité a autorisé le recours à la force pour mener des opérations unilatérales, offensives et ciblées pour protéger les civils. La présence de la Mission a encore évolué, celle-ci se concentrant sur les zones touchées par des conflits. Depuis 2019, la MONUSCO a fait de l'appui à la stabilisation et au renforcement des institutions de l'État en République démocratique du Congo et aux principales réformes en matière de gouvernance et de sécurité sa deuxième priorité stratégique.

5. **Objectif final souhaité de la Mission.** L'objectif final souhaité de la MONUSCO a été défini dans la stratégie commune de transition élaborée par le

¹ Il s'agit notamment du soutien fourni par la Section de la justice, la Section de l'administration pénitentiaire, la Section de l'appui à la réforme du secteur de la sécurité et la Section du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration, ainsi que par la police des Nations Unies et la Force avec d'autres divisions ou sections de la MONUSCO.

Gouvernement et la Mission et présentée au Conseil de sécurité en octobre 2020 comme suit : « pour que la MONUSCO puisse effectuer son retrait, il faudra réduire la menace que représentent les groupes armés nationaux et étrangers de sorte qu'elle puisse être gérée par les autorités nationales et lutter contre les causes profondes du conflit »².

6. **Situation politique.** Pendant la période d'intervention des Nations Unies en République démocratique du Congo (1999-2021), des élections ont été organisées à trois reprises (2006, 2011 et 2018). Cependant, de 2006 à 2018, l'appui politique et l'engagement du gouvernement hôte en faveur de la MONUSCO ont connu un déclin constant, ce qui a limité la capacité de la Mission à exécuter son mandat. En 2019, un gouvernement de coalition a été mis en place, ce qui a permis une normalisation de la situation politique dans le pays et donné l'occasion au Conseil de sécurité d'envisager le retrait échelonné, responsable et durable de la MONUSCO. En décembre 2020, la coalition gouvernementale est tombée et un nouveau gouvernement a prêté serment en avril 2021, offrant ainsi de nouvelles possibilités de faire avancer les réformes cruciales. En mai 2021, le nouveau gouvernement a déclaré l'état de siège dans les provinces du Nord-Kivu et de l'Ituri afin d'endiguer l'insécurité croissante.

7. **Situation de sécurité.** La situation de sécurité dans l'est de la République démocratique du Congo a continué de se détériorer du fait de cycles récurrents et nouveaux de conflits et de violences persistantes provoqués par les groupes armés étrangers et nationaux, de vides du pouvoir et de vides sécuritaires ; des faibles moyens dont disposent les institutions militaires, policières et judiciaires pour protéger efficacement les civils ; et de l'exploitation illégale des ressources naturelles³. Conséquence : l'insécurité, la situation des droits de l'homme et la crise humanitaire se sont aggravées, tout comme la violence intercommunautaire et celle des milices. De 2014 à 2020, 33 067 violations des droits de l'homme ont été signalées dans les zones de conflit, dont 7 177 exécutions extrajudiciaires et 6 164 cas de violences sexuelles⁴. En outre, 7 millions de personnes risquaient de subir une forme de violence fondée sur le genre⁵.

8. **Situation humanitaire.** La République démocratique du Congo a continué à faire face à une crise humanitaire : environ 26 millions de personnes ont ainsi besoin d'une aide humanitaire, dont 6 millions de personnes déplacées (51 % de femmes) et 535 235 réfugiés à l'intérieur du pays, ainsi que les plus de 962 142 réfugiés de la République démocratique du Congo se trouvant ailleurs en Afrique⁶.

9. **Possibilités d'action.** La promulgation de l'ordonnance portant création du Programme de désarmement, démobilisation, relèvement communautaire et stabilisation ainsi que la désignation ultérieure du coordonnateur national en juillet 2021, l'élaboration du plan de transition en septembre 2021⁷, qui est étroitement lié au programme d'action du Gouvernement, et l'amélioration du climat politique entre les pays de la région des Grands Lacs ont offert de nouvelles possibilités de faire avancer les réformes essentielles, d'améliorer les conditions de sécurité et de faire progresser la consolidation de la paix et la stabilisation.

² Voir [S/2020/1041](#).

³ Voir résolution [56/4](#) de l'Assemblée générale.

⁴ Bureau conjoint pour les droits de l'homme.

⁵ Bureau de la coordination des affaires humanitaires.

⁶ Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

⁷ [S/2021/807](#), annexe.

III. Méthodologie

10. L'évaluation a été réalisée principalement au moyen de données primaires, provenant notamment de l'observation directe lors d'une visite sur le terrain et d'entretiens individuels et collectifs avec des bénéficiaires, des partenaires, des organisations de la société civile, le personnel de la MONUSCO, le Département des opérations de paix, le Bureau de l'état de droit et des institutions chargées de la sécurité du Département des opérations de paix et l'équipe de pays des Nations Unies. Au total, l'équipe d'évaluation a réalisé 116 entretiens individuels et 19 entretiens collectifs, touchant ainsi plus de 300 personnes, y compris des groupes sous-représentés comme les femmes dans les camps de personnes déplacées. Pour valider les résultats, une enquête électronique a été menée avec la participation de 192 personnes (taux de réponse de 42 %) provenant de la MONUSCO, du Département des opérations de paix, du Gouvernement de la République démocratique du Congo et des organisations de la société civile (enquête du BSCI). Pour mesurer les perceptions et les expériences des populations de l'est du pays, l'évaluation a bénéficié d'une enquête longitudinale menée par la Harvard Humanitarian Initiative, financée conjointement par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la MONUSCO et portant sur la période 2014-2021⁸.

11. **Limites de l'évaluation.** En raison de tensions accrues, qui prennent la forme de manifestations contre la présence de la MONUSCO, l'équipe d'évaluation n'a pas pu se rendre à Beni (province du Nord-Kivu) et à Bunia (province de l'Ituri). En raison de la pandémie de COVID-19, l'équipe n'a pas non plus pu se rendre dans les provinces du Kasaï. L'équipe s'est plutôt entretenue à distance avec le personnel de la MONUSCO en poste à Bunia et l'équipe de pays des Nations Unies dans les provinces du Kasaï.

IV. Résultats de l'évaluation

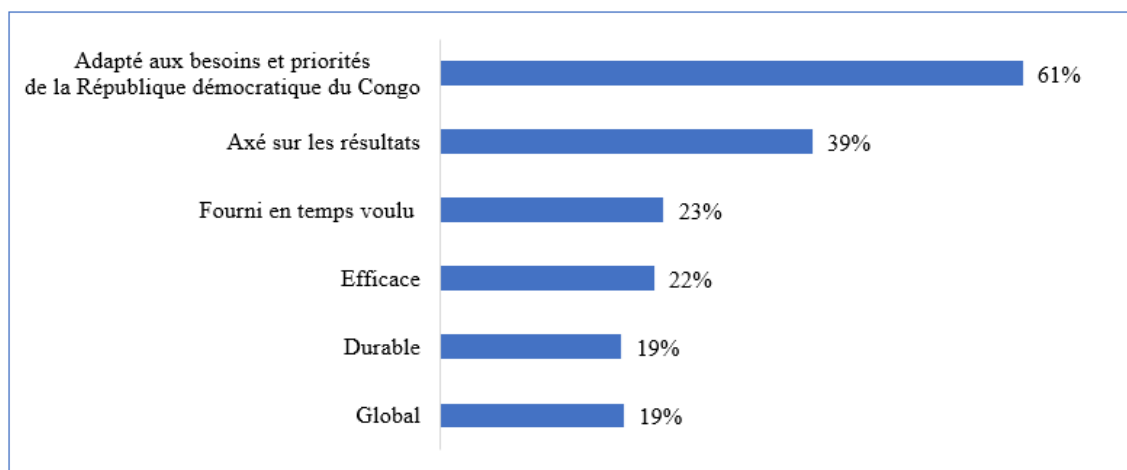
A. L'appui de la Mission a partiellement renforcé les capacités, les moyens et l'aptitude à satisfaire au principe de responsabilité des institutions chargées de l'état de droit et de la sécurité en République démocratique du Congo

1. L'appui de la Mission s'inscrivait dans le cadre de son mandat et était adapté aux problèmes liés au contexte et aux besoins des bénéficiaires

12. La plupart des bénéficiaires représentant l'État et les organisations de la société civile se sont vivement félicités de l'appui fourni par la MONUSCO et de son importance. Toutefois, plusieurs informateurs ont fait état de problèmes liés à la fourniture en temps voulu de l'aide et ont exprimé le besoin d'une aide supplémentaire et plus complète. Dans l'enquête du BSCI, la prise en compte des besoins et des priorités de la République démocratique du Congo a été la caractéristique la mieux notée de l'appui que la MONUSCO a apporté aux institutions chargées de l'état de droit et de la sécurité, tandis que la durabilité et le caractère global ont reçu les notes les plus basses (voir figure I).

