

**Assemblée générale**

Distr. générale
18 mars 2010
Français
Original : anglais

Soixante-quatrième session

Point 33 de l'ordre du jour

**Étude d'ensemble de toute la question
des opérations de maintien de la paix
sous tous leurs aspects****Lettre datée du 23 février 2010, adressée au Président
de l'Assemblée générale par les Représentants permanents
de l'Australie et l'Uruguay auprès de l'Organisation
des Nations Unies**

Nous avons l'honneur de nous adresser à vous au sujet de l'atelier sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies qui a été organisé conjointement par les Missions permanentes de l'Australie et de l'Uruguay auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York le 19 janvier 2010.

Cet atelier a été une excellente occasion d'encourager un dialogue constructif et ouvert entre toutes les parties prenantes, y compris les pays qui fournissent des contingents ou des effectifs de police, sur les conclusions et recommandations de l'étude indépendante réalisée pour le compte du Département des opérations de maintien de la paix et du Bureau de la coordination des affaires humanitaires et qui s'intitule « Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations – Successes, Setbacks and Remaining Challenges ». Il a également fourni aux États Membres l'occasion d'engager un débat avec le Département et le Bureau sur les suites qu'ils comptent donner aux conclusions de l'étude.

Vous trouverez ci-joint un résumé des débats de l'atelier, qui décrit de façon succincte et objective les principales difficultés, préoccupations et interprétations évoquées par les participants à l'atelier (voir annexe).

Nous espérons que ce document contribuera utilement aux débats qui se tiendront sur ce sujet au sein de l'Assemblée générale et de son organe spécialisé, le Comité spécial des opérations de maintien de la paix.



Nous vous serions obligés de bien vouloir faire distribuer le texte de la présente lettre et de son annexe à tous les États Membres comme document de l'Assemblée générale, au titre du point 33 de l'ordre du jour.

(Signé) Gary **Quinlan**

(Signé) José Luis **Cancela Gómez**

**Annexe à la lettre datée du 23 février 2010
adressée au Président de l'Assemblée générale
par les Représentants permanents de l'Australie
et l'Uruguay auprès de l'Organisation des Nations Unies**

**Atelier sur la protection des civils dans les opérations
de maintien de la paix des Nations Unies organisé
conjointement par les Missions permanentes de l'Australie
et de l'Uruguay auprès de l'Organisation des Nations Unies
à New York, le 19 janvier 2010**

Les Missions permanentes de l'Australie et de l'Uruguay auprès de l'Organisation des Nations Unies ont organisé conjointement un atelier sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies le 19 janvier 2010. Cet atelier avait pour objectif d'offrir une tribune aux membres de la communauté du maintien de la paix, en particulier aux pays qui fournissent des contingents ou des effectifs de police, pour dire ce qu'ils pensent des recommandations formulées dans l'étude indépendante intitulée « Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations – Successes, Setbacks and Remaining Challenges », qui a été réalisée pour le compte du Département des opérations de maintien de la paix et du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, à la lumière de leur expérience pratique.

L'atelier s'inscrivait dans le prolongement d'un autre atelier similaire que les Missions permanentes de l'Australie et de l'Uruguay avait organisé en janvier 2009 sur la mise en œuvre des mandats de protection des civils sur le terrain par les missions de maintien de la paix (A/63/722). Les questions soulevées lors de ce dernier atelier ont été prises en considération en 2009 par le Comité spécial des opérations de maintien de la paix qui a demandé au Secrétariat de consulter les pays fournisseurs de contingents ou d'effectifs de police au sujet de l'expérience qu'ils ont acquise dans le cadre de l'exécution des mandats relatifs à la protection des civils.

