



Assemblée générale

Distr. générale
13 août 2014
Français
Original : anglais

Soixante-huitième session

Point 53 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 8 juillet 2014, adressée au Président de l'Assemblée générale par les Représentants permanents de l'Australie et de l'Uruguay auprès de l'Organisation des Nations Unies

Nous avons l'honneur de nous référer au sixième atelier sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, organisé conjointement à New York, le 8 novembre 2013, par les Missions permanentes de l'Australie et de l'Uruguay auprès de l'Organisation des Nations Unies.

Cet atelier a été une excellente occasion d'encourager un dialogue ouvert et constructif entre les États Membres, les soldats de la paix et le Secrétariat sur la politique générale, la planification et les questions de préparation de la protection des civils, ainsi que les mesures supplémentaires que le Secrétariat continue de prendre pour améliorer la mise en œuvre des mandats touchant la protection des civils.

Un résumé des débats de l'atelier est joint au présent document (voir annexe). On y décrit de façon succincte les principales préoccupations, difficultés et interprétations exprimées par les divers participants.

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 53 de l'ordre du jour.

(Signé) Gary **Quinlan**

(Signé) Gonzalo **Koncke**



**Annexe à la lettre datée du 8 juillet 2014 adressée
au Président de l'Assemblée générale par les Représentants
permanents de l'Australie et de l'Uruguay
auprès de l'Organisation des Nations Unies**

**Sixième atelier sur la protection des civils dans les opérations de maintien
de la paix des Nations Unies, organisé à New York le 8 novembre 2013**

1. Les Missions permanentes de l'Australie et de l'Uruguay auprès de l'Organisation des Nations Unies ont organisé conjointement, le 8 novembre 2013, un atelier sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies. L'atelier a été l'occasion d'un échange de vues au cours duquel les États Membres, des soldats de la paix intervenant sur le terrain et le Secrétariat ont examiné ensemble les lacunes de la politique générale, de la planification et de la préparation en la matière, et analysé les nouvelles menaces, difficultés et possibilités pour les missions de maintien de la paix où la protection des civils est une tâche prioritaire. La liste des personnalités invitées est jointe au présent résumé (pièce jointe I).

2. Cet atelier était le sixième d'une série d'ateliers sur la protection des civils, organisés conjointement par les Missions permanentes de l'Australie et de l'Uruguay auprès de l'Organisation des Nations Unies. Les ateliers précédents se sont tenus en janvier 2009 (voir A/63/722), janvier 2010 (voir A/64/721), décembre 2010 (voir A/65/698), février 2012 (voir A/66/789) et juin 2012 [un résumé du cinquième atelier figure en annexe (pièce jointe II)].

Aperçu général

3. La protection des civils fait désormais partie intégrante des opérations modernes de maintien de la paix des Nations Unies et les efforts faits pour accroître la protection des civils sont consacrés dans le mandat et la reconduction de neuf missions de maintien de la paix. En outre, plusieurs résolutions adoptées par le Conseil de sécurité en 2013 ont attiré une attention particulière sur les efforts faits par les missions de maintien de la paix pour protéger les civils, en particulier :

- La résolution 2086 (2013), première résolution thématique à reconnaître l'importance de la protection des civils dans les attributions des opérations de maintien de la paix multidimensionnelles;
- La résolution 2106 (2013), dans laquelle le Conseil a de nouveau demandé que toutes les formations dispensées avant le déploiement et durant la mission au personnel militaire et aux effectifs de police comportent un volet sur la violence sexuelle et sexiste et que des conseillers pour la protection des femmes soient déployés;
- La résolution 2117 (2013), première résolution sur les armes légères et de petit calibre, dans laquelle le Conseil s'est dit conscient que le transfert illicite, l'accumulation déstabilisante et le détournement d'armes légères et de petit calibre alimentaient les conflits et compromettaient la protection des civils et l'application des mandats de maintien de la paix;
- La résolution 2098 (2013), dans laquelle le Conseil a autorisé la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo

(MONUSCO) à prendre toutes les mesures nécessaires, en ayant recours à ses forces régulières ou à sa brigade d'intervention nouvellement formée, pour protéger les civils, neutraliser les groupes armés et surveiller la mise en œuvre de l'embargo sur les armes, entre autres tâches.