⁸ Les personnes interrogées étaient des civils sélectionnés au hasard dans les provinces du Nord-Kivu, du Sud-Kivu et de l'Ituri.

Figure I
Caractéristiques de l'appui apporté par la MONUSCO aux institutions chargées de l'état de droit et de la sécurité

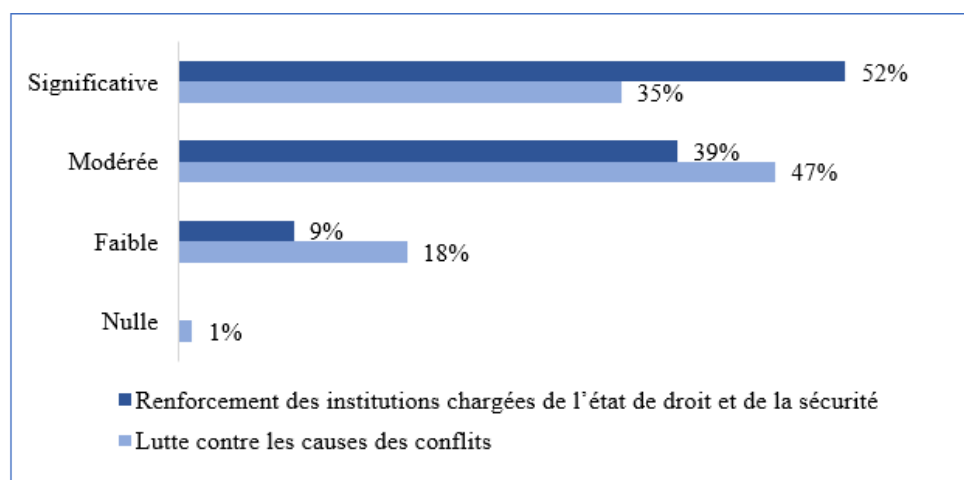


Source : Enquête du BSCI, 2021.

13. Un peu plus de la moitié des personnes interrogées par le BSCI ont jugé importante la contribution de la MONUSCO au renforcement de l'état de droit et des institutions chargées de la sécurité et à la lutte contre les causes profondes de conflit (figure II). Toutefois, l'enquête réalisée par Harvard Humanitarian Initiative a indiqué que la population de l'est de la République démocratique du Congo semblait méconnaître une grande partie des contributions positives de la MONUSCO. La plupart des personnes interrogées ont estimé que la contribution de la MONUSCO à l'établissement de la sécurité et de la paix était nulle ou faible. Lors des entretiens, les organisations de la société civile avaient une opinion plus positive de la contribution de la MONUSCO, mais elles ont exprimé la nécessité pour la Mission d'intensifier ses efforts de protection. « L'impression qui se dégage est que la MONUSCO a la capacité de mettre fin à l'insécurité, mais elle ne le fait pas » (représentant d'une organisation de la société civile dans l'est de la République démocratique du Congo).

Figure II

Perception de la contribution de la Mission par les personnes interrogées par le Bureau des services de contrôle interne



Source : Enquête du BSCI, 2021.

2. La Mission et le Gouvernement de la République démocratique du Congo ne partageaient pas les mêmes vues concernant certaines tâches prescrites par le mandat, mais les besoins stratégiques et les priorités des principales parties prenantes ont convergé au fil du temps

14. L'absence de vision commune entre le Gouvernement de la République démocratique du Congo et la MONUSCO concernant certaines tâches prescrites par le mandat a été illustré par les programmes de réforme du secteur de la sécurité et de désarmement, démobilisation et réintégration, qui n'ont enregistré que des progrès limités (voir le sous-résultat 3). À la suite des élections de 2018, le nouveau Président est entré en fonction avec un programme de réformes allant du renforcement de la justice et de l'état de droit à la professionnalisation des institutions chargées de la sécurité et de la défense, en passant par la mise en place de contre-pouvoirs institutionnels. Plusieurs parties prenantes ont indiqué que cela a jeté les bases d'un engagement aux côtés du Gouvernement pour faire progresser la mise en œuvre du mandat de la MONUSCO.

3. Les réformes prévues pour renforcer la professionnalisation, la capacité et l'aptitude à satisfaire au principe de responsabilité des institutions chargées de l'état de droit et de la sécurité en République démocratique du Congo n'ont pas été pleinement mises en œuvre

15. Les secteurs de la police, de la justice et de l'administration pénitentiaire disposaient de plans et de structures de réforme nationaux mais manquaient de ressources humaines et budgétaires suffisantes ; leur mise en œuvre a donc été limitée. La réforme du secteur de la sécurité, y compris les réformes militaires et les programmes de désarmement, démobilisation et réintégration et de désarmement, démobilisation, réintégration et réinstallation ou rapatriement, s'est heurtée à de multiples problèmes. La MONUSCO, de concert avec l'équipe de pays des Nations Unies et d'autres acteurs internationaux, a contribué à l'élaboration des plans, dans le cadre de ses bons offices, de partenariats et de la programmation conjointe (voir tableau 1).

Tableau 1
Récapitulatif des réformes menées dans les six secteurs évalués

<i>Secteur de réforme</i>	<i>Preuve des progrès accomplis</i>	<i>Situation</i>
Réforme du secteur de la sécurité	Pas de preuves mesurables	<ul style="list-style-type: none"> • Stratégie et feuille de route nationales non élaborées • Le rôle de coordination de la MONUSCO n'a pas été efficace, car les efforts collectifs n'ont pas été suffisants ou soutenus, les résultats de la coordination n'ont pas été définis et les institutions ont conclu des accords bilatéraux avec des partenaires d'appui
Réformes militaires	Preuves limitées	<ul style="list-style-type: none"> • La MONUSCO a joué un rôle limité car le Gouvernement et les partenaires ont préféré les accords bilatéraux
Réformes de la police	Quelques preuves	<ul style="list-style-type: none"> • Premier plan d'action quinquennal (2012-2016) : 21 % des 141 actions sont achevées et 49 % sont en cours • Deuxième plan d'action quinquennal (2020-2024) : aucune activité enregistrée en 2020, et établissement de 18 priorités à achever d'ici 2022
Réformes de la justice	Preuves limitées	<ul style="list-style-type: none"> • Élaboration d'une politique nationale de réforme de la justice (2017-2026) et d'un plan d'action prioritaire (2018-2022) (en cours de révision car les priorités du nouveau gouvernement sont en train d'y être intégrées) • Appui au Ministère de la justice et au Conseil supérieur de la magistrature
Réformes pénitentiaires	Preuves limitées	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement de l'administration et de la sécurité dans 14 prisons prioritaires • Train de réformes pénitentiaires comprenant quatre lois soumis au Ministère de la justice
Désarmement, démobilisation et réintégration-désarmement, démobilisation, réintégration et réinstallation ou rapatriement	Quelques preuves	<ul style="list-style-type: none"> • De multiples problèmes rencontrés en matière de désarmement, démobilisation et réintégration, tandis que plus de progrès ont été réalisés en matière de désarmement, démobilisation, réintégration et réinstallation ou rapatriement • Les trois générations précédentes de programmes nationaux de désarmement, démobilisation et réintégration n'ayant pu obtenir les résultats souhaités, l'appui de la MONUSCO a abouti à la promulgation du Programme de désarmement, démobilisation, relèvement communautaire et stabilisation en vue de la réintégration des ex-combattants dans les communautés

16. Au cours de la période 2014-2020, la MONUSCO a formé 3 194 fonctionnaires judiciaires, 41 030 fonctionnaires de police et 3 503 fonctionnaires de l'administration pénitentiaire. La Mission a encadré et formé les magistrats à l'organisation de procès itinérants afin de mieux gérer les dossiers et de réduire la détention provisoire. La professionnalisation et l'aptitude à satisfaire au principe de responsabilité des institutions bénéficiant d'un appui ont été généralement jugées faibles par les personnes interrogées par le BSCI (voir tableau 2). Seuls 26 % d'entre elles ont estimé que les institutions militaires et policières disposaient des capacités et des moyens nécessaires pour fonctionner efficacement. De nombreuses personnes interrogées provenant d'institutions de l'État et d'organisations de la société civile ont indiqué que la MONUSCO devait continuer à soutenir le renforcement des capacités des institutions de l'État. Les dirigeants des institutions de l'État et les bénéficiaires de l'appui au renforcement des capacités fourni par la MONUSCO ont exprimé leur satisfaction et ont fait état d'une amélioration des connaissances de fond et des compétences techniques.