Parallèlement aux progrès accomplis au sein du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, l'attention du Conseil de sécurité est restée fixée sur la protection des civils tout au long de l'année 2009 qui marquait le dixième anniversaire de l'inclusion de la protection des civils en période de conflit armé, parmi les questions thématiques régulièrement examinées et de l'intégration par le Conseil de la protection des civils dans le mandat confié à une opération de maintien de la paix, qui a commencé avec la Mission des Nations Unies en Sierra Leone. Au cours du dernier des trois débats thématiques qu'il a tenu en 2009, le Conseil a adopté la résolution 1894 (2009) dans laquelle il priait le Secrétaire général d'élaborer, en étroite consultation avec les États Membres, notamment les pays qui fournissent des contingents militaires et du personnel de police, un concept opérationnel pour la protection des civils.

Compte tenu de ces faits nouveaux intervenus en 2009, l'atelier organisé en janvier 2010 était axé sur les conclusions de l'étude et sur les réactions que ses recommandations ont suscitées de la part des États Membres et du Secrétariat. Il a été scindé en trois séances pour faciliter les échanges de vues entre les différentes personnalités invitées et les participants représentant des États Membres, le

Secrétariat et des organisations gouvernementales (la liste des personnalités invitées est annexée au présent document). Les principales questions qui ont été abordées lors de ces séances sont résumées ci-après.

Première séance. Vue générale de l'étude indépendante réalisée à l'initiative du Département des opérations de maintien de la paix et du Bureau de la coordination des affaires humanitaires

La première séance était centrée sur les conclusions de l'étude. La diffusion préliminaire de ce texte volumineux en novembre 2009 a donné aux États Membres l'occasion de formuler quelques observations sur le sujet avant la convocation de l'atelier. Les personnalités invitées étaient qualifiées pour présenter un exposé général sur les conclusions de l'étude du fait de leur participation aux travaux de recherche et de leur appartenance au groupe consultatif créé dans le cadre de l'étude.

L'étude constituait le premier travail de recherche approfondie qui avait été effectué sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Elle analysait l'enchaînement des différentes phases d'une intervention depuis la formulation d'un mandat de protection des civils au sein du Conseil jusqu'à l'exécution de ce mandat sur le terrain et concluait que ce processus exigeait une attention minutieuse et que les États Membres, le Secrétariat et le Conseil de sécurité devaient tous être associés dans sa gestion.

L'étude a constaté que la protection des civils était une notion très large qui était déjà définie et solidement ancrée dans le droit international humanitaire et dans le droit international des droits de l'homme, mais que les définitions n'avaient pas encore été traduites en termes opérationnels pour concrétiser cette notion et faire en sorte que les civils soient effectivement protégés sur le terrain. Les tâches correspondantes ne se limitaient pas à la protection physique des personnes; elles pouvaient englober d'autres éléments comme la réforme du secteur de la sécurité et l'instauration de l'état de droit.

En ce qui concerne le Secrétariat, l'étude a conclu que l'absence de concept opérationnel avait fait obstacle à l'exécution des mandats de protection des civils, du fait que la nature et l'ampleur des ressources et des matériels requis pour leur réalisation effective n'étaient pas clairement analysés ou précisés. Les réactions émanant des missions sur le terrain montraient que, pour certains militaires ou membres de la police, la protection des civils était une tâche supplémentaire qu'on leur assignait alors qu'ils avaient déjà des mandats complexes à exécuter avec des moyens limités. Il était donc indispensable de définir, pour chaque mission de maintien de la paix, une stratégie qui intégrerait tous ces facteurs à l'échelle de la mission et permettrait de s'assurer que les ressources sont bien orientées pour mieux protéger les civils. Les commandants en poste sur le terrain avaient souvent des difficultés à prendre des décisions au sujet de la stratégie et de la tactique des missions sur le théâtre des opérations lorsqu'ils ne disposaient pas de directives claires sur la façon de protéger les civils. L'ONU serait davantage en mesure d'élaborer des instructions appropriées sur la base des enseignements tirés des opérations et en étroite consultation avec les pays qui fournissent des contingents ou des effectifs de police de manière à ce que les attentes et les responsabilités soient bien compréhensibles pour toutes les parties intéressées.