4. En réponse aux demandes du Comité spécial des opérations de maintien de la paix et du Conseil de sécurité, le Secrétariat s'est employé au cours des cinq dernières années, avec les pays fournisseurs de contingents et d'effectifs de police, à élaborer : a) un concept opérationnel pour la protection des civils; b) un cadre d'appui à l'élaboration de stratégies propres à chaque mission; c) un tableau des ressources et capacités; d) une analyse des mécanismes de coordination des activités de protection des civils; e) du matériel de formation opérationnelle et tactique destiné aux soldats de la paix. Ces efforts considérables répondent à certaines des difficultés relevées dans l'étude indépendante sur la protection des civils commandée en 2008 par le Département des opérations de maintien de la paix et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires^a.

Première séance

Évaluer les progrès : combler les lacunes de la politique générale, de la planification et de la préparation

5. À la première séance, les participants ont examiné les actions menées récemment pour combler les lacunes de la politique générale, de la planification et de la préparation concernant la protection des civils, en insistant sur la mise en œuvre des orientations et des formations élaborées par le Secrétariat pour aider les missions de maintien de la paix à protéger les civils ainsi que sur la création récente d'une équipe de coordination de la protection des civils au Siège. Les intervenants et les participants à l'atelier ont soulevé les points essentiels suivants :

- **Il importe au plus haut point de disposer de mécanismes efficaces et ouverts de coordination des missions, et la plus grande difficulté à laquelle elles se heurtent est de passer de l'alerte rapide à l'action rapide.** La MONUSCO par exemple a mis en place des mécanismes de coordination interne à différents niveaux. Ces mécanismes sont appuyés par un ensemble de pratiques et d'outils novateurs, dont une planification concertée (notamment avec les forces de sécurité du pays hôte), le recueil dans toute la mission des informations sur les menaces touchant la protection et une concertation avec les acteurs de la protection humanitaire afin de définir des domaines prioritaires;
- **Le rôle des hauts responsables de la mission est essentiel.** Les dirigeants de la mission sont les mieux placés pour mobiliser des ressources et lancer des initiatives novatrices de protection. Ils sont également bien placés pour identifier les différents points d'entrée au sein des institutions nationales en vue d'améliorer la protection des civils en générale, et sont souvent les seuls à pouvoir prendre contact avec des responsables aux plus hauts niveaux du gouvernement pour agir rapidement et de manière coordonnée face aux menaces contre les civils;

^a *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations: Successes, Setbacks and Remaining Challenges* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.10.III.M.1), en anglais uniquement.

- **Les missions de maintien de la paix nécessitent de comprendre la menace mais aussi comment aider les communautés.** Il est indispensable à cette fin de construire des réseaux au sein des populations locales. Grâce aux assistants de liaison avec la population locale, aux réseaux d'alerte locale et aux équipes mixtes de protection des civils, la MONUSCO a pu cerner et comprendre les menaces qui pèsent sur les populations locales et adapter ses mesures de protection à leurs besoins. Ces outils ont été créés pour mettre la connaissance de la situation qu'ont les civils au service de l'action militaire de protection des civils et pour insister sur la prévention en élaborant des plans de protection des populations locales. La Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS) a examiné nombre des approches novatrices adoptées par la MONUSCO et étudié des moyens de les adapter au contexte du Soudan du Sud;
- **Les conseillers en protection des civils sont efficaces.** La MINUSS a déployé actuellement six conseillers en protection des civils, qui aident les composantes de la Mission à exécuter le mandat de protection des civils et à intégrer la protection des civils à l'ensemble des opérations, plutôt que de mener des activités spécifiques de protection. La MINUSS a élaboré plusieurs documents d'orientation spécifiques à la Mission, notamment des instructions permanentes de mise en œuvre de la politique de diligence voulue des Nations Unies en matière de droits de l'homme et des instructions pour les cas où des civils demandent une protection dans des bases de la MINUSS, qui faisaient défaut;
- **La formation adaptée au contexte s'améliore.** Le matériel de formation opérationnelle et tactique élaboré par le Département des opérations de maintien de la paix comporte plusieurs scénarios dont les centres de formation au maintien de la paix et les missions peuvent utilement s'inspirer. Cependant, la coordination entre le Service intégré de formation et les États Membres (par l'intermédiaire des centres de formation au maintien de la paix) pourrait être renforcée aux fins d'une meilleure compréhension générale du matériel de formation et d'une plus grande cohérence dans la formation à la protection des civils. Le financement et le parrainage des cours de formation au maintien de la paix sont une difficulté constante.