Tableau 2

Pourcentage des personnes interrogées par le Bureau des services de contrôle interne qui étaient d'accord ou tout à fait d'accord

<i>Institutions/indicateurs</i>	<i>Justice civile</i>	<i>Justice militaire</i>	<i>Prisons</i>	<i>Police</i>	<i>Composante militaire</i>
Ont été professionnellement structurées et gérées :	17 %	36 %	39 %	32 %	25 %
Ont renforcé le principe de responsabilité dans l'exercice de leurs fonctions :	27 %	34 %	37 %	30 %	24 %

4. La Mission a contribué à améliorer les infrastructures et à étendre la présence des institutions chargées de l'état de droit et de la sécurité

17. Les principales contributions de la MONUSCO ont consisté à améliorer l'infrastructure judiciaire : 26 tribunaux et bureaux de procureurs ont été construits et/ou rénovés, 32 tribunaux ont été équipés et 15 cours d'appel sont devenues opérationnelles, ce qui a permis de déployer 831 fonctionnaires de police dans des zones débarrassées des groupes armés, de déployer 13 postes de police de proximité et 4 unités d'intervention, de créer 11 centres pour la stratégie opérationnelle de lutte contre l'insécurité et de lancer un projet de construction de sept bases pour l'armée afin d'accroître la présence dans les zones critiques.

18. Il est nécessaire de poursuivre les efforts en matière d'infrastructure judiciaire. Sur les 352 juridictions locales (tribunaux de paix pour les zones urbaines et rurales) prévues par la législation nationale, seules 174 (soit 49 %) étaient installées et opérationnelles en 2017. De vastes régions du pays ne disposent pas de tribunaux spécialisés pour les enfants. L'armée et la police ont étendu leur présence dans le pays et se sont déployées dans la plupart des régions de la République démocratique du Congo. Selon l'enquête de la Harvard Humanitarian Initiative, la présence de l'armée et de la police était insuffisante. Avec un ratio police/population de 1:567, contre la norme internationale largement acceptée de 1:360, la République démocratique du Congo connaît un déficit de 90 000 policiers⁹.

⁹ Deuxième plan d'action quinquennal.

5. La sensibilisation et l'appui de la MONUSCO ont contribué à la mise en place de mécanismes de responsabilité et à une amélioration partielle de l'attitude et du comportement des membres des institutions militaires et policières

19. De nombreuses personnes interrogées ont indiqué que l'attitude et le comportement des commandants et des responsables de l'armée et de la police s'étaient considérablement améliorés grâce à la sensibilisation, à la formation, au suivi de la conduite et à l'appui de la MONUSCO pour la mise en place de mécanismes de responsabilité. La sensibilisation de la MONUSCO a abouti à la création de la Commission nationale des droits de l'homme et de commissions provinciales des droits de l'homme, d'organes de contrôle au sein de l'armée nationale (comités de discipline) et des structures de la police (Inspection générale de la police nationale et comité de suivi des réformes de la police), de comités de suivi de l'armée et de la police pour les violations des droits de l'homme au niveau provincial et de groupes de travail techniques conjoints sur la protection des femmes et des enfants, et à la nomination d'un conseiller spécial du président pour la jeunesse, le genre et la violence contre les femmes en vue de renforcer les mécanismes de responsabilité. Cinquante et un pour cent des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête du BSCI estimaient que la police avait renforcé l'application du principe de responsabilité dans l'exercice de ses fonctions, contre 34 % en ce qui concerne les militaires.

20. La MONUSCO a surveillé les violations des droits de l'homme commises par les acteurs nationaux de la sécurité, notamment grâce à des missions sur le terrain, et a plaidé pour la réalisation d'enquêtes par les autorités judiciaires, notamment dans le cadre de comités de suivi conjoints avec les institutions militaires et policières en vue d'engager des procédures judiciaires ou disciplinaires. C'est ainsi que 378 sanctions administratives et disciplinaires ont été prononcées pour des violations des droits de l'homme impliquant des responsables et des militaires ou des policiers par les institutions militaires et policières en 2020. Il en est résulté des arrestations et l'ouverture de 11 enquêtes judiciaires et le remplacement de trois officiers de haut rang par des officiers dont le bilan en matière de droits de l'homme est nettement meilleur. Dans le cadre de la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme, la MONUSCO a passé en revue 3 558 militaires et policiers, dont 3 088 ont été autorisés à recevoir une aide et 328 à recevoir une aide contrôlée, et 142 se sont vu refuser toute aide.

21. Des plans d'action et une feuille de route visant à lutter contre les violences sexuelles liées aux conflits et six types de violations graves commises par les institutions militaires et policières à l'encontre des enfants étaient en cours de mise en œuvre. Le recrutement d'enfants par l'armée a cessé en 2017 et l'engagement à prévenir les violences sexuelles liées aux conflits commises par les acteurs étatiques a été renforcé. Le suivi des détentions illégales dans les prisons et les cellules de garde à vue et de détention judiciaire par la MONUSCO s'est amélioré¹⁰. Les personnes interrogées par le BSCI (60 %) ont estimé que la police nationale avait amélioré sa gestion de l'ordre public et avait moins recours à la force, du fait de la formation au renforcement des capacités dispensée par la MONUSCO. Un interlocuteur de haut niveau a cité comme exemple d'amélioration de l'application du principe de responsabilité et de l'attitude des policiers le rôle important que la police nationale a joué en évitant les pertes en vies humaines et les dommages causés au personnel et aux biens des Nations Unies lors de la manifestation publique à Beni contre les soldats de la paix des Nations Unies en avril 2021.

¹⁰ Les efforts de la MONUSCO ont permis la libération de 757 personnes détenues illégalement et de 700 prisonniers politiques.

22. Toutefois, les agents de la sécurité de l'État ont poursuivi les pratiques prédatrices (82 % des personnes interrogées par le BSCI ne pensaient pas que la police avait réduit les pratiques prédatrices, contre 70 % pour les militaires) et les graves violations des droits de l'homme à l'encontre des civils, qui se sont multipliées à la suite d'opérations menées par les forces de sécurité. Ces dernières ont été responsables de 48 % des violations des droits de l'homme commises dans les zones de conflit depuis 2014.

6. Le partenariat avec les principales parties prenantes nationales, bien que durable, était difficile, une amélioration étant observée depuis 2019

23. Le Gouvernement de la République démocratique du Congo et les dirigeants de l'équipe de pays des Nations Unies appréciaient hautement leurs partenariats avec la MONUSCO et leur attachaient une grande importance. Toutefois, la période 2014-2018 a été marquée par une relation fragile avec le Gouvernement qui a restreint la mise en œuvre du mandat de la MONUSCO, mais la situation s'est nettement améliorée depuis 2019 avec la mise en place du nouveau gouvernement. Les partenariats stratégiques entre le Gouvernement, l'équipe de pays des Nations Unies et la MONUSCO ont abouti à l'adoption et à la mise en œuvre de la stratégie commune de retrait progressif et échelonné de la MONUSCO¹¹, des priorités et jalons de la transition¹², du programme conjoint d'appui à la réforme de la justice, du plan d'action quinquennal de réforme de la police nationale, du Programme conjoint de désarmement, démobilisation, relèvement communautaire et stabilisation et d'une commission mixte chargée d'élaborer une feuille de route pour la justice transitionnelle. Le partenariat a facilité la mise en œuvre de programmes de consolidation de la paix et de stabilisation¹³ qui étaient alignés sur le Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable pour 2020-2024.