L'étude a conclu que le Conseil de sécurité devait prendre en compte la protection des civils dès qu'il commençait à envisager une mission, c'est-à-dire aux stades de la planification. C'était une condition essentielle pour s'assurer que le mandat était adéquat, que la mission serait dotée de ressources suffisantes et que les pays fournisseurs de contingents ou d'effectifs de police savaient ce que l'on attendait d'eux en s'engageant dans une opération de maintien de la paix chargée de veiller à la protection des civils. Il s'agissait là d'une question qui avait été fréquemment soulevée au cours des débats et à propos de laquelle les pays fournisseurs de contingents ou d'effectifs de police avaient souligné la nécessité d'une meilleure communication entre le Conseil et eux-mêmes pour qu'ils soient parfaitement éclairés sur la finalité de leur contribution. On a également reconnu que les pays fournisseurs devaient disposer d'éléments d'information appropriés pour juger de leur aptitude à se conformer aux exigences de la mission.

On estimait que le Comité spécial des opérations de maintien de la paix était un organe qui était susceptible d'apporter une contribution déterminante en tant qu'instance intergouvernementale consultative et entité reflétant un appui politique plus large de la part des États Membres sur le sujet considéré, mais qu'il serait possible de faire davantage pour que les délégués, en particulier ceux qui n'avaient pas d'expérience dans le domaine militaire, soient mieux sensibilisés aux réalités du terrain, par exemple en organisant des réunions et en recueillant des réactions régulièrement au long de l'année au sujet des faits nouveaux qui se produisent au sein des opérations hors Siège, ou encore en planifiant des visites auprès des missions pour faire connaître les problèmes et les difficultés que les Casques bleus rencontrent sur le terrain.

Nombre de participants ont porté un intérêt particulier au voyage que le chef d'équipe pour l'étude indépendante, l'Ambassadeur Mahiga (Représentant permanent de la République-Unie de Tanzanie auprès de l'Organisation des Nations Unies), avait récemment effectué dans des capitales africaines pour participer à des entretiens sur les conclusions de cette étude. Selon eux, il offrait une bonne illustration des initiatives prises au vue d'engager un dialogue constructif avec les pays qui fournissent des contingents ou des effectifs de police sur les questions abordées dans l'étude.

Deuxième séance. Points de vue des pays qui fournissent des contingents ou des effectifs de police à la lumière des enseignements tirés de l'expérience

Cette séance était axée sur les données d'expérience des pays qui ont fourni des contingents ou des effectifs de police chargés d'exécuter des mandats de protection de civils sur le terrain et les enseignements qu'ils en ont tirés. Les données communiquées par les personnalités invitées et les membres de l'auditoire ont souvent confirmé les observations relatives à divers problèmes recensés dans l'étude indépendante.

Bon nombre des pays qui étaient présents sont convenus qu'il était nécessaire d'être associé à l'élaboration des mandats dès le début car cela permettait de favoriser une meilleure compréhension, par les différents acteurs, des objectifs, des défis et des risques potentiels liés à l'exécution d'un mandat de protection des civils.

L'un des principaux obstacles relevés par les pays qui fournissent des contingents ou des effectifs de police était l'insuffisance des ressources au regard de la dimension des missions et des exigences des mandats. Les missions devaient

avoir une plus grande mobilité et être mieux équipées pour un déploiement rapide permettant de faire face à des circonstances très mouvantes sur le terrain. Certains participants se sont déclarés préoccupés par le fait que les ressources fournies (les hélicoptères non militaires, par exemple) étaient inadaptées pour la mission qui leur était confiée. La nécessité d'un calibrage des ressources et des moyens allait de pair avec celle d'une approche à l'échelle de la mission qui tiendrait compte de l'évolution de la situation politique sur le terrain et assurerait une utilisation efficace des ressources au sein de la mission.

Un autre facteur qui faisait obstacle à la bonne exécution des mandats de protection des civils était l'absence de formation et de conseils en association avec un encadrement efficace reflétant une véritable compréhension des objectifs visés par les mandats. Il restait un travail supplémentaire à faire pour assurer une communauté de vues entre le Conseil de sécurité, le Secrétariat, les contingents et les unités de police sur le terrain au sujet des exigences des mandats.