Deuxième séance

Faire face aux nouveaux défis : la résolution 2098 (2013) et l'avenir de la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix

6. À la deuxième séance, les participants à l'atelier ont analysé les nouvelles menaces, difficultés et possibilités découlant des missions de maintien de la paix nouvellement renforcées et ayant un mandat de protection des civils, ainsi que les incidences des faits examinés à la première séance sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix. La deuxième session a porté principalement sur la MONUSCO et a permis de relever plusieurs préoccupations et enseignements pour les missions de maintien de la paix à venir. Les intervenants et les participants à l'atelier ont soulevé les points essentiels suivants :

- **Tout est dans le contexte.** Une façon d'envisager la protection des civils peut être efficace dans une mission et ne pas l'être dans une autre;

- **L'utilisation de la technologie et une utilisation accrue des radars aideraient à mieux comprendre les situations** et renforceraient de nombreuses capacités, contribuant aux efforts généraux de protection et permettant de mieux déceler les menaces contre les civils et d'y répondre plus rapidement;
- **Une difficulté permanente pour les missions est d'amener les autorités nationales à jouer un rôle plus déterminant dans la protection des civils.** À la MONUSCO, une priorité fondamentale demeurerait la création d'une force de réaction rapide (composée de forces nationales) permettant un transfert progressif de certaines des responsabilités de la MONUSCO en matière de sécurité et de protection des civils. La République démocratique du Congo devait encore prendre d'autres mesures en vertu de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération afin de s'attaquer aux causes profondes du conflit en procédant aux réformes essentielles, en particulier celles destinées à améliorer durablement les conditions de sécurité et de vie de la population locale;
- **L'usage de la Force dans le cadre d'actions offensives de la Brigade d'intervention de la MONUSCO a suscité des préoccupations, la méthode présentant des possibilités et risques.** La Brigade a été un moyen efficace pour la MONUSCO de procéder à des opérations militaires offensives et de prendre l'initiative en adoptant une attitude volontariste et préventive. La menace de la force, et pas seulement l'emploi de celle-ci, donne à la Mission un avantage psychologique, qui entraîne un changement de dynamique sur le terrain et une amélioration des efforts d'ensemble visant la protection des civils dans l'est de la République démocratique du Congo. Elle confère également davantage de pouvoir sur les forces nationales et influe sur leur comportement, et renforce les capacités de protection de la population civil;
- **La Brigade d'intervention comporte également des risques**, notamment de pertes civiles dans le déroulement des opérations ou de représailles de groupes armés contre la MONUSCO et la population civile. De plus, si la mission est perçue comme une partie au conflit, il y a un risque que les agents humanitaires qui l'accompagnent ne soient pas considérés comme neutres, impartiaux et indépendants, ce qui peut compromettre leur accès aux communautés. Il faut donc peut-être une distinction plus nette entre la Mission et les agents humanitaires. Plus la position est ferme, plus la perception devient un problème;
- **La création de la nouvelle Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) a soulevé des questions similaires concernant l'usage de la force dans un environnement hostile où les soldats de la paix font face à des menaces asymétriques et à des activités terroristes.** De telles menaces et la prolifération considérable des armes légères constituent de nouvelles difficultés pour les soldats de la paix chargés de protéger les civils;
- **Malgré les succès récents de la MONUSCO, les attentes de la population civile doivent être gérées, et les structures de coordination de la Mission restent indispensables pour assurer la cohérence dans l'ensemble de celle-ci.**

Conclusions

7. De grands progrès ont été faits en matière de protection des civils au cours des cinq dernières années, en particulier en ce qui concerne le cadre normatif. Cependant, des difficultés et des lacunes subsistent, et il faut continuer de veiller à appuyer les efforts visant à aider les missions de maintien de la paix à protéger les civils, en particulier en ce qui concerne les enseignements tirés des pratiques optimales sur le terrain (notamment par le recours à des conseillers en protection des civils), la prise en main par le pays hôte et la sensibilisation des hauts responsables aux priorités en matière de protection des civils. En particulier, il faut une amélioration collective de la riposte aux menaces pesant sur la protection des civils, principalement par l'apport de ressources et de capacités, tant au Siège que sur le terrain. Le consensus dégagé à l'atelier est que toutes les parties prenantes de la protection des civils doivent privilégier l'efficacité de la mission sur le terrain pour apporter un changement pour les populations locales.