24. L'équipe de pays des Nations Unies a bénéficié de la présence et du soutien de la MONUSCO grâce aux bons offices des dirigeants de la Mission, au renforcement de la sécurité et de la protection, à la programmation conjointe et aux arrangements logistiques. La MONUSCO a établi un partenariat efficace avec le PNUD pour la mise en œuvre des réformes de la justice et de la police et des activités de stabilisation ; avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) pour la protection des groupes vulnérables de la population et leur retour dans leur lieu d'origine ; avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) pour le renforcement des capacités de la police nationale ; avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes) et le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), pour la protection des enfants et des femmes, notamment par le biais du mécanisme de surveillance et de communication de l'information relative aux enfants en situation de conflit armé et arrangements de suivi, d'analyse et de communication de l'information ; et avec le Service de la lutte antimines de l'ONU pour la gestion des armes et des munitions.

25. Le partenariat entre le Bureau de l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour la région des Grands Lacs et la MONUSCO pour la mise en œuvre du Mécanisme régional de suivi de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et la région a été efficace et positif¹⁴. La

¹¹ [S/2020/1041](#).

¹² [S/2021/807](#).

¹³ 57,2 millions de dollars du Fonds pour la consolidation de la paix et 47,5 millions de dollars du Fonds de cohérence pour la stabilisation ont été alloués pendant la période 2014-2021.

¹⁴ Base de données du Bureau de l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour la région des Grands Lacs.

collaboration entre les institutions garantes de l'Accord-cadre et les Gouvernements du Burundi, de la République démocratique du Congo, du Rwanda, de l'Ouganda et de la Tanzanie et le Bureau de l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour la région des Grands Lacs et la MONUSCO a permis de renforcer l'échange d'informations et de renseignement ; la coopération pour lutter contre les groupes armés étrangers ; le règlement pacifique des incidents transfrontaliers ; le renforcement de la confiance ; la mise en place de mesures non militaires ; et la création d'un groupe de contact et de coordination avec une cellule opérationnelle déployée à Goma (République démocratique du Congo) pour dialoguer avec les groupes armés en vue de leur désarmement et de leur rapatriement volontaire dans leur pays d'origine. Le réseau de coopération judiciaire de la région des Grands Lacs a, pour sa part, contribué à la collaboration transfrontalière dans la lutte contre les crimes graves, notamment les violations du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme.

26. Si le rôle joué par la communauté internationale a été crucial, notamment en ce qui concerne le renforcement des capacités des institutions de l'État, l'appui à la stabilisation par le biais du Fonds de cohérence pour la stabilisation et le processus de transition vers une paix et un développement durables, certains États Membres ont préféré conclure des accords bilatéraux avec le Gouvernement de la République démocratique du Congo et ses institutions (par exemple, en ce qui concerne la réforme du secteur de la sécurité et le renforcement des capacités) plutôt que d'être coordonnés par la MONUSCO, ce qui a limité la cohérence et la portée globale des efforts.

B. L'appui de la MONUSCO aux institutions chargées de l'état de droit et de la sécurité a contribué à de multiples résultats, mais le rythme des réformes, l'ampleur de l'aide et l'instabilité persistante ont entravé les changements profonds et les efforts visant à répondre aux besoins de justice et de sécurité du peuple congolais

1. Une paix, une sécurité et une stabilité relatives ont été établies dans les provinces du Kasai, du Kasai-Central et du Tanganyika

27. La MONUSCO a contribué au maintien de la paix, à l'amélioration des conditions de sécurité et à la création d'un environnement propice à la consolidation de la paix et à la stabilisation dans les provinces du Kasai et du Kasai-Central sortant d'un conflit, ainsi que dans la province du Tanganyika (où deux territoires restent instables). La Mission s'est retirée des provinces du Kasai et du Kasai-Central en juin 2021, le retrait de la province du Tanganyika étant prévu pour juin 2022. Près de 50 % des personnes interrogées par le BSCI estimaient que la menace que représentent les groupes armés s'était réduite de sorte qu'elle pouvait être gérée par les institutions nationales dans les provinces du Kasai, alors que seuls 33 % étaient du même avis en ce qui concerne la province du Tanganyika. La situation en matière de sécurité dans les provinces de l'Ituri, du Nord-Kivu et du Sud-Kivu est restée très préoccupante, car les groupes armés nationaux et étrangers ont continué à commettre de graves violations des droits de l'homme, portant ainsi atteinte l'autorité de l'État.

28. La MONUSCO a dirigé l'élaboration d'un plan de transition conjoint du Gouvernement de la République démocratique du Congo, de la MONUSCO et de l'équipe de pays des Nations Unies¹⁵ comprenant 18 jalons, comme l'a demandé le Conseil de sécurité dans sa résolution 2556 (2020). Les jalons définissaient les conditions minimales de retrait de la Mission et les mesures prioritaires à mettre en

¹⁵ S/2021/807, annexe.

œuvre en collaboration avec le Gouvernement, l'équipe de pays des Nations Unies et d'autres parties prenantes nationales pour assurer une transition graduelle et durable en République démocratique du Congo.

2. Les efforts déployés par la Mission de concert avec le Gouvernement de la République démocratique du Congo et l'équipe de pays des Nations Unies ont permis d'établir le lien entre l'action humanitaire, le développement et la paix (approche à trois volets), malgré l'insuffisance de leurs ressources et leur faible capacité à mettre en œuvre des programmes de manière efficace

29. Les institutions de l'État et l'équipe de pays des Nations Unies ont progressivement renforcé leur présence et leurs activités de consolidation de la paix dans les trois provinces sortant d'un conflit (Kasaï, Kasaï-Central et Tanganyika), mais il leur manquait une présence adéquate, des capacités essentielles et des ressources supplémentaires pour l'action de consolidation de la paix et de stabilisation. Seuls 40 % des personnes interrogées par le BSCI ont estimé que l'équipe de pays des Nations Unies était en mesure d'intensifier ses activités, bien que la poursuite de l'appui aux institutions chargées de l'état de droit et de la sécurité ait été bien planifiée et coordonnée par la MONUSCO et l'équipe de pays des Nations Unies dans les provinces sortant d'un conflit. Une étude sur les enseignements tirés par la MONUSCO a mis en évidence la nécessité de planifier rapidement la transition, de définir des projets réalistes, d'évaluer les lacunes cruciales au niveau des institutions de l'État et de l'équipe de pays des Nations Unies, d'assurer une coordination entre piliers au sein de la Mission, de renforcer l'intégration avec l'équipe de pays des Nations Unies et de mettre les initiatives en adéquation avec les ressources provinciales pour assurer la viabilité des programmes, ainsi que l'importance d'efforts complémentaires pour renforcer la confiance des communautés locales. Les interlocuteurs ont fait état d'une meilleure coordination et de l'application des enseignements tirés dans la province du Tanganyika.

30. La MONUSCO et l'équipe de pays des Nations Unies, en collaboration avec les principales autorités nationales et provinciales, les organisations de la société civile et les parties prenantes internationales, ont lancé l'approche fondée sur le lien entre l'action humanitaire, le développement et la paix (approche à trois volets) dans les provinces en proie à un conflit ou sortant d'un conflit. Il en est résulté, comme effet positif, la création d'un environnement favorable à la stabilisation durable, en particulier dans les provinces du Kasaï, du Kasaï-Central et du Tanganyika sortant d'un conflit. Conformément à l'approche à trois volets, les domaines thématiques prioritaires pouvant bénéficier du financement conjoint du Fonds pour la consolidation de la paix¹⁶ et du Fonds de cohérence pour la stabilisation comprendront la réintégration des ex-combattants dans la société, la justice transitionnelle au Kasaï, la réconciliation et la cohésion sociale, une gouvernance locale inclusive mettant l'accent sur la participation des femmes et la promotion de solutions durables pour les populations déplacées¹⁷.

¹⁶ Treize programmes du Fonds pour la consolidation de la paix d'une valeur de 29,2 millions de dollars étaient en cours d'exécution.

¹⁷ Voir [S/2020/1041](#).

3. Les insuffisances en matière de capacités et de moyens ont continué à limiter l'efficacité de la police dans l'exercice de ses fonctions, mais une amélioration du maintien de l'ordre a été signalée dans les zones où la MONUSCO et la police ont fait des efforts concertés

31. Pour lutter contre l'insécurité, la police des Nations Unies et la police nationale ont mis en œuvre la stratégie opérationnelle de lutte contre l'insécurité dans 11 zones en établissant un contrôle de commandement, en fournissant du carburant et des numéros verts pour signaler les crimes, en renforçant les capacités par la co-implantation et en effectuant des patrouilles conjointes. La stratégie a prouvé son efficacité puisqu'elle a permis d'établir une relation entre la police et la population (par exemple, au cours de la période 2018-2020, ses détachements ont reçu 312 708 appels), d'améliorer l'action de la police (50 124 interventions effectuées ayant conduit à la détention de 21 495 suspects) et de réduire le nombre de certaines infractions.