Nombre de participants sont convenus que les modalités d'exécution des mandats de protection des civils différaient d'une mission à l'autre et que cela impliquait, pour les Casques bleus déployés sur le terrain, la nécessité d'observer les particularités de chaque mission. Dans ce contexte, il fallait améliorer la collecte des informations et fournir des évaluations de meilleure qualité sur les risques. La communication avec les populations locales – le simple fait de parler aux gens – a été jugée primordiale. Les débats ont également mis l'accent sur des cas concrets dans lesquels la communication avec les populations locales avait débouché sur des approches novatrices qui exigeaient très peu de ressources mais avaient permis d'améliorer sensiblement la sécurité des civils. La fourniture de réchauds à haut rendement énergétique ou le forage de puits à proximité des camps de déplacés étaient des exemples de projets à effet rapide qui permettaient de réduire la fréquence des déplacements au sein des populations civiles et, partant, l'ampleur des risques auxquels les civils et les Casques bleus qui tentaient de les protéger étaient amenés à s'exposer.

Troisième séance. Comment le Secrétariat compte-t-il faire avancer la question de la protection des civils?

Cette séance était centrée sur les suites que le Département des opérations de maintien de la paix et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires entendent donner aux recommandations de l'étude indépendante pour que les mandats de protection des civils soient exécutés de façon plus efficace sur le terrain.

Les auteurs de l'étude ont souligné l'importance de la direction des missions, la protection des civils étant souvent plus vigoureusement assurée sur la base d'un encadrement approprié. Or les dirigeants des missions ont souvent été amenés à gérer des questions difficiles liées à l'exécution des mandats de protection des civils sans aucune indication sur l'interprétation de leurs dispositions ou l'ordre de priorité des tâches prescrites.

Le manque de clarté sur ces questions et sur d'autres points a encouragé l'improvisation. En l'absence de directives claires, les missions ont mis au point plusieurs approches novatrices à l'égard de la protection des civils. La note sur les leçons tirées de l'expérience relative à la protection des civils analyserait certains des enseignements utiles, par exemple le fait qu'il importe d'orienter très tôt l'attention vers la protection des civils, d'incorporer cette protection dans la

planification des missions dès le début et d'anticiper les incidents par le biais de l'analyse des menaces et de l'alerte rapide, en agissant de façon concentrée et intégrée et en mettant l'accent sur la communication d'informations sur les tâches de protection (et leurs limites) aux populations locales et à la communauté internationale.

Le Département des opérations de maintien de la paix a donné un aperçu de certains des principaux problèmes recensés dans l'étude et de la façon dont il compte les résoudre.

- Les documents clefs relatifs à la planification des missions comportaient très peu d'indications sur la manière dont la protection des civils devait être assurée sur le terrain. Le Département des opérations de maintien de la paix a l'intention d'envisager des mécanismes de planification en vue d'assurer l'intégration des mandats de protection des civils dans l'architecture des missions;
- La formation sur les consignes que les contingents sont censés appliquer pour assurer la protection des civils sur le plan opérationnel est très limitée. On leur dit surtout ce qu'il ne faut pas faire. Le Département s'emploiera à élaborer des normes de formation en collaboration avec les États Membres afin que les forces de maintien de la paix soient mieux préparées pour l'accomplissement de leurs tâches à leur arrivée sur le terrain;
- Les missions ne peuvent pas s'acquitter de leurs tâches de protection si elles n'ont pas une bonne compréhension de l'environnement dans lequel elles opèrent, des risques auxquels elles vont être exposées et des facteurs qui les motivent. Le Département a entrepris d'analyser leur potentiel en matière d'analyse des risques;
- Un encadrement solide permet à une mission de rechercher des solutions aux problèmes de protection en agissant par anticipation. L'un des aspects fondamentaux du programme « Horizons Nouveaux » réside dans le renforcement de l'encadrement des missions par le biais de formations et de dispositifs de responsabilisation, ainsi que dans la collaboration avec les États Membres pour assurer une direction efficace sur le terrain;
- Sur le plan pratique, tous les responsables doivent s'entendre sur la définition du mandat de protection. Le Département des opérations de maintien de la paix établit un document sur les enseignements tirés de l'expérience et s'y réfère pour l'élaboration d'un concept opérationnel. Ce concept facilitera également la mise au point des formations et des orientations nécessaires, ainsi que des exigences qui devront être satisfaites pour assurer la protection des civils. Il s'articulera autour de trois volets :
 1. La protection par des moyens politiques;
 2. La protection à l'égard de la violence physique, qui comprend quatre phases différentes : assurance, préemption (prévention et dissuasion), gestion d'une situation de crise et consolidation;
 3. L'instauration d'un environnement protecteur.
- Si toutes les autres mesures échouaient, il faudrait être prêt à recourir à la force. La conception ferme du maintien de la paix devra faire partie intégrante