Pièce jointe I

Programme de l'atelier et liste des participants

Allocutions d'ouverture et de bienvenue

- Gary Quinlan, Ambassadeur et Représentant permanent de l'Australie auprès de l'Organisation des Nations Unies
- José Luis Cancela, Ambassadeur et Représentant permanent de l'Uruguay auprès de l'Organisation des Nations Unies

Première séance

Évaluer les progrès : combler les lacunes en matière de politique, de planification et de préparation

Animateurs :

- Leila Zerrougui, Représentante spéciale du Secrétaire général pour le sort des enfants en temps de conflit armé, ancienne Représentante spéciale adjointe du Secrétaire général auprès de la MONUSCO
- Robert Kabage, Directeur du Centre de formation à l'appui de la paix internationale (Kenya)
- Damian Lilly, Conseiller hors classe et Coordonnateur chargé de la protection des civils auprès de la MINUSS

Intervenante :

- Eiko Ikegaya; Chef adjointe du Service des politiques et des pratiques optimales du Département des opérations de maintien de la paix

Deuxième séance

Remédier aux problèmes actuels : résolution 2098 (2013) et avenir de la protection des civils dans le cadre des opérations de maintien de la paix

Animateurs :

- Adrian Foster, Conseiller militaire adjoint au Département des opérations de maintien de la paix
- Masood Khan, Ambassadeur et Représentant permanent, Mission permanente du Pakistan auprès de l'Organisation des Nations Unies, Président du Groupe de travail du Conseil de sécurité sur les opérations de maintien de la paix
- Hansjoerg Strohmeyer, Directeur du Service de l'élaboration des politiques et des études au Bureau de la coordination des affaires humanitaires

Pièce jointe II

Cinquième atelier sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix, New York, 13 juin 2012

1. Les Missions permanentes de l'Australie et de l'Uruguay auprès de l'Organisation des Nations Unies et l'Institut international de paix ont organisé conjointement un atelier d'une demi-journée sur le thème intitulé « Protection des civils dans les opérations de maintien de la paix : renforcement des capacités et transitions » le 13 juin 2012. Le mois de juin 2012 a été important pour le programme de protection des civils aux Nations Unies, avec la publication du dernier rapport du Secrétaire sur la protection des civils en temps de conflit armé et le débat public que le Conseil de sécurité prévoyait de tenir à ce sujet le 25 juin. En prélude à cet important débat, l'atelier d'une demi-journée avait réuni un éventail d'acteurs, dont des professionnels, des responsables des Nations Unies, des représentants de gouvernements hôtes et des organisations d'aide humanitaire et de la société civile pour examiner certains des principaux problèmes liés aux actions menées en faveur du renforcement des capacités à long terme des pays hôtes en vue d'assurer la protection des civils. Les deux groupes de discussion ont porté leur attention sur les expériences accumulées en Haïti, au Libéria et en République démocratique du Congo. L'atelier était le cinquième de la série organisée conjointement par les Missions permanentes de l'Australie et de l'Uruguay depuis janvier 2009.

Contexte

2. L'amélioration de la protection des civils par les opérations de maintien de la paix des Nations Unies a été au centre des travaux de recherche, des débats et des activités menés au cours des dernières années. À cet égard, le Secrétaire général a fait état d'un problème majeur qui subsistait et qui avait trait à un besoin en « personnel de maintien de la paix proactif, bien entraîné, disposant de ressources suffisantes et à même d'utiliser toute une gamme d'outils – militaire, de police, judiciaire, pénitentiaire et des droits de l'homme – de façon cohérente ». (S/PV.6650). Alors que l'on continue de s'employer à doter les missions de maintien de la paix des ressources, des outils et des directives nécessaires à une meilleure protection des civils, à titre comparatif, peu de cas a été fait, par la communauté chargée de la protection des civils, du deuxième aspect de ce grand défi que le Secrétaire général a identifié, à savoir que « les missions de maintien de la paix et autres partenaires doivent continuer à renforcer les institutions nationales afin qu'elles puissent s'acquitter de leur responsabilité principale, à savoir, améliorer la sécurité et l'état de droit, une fois les missions parties ».