4. Malgré certaines améliorations, les obstacles à l'accès à la justice restent importants

32. Les données de l'enquête de la Harvard Humanitarian Initiative indiquent une amélioration de l'accès à la justice en Ituri, au Sud-Kivu et au Nord-Kivu, mais des obstacles importants continuent d'entraver l'accès équitable, en particulier pour les groupes marginalisés, notamment les coûts élevés, les longues distances que les personnes vivant hors des principales zones urbaines doivent parcourir pour parvenir aux institutions judiciaires, l'absence de protection suffisante des témoins¹⁸, la stigmatisation, l'exécution limitée des décisions judiciaires, y compris la réparation pour les victimes, et la connaissance limitée des lois. Le manque de confiance dans les institutions judiciaires était considérable. Le secteur de la justice n'a pas été en mesure de traiter efficacement les dossiers, ce qui s'est traduit par un taux élevé de prévenus en détention provisoire par rapport aux prisonniers condamnés. Ce taux était resté inchangé à 75 % dans les prisons bénéficiant de l'appui de la MONUSCO depuis 2014, bien que la Mission ait soutenu l'intensification des efforts en matière de poursuites. Après la déclaration de l'état de siège en mai 2021 au Nord-Kivu et en Ituri, la compétence pénale des tribunaux civils a été transférée aux tribunaux militaires, qui n'avaient pas la capacité de traiter le surcroît d'affaires, ce qui a eu une incidence sur la possibilité pour les justiciables d'avoir rapidement accès à la justice. La MONUSCO, conformément à son mandat, a donné la priorité à l'appui aux enquêtes et aux poursuites concernant les crimes de génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité, les violations du droit international humanitaire et les violations des droits de l'homme ou atteintes à ces droits dont est saisi le système de justice militaire (y compris dans les affaires civiles), mais davantage doit être fait pour renforcer le système de justice civile.

5. La Mission a fourni une assistance essentielle aux prisons prioritaires. Toutefois, le système pénitentiaire en République démocratique du Congo continue de faire face à des problèmes de grande ampleur

33. À la suite d'un examen stratégique effectué en 2016 et 2017, la MONUSCO a donné la priorité à l'appui aux prisons accueillant des détenus de grande valeur et à haut risque. En juin 2021, la MONUSCO prêtait appui à 12 prisons prioritaires accueillant 22 729 personnes (64 % de prisonniers à haut risque). La Mission a contribué à : a) l'amélioration de la sécurité dans les prisons prioritaires (elle a mis en place des murs ou des clôtures de sécurité, des obstacles en fil de fer, des caméras, des lumières et des détecteurs, repoussé 5 attaques, transféré 638 prisonniers à haut

¹⁸ La MONUSCO a proposé des mesures de protection judiciaire contextualisées pour les victimes et les témoins.

risque vers des prisons sûres et créé 10 cellules de renseignement pénitentiaire) ; b) à la remise en état de 20 infrastructures ; c) à la séparation des détenus par sexe dans 6 prisons ; d) au renforcement de la surveillance des droits de l'homme ; e) à la libération conditionnelle de 5 708 détenus ; f) à l'atténuation des pénuries alimentaires, notamment grâce à des fermes-prisons ; et g) à l'amélioration des conditions et des soins de santé pour les détenus et à la réponse à Ebola et à la COVID-19.

34. Le secteur pénitentiaire, qui reste sous-financé, était caractérisé par la surpopulation (la population carcérale totale des prisons bénéficiant de l'appui de la MONUSCO est supérieure de 320 % à la capacité officielle), des pénuries alimentaires (y compris des cas de décès par famine)¹⁹, des installations d'hygiène et sanitaires de base inadéquates, auxquelles s'ajoutent des structures de santé de mauvaise qualité et une sécurité insuffisante, ce qui a entraîné des évasions (de 2014 à 2020, 13 360 prisonniers et détenus se sont évadés de prison à Kinshasa et dans 6 provinces).

6. L'appui de la Mission à la lutte contre l'impunité pour les crimes au regard du droit international et les violations graves des droits de l'homme a eu des résultats notables en ce qui concerne le nombre de condamnations et la qualité des jugements

35. Le soutien apporté par la Cellule d'appui aux poursuites judiciaires de la MONUSCO et le Bureau conjoint des Nations Unies pour les droits de l'homme en République démocratique du Congo, en collaboration avec d'autres parties prenantes, dans le cadre du système de justice militaire a permis de poursuivre 1 953 personnes dans 1 135 affaires qui ont abouti à la condamnation de 1 502 coupables. Il s'agit d'acteurs étatiques (55 %), de civils (27 %) et de membres de groupes armés (18 %). La qualité des jugements s'est améliorée. Comme l'a déclaré l'un des interlocuteurs, « le pays est passé de la non-application du principe de responsabilité à la condamnation de prévenus dans plus de 1 000 affaires, dont certains sont même des généraux. Fait important, les condamnations ne sont plus basées sur des aveux, obtenus probablement sous la contrainte, mais sur des preuves ». L'aide fournie par la MONUSCO pour 38 procès emblématiques, 82 missions d'enquête conjointe et le déploiement de 78 tribunaux itinérants dans les régions reculées de l'est du pays où des atrocités ont été commises et où les infrastructures judiciaires sont limitées a été considérée comme un élément essentiel qui a permis de rapprocher la justice des populations et de démontrer que la justice peut être rendue en République démocratique du Congo.

36. Malgré ces progrès notables dans la lutte contre l'impunité, le nombre de poursuites bénéficiant de l'appui de la MONUSCO est resté faible par rapport à l'ampleur des violations des droits de l'homme commises.

7. Les atteintes aux droits de l'homme et les violations du droit international humanitaire commises par les groupes armés ont augmenté au fil du temps et ont continué à déstabiliser l'est de la République démocratique du Congo

37. La présence et la force des groupes armés nationaux et étrangers, ainsi que les violations des droits de l'homme qu'ils commettent, perpétuent l'insécurité, provoquent des déplacements forcés de population et constituent une menace grave contre la paix et la stabilité dans l'est de la République démocratique du Congo, ce qui nuit aux progrès vers l'objectif final souhaité pour la MONUSCO. Le nombre de groupes armés étrangers a diminué au cours de la période couverte par l'évaluation, tandis que les groupes armés nationaux ont proliféré mais sont restés fragmentés. On

¹⁹ De juin à août 2021, 66 détenus sont morts dans 11 prisons prioritaires.

estime que 90 à 130 groupes armés, comptant environ 14 000 à 17 000 combattants, opèrent dans l'est de la République démocratique du Congo.

38. Le Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo mandaté par le Conseil de sécurité avait relevé que les forces de l'État utilisaient des groupes armés comme supplétifs [par exemple, la faction Bwira de Nduma défense du Congo-Rénové (NDC-R)]²⁰. Certaines unités militaires auraient eu recours à des groupes armés locaux pour mener la « guerre en sous-traitance » dans leurs opérations militaires contre des groupes armés étrangers²¹. La provenance de 80% des armes récupérées par la MONUSCO auprès des groupes armés a été attribuée aux forces militaires, celle de 20 % n'ayant pu être établie. Au cours de la période 2014-2020, 52 % des violations des droits de l'homme et des atteintes à ces droits, 72% des exécutions extrajudiciaires ou sommaires et 70 % des violences sexuelles liées aux conflits et des violations graves à l'encontre des enfants ont été commis par les groupes armés²².