de cette approche globale. Dans ce contexte, il conviendra d'assurer la fourniture du soutien logistique de manière plus efficace sur des fronts multiples pour que la mission de maintien de la paix n'ait pas à faire face à une situation de crise.

Améliorer l'exécution des mandats de protection des civils est une entreprise qui mobilisera l'ensemble du système des Nations Unies. Elle exigera un encadrement et une coordination efficaces, une stratégie globale, la communication rapide des informations sur les problèmes posés par la protection et l'établissement de critères judicieux. Elle rappellera également une attention soutenue de la part de l'ensemble des intervenants, notamment le Conseil de sécurité, le Secrétariat, le pays hôte, les États Membres, les contingents et les personnels de police en uniforme déployés sur le terrain, les agents humanitaires et les populations locales.

Conclusion

L'étude indépendante trace la voie que la communauté de maintien de la paix des Nations Unies pourrait suivre pour mieux assurer la protection des civils dans le cadre des opérations de maintien de la paix. Il est évident que l'on continue de se heurter à de nombreux défis dans ce domaine, mais les problèmes sont à présent bien connus et l'on s'est attelé à la recherche de solutions. Les participants ont rendu hommage aux travaux qui sont en cours au Secrétariat et marqué leur intérêt pour les débats de fond sur la protection des civils qui auront lieu à la prochaine session du Comité spécial des opérations de maintien de la paix.

Pièce jointe

Personnalités invitées

Première séance. Vue générale de l'étude indépendante réalisée à l'initiative du Département des opérations de maintien de la paix et du Bureau de la coordination des affaires humanitaires

Président : M. Gary Quinlan, Ambassadeur et Représentant permanent de l'Australie auprès de l'Organisation des Nations Unies

Personnalités invitées :

- M. Augustine Mahiga, Ambassadeur et Représentant permanent de la République-Unie de Tanzanie auprès de l'Organisation des Nations Unies et chef d'équipe pour l'étude indépendante;
- M. Glyn Taylor, chercheur et auteur de l'étude indépendante;
- Le Prince Zeid Ra'ad Zeid Al-Husseini, Ambassadeur du Royaume hachémite de Jordanie auprès de l'Organisation des Nations Unies, membre du groupe consultatif sur l'étude indépendante.

Deuxième séance. Points de vue des pays qui fournissent des contingents ou des effectifs de police à la lumière des enseignements tirés de l'expérience

Président : M. José Luis Cancela Gómez, Ambassadeur et Représentant permanent de l'Uruguay auprès de l'Organisation des Nations Unies

Personnalité invitée :

- M. Alfred Ndararasa, Chargé d'affaires de la Mission permanente du Rwanda auprès de l'Organisation des Nations Unies.

Troisième séance. Comment le Secrétariat compte-t-il faire avancer la question de la protection des civils?

Président : M. Gary Quinlan, Ambassadeur et Représentant permanent de l'Australie auprès de l'Organisation des Nations Unies

Personnalités invitées :

- M^{me} Izumi Nakamitsu, Directrice de la Division des politiques, de l'évaluation et de la formation du Département des opérations de maintien de la paix;
- M. Hansjoerg Strohmeyer, Chef du Service de l'élaboration des politiques et des études du Bureau de la coordination des affaires humanitaires.