3. Comme l'indique le Secrétaire général, les activités de protection des civils des Nations Unies sont de large portée et doivent être considérées comme entrant dans le cadre des efforts consentis pour aider le Gouvernement hôte à s'acquitter de la responsabilité qui lui incombe de protéger les civils. Une opération de maintien de la paix ne peut durer indéfiniment et la protection des civils ne peut être assurée à long terme qu'en renforçant les capacités nationales et les institutions légitimes. De récents travaux montrent cependant que le renforcement de ces capacités (sous

forme d'institutions réformées efficaces, fiables et souples) est un processus de plus longue haleine qu'initialement prévu et qui met au moins une génération à aboutir.

4. L'ONU, même avec ses nombreux bureaux, organismes et programmes, n'est qu'un seul acteur parmi tant d'autres, à mener cette initiative. Le renforcement des capacités, notamment dans les domaines de la réforme du secteur de la sécurité et de l'état de droit, implique un éventail de parties prenantes : donateurs bilatéraux, organisations non gouvernementales et intervenants humanitaires, organisations régionales et, fait plus important, le pays hôte, son gouvernement, sa société civile et sa population. Assurer la prise en main du processus par les pays eux-mêmes, en garantir la cohérence et faire cause commune dans ce contexte pose des difficultés majeures. Pour l'heure, avec les retraits ou les configurations des missions de maintien de la paix des Nations Unies envisagées dans un proche avenir, il est particulièrement important, de protéger les civils à moyen et à long terme.

Première séance

Renforcement des moyens de protection durable des civils par une consolidation des institutions nationales

5. La première séance de l'atelier a porté sur le raffermissement des moyens des institutions nationales de protéger les civils. Tous les animateurs ont reconnu que la protection des civils incombait au premier chef au Gouvernement hôte. Afin de rendre durable donc la protection des civils, les animateurs ont préconisé la nécessité de mettre l'accent sur les problèmes que causait à long terme le renforcement des capacités des pays hôtes de protéger les civils. Cela devrait se faire cependant sans atténuer l'importance des tâches de protection immédiates des civils dévolues à la mission. Dans le cas de la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUSCO), l'ordre de priorité a été défini comme suit : premièrement, réduire et, autant que possible, éliminer la menace que les groupes armés constituaient pour la protection des civils; et deuxièmement, aider à renforcer la capacité des institutions étatiques de faire face à la menace qui subsistait. La nécessité de combler l'écart entre ces deux tâches – menaces immédiates à la protection des civils et contribuer au renforcement des institutions nationales – a été soulignée. La mission pourrait trouver une solution à ce problème en travaillant activement, la main dans la main, avec les institutions nationales tout en réagissant aux menaces immédiates pesant sur la protection des civils. Il faudrait pour cela étroitement coordonner les moyens policiers, militaires et civils de la mission et continuer à veiller à ce que les soldats de la paix disposent de la formation et des directives nécessaires leur permettant d'assumer ce rôle.

6. Des tâches telles que la réforme du secteur de la sécurité, le désarmement, la démobilisation et la réintégration ainsi que le raffermissement des institutions chargées de veiller au respect de l'état de droit étaient essentielles à la protection des civils à long terme. Or, comme l'a fait remarquer un animateur, dans des situations d'après conflit de cette nature, le problème avec le secteur de la sécurité nationale n'était pas qu'il n'avait pas les moyens de recourir à la force, mais plutôt qu'il était privé des mécanismes de surveillance nécessaires pour contrôler l'usage de cette force. Dans les pays exposés à pareille situation, le secteur de la sécurité était initialement créé pour protéger le régime au pouvoir, plutôt que de servir le peuple. Les institutions n'étaient jamais liées à la population par un contrat social organique, et, étant donné que l'ombre le nombre de cet héritage planait toujours, il y avait lieu non pas de réformer les institutions, mais de les transformer. La

communauté internationale doit aider à instituer des mécanismes de gouvernance et de surveillance du secteur de la sécurité. Cela contribuerait à faire en sorte que la population civile ait confiance dans le secteur de la sécurité, point qui a également été relevé lors de la deuxième session dans le cas d'Haïti. Les animateurs ont mis l'accent sur le rôle de l'encadrement dans le renforcement de la notion de protection des civils. L'armée avait besoin d'officiers professionnels dotés d'une bonne perspective et d'une bonne approche. La Police nationale libérienne a manifesté son souci d'accroître son professionnalisme en augmentant le nombre de diplômés d'université dans ses rangs, et en écartant ceux qui s'étaient rendus coupables de crimes.

7. La Police nationale a joué un rôle particulièrement important dans la protection des civils. En République démocratique du Congo, la formation et le mentorat de la Police nationale ainsi que des forces armées ont été la pierre angulaire de la stratégie qui visait en définitive à remplacer les fonctions qu'y exerçait la mission des Nations Unies. Or, pour appuyer ses capacités, davantage devait être fait pour s'assurer que les missions de maintien de la paix disposaient des compétences requises pour assurer cette formation et cette prise en charge. Il était indispensable de pouvoir déployer des moyens civils ainsi que des experts à même de transférer leurs qualifications en tant que formateurs. La coopération Sud-Sud pourrait jouer un rôle primordial à cet égard, notamment là où les États de la région disposaient de moyens pertinents, connaissaient également la situation et possédaient les compétences linguistiques voulues.

8. Les animateurs et les participants ont souligné que la participation des femmes aux missions ainsi qu'au secteur de la sécurité revêtait une importance primordiale car elles étaient dotées de perspectives et de compétences distinctes, représentaient des modèles d'identification et étaient mieux placées pour collaborer avec une très importante frange de la population. La Police nationale avait également besoin de mieux s'attacher à protéger particulièrement les femmes. Au Libéria, des unités de police spécialisées, constituées notamment de brigades chargées des femmes et des enfants et de l'égalité des sexes pour femmes et enfants ainsi que les équipes locales de surveillance avaient eu une influence positive sur la protection des civils. Les participants ont fait état de la nécessité d'échanger des pratiques de référence entre les missions. Inspirée par le Libéria, la MONUSCO envisageait de se doter d'un contingent de police constitué entièrement de femmes. Le Libéria représentait également un modèle d'identification en matière d'encadrement et d'inclusion des femmes dans le secteur de la sécurité, et la République démocratique du Congo avait à présent sa première femme, Ministre de la justice.

9. Les animateurs ont par ailleurs mis l'accent sur l'importance que revêtait une approche intégrée et globale du soutien des Nations Unies au renforcement des institutions. Il s'agissait entre autres d'aider à aménager des infrastructures économiques et sociales, notamment à construire des routes qui permettaient d'assurer la protection des civils ainsi que d'étendre les réseaux de télécommunications pour renforcer les systèmes d'alerte communautaires. Plus de communication et de contact avec la population locale conduirait également à se faire une meilleure idée des problèmes de protection à résoudre au niveau local. Dans le cas de la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL), comme de la MONUSCO, des programmes avaient été élaborés pour assurer une communication efficace avec les populations locales, mais des améliorations étaient encore possibles.

10. Les animateurs ont été interrogés sur les difficultés qu'il y avait à conférer plus de légitimité au secteur de la sécurité, notamment compte tenu de l'intégration d'anciens combattants dans l'armée ou la police. Ils ont admis qu'en République démocratique du Congo comme au Libéria, l'intégration avait engendré autant de problèmes que de solutions et que le mode de déroulement du processus gagnerait à être sérieusement repensé. Il a de nouveau été suggéré de négocier un contrat social pour aider à réformer les mentalités au sein du secteur de la sécurité et à dégager une vision commune pour leur société.

11. Les débats ont mis en évidence le large éventail d'acteurs intervenant dans ce cadre au-delà des soldats de la paix, y compris les fonds et programmes des Nations Unies, les partenaires bilatéraux et régionaux et les organisations de la société civile. La coordination entre ces acteurs et un dialogue efficace avec le pays hôte étaient cruciaux et avaient encore besoin d'être améliorés. Les animateurs ont émis le vœu de voir ces initiatives influencer sur l'instauration de partenariats plus concrets au-delà de la durée de vie de la mission. La nécessité de bénéficier d'un financement régulier et prévisible et de maintenir le dialogue avec les partenaires pour assurer le financement des programmes a également été soulignée. Le maintien de ce dialogue était essentiel au règlement du problème fondamental suscité par les exigences d'une opération de maintien de la paix envisagée plus ou moins à court terme et les impératifs liés à la protection des civils à long terme.

Deuxième séance

Renforcement des capacités en vue d'une protection durable des civils : vers une transition en Haïti

12. Le deuxième groupe de discussion s'est penché sur les problèmes spécifiques liés au renforcement des capacités en vue d'une protection durable des civils en Haïti. Deux domaines de renforcement des institutions nationales ont bénéficié d'une attention particulière : la consolidation des moyens qu'a la Police nationale d'assurer la protection physique; et le raffermissement de l'état de droit et des systèmes judiciaire et administratif chargés de protéger les droits reconnus par la loi et les droits de l'homme et de contribuer à la stabilité générale.

13. Pour l'heure, la violence sexuelle et sexiste demeurait l'une des principales menaces physiques auxquelles étaient exposés les civils. Le grand nombre de personnes déplacées vivant dans des camps temporaires a contribué aux niveaux élevés des violences sexuelles et sexistes et, au lendemain du tremblement de terre, il n'avait pas été suffisamment fait pour s'assurer que les camps avaient été conçus avec la protection des civils à l'esprit.

14. La Police nationale haïtienne pour sa part, n'avait jamais développé une culture de la protection des civils. Un changement de mentalité qui conduirait tous les agents à prendre au sérieux la violence sexuelle et sexiste au même titre était nécessaire et se faisait lentement jour. La Police nationale était en passe de créer une unité spécialisée pour lutter contre la violence à l'égard des femmes et la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) a fourni un solide appui à cet égard. En général, la MINUSTAH avait une meilleure image en Haïti que celle présumée, et la coopération entre la Police nationale haïtienne et la police des Nations Unies avait été très fructueuse. La Police nationale haïtienne a continué à assumer un plus grand rôle dans la protection des civils en Haïti. Immédiatement après le tremblement de terre de janvier 2010, la force de police qui avait été

considérée comme la seule entité gouvernementale qui fonctionnait, n'avait pourtant pas pu faire face aux difficultés auxquelles elle était exposée. Les taux de criminalité qui avaient initialement augmenté après le séisme (en partie à cause de l'évasion de milliers de prisonniers de la prison centrale) avaient graduellement baissé à mesure que les moyens d'intervention de la Police nationale haïtienne avaient augmenté. La protection effective des civils continuait toutefois d'être entravée par le non-accès à la justice auquel s'ajoutait un degré relativement faible de confiance dans les institutions de sécurité. Pour remédier à ce problème, la MINUSTAH avait joué à rôle important en apportant un soutien à la Police nationale et il avait été suggéré de confier à l'ONU la tâche à faciliter l'établissement d'un nouveau contrat social entre les institutions de sécurité haïtiennes et le peuple haïtien.

15. La difficulté la plus persistante liée à la protection durable des civils en Haïti a continué d'être purement et simplement le manque de moyens au niveau des systèmes judiciaire et pénitentiaire. De nombreux cas de violence sexuelle et sexiste n'avaient pas été signalés à la police et un nombre bien plus infime d'affaires avait été porté devant les tribunaux. Une analyse a révélé que sur 640 cas de violence signalée qui avaient été suivis, pas un seul n'en était même arrivé à l'étape de l'imposition de la peine lors du procès. Les prisons ont été peu nombreuses, réputées surpeuplées et remplies principalement de ceux en attente de procès. Les Haïtiens ont donc continué à se méfier des institutions de sécurité dans l'ensemble. Comme l'a déclaré le chef de la Police nationale haïtienne, sans progrès au niveau du système judiciaire, Haïti n'ira nulle part.

16. L'accès à la terre et l'ambiguïté au sujet de la propriété foncière constituaient également des sources de vives préoccupations en Haïti. Environ 420 000 personnes déplacées vivaient encore dans 600 abris de fortune. Ce chiffre avait baissé par rapport à celui, record de 1,5 millions de personnes, enregistré au lendemain du tremblement de terre, mais le groupe subsistant continuait d'être le plus vulnérable. Outre la violence sexuelle et sexiste citée plus haut, la présence continue de personnes déplacées avait conduit au cours des derniers mois à un nombre croissant d'expulsions de force par des propriétaires terriens, accompagnées souvent de violence. Le Programme des Nations Unies pour les établissements humains collaborait avec le Ministère de l'aménagement du territoire et de la reconstruction pour assurer une réforme foncière, mais le problème des personnes déplacées et des droits fonciers en général restait épineux. Les lois avaient été modifiées si souvent qu'il n'était pas rare que plusieurs personnes détiennent le même titre foncier.

17. À cet égard, les animateurs ont également souligné la nécessité pour la communauté internationale de soutenir l'action menée pour améliorer l'administration civile. En Haïti, plus de 30 % de la population n'étaient pas enregistrés à la naissance, ce qui faisait qu'ils étaient dans une large mesure coupés de l'État et privés de bien des droits civils fondamentaux. Ces problèmes ont mis en lumière la nécessité d'une action globale visant à renforcer tous les rouages des institutions nationales, y compris des systèmes de droits civils et administratifs.

18. Compte tenu des difficultés auxquelles les civils continuaient de se heurter en Haïti et des énormes besoins de ses institutions nationales, les animateurs ont été unanimes à souligner que toute transition subie par la MINUSTAH devait être raisonnable, réaliste et prudente. À la suite du retrait des renforts après le tremblement de terre, il fallait mettre au point un plan de consolidation bien conçu,

qui soit à la fois réaliste dans son évaluation de l'état de la sécurité, de la justice et des institutions administratives haïtiennes ainsi que du temps et des efforts nécessaires pour veiller à ce que ces institutions puissent protéger l'ensemble des civils haïtiens une fois que la MINUSTAH aura pris fin.

Conclusion

19. Au sujet de la transition, la passation totale des responsabilités de protection des civils aurait dû manifestement s'effectuer très tôt, compte tenu de l'engagement devant être pris à long terme pour renforcer les capacités des institutions chargées d'assurer le respect de l'état de droit et la sécurité. Le processus devrait mettre l'accent sur le renforcement des capacités nationales et une prise en main nationale globale ainsi qu'une étroite coordination avec les partenaires bilatéraux, régionaux et multilatéraux étaient nécessaires. Les processus de transition devraient donc se faire avec souplesse et s'adapter à l'évolution de la situation. Tout compte fait, il faudra disposer de plus amples informations et procéder à des analyses plus approfondies pour pouvoir déterminer dans quelle mesure les institutions chargées d'assurer le respect de l'état de droit et la sécurité sont prêtes à assumer l'entière responsabilité de la protection des civils.

Pièce jointe

Programme du cinquième atelier et liste des participants

Allocution de bienvenue : Adam C. Smith, Chargé de recherche, Institut international de la paix

Première séance

Renforcement des moyens de protection durable des civils par une consolidation des institutions nationales

Président :

- Gary Quinlan, Ambassadeur et Représentant permanent de l'Australie auprès de l'Organisation des Nations Unies

Présentateurs :

- Roger Meece, Représentant spécial du Secrétaire général, MONUSCO
- Rose Stryker, Directrice adjointe de la police chargée de l'administration, Police nationale libérienne

Intervenant :

- Adedeji Ebo, Chef du Service de la réforme du secteur de la sécurité, Département des opérations de maintien de la paix

Deuxième séance

Renforcement des capacités en vue d'une protection durable des civils : vers une transition en Haïti

Président :

- José Luis Cancela, Ambassadeur et Représentant permanent de l'Uruguay auprès de l'Organisation des Nations Unies

Présentateurs :

- Mario Andresol, chef de la Police nationale haïtienne
- Vincent Cochetel, Représentant régional, États-Unis et Caraïbes, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
- William Gardner, chef d'équipe opérationnelle intégrée pour Haïti, Département des opérations de maintien de la paix.