8. Les programmes de désarmement, démobilisation et réintégration et de désarmement, démobilisation, réintégration, et réinstallation ou rapatriement de la Mission ont connu quelques progrès ; le lancement de projets de lutte contre la violence au sein de la collectivité par la Mission et la promulgation du Programme de désarmement, démobilisation, relèvement communautaire et stabilisation par le Gouvernement de la République démocratique du Congo ont offert de nouvelles possibilités d'action

39. La réintégration des ex-combattants dans les forces de sécurité a eu un effet négatif sur la professionnalisation et la discipline, tandis que la réintégration dans la société sans incitations ni opportunités économiques suffisantes a conduit de nombreux ex-combattants à rejoindre les groupes armés. D'autres ex-combattants ont été recyclés dans le conflit par les forces de sécurité. Malgré les difficultés rencontrées, l'appui de la MONUSCO en matière de désarmement, démobilisation et réintégration et de désarmement, démobilisation, réintégration et réinstallation ou rapatriement a permis de traiter 11 459 ex-combattants (dont 1 582 femmes), enfants associés aux groupes armés et personnes à charge ; de recueillir 1 381 armes ; et de détruire 1 358 armes et 23 540 cartouches dans le cadre du mandat de désarmement et de démobilisation²³. La Mission a mené 159 projets lutte contre la violence au sein de la collectivité d'une valeur de 13,9 millions de dollars de juillet 2016 à juin 2021, dont ont bénéficié 40 313 personnes (dont 16 473 femmes)²⁴. Les bons offices et l'action de sensibilisation politique de la MONUSCO ont contribué à la promulgation d'une ordonnance portant création du Programme de désarmement, démobilisation, relèvement communautaire et stabilisation²⁵ par le Gouvernement de la République démocratique du Congo pour ouvrir la voie à une nouvelle stratégie. Les personnes interrogées par le BSCI ont indiqué que le renforcement de la mise en œuvre du Programme de désarmement, démobilisation, relèvement communautaire et stabilisation par la MONUSCO a été l'une des cinq principales priorités.

²⁰ Voir [S/2021/560](#).

²¹ Voir [S/2019/842](#).

²² Bureau conjoint des Nations Unies pour les droits de l'homme en République démocratique du Congo-MONUSCO.

²³ Section du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration-MONUSCO.

²⁴ Dont 15 218 anciens combattants, 7 084 jeunes à risque, 7 609 femmes vulnérables, 7 830 enfants séparés des groupes armés et 2 088 membres des communautés.

²⁵ Ordonnance n° [21/038](#) du Gouvernement de la République démocratique du Congo (4 juillet 2021).

9. Les tensions intercommunautaires ont persisté, et les causes profondes et les facteurs de conflit ne sont que partiellement traités

40. L'insécurité dans l'est de la République démocratique du Congo causée par les groupes armés a été aggravée par des conflits intercommunautaires tant dans l'est du pays que dans les provinces du Kasaï, ce qui a infligé des souffrances à la population et entravé les progrès vers la stabilisation. Les conflits intercommunautaires étaient principalement motivés par des questions ethniques, politiques, foncières, coutumières, socioéconomiques et de transhumance. Depuis 2020, une réduction des conflits intercommunautaires a été observée, en particulier dans les provinces du Kasaï, du Kasaï-Central et du Tanganyika. Toutefois, les tensions peuvent s'intensifier puisque les facteurs et les causes profondes de conflit n'ont pas été entièrement traités. Les bons offices et l'appui offerts par la MONUSCO aux niveaux national, provincial et local, la promotion du dialogue, de la médiation, de la réconciliation tenant compte des questions de genre, de la mobilisation de la population et de mesures de règlement des conflits au niveau local et l'intervention du personnel en tenue ont contribué à prévenir, atténuer et régler certains des conflits intercommunautaires. Les personnes interrogées par le BSCI pensaient que l'appui de la MONUSCO a permis de réduire les conflits intercommunautaires (49 %) et de renforcer les efforts de règlement des conflits au niveau local (59 %).

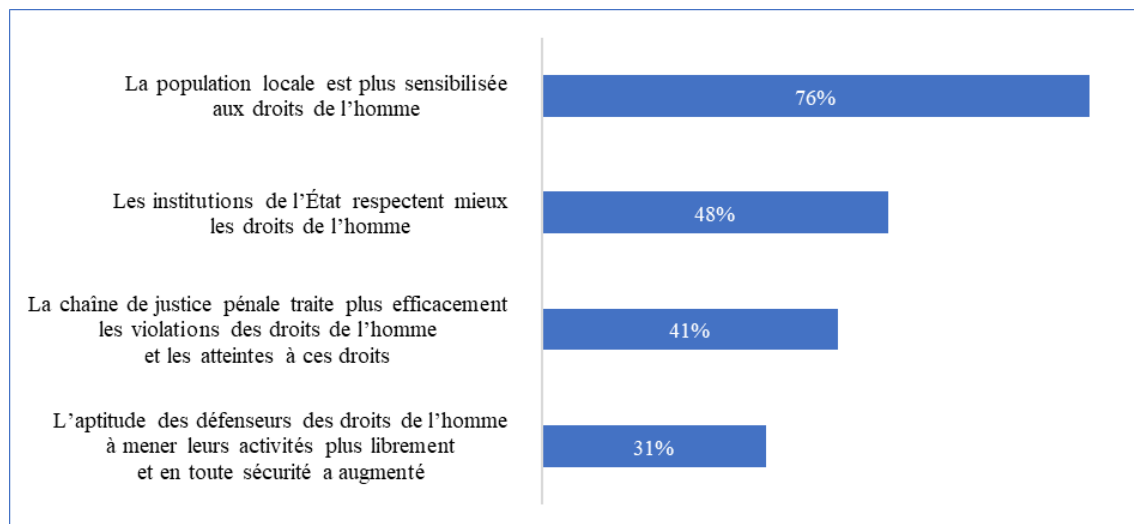
10. Les violations graves des droits de l'homme et les atteintes à ces droits n'ont cessé d'augmenter au fil des ans dans l'est de la République démocratique du Congo, faisant de nombreuses victimes civiles

41. Les violations graves des droits de l'homme et les atteintes à ces droits, notamment les meurtres de civils commis par des agents de l'État et des groupes armés, ont été multipliées par trois environ de 2014 à 2020. Environ 80 % des violations des droits de l'homme commises ont été signalées dans l'est du pays (provinces du Nord-Kivu, du Sud-Kivu et de l'Ituri), 20 % ayant été signalées dans les trois provinces sortant d'un conflit (Kasaï, Kasaï-Central et Tanganyika). Parmi les violations des droits de l'homme, 21 % (7 177 personnes) ont consisté en des exécutions extrajudiciaires et sommaires (72 % commis par des groupes armés et 28 % par des agents de l'État) au cours de la période 2017-2020. On constate une tendance à la hausse des violences sexuelles liées aux conflits, 6 164 cas étant avérés depuis 2014. Les violations graves commises par les groupes armés à l'encontre des enfants comprenaient le recrutement (40 %), l'enlèvement (19 %), les violences sexuelles (17 %) et le meurtre ou les atteintes à l'intégrité physique (14 %). En moyenne, 70 % des violences sexuelles liées aux conflits et des violations graves à l'encontre des enfants ont été commises par des groupes armés, 30 % étant le fait des forces de l'État.

42. En dépit des tendances négatives en matière de violations des droits de l'homme décrites ci-dessus, la protection et la promotion des droits de l'homme ont sous-tendu une grande partie du travail de la MONUSCO. En outre, pour renforcer les mécanismes de suivi, d'enquête, de documentation, d'établissement de rapports et de responsabilité accrue (voir sect. IV A.5), de 2017 à 2020, la MONUSCO a fourni un appui au renforcement des capacités de la Commission nationale des droits de l'homme et a dispensé des formations sur les droits de l'homme à 73 801 personnes issues des forces de sécurité, des organisations de la société civile et des réseaux de protection communautaire. La perception d'une sensibilisation accrue aux droits de l'homme est forte (voir figure III).

Figure III

Pourcentage des personnes interrogées par le Bureau des services de contrôle interne qui étaient d'accord ou tout à fait d'accord en ce qui concerne les aspects relatifs aux droits de l'homme



Source : Enquête du BSCI, 2021.

11. Dans l'ensemble, la perception de la sécurité a faibli, avec d'importantes différences entre les provinces et les territoires

43. Les résultats de l'enquête de la Harvard Humanitarian Initiative ont indiqué que, dans l'ensemble, la perception de la sécurité dans l'est de la République démocratique du Congo avait faibli de 2014 à 2020, si l'on considère le sentiment de sécurité lorsqu'on se promène seul de jour et de nuit. Depuis 2017, la perception de la sécurité s'est améliorée au Nord-Kivu, est restée relativement stable au Sud-Kivu et a considérablement faibli en Ituri. Le conflit en cours a exposé les femmes et d'autres groupes vulnérables à un risque élevé d'insécurité, les institutions de l'État étant largement incapables de répondre à leurs besoins particuliers. Du fait des attaques continues contre les civils, la population n'a guère confiance en la capacité des institutions de l'État et de la MONUSCO d'assurer la sécurité.

12. L'appui fourni par la Mission aux institutions chargées de l'état de droit et de la sécurité a été partiellement durable

44. Plusieurs mesures liées à la durabilité ont été intégrées dans l'appui aux institutions chargées de l'état de droit et de la sécurité en mettant l'accent sur le renforcement des capacités locales par la formation (y compris la formation des formateurs et la rénovation des centres de formation), le mentorat et le partage de locaux, des effets positifs sur les bénéficiaires individuels et institutionnels ayant été signalés. Il ressort des visites des sites de projets choisis que les institutions bénéficiaires utilisaient convenablement et entretenaient correctement les biens fournis par la MONUSCO (par exemple, les infirmeries, les bâtiments de la police et des tribunaux, les véhicules, le matériel de bureau, l'infrastructure et les dispositifs d'amélioration de la sécurité).

45. Cependant, toutes les institutions chargées de l'état de droit et de la sécurité ont continué à pâtir de l'insuffisance des capacités et de l'appui budgétaire, notamment dans le domaine opérationnel et logistique. La dépendance excessive à l'égard de l'aide extérieure, qui a limité la prise en main par les institutions de l'État et leurs

responsabilités pour ce qui est de fournir les ressources nécessaires à la poursuite des programmes, a été la conséquence involontaire de la présence de la MONUSCO la plus souvent citée dans l'enquête du BSCI. En attendant que les institutions de l'État parviennent à l'autonomie et bénéficient d'un appui budgétaire suffisant au niveau national, il demeure crucial de leur apporter un soutien constant fondé sur les besoins, notamment dans le cadre de programmes de transition mis en œuvre par la MONUSCO, l'équipe de pays des Nations Unies et d'autres parties prenantes, pour renforcer leur capacité et leur durabilité.

C. La Mission a activement défendu et soutenu les réalisations en matière d'état de droit dans le cadre de la protection de l'environnement, de l'inclusion des personnes handicapées et de l'intégration des questions de genre

1. Les aspects environnementaux ont été pris en compte dans la planification et la mise en œuvre des programmes

46. La MONUSCO a installé dans la prison centrale d'Uvira une usine de biogaz qui a fourni une source d'énergie de substitution propre, éliminé les déchets organiques et amélioré les conditions d'hygiène et sanitaires, au profit de 1 281 détenus²⁶. L'installation de panneaux solaires dans les prisons prioritaires, dans les postes de police et le long des routes vulnérables a amélioré les conditions de sécurité. Fonctionnant depuis 2015, une équipe spéciale conjointe du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et de la MONUSCO sur les crimes environnementaux soutenait les efforts nationaux et régionaux visant à enquêter sur les membres des groupes armés et des réseaux criminels impliqués dans la criminalité organisée nationale et transnationale, et à les poursuivre et les sanctionner, l'accent étant mis en particulier sur l'élimination des sources de conflit et la sauvegarde des zones protégées et des sites du patrimoine mondial de l'UNESCO. La MONUSCO a soutenu un projet de lutte contre la violence au sein de la collectivité portant sur la réintégration des questions environnementales dans la société à Bukavu en sensibilisant à la question des déchets (collecte, tri, recyclage et élimination).

2. L'action de sensibilisation de la Mission a permis d'améliorer l'application de la stratégie d'inclusion des personnes handicapées par le Gouvernement de la République démocratique du Congo

47. La sensibilisation et l'appui technique de la MONUSCO ont contribué à l'adoption par l'Assemblée nationale et le Sénat d'une loi organique sur la protection et la promotion des droits des personnes handicapées, qui est en attente de promulgation par le Président de la République démocratique du Congo²⁷. Une évaluation menée par le Bureau conjoint des Nations Unies pour les droits de l'homme en République démocratique du Congo et la MONUSCO et visant à établir le nombre, les catégories et la condition des personnes handicapées dans le pays était en cours. Ces deux entités ont également soutenu une évaluation de l'impact socioéconomique de la COVID-19 sur les personnes handicapées et organisé conjointement des ateliers sur l'application effective du principe de « l'éducation inclusive » en République démocratique du Congo avec le ministère en charge des personnes handicapées et autres personnes vulnérables, l'objectif étant d'assurer une

²⁶ Administration pénitentiaire-MONUSCO.

²⁷ Bureau conjoint des Nations Unies pour les droits de l'homme en République démocratique du Congo-MONUSCO.

éducation équitable, inclusive et de qualité pour tous les enfants, sans discrimination fondée sur le handicap.

3. L'intégration des questions de genre a été convenablement prise en compte et encouragée

48. Les dirigeants de la MONUSCO ont collaboré avec des membres du Gouvernement de la République démocratique du Congo, le parlement et des sénateurs, ainsi que des organisations de la société civile aux niveaux national et provincial, pour améliorer la représentation des femmes aux postes pourvus par nomination ou par élection. En 2020, la représentation des femmes au sein du Gouvernement est passée de 18 % à 26 %. Les évaluations, les programmes, les plans et les rapports de la Mission ont correctement pris en compte les questions de genre et ont été ventilés par sexe. Les initiatives de renforcement des capacités de la MONUSCO visaient spécifiquement les femmes fonctionnaires et les membres de la communauté. Les équipes de liaison féminine ont échangé avec les communautés locales pour les sensibiliser aux questions de protection afin d'adapter les réponses collectives. L'action de sensibilisation de la MONUSCO a abouti à la nomination de 48 coordonnateurs et coordonnatrices pour les questions de genre dans les bureaux de police. Des zones de vie séparées ont été construites par la MONUSCO pour les femmes et les jeunes détenus dans six prisons prioritaires. En outre, la Mission a soutenu le renforcement des capacités des escadrons spécialisés dans la lutte contre les violences sexuelles dans six provinces. La sensibilisation et l'appui de la MONUSCO ont conduit à la révision du code de la famille en 2016 et de la stratégie nationale sur la violence fondée sur le genre en 2020.

V. Recommandations

49. Le BSCI formule les six recommandations importantes ci-après.

<i>N° de série</i>	<i>Recommandation</i>	<i>Type</i>	<i>Indicateurs</i>
1	La MONUSCO devrait exercer ses bons offices, sa fonction de coordination et son rôle de facilitateur pour a) aider le Gouvernement à faire de la réforme du secteur de la sécurité une priorité ; b) renforcer l'appropriation nationale ; et c) établir des partenariats stratégiques avec les partenaires internationaux sur la base d'une feuille de route complète pour la réforme du secteur de la sécurité.	Important	a) L'élaboration d'une stratégie nationale, d'un plan d'action et d'une feuille de route pour la réforme du secteur de la sécurité par le Gouvernement de la République démocratique du Congo bénéficie d'un appui à titre prioritaire ; b) Une structure de coordination conjointe Gouvernement-MONUSCO-équipe de pays des Nations Unies-parties prenantes est créée sous la direction du Gouvernement et assortie de réalisations définies, et un soutien complet est fourni ; c) Facilitation des dialogues nationaux pour encourager l'inclusion en matière de réforme du secteur de la sécurité.
2	La MONUSCO devrait prêter appui au Programme de désarmement,	Important	a) La stratégie et le plan d'action conjoints Gouvernement-MONUSCO-équipe de pays des Nations Unies-

<i>N° de série</i>	<i>Recommandation</i>	<i>Type</i>	<i>Indicateurs</i>
	démobilisation, relèvement communautaire et stabilisation pour réduire la menace des groupes armés dans l'est de la République démocratique du Congo et assurer des synergies et la coordination avec les initiatives connexes de stabilisation et de justice transitionnelle.		parties prenantes pour le Programme de désarmement, démobilisation, relèvement communautaire et stabilisation sont élaborés sous la direction du Gouvernement ; b) Le nombre d'ex-combattants traités et d'armes collectées par la MONUSCO a augmenté ; c) Les activités de désarmement, démobilisation, rapatriement, réinstallation et réintégration des ex-combattants étrangers ont augmenté, avec la coopération des parties prenantes concernées.
3	La MONUSCO devrait renforcer l'appui qu'elle apporte au système de justice civile de concert avec son appui au système de justice militaire afin de renforcer la lutte contre l'impunité et d'assurer l'accès à la justice et faire en sorte que la justice soit rendue de façon efficace et responsable.	Important	a) La mise en œuvre du plan national de réforme de la justice (y compris le secteur pénitentiaire) par le Gouvernement s'est améliorée grâce au renforcement de l'appui apporté, à la coordination et à la programmation conjointe ; b) Les plans et programmes conjoints Gouvernement-MONUSCO-équipe de pays des Nations Unies pour le renforcement intégré des capacités des fonctionnaires judiciaires et pénitentiaires sont élaborés sous la direction du Gouvernement.
4	La MONUSCO devrait intensifier les efforts visant à améliorer l'administration pénitentiaire et les conditions des détenus dans les prisons prioritaires bénéficiant d'un appui.	Important	a) L'application par le Gouvernement des « règles Mandela » comme normes de traitement des détenus dans les prisons prioritaires est renforcée, contrôlée et signalée ; b) Le nombre d'incidents de sécurité dans les prisons est réduit.
5	La MONUSCO, en collaboration avec ses partenaires, devrait aider les institutions militaires et policières à améliorer leurs capacités, leurs moyens et leur dispositif de responsabilité pour protéger efficacement les civils.	Important	a) La MONUSCO et les forces de sécurité luttent effectivement contre les violations des droits de l'homme commises par les groupes armés ; b) La mise en œuvre des plans d'action visant à prévenir les violences sexuelles liées aux conflits et les violations graves à l'encontre des enfants commises par les acteurs de la sécurité a progressé ; c) Promotion d'un plus grand respect des droits de l'homme et de la lutte contre l'impunité de la part des acteurs étatiques ;

<i>N° de série</i>	<i>Recommandation</i>	<i>Type</i>	<i>Indicateurs</i>
			<p>d) Promotion de la gestion, du stockage et du contrôle fiables et efficaces et de la sécurité des stocks d'armes et de munitions par les forces de sécurité ;</p> <p>e) Des plans conjoints Gouvernement-MONUSCO-équipe de pays des Nations Unies pour le renforcement des capacités des institutions militaires et policières (y compris des programmes spécialisés pour les femmes en vue d'améliorer leur participation effective) ont été élaborés sur la base des lacunes et des besoins recensés.</p>
6	La MONUSCO, en collaboration avec les partenaires, devrait accélérer la fourniture de l'appui apporté aux institutions chargées de l'état de droit et de la sécurité dans le cadre du plan de transition dans les zones de conflit et les zones sortant d'un conflit en vue d'assurer une paix, une sécurité et une stabilité durables.	Important	<p>a) Les structures conjointes de planification et de coordination MONUSCO-équipe de pays des Nations Unies-Gouvernement-parties prenantes sont créées, et les plans-programmes conjoints élaborés sous la direction du Gouvernement ;</p> <p>b) Les programmes conjoints prioritaires sont lancés et en cours d'exécution sous la direction du Gouvernement.</p>

Annexe I

Réponse de l'administration de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo

Je tiens à remercier la Division de l'inspection et de l'évaluation du Bureau des services de contrôle interne d'avoir mené l'évaluation des résultats de l'appui apporté par la MONUSCO aux institutions chargées de l'état de droit et de la sécurité en République démocratique du Congo.

Dans l'ensemble, l'évaluation offre une appréciation utile et détaillée de l'impact de l'appui apporté par la MONUSCO aux institutions chargées de l'état de droit et de la sécurité. Dans le rapport d'évaluation, sont examinés plusieurs facteurs contextuels qui permettent d'en expliquer les conclusions, et l'approche suivie semble équilibrée. Nous prenons note et nous nous félicitons du fait que le BSCI ait pris en compte les contributions, les vues et les données factuelles fournies par les collègues qui prêtent appui aux initiatives en matière d'état de droit, tant au niveau de la Mission qu'à celui du Siège, lors de la réalisation de l'évaluation et de l'établissement du rapport. Dans l'ensemble, le rapport du BSCI a mis en évidence les points forts et les principales réalisations de l'appui fourni par la MONUSCO.

La Mission souhaiterait obtenir des éclaircissements concernant la référence faite à certaines initiatives de réforme pour lesquelles il n'y a eu que des « preuves limitées » ou « quelques preuves » de progrès, car cela fournirait des indications utiles pour la mise en œuvre des recommandations (paragraphe 16 et 17).

Dans l'ensemble, les recommandations proposées par le BSCI sont conformes aux objectifs stratégiques de la MONUSCO que le Conseil de sécurité a énoncés dans sa résolution 2612 (2021). En outre, le plan de transition accueilli favorablement par le Conseil dans sa résolution 2612 (2021) prévoit des mesures à prendre par la Mission, l'équipe de pays des Nations Unies et le Gouvernement pour mettre en œuvre les recommandations. L'accent mis sur la responsabilité partagée pour la réalisation des indicateurs des recommandations est bienvenu, étant donné que la MONUSCO mène ses activités en appui au Gouvernement pour renforcer l'état de droit et les institutions chargées de la sécurité.

Il convient de noter que certains indicateurs seront affectés par des facteurs qui dépassent le cadre de l'appui de la MONUSCO au Gouvernement. Malgré les efforts de la MONUSCO pour mettre en œuvre les mesures prévues dans le plan d'action, il est prévisible que certains indicateurs ne seront pas atteints dans les délais requis par le BSCI.

Concernant l'aspect plus large de la programmation conjointe, je tiens à indiquer que l'équipe de pays des Nations Unies, conjointement avec les composantes pertinentes de la Mission et en collaboration avec le Gouvernement et les représentants de la société civile, a entrepris des actions qui répondent directement à la nécessité d'initiatives conjointes recensées par le BSCI, notamment dans le contexte de la transition. Des informations plus détaillées sont fournies à ce sujet dans le plan d'action.

Les personnes référentes de la Mission prêteront appui au suivi de la mise en œuvre du plan d'action qui est joint au présent mémorandum intérieur.

Annexe II

Réponse du Bureau des services de contrôle interne à la réponse de l'administration de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo

Le BSCI remercie et salue la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) pour les précieuses observations qu'elle a faites sur le présent rapport d'évaluation et pour avoir soumis le plan d'action visant à mettre en œuvre les six recommandations.

En ce qui concerne la demande d'éclaircissement de la MONUSCO (par. 3 de la réponse de l'administration de la MONUSCO) au sujet des références faites aux paragraphes 16 et 17 du rapport indiquant des « preuves limitées » ou « quelques preuves » de progrès des initiatives de réforme, le BSCI a évalué les plans nationaux de réforme des secteurs de la justice et de l'administration pénitentiaire, de la police et des institutions militaires, ainsi qu'en matière de réforme du secteur de la sécurité et de désarmement, démobilisation et réintégration et désarmement, démobilisation, réintégration et réinstallation ou rapatriement pour vérifier les progrès réalisés dans la mise en œuvre. Les preuves de progrès ont été évaluées sur la base de plans, d'indicateurs et de calendriers convenus conjointement et corroborées par des sources de données primaires et secondaires. La MONUSCO et les parties prenantes concernées ont fourni des preuves limitées des progrès réalisés dans la mise en œuvre des processus de réforme de la justice, de l'administration pénitentiaire et de l'armée (voir l'état des lieux dans le tableau 1). Cela s'explique en partie par le manque d'évaluations sectorielles des besoins et des lacunes en matière de capacités ; l'absence de suivi et de rapports suffisants et systématiques ; et le manque de ressources humaines et budgétaires suffisantes pour poursuivre les plans de réforme prévus. Dans le cas des réformes de la police et en matière de désarmement, démobilisation et réintégration et de désarmement, démobilisation, réintégration et réinstallation ou rapatriement, bien que certains signes de progrès aient été notés dans le tableau 1, la mise en œuvre de la plupart des axes de travail a pris du retard. Pour ce qui est de la réforme du secteur de la sécurité, le BSCI n'a pas pu obtenir de preuves mesurables.

Dans le contexte de la transition prévue, le BSCI souligne le rôle central et crucial que la MONUSCO a pour mandat de jouer pour renforcer la fourniture de l'appui aux institutions chargées de l'état de droit et de la sécurité en République démocratique du Congo ; prévenir, dissuader et empêcher les groupes armés de commettre de graves violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire ; et mieux protéger les civils dans l'est de la République démocratique du Congo en vue de parvenir à une paix, une sécurité et une stabilité durables.

Le BSCI suivra régulièrement, dans le cadre de ses procédures existantes, les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations.