



Conseil économique
et social

Distr.
GÉNÉRALE

E/AC.51/1994/3
14 mars 1994
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

COMITÉ DU PROGRAMME ET DE LA COORDINATION
Trente-quatrième session
16-27 mai 1994 (Partie I)
Point 4 g) de l'ordre du jour provisoire*

QUESTIONS RELATIVES AUX PROGRAMMES : ÉVALUATION

Rapport intérimaire sur l'évaluation approfondie
du maintien de la paix : phase de démarrage

Rapport du Secrétaire général

Le présent rapport fait le point sur les conditions préalables aux enseignements tirés de l'expérience, comme les évaluations de fin de mission, ainsi que de la capacité d'intervention des composantes fonctionnelles de missions complexes. Seules les composantes élections et rapatriement ont une capacité d'intervention adéquate. Un certain nombre de recommandations sont formulées au sujet des centres de décision, de la doctrine et des consignes permanentes pour les composantes information, élections, droits de l'homme, police civile, et la composante militaire des missions de maintien de la paix. Il est recommandé que le rapport final, qui doit paraître en 1995, couvre l'orientation et la coordination d'ensemble et la composante humanitaire ainsi que les fonctions d'appui - planification, financement, ressources humaines, logistique, achats et formation.

* E/AC.51/1994/1.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1 - 7	4
I. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	8 - 83	6
A. Conditions préalables aux enseignements tirés de l'expérience	8 - 14	6
1. Évaluation de fin de mission	8	6
2. Entretiens de fin de mission, rapports de fin de mission et évaluations à mi-parcours	9	7
3. Centre de documentation sur le maintien de la paix	10	8
4. Archives et récits oraux	11 - 14	8
B. Capacité d'intervention actuelle des composantes fonctionnelles de missions complexes	15 - 81	11
1. Aperçu général	15 - 16	11
2. Composante information	17 - 25	12
3. Composante élections	26 - 36	16
4. Rapatriement	37 - 45	19
5. Composante droits de l'homme	46 - 56	22
6. Composante police civile	57 - 65	25
7. Composante militaire	66 - 81	28
C. Négociation et préparation de la Mission . .	82 - 83	32
II. AUTRES ACTIVITÉS D'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX	84 - 87	33

TABLE DES MATIÈRES (suite)

Annexes

	<u>Page</u>
I. QUESTIONS À UTILISER POUR DÉTERMINER LA CAPACITÉ D'INTERVENIR .	37
1. Centre de décision	37
2. Doctrine	37
3. Consignes permanentes	37
4. Mise en oeuvre	37
II. FONCTIONS DU CENTRE DE DÉCISION À PRÉVOIR DANS LE MANUEL D'ORGANISATION DU SECRÉTARIAT EN VUE DE L'ÉTABLISSEMENT D'UNE CAPACITÉ D'INTERVENTION	39

INTRODUCTION

1. Le maintien de la paix n'est pas prévu expressément dans la Charte des Nations Unies. Si le Chapitre VI de la Charte porte sur le règlement pacifique des différends, le Chapitre VII décrit un concept tout autre relatif au recours par le Conseil de sécurité à des moyens militaires, à savoir l'établissement de la paix par divers moyens dont, en dernier ressort, une action militaire contre un État qui est à l'origine d'une menace contre la paix ou d'une rupture de la paix. Cette disposition n'a quasiment jamais été appliquée et le maintien de la paix, qui exige l'agrément des parties au conflit en question, en est plutôt arrivé à constituer une réaction pragmatique à toute une série de conflits internationaux dont l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité ont été saisis au cours des années. Un large consensus international s'est dégagé récemment en faveur du maintien de la paix en tant que l'une des techniques les plus précieuses dont dispose l'Organisation pour maîtriser et résoudre les conflits.

2. Toutes les opérations de maintien de la paix ont en commun certaines caractéristiques qui peuvent se résumer comme suit :

a) L'opération doit faire l'objet de l'agrément des parties au conflit en question;

b) Le Conseil de sécurité adopte normalement la résolution portant création de l'opération et en arrête le mandat, généralement à partir d'une recommandation du Secrétaire général. Le Conseil continue par la suite de jouer un rôle crucial en accordant un appui politique au Secrétaire général dans l'exécution du mandat et en prorogant ou modifiant le mandat selon que de besoin;

c) Les contingents ou les observateurs militaires requis par une opération de maintien de la paix sont fournis à titre volontaire par les États Membres, qui ne sont soumis à aucune obligation formelle à ce sujet. La bonne volonté des États Membres concernant la fourniture de contingents revêt une importance capitale;

d) L'opération est placée sous le commandement du Secrétaire général qui est lui-même responsable devant le Conseil de sécurité de tous les aspects de l'opération. Le personnel militaire fourni par les gouvernements des États Membres est placé sous le commandement du Secrétaire général pour les questions d'opérations, encore que ces militaires restent sous le commandement de leurs pays respectifs pour les questions de solde et de discipline. En vertu d'un principe fondamental du maintien de la paix, le personnel militaire d'une opération de maintien de la paix n'accepte pas d'ordre de ses autorités nationales pour ce qui est des questions d'opérations, et n'obéit qu'aux ordres du commandant des Nations Unies, qui lui-même reçoit les siens du Secrétaire général. Le non-respect de cette hiérarchie peut donner lieu à de graves difficultés d'ordre opérationnel et politique;

e) L'opération observe une attitude d'impartialité complète entre les parties au conflit;

f) Lorsque les forces de maintien de la paix sont armées, l'usage de la force est réduit au minimum et il n'est recouru à la force qu'en cas de légitime défense;

g) Normalement, les dépenses afférentes à une opération de maintien de la paix sont considérées comme relevant de la responsabilité collective des États Membres de l'ONU. Chacun d'eux est tenu de s'acquitter de sa quote-part, qui est calculée sur la base de sa capacité de paiement.

3. Avant 1989 et jusqu'à la création du Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition en Namibie (GANUPT), les opérations de maintien de la paix étaient pour une bonne part de nature militaire quant à leur rôle et à leur composition. Toutefois, les opérations récentes ont revêtu un caractère multiforme, avec d'importants éléments civils apportant leur contribution à travers les composantes définies à la section B du chapitre II du présent rapport.

4. A sa trente-troisième session, le Comité du programme et de la coordination a examiné la note du Secrétariat relative aux questions qui pourraient à l'avenir faire l'objet d'une évaluation approfondie (E/AC.51/1993/6). Le Comité a recommandé à l'Assemblée générale, entre autres, que le programme "Opérations de maintien de la paix : phase de démarrage" fasse l'objet d'une évaluation approfondie et que le rapport final soit présenté au Comité en 1995¹. Selon l'usage établi, le CPC doit être saisi, avant la soumission du rapport final, d'un rapport intérimaire contenant les conclusions et recommandations fondées sur les informations disponibles.

5. Les opérations de maintien de la paix sont désormais suffisamment vastes, fréquentes et complexes pour que l'Organisation des Nations Unies doive établir et maintenir une capacité opérationnelle générale. C'est pourquoi le présent rapport intérimaire est axé sur les conditions préalables à un bon démarrage des opérations de maintien de la paix. Y sont examinées les questions liées à la capacité de l'Organisation de tirer parti de l'expérience, à la capacité d'intervention de six des grandes composantes de fond des missions complexes ainsi qu'à la possibilité de préparer le démarrage pendant les négociations préalables à la mission. Le présent document constitue la première partie d'une étude d'ensemble de la phase de démarrage des opérations de maintien de la paix; on abordera dans le rapport final concernant cette étude, qui doit être achevée au début de 1995, les éléments échappant à la maîtrise du Secrétariat tout en ayant une incidence sur la capacité opérationnelle de l'Organisation, comme par exemple l'absence d'un stock de réserve de matériel type de maintien de la paix et le manque de ressources du Fonds de roulement. Plusieurs autres éléments des opérations de maintien de la paix ont une incidence directe sur la phase de démarrage, comme par exemple la planification logistique, la budgétisation, les missions d'évaluation technique et d'évaluation des besoins, la conclusion d'accords sur le statut de la mission, l'identification de fonctionnaires expérimentés pouvant occuper les postes clefs et les problèmes généraux de dotation en personnel. Parallèlement aux questions de l'orientation générale, des rapports entre composantes des missions de maintien de la paix et de l'interface entre les opérations humanitaires et les opérations de maintien de la paix, ces différents éléments seront également traités dans la deuxième

partie de cette évaluation approfondie. Des propositions concernant l'étude finale sont présentées au chapitre II.

6. Le présent rapport est fondé sur des documents de l'ONU, dont des rapports du Comité spécial sur les opérations de maintien de la paix et des rapports sur l'Agenda pour la paix, certains documents internes et des entretiens organisés avec des fonctionnaires s'occupant de différents aspects des opérations de maintien de la paix.

7. Certaines des recommandations ont des incidences sur le budget-programme, ce qui correspond aux attentes de l'Assemblée générale qui, au paragraphe 6 de sa résolution 48/42, a souligné qu'il fallait que l'Organisation soit dotée de ressources en rapport avec ses responsabilités croissantes en matière de maintien de la paix, s'agissant en particulier des ressources nécessaires au démarrage des opérations de maintien de la paix.

I. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

A. Conditions préalables aux enseignements tirés de l'expérience

1. Évaluations de fin de mission

8. À la fin de chaque mission, le Secrétaire général soumet au Conseil de sécurité ou à l'Assemblée générale un rapport final sur les questions de fond, ainsi que, à l'Assemblée générale, un rapport d'exécution sur les questions administratives et budgétaires. Les évaluations techniques de fin de mission par le chef de celle-ci sont toutefois effectuées de manière ponctuelle et il n'y a pas de politique officielle à ce sujet. Dans le cas du GANUPT (Namibie), un projet d'évaluation de fin de mission de 328 pages a été rédigé mais le personnel s'occupant du maintien de la paix étant appelé à des tâches plus urgentes, le document n'a pu être édité aux fins de diffusion. De nombreuses personnes à qui le contenu de ce projet pourrait être utile en ignorent l'existence. L'Assemblée générale avait demandé un rapport d'évaluation sur le GANUPT au paragraphe 14 de sa résolution 45/75, mais ce rapport n'a pas été publié, le personnel s'occupant des opérations de maintien de la paix ayant eu à s'acquitter de tâches plus urgentes. Un exposé complet de la mission du GANUPT figure au chapitre XVII de l'édition de 1990 de la publication intitulée The Blue Helmets² (Les casques bleus). Une évaluation de fin de mission est en préparation pour l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC).

Recommandation 1. Évaluations de fin de mission

A. Le Département des opérations de maintien de la paix devrait adopter une politique régissant les évaluations internes de fin de mission par le chef de mission. Cette politique devrait :

a) Préciser les délais de présentation du rapport après l'achèvement de la mission;

b) Exiger que le rapport contienne les éléments suivants : i) une description précise, par les responsables des diverses composantes, de la manière dont les grandes composantes ont fonctionné; ii) une analyse

/...

objective des éléments qui ont pesé sur les résultats de la mission et des enseignements d'ordre général à tirer, notamment des commissions d'enquête du Siègre, en vue de missions futures de maintien de la paix;

c) Prévoir l'exposé d'opinions dissidentes de hauts responsables de la mission.

B. Les États Membres, les institutions spécialisées, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales ayant participé à la mission devraient être invités à effectuer une évaluation à la fin de chaque mission.

C. Un rapport d'évaluation du Secrétaire général devrait paraître dans l'année suivant la fin de chaque mission, présentant une analyse des facteurs ayant déterminé le résultat de la mission et des enseignements d'ordre général qui ont été tirés, notamment des observations demandées.

D. Il faudrait instituer au Département des opérations de maintien de la paix une unité d'analyse et d'évaluation des politiques qui constituerait une cellule de réflexion qui aiderait le Secrétaire général adjoint à formuler les politiques et procédures, à analyser et évaluer les opérations ainsi que les résultats obtenus et les enseignements tirés.

Recommandation 2. Évaluation de fin de mission du GANUPT

Le projet d'évaluation de fin de mission du GANUPT, accompagné de ses annexes et portant l'indication du ou des auteurs et, sur la page de couverture, un déni de responsabilité indiquant que les vues exprimées sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position officielle de l'Organisation, devrait figurer dans le centre de documentation du Département des opérations de maintien de la paix. Les chapitres décrivant chaque composante devraient être mis à la disposition des responsables de l'élaboration de ces composantes au Département et à d'autres départements.

2. Entretiens de fin de mission, rapports de fin de mission et évaluations à mi-parcours

9. Il n'y a pas de politique officielle en matière d'entretiens de fin de mission, de rapports de fin de mission, d'évaluations à mi-parcours ou d'évaluations à la fin de chaque phase des missions. La pratique varie d'une mission à l'autre.

Recommandation 3. Entretiens de fin de mission, rapports de fin de mission et évaluations à mi-parcours

Le Département des opérations de maintien de la paix devrait adopter une politique imposant a) des entretiens de fin de mission et des rapports de fin de mission à tous les responsables à l'issue des missions de maintien de la paix; b) une évaluation officielle à la fin de chaque phase d'une mission avant le début de la phase suivante, sur la base d'une visite sur le terrain de hauts fonctionnaires du Siègre

dont, dans toute la mesure du possible, au moins une personne connaissant bien les négociations qui ont conduit à la mise en place de la mission.

3. Centre de documentation sur le maintien de la paix

10. La marche à suivre pour l'établissement et le fonctionnement des centres de référence a été définie en mars 1976³. Il n'y a pas de centre de documentation adéquat au Département. L'assistance qu'il fournit aux responsables des nouvelles missions n'est pas systématique; les enseignements tirés de l'expérience sont actuellement transmis de façon informelle et à titre individuel et non pas dans un cadre institutionnel.

Recommandation 4. Centre de documentation sur le maintien de la paix

Le Département des opérations de maintien de la paix devrait, en consultation avec la Bibliothèque Dag Hammarskjöld, créer un centre de documentation contenant des séries de documents internes sur chacune des missions de maintien de la paix : manuels, politiques et règlements élaborés au cours de la mission; textes de tous les rapports pertinents des commissions d'enquête du Siège; évaluations internes et externes et tout autre document utile émanant des États Membres, des institutions spécialisées et des organisations intergouvernementales et non gouvernementales. Les récits oraux et les documents audio-visuels concernant les missions devraient aussi faire partie des collections du centre. Le personnel du centre de documentation devrait, entre autres, aider les responsables de l'établissement des politiques et procédures régissant chaque nouvelle mission.

4. Archives et récits oraux

11. La politique de l'Organisation en matière d'archives est exposée dans une instruction administrative de 1984⁴. Les règles concernant la gestion, l'utilisation, la conservation et la destruction des dossiers de l'Organisation des Nations Unies et fixant les responsabilités en matière d'administration des dossiers ont été énoncées en juin 1991 dans une circulaire du Secrétaire général⁵ et dans le projet de Field Administration Manual (manuel administratif pour les opérations hors Siège). Les dossiers présentant un intérêt suffisant doivent être transférés dans les archives de l'Organisation, les dossiers présentant un intérêt de courte durée devant être détruits sur place, sur autorisation du Chef de la Section des archives et de la gestion des dossiers, au Siège. Il est stipulé à la section V.1.3 du projet de Field Administration Manual que le transfert de dossiers dans les archives et la destruction de dossiers sur place ont normalement lieu à la clôture d'une mission. La situation des dossiers des missions terminées récemment était la suivante au 31 décembre 1993 :

Mission de bons offices des Nations Unies en Afghanistan et au Pakistan (ONGOMAP) :

Avril 1998-mars 1990; aucun dossier reçu;

2Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition (Namibie) (GANUPT) :

Avril 1989-mars 1990; 673 cartons de dossiers disponibles;

Mission de vérification des Nations Unies en Angola (UNAVEM I) :

Janvier 1989-juin 1991; aucun dossier reçu;

Groupe d'observateurs des Nations Unies en Amérique centrale (ONUCA) :

Décembre 1989-janvier 1992; liste de fichiers seulement;

Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies pour l'Iran et l'Iraq (GOMNUII) :

Août 1989-février 1991; liste de fichiers seulement;

Mission préparatoire des Nations Unies au Cambodge (MIPRENUC) :

Novembre 1991-mars 1992; aucun dossier reçu;

Opération des Nations Unies en Somalie (ONUSOM I) :

Avril 1992-mars 1993; aucun dossier reçu;

Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC) :

Mars 1992-novembre 1993, avec une phase supplémentaire jusqu'en avril 1994; aucun dossier reçu.

12. La documentation des missions de maintien de la paix est généralement volumineuse, à cause entre autres du nombre important de documents reproduits entre les bureaux de la mission et au Siège, mais il manque souvent des dossiers précieux concernant la prise des décisions, les mesures prises et les contributions à la mission. D'une manière générale, les problèmes de documentation sont liés à la nécessité de modifier les systèmes et méthodes de création et de gestion des dossiers. Les systèmes d'enregistrement visant à centraliser les dossiers des missions ne correspondent pas au style actuel de gestion des missions. Il serait plus indiqué de charger le personnel d'exécution des dossiers relatifs aux fonctions en question telles que les achats, l'administration du personnel ou l'information. Bien souvent, les dossiers d'enregistrement sont incomplets du fait que les responsables tiennent leurs propres dossiers techniques et n'envoient pas de copie de tous les documents à l'enregistrement. Les fichiers d'enregistrement sont pour une bonne part des doubles d'autres fichiers et sont rarement consultés.

13. La politique relative à l'accès de personnes étrangères à l'ONU aux archives relatives au maintien de la paix est la suivante :

"Le public peut consulter i) les archives et les documents qui avaient été rendus publics au moment de leur établissement, ii) ceux qui datent de plus de 20 ans et qui ne font l'objet d'aucune restriction imposée par le Secrétaire général et iii) ceux qui datent de moins de 20 ans et qui ne font l'objet d'aucune restriction imposée par le Secrétaire général, à la condition que le service dont émanent les archives ou les documents ait donné son consentement par écrit. [En outre,] les documents faisant l'objet de restrictions imposées par le Secrétaire général ou par ses représentants autorisés peuvent être déclassés à tout moment par la même autorité."⁶

Entre le 1er janvier 1990 et le 31 décembre 1993, 35 personnes de l'extérieur (universitaires, historiens, écrivains et journalistes) ont examiné les archives relatives aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies.

14. À la fin de 1993, la Bibliothèque Dag Hammarskjöld détenait 116 entretiens concernant des récits oraux, dont 14 sur l'opération au Congo et un autre portant sur la force d'urgence des Nations Unies (FONU). Il n'y avait pas d'entretien concernant les autres missions.

Recommandation 5. Archives et récits oraux

a) Tous les dossiers concernant les missions identifiés comme présentant un intérêt suffisant selon les procédures en vigueur devraient être transférés dans les archives de l'Organisation des Nations Unies dans les 12 mois suivant l'achèvement de la mission. Le chef de chaque mission devrait désigner un responsable de ce transfert;

b) Le système d'enregistrement concernant les dossiers des missions devrait être remplacé par un plan de gestion des dossiers définissant ceux qui doivent être créés et conservés pour chaque fonction de la gestion des missions et donnant les instructions nécessaires pour le classement et l'indexage ainsi que les procédures de destruction à la fin de la mission. Le plan de gestion des dossiers des missions devrait être élaboré en consultation avec la Section des archives et de la gestion des dossiers et être publié par le chef de l'administration de la mission. La formation à la gestion des dossiers devrait faire partie de la formation à la mission. La préparation à l'affectation à des missions devrait porter notamment sur l'importance de la documentation et de la tenue de dossiers appropriés en vue de leur utilisation future par l'ONU et les chercheurs. Les séances d'information à l'intention des hauts fonctionnaires devraient aborder les principes d'inviolabilité des archives de l'ONU et de propriété de tous les dossiers de l'Organisation. Lors des séances d'information destinées aux responsables techniques, il faudrait prévoir un exposé des procédures d'établissement et de conservation de la documentation requise ainsi que de destruction des archives à la fin de la mission;

c) Les entretiens portant sur les récits de missions devraient être menés par la Bibliothèque Dag Hammarskjöld dans les 12 mois suivant

l'achèvement des opérations. Les entretiens relatifs au GANUPT et à l'APRONUC devraient être prioritaires et conduits dans les meilleurs délais;

d) L'Organisation des Nations Unies devrait avoir pour politique d'encourager activement la recherche sur les opérations de maintien de la paix des Nations Unies et la création de centres de recherche scientifique sur le maintien de la paix. L'application de cette recommandation devrait être confiée à la Section des archives et de la gestion des dossiers de l'ONU, agissant en coopération avec la Bibliothèque Dag Hammarskjöld et en consultation avec le Département des opérations de maintien de la paix.

B. Capacité d'intervention actuelle des composantes fonctionnelles de missions complexes

1. Aperçu général

15. La capacité d'intervention actuelle de chacune des grandes composantes fonctionnelles des missions complexes fait l'objet du présent chapitre. Quatre séries de questions ont été posées au sujet de l'existence d'un centre de décision, de la doctrine fondamentale, des consignes permanentes et de la capacité de mise en oeuvre. Ces questions sont reproduites dans l'annexe I ci-après.

16. Le tableau 1 donne un aperçu des conclusions exposées dans le présent chapitre. Seules les composantes rapatriement et élection des missions de maintien de la paix ont une capacité d'intervention adéquate. Les questions liées à l'orientation et à la coordination d'ensemble et à la composante humanitaire devront être examinées dans le complément au présent rapport intérimaire, ainsi qu'il est proposé plus loin au paragraphe 84.

Tableau 1

Capacité d'intervention actuelle des grandes composantes fonctionnelles
des missions de maintien de la paix

Grande composante	Existe-t-il un centre de décision approprié?	Existe-t-il des doctrines (principes d'action convenus au niveau international)?	Existe-t-il des consignes permanentes?	La capacité de mise en oeuvre est-elle adéquate?
Information	Non	Non	Non	Non
Élections	Oui	Oui	Projet	Oui
Rapatriement	Oui	Oui	Oui	Oui
Droits de l'homme	Non	Dans une certaine mesure	Non	Non
Police civile	Non	Dans une certaine mesure	Projet	Non
Composante militaire	Oui	Dans une certaine mesure	Oui	Non; initiative concernant une force en alerte lancée en 1993

2. Composante information

17. Dans le rapport qu'il a présenté à la quarante-huitième session de l'Assemblée générale sur l'activité de l'Organisation, le Secrétaire général a déclaré ce qui suit⁷ :

"Dans le climat de tension aiguë qui règne sur les zones de conflit, les activités d'information ont un rôle capital à jouer : faciliter le travail de la mission en diffusant en temps voulu des informations objectives et contrecarrer la propagande et la désinformation. Un effort d'information efficace peut aussi contribuer à gagner le soutien de la communauté internationale et à le conserver afin d'assurer le succès de la mission."

Les activités d'information au cours de la mission devraient tenir compte des éléments clefs ci-après :

a) La nécessité de mobiliser l'opinion publique dans les pays qui accueillent des opérations de maintien de la paix, ainsi que dans les pays qui contribuent à ces opérations;

b) L'infrastructure existante en matière de communication dans la zone de la mission, ainsi que les variables culturelles, politiques et économiques qui auraient une incidence sur les activités d'information;

c) Le volume, la teneur et les tendances des informations diffusées sur la mission considérée et la façon dont les médias internationaux rendent compte de l'opération des Nations Unies.

18. Expérience acquise. La stratégie d'information de l'APRONUC comportait trois phases :

a) Du 1er avril à la mi-juillet 1989. Expliquer les différentes tâches de l'APRONUC, dissiper les craintes et les malentendus et donner une image positive de son personnel;

b) De la mi-juillet au début novembre 1989. Expliquer les différents processus liés aux élections : comment s'inscrire sur les listes électorales, comment voter, l'importance de la participation aux élections et le caractère personnel du choix électoral. Parallèlement, à partir du milieu du mois de septembre, l'APRONUC a commencé à publier un "code de conduite" à l'intention des participants aux élections;

c) De novembre 1989 à mars 1990. La préparation à l'indépendance est devenue le thème sous-jacent des interviews accordées par l'APRONUC et de ses émissions de radio et de télévision.

La Division de l'information et de l'éducation de l'APRONUC a mis en place sa propre station de radio qui diffusait des informations aux Cambodgiens sur le mandat de l'APRONUC, fournissait des précisions au sujet du processus d'inscription sur les listes électorales et sur le processus électoral, ainsi que sur les méthodes utilisées par l'APRONUC pour assurer le respect des droits de l'homme fondamentaux. La Division de l'information et de l'éducation a également produit et diffusé largement des informations sur le rôle du personnel militaire et civil et du personnel de police de l'APRONUC.

19. Centre de décision. Il convient de distinguer trois séries de fonctions : a) celles de porte-parole de la mission de maintien de la paix, b) la composante information de la mission proprement dite sur le terrain et c) les informations sur les opérations de maintien de la paix diffusées à partir du Siège. Les fonctions a) et b) relèvent de la responsabilité du chef de la mission, qui choisit ses collaborateurs dans ce domaine en consultation avec le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'information. Pour l'instant, les responsabilités concernant l'élaboration d'une doctrine, les consignes permanentes et la mise en oeuvre de ces fonctions ne sont pas attribuées. Chaque mission a bénéficié d'un appui ad hoc au niveau central, fourni en partie par le Département des opérations de maintien de la paix et en partie par le Département de l'information. C'est la Section de la paix et de la sécurité du Département de l'information qui est chargée de la troisième série de fonctions.

20. L'Assemblée générale a formulé deux demandes se rapportant aux questions mentionnées ci-dessus dans les paragraphes 55 et 56 de sa résolution 48/42, qui se lisent comme suit :

"55. Considère qu'il importe d'informer le public des opérations de maintien de la paix, notamment de l'éclairer sur leur mandat, et

/...

demande que les moyens de production et de diffusion de l'information relative aux missions de maintien de la paix soient considérablement renforcés, et en particulier que soit rapidement mis en train, dès le début d'une opération de maintien de la paix, un programme solide et efficace de liaison avec les médias dans la zone d'opérations, qui soit à la mesure de l'activité et des besoins de la mission;

56. Prie le Secrétaire général, agissant en consultation avec les États Membres, d'établir des directives concernant le travail d'information accompli dans le cadre des opérations de maintien de paix."

21. Les fonctions de la Section de la paix et de la sécurité en ce qui concerne les opérations de maintien de la paix ont été décrites comme suit⁸ :

"Élabore des matériaux d'information et des programmes concernant la paix et la sécurité;

Élabore des matériaux d'information pour les activités de maintien de la paix, et assure la liaison avec les composantes information des missions de maintien de la paix et autres missions politiques, en consultation avec le Département des opérations de maintien de la paix et les services compétents du Département des affaires politiques, et leur fournit un appui en matière d'information;

Assure la liaison avec les médias et d'autres groupes intéressés dans le domaine de la paix et de la sécurité."

La Section de la paix et de la sécurité comprend trois administrateurs et deux agents des services généraux qui consacrent tout leur temps aux fonctions qui sont actuellement confiées à la Section. Celle-ci a fourni un appui aux composantes information des missions de maintien de la paix, mais sa capacité à cet égard est très limitée. Son objectif principal consiste à produire des matériaux d'information sur les opérations de rétablissement et de maintien de la paix pour diffusion au Siège⁹. Il convient de noter toutefois que la planification et l'exécution du programme d'information concernant une mission déterminée de maintien de la paix ne relèvent pas uniquement de la Section de la paix et de la sécurité du Département de l'information, mais fait intervenir le Département tout entier.

22. Le Département des opérations de maintien de la paix n'a pas de service spécialisé chargé des fonctions énumérées à l'annexe II ci-après, en ce qui concerne les composantes information et éducation des missions. L'Unité d'information de masse du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), qui a été créée en 1993 à côté de son groupe de l'information, compte tenu de l'expérience acquise dans le cadre de l'APRONUC, serait l'équivalent le plus proche à l'ONU. Le personnel d'un groupe analogue au Département des opérations de maintien de la paix, bien que sélectionné pour ses connaissances spécialisées en matière d'information, serait chargé principalement d'aider les missions sur le terrain. Un groupe de ce genre devrait être supervisé par les responsables des opérations de maintien de la paix et entretenir avec eux des relations de travail quotidiennes. La Section de la paix et de la sécurité du

Département de l'information n'a pas les moyens d'évaluer les besoins sur le terrain et de mettre au point des consignes permanentes pour les missions.

23. Doctrine. Bien que la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques soient dans l'ensemble pertinents, il n'existe pas encore de doctrine se rapportant spécifiquement à la composante information des opérations de maintien de la paix.

24. Consignes permanentes. Il n'a pas encore été élaboré de consignes permanentes pour les activités sur le terrain de la composante information. Dans une note qu'il a adressée au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires en février 1993, le Secrétaire général décrit les éléments standard de la composante information des missions de maintien de la paix et autres missions politiques.

25. Mise en oeuvre. Le processus de sélection des porte-parole a varié, de même que la formation et l'expérience des intéressés. Il n'existe pas de fichier des fonctionnaires susceptibles de remplir les fonctions de porte-parole, ni de programme de formation spécifique dans ce domaine. Le poste de porte-parole est cependant critique et devrait être pourvu aussitôt que possible après la nomination du chef de la mission.

Recommandation 6. Centre de décision de la composante information

Il conviendrait de créer au sein du Département des opérations de maintien de la paix une unité chargée de l'élaboration d'une doctrine, des consignes permanentes, de la mise en oeuvre et de questions connexes, ainsi qu'il est indiqué dans l'annexe II ci-après, pour la composante information des opérations de maintien de la paix. Cette unité devrait travailler en étroite coordination avec le Département de l'information et les services d'information du HCR, du PNUD, de l'UNICEF et des institutions spécialisées.

Recommandation 7. Doctrine concernant la composante information

Le Département des opérations de maintien de la paix, en consultation avec le Département de l'information, devrait élaborer des directives pour la composante information des missions de maintien de la paix, en suivant un processus analogue à celui qui est décrit aux paragraphes 30 et 31 ci-après pour la composante élections. Il conviendrait de demander les vues des États Membres sur la conception de la composante information et élaborer des directives compte tenu desdites vues et des évaluations de l'expérience acquise lors des missions.

Recommandation 8. Liaison avec les médias

Le porte-parole d'une mission, avec l'appui du service du Département des opérations de maintien de la paix chargé de la composante information et le concours du Département de l'information, devrait organiser un programme de liaison avec les médias tant au Siège que sur le terrain, au

début de chaque mission, qui soit à la mesure de l'activité et des besoins de la mission.

Recommandation 9. Fichier de porte-parole éventuels pour les missions

Le Département de l'information, en consultation avec le bureau du porte-parole et le service de l'information du Département des opérations de maintien de la paix, devrait constituer un fichier de fonctionnaires de l'ONU ayant bénéficié d'une formation et prêts à assumer les fonctions de porte-parole pour une mission de maintien de la paix. La formation dispensée devrait porter notamment sur les procédures concernant le programme de liaison avec les médias visé dans la recommandation 8.

Recommandation 10. Consignes permanentes pour la composante information

Le service du Département des opérations de maintien de la paix chargé des activités d'information devrait, en consultation avec la Section de la paix et de la sécurité du Département de l'information, réviser la note que le Secrétaire général a adressée au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires sur les éléments standard de la composante information afin de tenir compte de l'expérience acquise dans le cadre de l'APRONUC et d'autres missions. La note révisée devrait être rédigée sous la forme d'un ensemble de consignes permanentes à l'intention de la composante information des opérations de maintien de la paix. Elle devrait être distribuée sous forme de projet à toutes les organisations et à tous les fonctionnaires ayant une expérience de la prise de décisions dans les composantes information de missions récentes, afin qu'ils présentent leurs commentaires et suggestions.

3. Composante élections

26. Expérience. Depuis 1989, l'ONU fournit une assistance électorale sous diverses formes dans le contexte des missions de la paix. Une opération de la plus grande envergure, touchant l'organisation et la tenue d'élections, a été menée à bien en 1993 au Cambodge; une opération analogue est actuellement en cours dans le Sahara occidental. En 1989, l'ONU a supervisé les élections qui ont conduit à l'indépendance de la Namibie. L'ONU a vérifié des élections en Angola, en Érythrée, en Haïti et au Nicaragua, et se prépare actuellement à vérifier le processus électoral en Afrique du Sud, en El Salvador, au Libéria et au Mozambique. Sur ces 11 opérations électorales, 7 comprenaient une composante militaire et/ou de police (Angola, Cambodge, El Salvador, Haïti, Libéria, Mozambique et Sahara occidental); les quatre autres étaient essentiellement des opérations civiles. Dans chaque cas à ce jour, l'organe qui avait créé la mission (l'Assemblée générale et/ou le Conseil de sécurité) a entériné la déclaration finale publiée par chaque mission électorale concernant le caractère libre et régulier des élections.

27. Centre de décision. Le Groupe de l'assistance électorale créé en 1992 au Département des affaires politiques fournit un appui direct au centre de coordination des Nations Unies pour les activités d'assistance électorale. Le projet de description des fonctions du Groupe¹⁰ recouvre de manière adéquate les responsabilités fonctionnelles énumérées dans l'annexe II au présent rapport.

Le Groupe est doté d'un petit nombre d'administrateurs dont les postes sont inscrits au budget ordinaire de l'ONU. Sur le plan des relations entre le Groupe de l'assistance électorale et la composante élections des missions de maintien de la paix, "il y a eu un net progrès au cours de l'année écoulée... Le Groupe restera en contact étroit avec la composante élections de chacune des missions et, le cas échéant, lui fournira un appui"¹¹.

28. En consultation et coordination avec le Groupe de l'assistance électorale, le PNUD, le Centre pour les droits de l'homme, le Département des services d'appui et de gestion pour le développement et le programme des Volontaires des Nations Unies mènent également des activités d'assistance électorale. Un examen des activités d'assistance électorale de l'ONU en 1992-1993 a été effectué sur l'initiative du Groupe électoral du PNUD¹².

29. Doctrine. Au niveau des principes généraux, l'Assemblée générale a souligné "l'importance de la Déclaration universelle des droits de l'homme et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui disposent que l'autorité des pouvoirs publics repose sur la volonté du peuple, telle qu'elle s'exprime par des élections périodiques et honnêtes"¹³.

30. Au niveau des principes opérationnels, le Secrétaire général, conformément à la résolution 45/150 de l'Assemblée générale, a invité les États Membres à présenter leurs vues au sujet des moyens qui permettraient à l'Organisation de répondre comme il convient aux demandes d'assistance électorale formulées par les États Membres. Dans un rapport sur le renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes qu'il a soumis à l'Assemblée à sa quarante-sixième session, le Secrétaire général a déclaré que quatre conditions devaient être réunies avant que l'Organisation n'accède à une demande de vérification électorale¹⁴. L'Assemblée générale, dans sa résolution 46/137 du 17 décembre 1991, a pris note de ces conditions et à la quarante-septième session, le Secrétaire général, compte tenu de l'expérience acquise récemment, a proposé de les définir comme suit¹⁵ :

a) La demande doit concerner essentiellement des situations ayant manifestement une dimension internationale qui peuvent avoir une incidence sur le maintien de la paix et de la sécurité internationales;

b) La fonction d'observation exercée éventuellement par l'Organisation des Nations Unies devrait couvrir l'ensemble du processus électoral, tant du point de vue chronologique que géographique, du début de l'inscription des électeurs au scrutin proprement dit;

c) La demande doit expressément émaner du gouvernement concerné et le rôle de l'Organisation des Nations Unies doit bénéficier d'un large appui auprès de l'opinion publique et d'un soutien politique;

d) La demande doit être approuvée par l'organe compétent de l'ONU."

31. Le Secrétaire général a également proposé des directives concernant l'organisation et la tenue d'élections, la supervision, la vérification et le suivi d'un processus électoral, la fourniture d'un appui à d'autres observateurs internationaux, ainsi que l'accord sur le statut de la mission et le personnel des missions¹⁶. Au paragraphe 9 de sa résolution 47/138, l'Assemblée générale a recommandé que les directives proposées concernant l'assistance électorale soient considérées comme provisoires et a prié le Secrétaire général de les évaluer à la lumière de l'expérience acquise au cours des deux années à venir. Une évaluation des directives a été présentée à l'Assemblée générale lors de sa quarante-huitième session¹⁷. Dans sa résolution 48/131 du 18 décembre 1993, l'Assemblée a recommandé au Secrétaire général de lui présenter un ensemble révisé de directives pour examen à sa quarante-neuvième session.

32. Consignes permanentes. Le Groupe de l'assistance électorale est en train d'élaborer des consignes permanentes détaillées, en tenant compte du fait que chaque situation présente des caractéristiques qui lui sont propres. Une description des modalités de fonctionnement du Groupe comprend une classification des missions électorales, les approches fondamentales pour les missions de supervision et de vérification de l'ONU, et une analyse des facteurs déterminants de l'ampleur des missions. On est en train d'élaborer des normes concernant la régularité fondamentale du système électoral, les dispositions à prendre aux fins de l'observation, l'administration électorale, la vérification de la campagne électorale et les questions connexes.

33. Mise en oeuvre. Le Groupe de l'assistance électorale a constitué et tient à jour un fichier d'experts électoraux internationaux, à la fois pour la composante élections des opérations de maintien de la paix et pour les activités d'assistance électorale de l'ONU en général. Il a également invité les États Membres à identifier les candidats qui pourraient être détachés auprès de missions de vérification des élections de l'ONU. Le fichier du Groupe est complété par celui du Département des opérations de maintien de la paix concernant le personnel pouvant être appelé à s'acquitter de fonctions générales dans le domaine de l'assistance électorale. En outre, le Groupe de l'assistance électorale a des accords permanents avec le programme des Volontaires des Nations Unies. Le Directeur du Groupe est d'avis que les Volontaires des Nations Unies disposent des compétences requises et que ce programme, qui relève du PNUD, constitue un moyen viable et peu coûteux de mobiliser des services spécialisés en matière électorale. Il est également en mesure de recruter rapidement des spécialistes dûment qualifiés capables d'intervenir, en tant que conseillers dans des domaines spécifiques, comme le droit électoral et constitutionnel, les procédures parlementaires, l'éducation civique et la préparation et la gestion des élections. Pour pourvoir les postes d'agent des services généraux, le Groupe de l'assistance électorale a utilisé les fichiers des bureaux extérieurs du PNUD pour recruter sur le plan local du personnel compétent à un coût moins élevé que les agents des services généraux recrutés sur le plan international.

34. C'est le Service de la formation du Bureau de la gestion des ressources humaines qui est chargé des activités de formation préalables aux missions. Si le Groupe de l'assistance électorale organise lui-même des réunions d'information et des programmes de formation spécialisés sur le terrain,

il s'est heurté à des difficultés logistiques dans ce domaine et a produit un dossier de formation pour répondre en partie à cette difficulté.

35. Le Secrétaire général a créé un fonds d'affectation spéciale pour les cas où l'État Membre qui demande une assistance n'a pas les moyens de financer, en totalité ou en partie, la mission de vérification électorale. L'Administrateur du PNUD a créé un fonds d'affectation spéciale distinct pour l'assistance technique en matière électorale.

36. Un réseau mondial d'informations relatives à l'assistance électorale a été créé après la Conférence des Nations Unies sur la coordination de l'aide internationale dans le domaine électoral, tenue à Ottawa du 5 au 8 octobre 1992¹⁸. Ce réseau a pour but d'assurer la mise en commun de l'information entre pays donateurs, organisations internationales et multilatérales et organisations intergouvernementales et non gouvernementales fournissant une assistance électorale. Le Groupe de l'assistance électorale établit périodiquement à l'intention du réseau des bulletins sur les activités de ses membres.

Recommandation 11. Assistance électorale

Le Groupe de l'assistance électorale devrait être désigné comme centre de décision pour la composante élections des missions de maintien de la paix. Il devrait tenir à jour une mémoire institutionnelle et être chargé de l'élaboration d'une doctrine, des consignes permanentes et de la mise en oeuvre des activités dans ce domaine, et être responsable au premier chef de la fourniture de directives techniques et d'un appui à la composante élections des futures missions de maintien de la paix.

4. Rapatriement

37. Expérience. En Amérique centrale, les activités humanitaires du HCR ont précédé l'Accord d'Esquipulas II signé à Guatemala le 7 août 1987 par les Présidents des cinq pays d'Amérique centrale¹⁹, ainsi que tout déploiement de forces de maintien de la paix. Le HCR et le PNUD ont joué un rôle crucial dans le processus de la Conférence internationale sur les réfugiés centraméricains (CIREFCA), qui a été engagé en 1989 pour appuyer le processus de paix en Amérique centrale²⁰. Des missions de maintien de la paix ont été déployées pour appuyer ce processus de paix : l'ONUCA en 1989, qui intéresse les cinq pays d'Amérique centrale; et l'ONUSAL en El Salvador en 1993. Ces opérations de maintien de la paix venaient compléter et renforcer le processus de la CIREFCA, dans le cadre général de l'Accord d'Esquipulas II.

38. S'agissant du GANUPT, le rôle du HCR dans l'opération de rapatriement a été assuré essentiellement par l'Équipe spéciale/Groupe d'intervention restreint qui avait été constitué à cette fin et qui mettait à contribution aussi bien le siège du HCR que des unités extérieures, avec des apports sectoriels des institutions spécialisées des Nations Unies. Bien que considéré comme faisant partie de la composante civile du GANUPT, le HCR jouissait de l'autonomie administrative, ce qui s'est avéré commode, en particulier dans le domaine du matériel.

39. L'opération de rapatriement dans le cadre de l'APRONUC a été évaluée en 1993 par le HCR, qui a souligné ce qui suit :

a) Des plans détaillés avaient été entrepris bien avant le mouvement de rapatriement, ce qui a permis au HCR de collecter des fonds et d'acquérir une solide capacité opérationnelle. Toutefois, ces plans reposant sur un certain nombre d'hypothèses erronées quant à l'effectif des réfugiés et aux réalités dans les zones de rapatriement, il a fallu modifier sensiblement la stratégie de rapatriement du HCR;

b) L'environnement opérationnel était favorable : les réfugiés souhaitaient vivement être rapatriés et les partenaires opérationnels du HCR étaient efficaces. Le HCR a déployé du personnel de qualité, et des pouvoirs de décision ont été dûment délégués au terrain. Les relations de travail qui se sont établies avec le Bureau des services d'appui aux projets du PNUD en ce qui concerne les secours aux rapatriés et la réinsertion de ceux-ci constituent un élément important. Le fait qu'une haute priorité ait été accordée aux relations extérieures a aidé l'organisation à faire accepter certains des éléments du programme qui étaient les plus controversés;

c) Une fois l'Autorité provisoire mise en place, le HCR a été invité à assumer le rôle de composante rapatriement. Mais en ce qui concerne la composante réadaptation, il a été décidé de ne pas confier le même rôle au PNUD; en fait, une structure entièrement nouvelle a été créée. Malheureusement, faute de ressources, de personnel, d'encadrement stable et d'une présence sur le terrain, la composante réadaptation n'a pas été en mesure de jouer un rôle de poids au cours de la période de transition.

40. Doctrine. L'objectif qui consiste à rechercher et faciliter des solutions durables au problème des réfugiés est inscrit dans le statut du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés²¹. L'article premier définit deux solutions durables : le rapatriement librement consenti et l'assimilation. Le rapatriement librement consenti repose sur trois principes²² :

a) Aucun réfugié ne doit être ramené dans son pays d'origine ou de résidence habituelle contre sa volonté;

b) Le pays d'asile et le pays d'origine doivent s'entendre nettement et sans équivoque sur les modalités de déplacement et les conditions de réception. Dans toute la mesure du possible, il faudrait constituer des commissions tripartites auxquelles participeraient le pays d'origine, le pays d'asile ainsi que le HCR;

c) Autant que possible, les réfugiés devraient être autorisés à retourner à leur lieu de résidence antérieur.

41. Les responsabilités du HCR en matière de protection impliquent l'exercice d'une surveillance pendant une période limitée, en étroite consultation avec les parties intéressées. À cette fin, le HCR doit avoir accès directement et sans entrave aux rapatriés afin de vérifier que les amnisties, garanties ou assurances sur la base desquelles ils sont rentrés chez eux sont suivies

d'effet. Le Comité exécutif a reconnu et confirmé ce rôle dans ses récentes conclusions relatives à la protection internationale²³.

42. Au-delà du rapatriement proprement dit, qui est un objectif limité, les programmes du HCR font ressortir que l'objectif final est d'assurer la durabilité du rapatriement librement consenti. Le HCR s'emploie aussi à promouvoir l'intégration de programmes d'aide aux rapatriés dans les plans de développement national, et la mise en place de structures, par exemple des mécanismes relatifs aux droits de l'homme, qui assurent la durabilité du rapatriement librement consenti au-delà de la phase initiale de réinsertion. Il faut pour cela préparer l'opération de retour et continuer à exercer une surveillance une fois qu'elle est achevée. En règle générale, l'opération n'intervient que si les critères en matière de protection sont remplis et si l'on peut raisonnablement escompter que le rapatriement sera durable²⁴.

43. Consignes permanentes. L'aide aux rapatriés dans le cadre d'un programme de rapatriement librement consenti vise à assurer le retour dans la dignité et un rapatriement durable. Elle consiste en une série de mesures qui varient selon les conditions et les besoins locaux. Ces mesures relèvent de quatre catégories : dispositions prises avant le départ, moyens de transport, mesures de secours et réadaptation. Le HCR aide les rapatriés dans le cadre de projets d'assistance au rapatriement librement consenti. Le coût du rapatriement proprement dit (par exemple, moyens de transport, nourriture/eau pour le voyage, hébergement temporaire, etc.) et de l'aide de base dispensée pour répondre aux besoins immédiats et individuels des rapatriés (par exemple, couvertures, outils, semences, etc.) s'inscrit dans les programmes généraux²⁵.

44. Les mesures à prendre et les modalités à suivre dans le cadre des programmes de rapatriement librement consenti sont énoncées en détail dans plusieurs documents du HCR, par exemple UNHCR Manual et des séries d'instructions sur des questions spécifiques. On met actuellement au point des directives²⁶ pour codifier dans un document unique, destiné à orienter les activités de rapatriement librement consenti, les principes existants en matière de protection et les enseignements tirés de l'expérience opérationnelle du HCR. Ces directives donneront des indications générales quant aux problèmes et aux considérations juridiques et pratiques dont il faut tenir compte lors de la planification et de l'exécution d'un programme de rapatriement librement consenti. Ces directives, qui sont à rapprocher d'autres documents pertinents qu'elles complètent, visent à uniformiser la pratique du HCR et en accroître l'efficacité. Elles contiendront les éléments suivants :

- a) Aperçu général et évaluation de l'expérience et de la pratique récentes et courantes en matière de rapatriement librement consenti;
- b) Le cadre juridique général;
- c) Définition de certains termes employés pour décrire les activités opérationnelles du HCR dans ce domaine;
- d) Comment créer des conditions propices au rapatriement librement consenti;

e) Le processus de négociation tripartite;

f) Comment réaliser le rapatriement librement consenti des réfugiés, et en particulier comment assurer l'application effective des accords conclus.

Un module de formation a été mis au point et distribué au personnel au début de l'année 1993. Ce module couvre plusieurs aspects du rapatriement librement consenti, l'accent étant mis notamment sur les questions opérationnelles touchant la planification et l'exécution de vastes programmes de rapatriement²⁷.

45. Mise en oeuvre. Pour l'application effective des principes visés plus haut, un certain nombre de facteurs opérationnels sont déterminants. Le HCR dispose de solides atouts :

a) Les systèmes de gestion en place permettent aux fonctionnaires du HCR d'exécuter les différents éléments des programmes de rapatriement et de faire face aux imprévus; les plans sont élaborés sur le terrain et examinés au Siège; le PNUD aide le HCR à planifier la réinsertion des rapatriés;

b) Le HCR a établi des relations de travail étroites avec les partenaires d'exécution, à savoir les organisations non gouvernementales, organisations intergouvernementales et organismes gouvernementaux compétents;

c) Ses agents étant présents sur le terrain, ils peuvent acquérir directement une connaissance approfondie de la situation;

d) Le siège du HCR possède une structure d'appui fonctionnant 24 heures sur 24 qui permet une intervention rapide pour fournir un appui technique ou autre;

e) Le HCR s'efforce de tirer les enseignements des programmes de rapatriement et de réadaptation exécutés dans le passé.

5. Composante droits de l'homme

46. Expérience. Au GANUPT, la proposition de règlement de la situation en Namibie prévoyait un mandat formel pour un juriste indépendant. S'agissant de la libération des prisonniers et des détenus politiques emprisonnés par les autorités sud-africaines, il était stipulé que tout différend concernant la libération des prisonniers ou des détenus politiques devrait être résolu à la satisfaction du Représentant spécial, conseillé en cela par un juriste indépendant de renommée mondiale qui aura été choisi par le Secrétaire général pour être le conseiller juridique du Représentant spécial. Des conseils ont été fournis non seulement au sujet de cas particuliers, mais aussi sur des catégories entières de prisonniers, ainsi que sur des questions de principe à caractère juridique. On a estimé qu'un tel système était probablement plus souple qu'un mécanisme juridictionnel. La composante droits de l'homme de l'APRONUC a aidé le Conseil national suprême du Cambodge à adhérer à plusieurs instruments internationaux fondamentaux dans le domaine des droits de l'homme : Pacte international relatif aux droits civils et politiques et Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels²⁸, Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou

dégradants²⁹, Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale³⁰, et Convention relative aux droits de l'enfant³¹, par exemple. Elle a entrepris un examen des systèmes judiciaire et pénal existants, au regard des dispositions de ces instruments. Elle a aussi mené, en étroite coopération avec les composantes information/éducation et rapatriement de l'APRONUC, une vaste campagne d'information et d'éducation en matière des droits de l'homme, enquêté sur les plaintes concernant des violations des droits de l'homme et aidé les autorités intéressées à prendre les mesures correctives nécessaires.

47. Une division des droits de l'homme a été créée au cours de la phase d'opération initiale de la Mission d'observation des Nations Unies en El Salvador (ONUSAL) pour vérifier l'application de l'Accord relatif aux droits de l'homme. La vérification active à laquelle procède la Division vise non seulement à établir objectivement les faits, mais aussi à prêter des bons offices en vue d'aider les Salvadoriens dans les efforts qu'ils déploient pour remédier aux violations. La Division coopère avec les institutions salvadoriennes en vue de renforcer leur capacité de promouvoir les droits de l'homme et s'emploie à resserrer ses relations avec les organisations non gouvernementales qui s'occupent de droits de l'homme.

48. Centre de décision. Le Haut Commissaire aux droits de l'homme dispense des services consultatifs et apporte une assistance technique et financière, par l'intermédiaire du Centre pour les droits de l'homme et d'autres institutions appropriées, et coordonne les activités touchant la promotion et la protection des droits de l'homme dans l'ensemble du système des Nations Unies³².

49. Dans le cadre de son programme de coopération technique, le Centre pour les droits de l'homme prête actuellement son concours, à l'échelon national, dans les domaines suivants : assistance en matière constitutionnelle, assistance en matière électorale; assistance en matière de réforme législative; assistance pour la mise en place d'institutions nationales s'occupant des droits de l'homme et le renforcement de celles qui existent déjà; assistance au pouvoir judiciaire, aux avocats, aux services de police et à l'administration pénitentiaire en ce qui concerne le respect des droits de l'homme dans l'administration de la justice; formation au règlement des différends; formation en matière d'établissement de rapports en vertu des traités relatifs aux droits de l'homme; mise au point de programmes d'enseignement et formation pédagogique; appui aux organisations non gouvernementales et à la société civile; droits de l'homme et médias; information et documentation; et évaluation des besoins.

50. Doctrine. La doctrine fondamentale régissant le rôle de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme est inscrite dans la Charte. Des éléments détaillés en sont énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme qui vaut comme droit international coutumier applicable à tous les pays. Le Pacte relatif aux droits civils et politiques et le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels sont des traités qui ont été ratifiés par un nombre important d'États Membres. Le Centre se fonde sur les normes énoncées dans plusieurs déclarations, ensembles de principes et ensembles de règles minima adoptés par les Nations Unies, ainsi que sur la jurisprudence dégagée par le Comité des droits de l'homme. Ensemble, ces documents, qui représentent des normes minima universelles, offrent des orientations détaillées

concernant le fonctionnement des infrastructures nationales, notamment dans le domaine de l'administration de la justice, y compris les tribunaux, les services de police et les prisons. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme, qui s'est tenue à Vienne du 14 au 25 juin 1993, reconnaissant l'importance de composantes droits de l'homme dans certains arrangements concernant les opérations de maintien de la paix de l'ONU, a recommandé que le Secrétaire général tienne compte des rapports, de l'expérience et des capacités du Centre pour les droits de l'homme et des mécanismes de protection de ces droits, ²² en conformité avec la Charte des Nations Unies³³. Aucune doctrine concernant directement la composante droits de l'homme des opérations de maintien de la paix n'a été rédigée ni examinée.

51. Consignes permanentes. La Commission des droits de l'homme fait établir, généralement par un rapporteur désigné par elle, des études sur la situation des droits de l'homme dans de nombreux pays.

52. Il n'existe pas au Centre pour les droits de l'homme de service de documentation où soient réunis les manuels, rapports et évaluations des composantes droits de l'homme des missions de maintien de la paix. Les rapports sur la composante droits de l'homme des missions qui se sont achevées récemment n'ont pas été analysés systématiquement pour en tirer des enseignements.

53. Il n'a pas été mis au point de directives ou de manuels généraux concernant la composante droits de l'homme des opérations de maintien de la paix. Cependant, les manuels du Centre, tels que la série "Teaching and learning about human rights" ou la "Compilation of international instruments", ont un certain rapport avec la question. Le Centre élabore aussi des manuels touchant les questions suivantes : formation aux droits de l'homme en vue de la promotion et de la protection de ces droits, droits de l'homme dans l'administration de la justice (à l'intention des juges, des avocats et du ministère public), détention préventive et enseignement des droits de l'homme au niveau universitaire. Ce dernier manuel est rédigé avec la coopération de l'UNESCO. Des manuels sur les élections, les institutions nationales et la police seront publiés au début de 1994.

54. Mise en oeuvre. Il n'y a pas de système de gestion permettant de mobiliser une assistance pour la composante droits de l'homme des opérations de maintien de la paix. Le Centre pour les droits de l'homme tient un fichier de spécialistes des droits de l'homme parmi lesquels on pourrait choisir du personnel pour ces opérations.

55. Il n'existe pas d'outils de formation standard pour la composante droits de l'homme. Toutefois, le Service des services consultatifs du Centre pour les droits de l'homme est en train d'adopter une nouvelle approche de l'enseignement et de la formation. Des cours sont maintenant conçus en fonction des participants, si bien que les principes des droits de l'homme, plutôt que d'être présentés de façon abstraite dans l'optique d'instruments internationaux, sont rangés sous des rubriques qui ont un rapport avec le travail et les responsabilités des intéressés.

56. Le Centre pour les droits de l'homme maintient d'étroites relations avec les autorités gouvernementales et les ONG internationales et nationales, avec

qui il se préoccupe de toute une gamme de questions relatives aux droits de l'homme. Jusqu'ici, ces mécanismes n'ont pas été axés sur la composante droits de l'homme des opérations de maintien de la paix.

Recommandation 12. Centre responsable de la composante droits de l'homme

Le Centre des droits de l'homme devrait être désigné comme centre responsable de l'élaboration de la doctrine, des consignes permanentes et de la mise en oeuvre pour la composante droits de l'homme des opérations de maintien de la paix. Il devrait, en consultation avec le Département des opérations de maintien de la paix, définir le programme de travail et les ressources voulues pour assurer l'exercice, en ce qui concerne cette composante, des fonctions énumérées plus loin, dans l'annexe II. Des propositions au titre du budget-programme devraient être présentées à l'Assemblée générale à sa quarante-neuvième session.

6. Composante police civile

57. Expérience. Le plan initial pour le GANUPT³⁴ prévoyait 360 policiers de contrôle, chiffre qui a été porté à 500 avant le début de la mission et à 1 500 à la veille des élections. Le GANUPT a reçu des contingents de police de 25 États, les grades et les qualifications variant selon les nationalités. L'immense majorité des intéressés satisfaisait aux normes minimales énoncées par le Secrétaire général lors de ses consultations préalables avec les contributeurs éventuels. Une petite minorité ne savait pas conduire ou ne savait ni l'anglais ni le néerlandais, alors que les policiers de contrôle de l'ONU étaient appelés à avoir des rapports constants avec la population locale. La conclusion la plus importante du premier bilan de fin de mission, quant à l'expérience acquise par le GANUPT en matière de police, a été qu'il fallait disposer d'un cadre standard pour la planification opérationnelle, notamment d'un recueil des pratiques et de codes portant sur la discipline, sur l'uniforme, sur l'équivalence des grades, sur la suite à donner aux plaintes, sur la coordination et sur diverses autres questions pratiques, dont la formation aux usages du pays où la mission opère.

58. À l'APRONUC³⁵, la composante police civile a opéré à Phnom Penh, dans les provinces et dans les districts et a procédé à des patrouilles dans les villages. Elle a participé, en coopération avec la composante militaire, à la supervision des points de contrôle et des patrouilles des forces de police existantes dans les secteurs sensibles. Dans le cas de l'APRONUC comme dans celui du GANUPT, certains pays ont envoyé du personnel qui ne parlait pas les langues appropriées, ne savait pas conduire ou n'avait pas, ou guère, d'expérience de la police. En revanche, la police fournie par un pays qui avait assuré huit semaines de formation spécialisée s'est montrée particulièrement efficace.

59. Dans le cas de la Force de protection des Nations Unies dans l'ex-Yougoslavie (FORPRONU), il y a aussi eu des policiers de contrôle incapables de conduire, incapables de communiquer en anglais ou en français et complètement ignorants des attributions générales de la police ou des "premiers secours" essentiels, mais on a fait passer des tests à tous les policiers civils pour s'assurer, lors de leur arrivée, qu'ils savent conduire et qu'ils ont les

connaissances linguistiques voulues et ils sont rapatriés aux frais de leur gouvernement, si, après recyclage, ils ne répondent pas aux normes de l'ONU.

60. Centre responsable. Le Département des opérations de maintien de la paix a créé, en mai 1993, le poste de conseiller en matière de police civile (P-5). Un autre administrateur a été affecté en 1994 aux questions de police civile. Ce groupe de la police civile rend compte au Sous-Secrétaire général à la planification et à l'appui. Il a pour rôle de donner des conseils et des instructions touchant la constitution et l'emploi des forces de police civile, la relève, les conditions d'emploi, la formation et l'administration.

61. Le Service de la prévention du crime et de la justice pénale (ONUV) tient des bases de données et fournit des services consultatifs qui ont un certain rapport avec la composante police des missions de maintien de la paix³⁶. Au 31 janvier 1994, au PNUD, deux projets de pays et un projet régional concernaient la police civile.

62. Doctrine. Le Service de la prévention du crime et de la justice pénale a identifié 18 instruments internationaux qui ont un rapport avec les fonctions de la police (notamment, Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants) et des instruments plus précis (notamment, Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus³⁷, Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement³⁸ et Code de conduite pour les responsables de l'application des lois³⁹). Il n'y a, toutefois, pas de doctrine touchant les moyens d'appliquer les principes de ces instruments aux opérations de maintien de la paix. Plus important encore, il n'y a pas de doctrine établissant une différence entre les fonctions qui incombent normalement à la police civile et celles dont le personnel militaire doit s'acquitter.

63. Consignes permanentes. Le Service de la prévention du crime et de la justice pénale a publié un manuel de normes internationales à l'intention de la composante civile des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Le Conseiller en matière de police (Département des opérations de maintien de la paix) a rédigé à l'intention des policiers de contrôle de l'ONU un manuel qui incorpore ces normes et tire parti de l'expérience de la police civile lors de missions récentes, ainsi que d'éléments des directives du Département à l'intention des gouvernements qui fournissent du personnel ou des militaires aux opérations de l'ONU.

64. Mise en oeuvre. Certaines offres de police civile ont été faites au titre des arrangements prévisionnels. Au 1er mars 1994, un accord avait été conclu avec un pays pour 350 policiers, cinq pays avaient fait connaître leur intention de contribuer en spécifiant un total de plusieurs centaines de policiers et 12 autres pays avaient annoncé leur intention de contribuer sans préciser les effectifs. Abstraction faite de ces éléments très récents, aucune disposition n'est prévue pour la mobilisation de police civile et il n'existe pas de fichier de membres de la police.

65. On s'efforce de préciser les paramètres voulus pour définir l'ampleur et la structure de la composante police pour des opérations spécifiques, mais on n'a

pas encore bien défini de normes standard pour le personnel de police civile appelé à participer à des opérations de maintien de la paix de l'ONU. INTERPOL a offert à cette dernière de l'aider à définir des critères précis pour améliorer la mise en oeuvre de ladite composante et établir une différence plus claire entre fonctions policières et fonctions militaires. Il ressort de l'expérience sur le terrain que certaines fonctions peuvent être mieux exercées par la police civile que par du personnel militaire.

Recommandation 13. Centre responsable de la composante police civile

Les fonctions du Groupe de la police civile (Département des opérations de maintien de la paix) devraient être élargies de façon à englober toutes celles qui sont énumérées plus loin, à l'annexe II. La compétence et l'effectif du personnel affecté à ce groupe devraient lui permettre de s'acquitter d'urgence de ces responsabilités. Des propositions touchant l'application de cette recommandation devraient être présentées au titre du budget-programme à l'Assemblée générale à sa quarante-neuvième session.

Recommandation 14. Mise au point d'une doctrine concernant la composante police civile des missions de maintien de la paix

Une doctrine touchant la composante police civile devrait être élaborée selon un processus similaire à celui qui est décrit plus haut, aux paragraphes 30 et 31, pour la composante électorale. Il faudrait demander aux États Membres leur opinion sur cette composante et rédiger des directives sur la base de ces opinions et de l'expérience acquise lors des missions.

Recommandation 15. Spécialistes de la police affectés aux missions préparatoires

Toutes ces missions devraient comprendre au moins un spécialiste des questions de police civile.

Recommandation 16. Politique touchant les policiers de contrôle

Le Département des opérations de maintien de la paix devrait adopter, touchant ces policiers de contrôle, une politique qui définirait des normes concernant les points suivants : i) compétence, y compris aptitude à conduire, connaissances linguistiques, connaissance des "premiers secours" et autres conditions requises pour être affecté à des missions de l'ONU; ii) expérience minimale de la police; iii) relève; iv) inclusion de femmes dans les contingents de police civile.

Recommandation 17. Accords de confirmation relatifs à la police civile

Le Groupe des contingents de réserve (Département des opérations de maintien de la paix) devrait ne ménager aucun effort pour mettre au point des accords de cette nature : c'est là une tâche prioritaire.

Recommandation 18. Rapatriement des policiers de contrôle non qualifiés

Les États Membres qui proposent des policiers de contrôle ne remplissant pas les conditions essentielles requises par l'ONU devraient payer tous les frais concernant le personnel dont on est amené à se défaire.

7. Composante militaire

66. Expérience. Le mandat de l'APRONUC illustre la diversité des fonctions que la composante militaire peut maintenant être appelée à remplir⁴⁰ : contrôle du retrait du Cambodge et du non-retour de toutes les catégories de forces étrangères et de leurs armes et équipements; supervision du cessez-le-feu et mesures connexes, y compris regroupement, cantonnement, désarmement et démobilisation des forces des parties cambodgiennes; contrôle des armes, y compris vérification de la cessation de l'assistance militaire extérieure, localisation et confiscation des caches d'armes et fournitures militaires dans l'ensemble du pays, stockage des armes et du matériel des forces militaires cantonnées et démobilisées; assistance en matière de déminage, y compris programmes de formation et programmes d'alerte au danger des mines; enquêtes sur les cas présumés de non-respect des dispositions relatives aux arrangements militaires et aide à la libération des prisonniers et au rapatriement des Cambodgiens réfugiés et déplacés. Touchant la création et la préservation d'un environnement politiquement neutre, l'APRONUC a fait état de "douzaines d'incidents de violence politique ou ethnique", ainsi que d'"actes de harcèlement et d'intimidation"⁴¹.

67. Dans le cadre d'une évaluation à laquelle il a procédé récemment, le General Accounting Office des États-Unis a fait les observations suivantes au sujet de la composante militaire de l'APRONUC⁴² :

"Les unités civiles et militaires de l'APRONUC faisaient rapport au Représentant spécial du Secrétaire général, mais la coordination entre les unes et les autres laissait à désirer au début de l'opération. Il en résultait des chevauchements des efforts et les militaires n'étaient pas en mesure d'assurer comme il l'aurait fallu la planification des mesures visant à assurer la sécurité des activités civiles. Il n'avait pas été désigné d'instance expressément chargé de la coordination dans les provinces.

Le commandant de la Force des Nations Unies exerçait son autorité sur les opérations militaires dans leur ensemble, mais ses ordres et consignes étaient exécutés par les commandants de chacun des contingents nationaux. Ainsi, tous les contingents de l'APRONUC appliquaient en principe les mêmes règles d'engagement, mais certains restaient passifs lorsqu'ils étaient menacés, tandis que d'autres étaient davantage enclins à se défendre.

En dépit des difficultés que présentait le commandement d'une force multinationale aussi diverse, la latitude qu'avait l'APRONUC sur le terrain lui permettait de s'adapter à l'évolution de la situation au Cambodge. L'Autorité avait ainsi remanié le plan militaire initial

après que les Khmers rouges avaient refusé de participer au processus de paix et elle avait pris une part active à la délimitation des nouvelles zones de sécurité."

68. Il a été constaté, dans le cadre d'une évaluation effectuée pour le compte du Sénat canadien⁴³, que "les modalités de fonctionnement des différents contingents nationaux constituant chaque force divergeaient de façon sensible".

69. L'Équipe de planification des contingents de réserve a formulé les observations et suggestions suivantes au sujet de la chaîne de commandement :

a) Une politique de commandement et de contrôle clairement définie est nécessaire et devrait être publiée pour toutes les opérations. L'Équipe a constaté que pour nombre des membres des missions, la chaîne de commandement et les attributions des principales autorités n'était pas clairement définie. Les rapports hiérarchiques différaient en outre de façon sensible d'une mission à l'autre;

b) La chaîne de commandement devrait descendre en ligne droite du Secrétaire général à l'élément le moins gradé. Chacun de ceux qui exercent une autorité devrait être pleinement responsable de ses subordonnés; les liens parallèles ou techniques ne devraient pas empiéter sur l'organisation hiérarchique ou la remplacer;

c) L'autorité devrait être déléguée à chaque niveau de subordination, suivant les responsabilités correspondantes. L'autorité financière et comptable devrait être à la mesure de la responsabilité à chaque niveau;

d) Les principaux postes à pourvoir sont ceux du chef de la mission et de son adjoint. Afin d'assurer comme il convient le contrôle des opérations, les titulaires de ces postes devraient être assistés par un chef d'état-major, lui-même secondé par le nombre voulu d'officiers;

e) Les autres postes clefs sont ceux du commandant de la Force, du chef de l'administration et des chefs des différentes composantes. Les titulaires de ces postes doivent chacun être placés sous le commandement direct du chef de la mission, à qui il incombe de contrôler et de coordonner leurs actions;

f) Afin d'éviter le gaspillage de temps, d'argent et d'énergie, les activités des différents organismes déployés dans la région d'une mission devraient être coordonnées par le chef de la mission.

70. Le Comité d'état-major se compose d'officiers représentant chacun des cinq membres permanents du Conseil de sécurité. Aux termes de l'Article 47 de la Charte des Nations Unies, il a pour fonctions "de conseiller et d'assister le Conseil de sécurité pour tout ce qui concerne les moyens d'ordre militaire nécessaires au Conseil". Le même Article stipule que le Comité d'état-major "est responsable, sous l'autorité du Conseil de sécurité, de la direction stratégique de toutes forces armées mises à la disposition du Conseil".

71. Centre de décision. La Division de la planification du Bureau de la planification et de l'appui (Département des opérations de maintien de la paix)

coiffe les cinq services suivants : a) Service de la planification des missions; b) Groupe de la police civile; c) Groupe du déminage, chargé de remédier au problème des mines terrestres dans le cadre des missions de maintien de la paix et missions d'assistance humanitaire des Nations Unies; d) Groupe de la formation; e) Groupe des programmes spéciaux. Le Conseiller militaire au Département des opérations de maintien de la paix conseille le Secrétaire général par l'intermédiaire du Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix pour ce qui a trait aux incidences militaires des résolutions, plans et propositions des Nations Unies relatifs à la conduite des missions sur le terrain et conseille les commandants des forces et autres officiers affectés aux missions au sujet de l'application de ces plans et propositions. Le Conseiller militaire a également pour tâche de guider et de superviser tous les officiers et autres membres du personnel militaire du Département des opérations de maintien de la paix en ce qui concerne l'appui aux opérations de maintien de la paix et autres opérations sur le terrain, et dirige la Division de la planification. Les fonctions assignées à la Division de la planification en font un centre de décision pour l'élaboration de la doctrine et des procédures normalisées et modalités de fonctionnement dans son domaine de compétence.

72. Sur le terrain, la composante militaire de chacune des opérations de maintien de la paix est dirigée par un commandant de la Force.

73. Le Département des opérations de maintien de la paix gère une salle d'opérations, qui a pour principales fonctions d'assurer les communications avec les missions sur le terrain 24 heures sur 24, de suivre la situation et de recueillir l'information nécessaire au chef du Département et aux fonctionnaires de rang supérieur et autres intéressés.

74. Doctrine. Il n'existe pas à ce stade de doctrine générale régissant les conditions qui doivent être réunies pour qu'une mission sur le terrain soit déployée, mais certains États Membres mettent actuellement au point leur propre doctrine concernant la participation aux missions des Nations Unies⁴⁴.

75. Le Conseil de sécurité examine au cas par cas les conditions préalables à la mise en train d'une opération des Nations Unies, qui doit faire l'objet d'un accord gouvernemental et auquel fait écho le mandat de chacune des missions. Des directives détaillées sont établies pour chaque mission.

76. La guerre froide a fait place à des situations nouvelles, dans lesquelles les principes qui régissaient précédemment la politique doivent être revus. Les limites bien définies qui existaient entre les opérations de maintien de la paix et l'action coercitive deviennent floues.

77. Consignes permanentes. Un projet de consignes permanentes pour les opérations de maintien de la paix établies d'après les instructions de base, qui porte sur l'ensemble des activités tant au Siège que sur le terrain, a été publié en 1991 pour diffusion "restreinte". S'agissant des activités sur le terrain, les questions examinées comprennent le recours à la force, la liaison, les points de contrôle, les barrages routiers, les fouilles, les patrouilles, les violations des accords et la sécurité des troupes.

78. Il est indiqué dans l'avant-propos aux consignes permanentes que celles-ci seront revues une fois l'an et révisées s'il y a lieu. Bien qu'il n'ait pas encore été procédé à un tel réexamen, il est prévu de le faire.

79. Mise en oeuvre. À l'automne de 1992, le Secrétaire général a demandé à plusieurs États Membres de l'aider à mettre en place un système qui permettrait au Secrétariat de déployer de nouvelles missions plus rapidement. Au début de 1993, une équipe de planification des contingents de réserve comprenant sept officiers supérieurs des forces armées argentines, canadiennes, danoises, françaises, ghanéennes, pakistanaises et polonaises a été constituée à New York et rattachée au Bureau du Conseiller militaire. Dans un premier temps, l'Équipe a procédé à une étude approfondie des missions passées et actuelles, s'est rendue auprès de quatre missions actuellement déployées, et a défini les éléments nécessaires aux missions futures. Le 16 avril 1993, le projet a été présenté aux ambassadeurs des États Membres à New York. Dans un deuxième temps, l'Équipe s'est rendue dans 45 pays afin d'expliquer le projet et d'étudier les possibilités de contributions. Des négociations ont en outre été menées avec 58 pays par l'intermédiaire de leurs missions à New York. Au 1er mars 1994, des discussions étaient en cours concernant 22 "unités" (dimension bataillon – infanterie, génie et logistique) et 19 "sous-unités" (dimension compagnie – toutes spécialités).

80. Au paragraphe 53 de la résolution 48/42, l'Assemblée générale a encouragé "les gouvernements qui fournissent des contingents à envisager de détacher ou d'échanger entre eux des spécialistes des opérations de maintien de la paix afin de renforcer l'efficacité opérationnelle par la mise en commun de l'information et de l'expérience acquises dans le cadre d'opérations de cette nature".

81. On s'emploie actuellement à établir des normes des Nations Unies applicables à la formation des contingents nationaux appelés à prendre part à des opérations de maintien de la paix. Des efforts sont également faits pour assurer de façon plus systématique la formation/information du personnel militaire au cours de la phase préparatoire. La question de la formation doit être revue dans le cadre du suivi du présent rapport recommandé au paragraphe 84 ci-après.

Recommandation 19. Élaboration de la doctrine concernant la composante militaire des missions de maintien de la paix

La doctrine relative à la composante militaire des missions de maintien de la paix devrait être élaborée suivant une formule similaire à celle qui est décrite aux paragraphes 30 et 31 ci-dessus. Les vues des États Membres devraient être sollicitées et des directives établies sur la base de ces vues et d'évaluations de l'expérience acquise dans le cadre des missions.

Recommandation 20. Système des contingents de réserve

Les modalités de fonctionnement de la composante militaire qui seront arrêtées à l'avenir devraient prévoir la négociation d'arrangements préalables entre le Secrétaire général et les États Membres en ce qui concerne des questions telles que les types de ressources requises, les

délais de déploiement des hommes et des unités et sous-unités constituées, les périodes de service minimum, la formation, le contrôle des ressources, le financement et la logistique. De tels arrangements devraient être étendus, comme le préconise la recommandation 17 ci-dessus, à la composante de police civile, de même, le moment venu, qu'à d'autres catégories de personnel civil, comme l'Assemblée générale l'envisage au paragraphe 4 de la résolution 48/42.

Recommandation 21. Consignes permanentes établies d'après les instructions de base

Les consignes permanentes pour les opérations de maintien de la paix publiées en 1991 devraient être révisées et mises à jour d'ici à la fin de 1994 et revues tous les ans par la suite.

Recommandation 22. Réseau d'information pour le maintien de la paix

Le Département des opérations de maintien de la paix devrait faire office de secrétariat du réseau d'information et d'échange envisagé au paragraphe 53 de la résolution 48/42 de l'Assemblée générale.

C. Négociation et préparation de la mission

82. Il faut parfois des années pour que les négociations consacrées aux problèmes internationaux portent leurs fruits. Les dernières étapes de négociations laborieuses peuvent cependant être extrêmement rapides. Les négociations en question sont souvent menées en dehors de l'Organisation des Nations Unies, qui n'est officiellement saisie du problème qu'après qu'un accord est intervenu. L'intervalle de temps séparant l'adoption d'une résolution par laquelle le Conseil de sécurité décide d'entreprendre une mission de maintien de la paix et le début du déploiement envisagé dans ladite résolution se mesure en semaines plutôt qu'en années, la rapidité étant nécessaire pour que l'occasion offerte par le mandat puisse être saisie. Il importe donc que le plus d'activités préparatoires possible débutent avant l'adoption du mandat officiel d'une mission.

83. Aussi regrettable qu'ait été la situation qui y a donné lieu, l'expérience de la planification préalable acquise au cours des 10 années écoulées entre l'adoption du mandat du GANUPT et son déploiement en Namibie est instructive. Le cas du GANUPT montre : a) que bien des activités de planification préalables peuvent utilement être entreprises jusqu'à des années avant le déploiement; b) qu'il importe de désigner tôt les responsables d'une mission et que ceux-ci peuvent utilement être associés à un processus de négociation mené en dehors de l'Organisation des Nations Unies. Le cas de l'ONUSAL montre à quel point des activités préparatoires menées sur le terrain, fût-ce à une échelle très modique, avant qu'un accord ferme ne soit conclu, peuvent être utiles. Le cas de l'APRONUC montre qu'il est possible et utile de déployer rapidement un effectif important avant que la mission elle-même ne débute.

Recommandation 23. Préparatifs à entreprendre au cours de la phase de négociation

Le Département des opérations de maintien de la paix devrait entreprendre une étude des problèmes d'ordre politique que peuvent poser les activités préparatoires précédant l'adoption du mandat d'une mission de maintien de la paix et en tirer les conclusions concernant des questions telles que :

a) Modalités de consultation entre l'ONU et les responsables de la négociation politique au cours de processus de négociation menés en dehors de l'Organisation, concernant les moyens dont celle-ci dispose et les limites de son action, chaque fois que des accords envisagés dans les négociations laissent présager qu'une opération des Nations Unies s'ensuivra;

b) Établissement, avec l'assentiment des parties concernées, d'une présence minimale et strictement préparatoire des Nations Unies sur le terrain avant la conclusion d'accords prévoyant une opération des Nations Unies, et mise en place du dispositif voulu pour assurer le financement de cette présence;

c) Procédures de sondage des États Membres touchant les aspects pratiques de leur participation à une mission éventuelle. Des propositions fondées sur les conclusions tirées de l'étude devraient être présentées au Comité spécial des opérations de maintien de la paix.

II. AUTRES ACTIVITÉS D'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS
DE MAINTIEN DE LA PAIX

84. Dispositions à prendre :

Recommandation 24. Examen intergouvernemental spécialisé

Le présent rapport, ainsi que les conclusions et recommandations du CPC y faisant suite, devraient être transmis au Comité spécial des opérations de maintien de la paix pour examen et suite à donner.

Recommandation 25. Évaluation finale approfondie de la phase de démarrage des opérations de maintien de la paix

La capacité d'intervenir aux plans énumérés ci-après devrait être examinée sur la base des questions formulées à l'annexe I.

A. Questions de fond :

- i) Direction et coordination générales, y compris les aspects juridiques des missions;
- ii) Composante assistance humanitaire;

iii) Composante administration civile.

B. Appui administratif :

- i) Planification, y compris les missions de reconnaissance et missions préparatoires;
- ii) Financement, y compris l'alimentation du Fonds de roulement;
- iii) Dotation en effectifs, y compris la sécurité du personnel;
- iv) Logistique, y compris la constitution d'une réserve de matériel standard de maintien de la paix;
- v) Marchés;
- vi) Formation.

85. Au paragraphe 2 de la résolution 48/221, l'Assemblée générale a prié "le Corps commun [d'inspection] d'étudier attentivement tous les problèmes qui surgissent durant la phase de démarrage des opérations de maintien de la paix". Le Bureau des inspections et investigations coordonnera ses travaux avec le CCI afin d'éviter les chevauchements des efforts.

86. Au cours de la première partie de sa trente-troisième session, le CPC a recommandé à l'Assemblée générale de faire porter l'évaluation approfondie de 1997 soit sur le Département des affaires humanitaires, soit sur le programme relatif à l'environnement⁴⁵. Au cas où le CPC déciderait d'évaluer le Département en 1997, un rapport sur l'état d'avancement des travaux d'évaluation devrait être présenté en 1995, qui pourrait être examiné en même temps que le rapport final sur la composante humanitaire des opérations de maintien de la paix.

87. Il se pourrait que le CPC veuille demander qu'il soit procédé à des évaluations approfondies d'aspects du maintien de la paix autres que la phase de démarrage.

Notes

¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-huitième session, Supplément No 16 [A/48/16 (Partie I)], par. 35.

² The Blue Helmets, a Review of United Nations Peace-keeping (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.90.I.18).

³ ST/SGB/152.

⁴ ST/AI/326.

⁵ ST/SGB/242.

⁶ ST/AI/326, par. 4 b) et c).

⁷ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-huitième session, Supplément No 1 (A/48/1), par. 297.

⁸ ST/SGB/Organization, Section DPI/Rev.1, 21 octobre 1993, sect. 4.1.1.

⁹ A/48/407, par. 11 à 18.

¹⁰ À paraître sous la cote ST/SGB/ORG.

¹¹ A/48/590, par. 14.

¹² Ibid., par. 9.

¹³ Résolution 46/137 de l'Assemblée générale, par. 2.

¹⁴ A/46/609 et Corr.1, par. 79.

¹⁵ A/47/668, par. 53.

¹⁶ Ibid., par. 63.

¹⁷ A/48/590, par. 56 à 74.

¹⁸ Voir A/47/668, annexe IV.

¹⁹ A/42/521-S/19085, annexe.

²⁰ Voir A/44/527 et Corr.1 et 2.

²¹ Annexe de la résolution 428 (V) de l'Assemblée générale, en date du 14 décembre 1950.

²² UNHCR Manual (révision de novembre 1991), chap. IV, sect. 1.2, par. 5.

²³ Ibid., sect. 2.5, par. 4 et 5.

²⁴ Voir par exemple Réfugiés, No 90, juillet 1992; allocution liminaire prononcée par le Haut Commissaire devant le Comité exécutif le 5 octobre 1992.

²⁵ Manual, sect. 2.5.

²⁶ Note d'information sur l'élaboration de directives du HCR concernant les aspects du rapatriement librement consenti qui ont trait à la protection, par. 3, 17 et 10 à 15.

²⁷ Ibid., par. 6.

²⁸ Résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale.

²⁹ Résolution 39/46 de l'Assemblée générale.

³⁰ Résolution 2106 A (XX) de l'Assemblée générale.

³¹ Résolution 44/25 de l'Assemblée générale.

³² Résolution 48/141 de l'Assemblée générale, par. 4 d) et i).

³³ Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Déclaration et Plan d'action de Vienne [A/CONF.157/24 (Part. I)], chap. III.

³⁴ Résolution 435 (1978) du Conseil de sécurité; S/20472, S/20658 et S/20872.

³⁵ United Nations Peace-keeping Information Notes, 1993 : Update No 1, p. 51 (DPI/1306/Rev.1, mars 1993).

³⁶ Plan à moyen terme pour la période 1992-1997 (A/45/6/Rev.1), vol. II, par. 29.9 (Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-cinquième session, Supplément No 6).

³⁷ Droits de l'homme : compilation d'instruments internationaux (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.XIV.1).

³⁸ Résolution 43/173 de l'Assemblée générale.

³⁹ Résolution 34/169 de l'Assemblée générale.

⁴⁰ United Nations Peace-keeping Information Notes, 1993: Update No 1, op. cit., p. 49.

⁴¹ S/25289 (13 février 1993), par. 13.

⁴² United States General Accounting Office, U.N. Peacekeeping - Lessons Learned in Managing Recent Missions (Washington, D.C., décembre 1993), p. 5 et 6.

⁴³ Sénat du Canada, Meeting New Challenges: Canada's Response to a New Generation of Peace-keeping, Report of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs (février 1993), p. 56.

⁴⁴ Voir, par exemple, le discours fait devant l'Assemblée générale le 27 septembre 1993 par M. William J. Clinton, Président des États-Unis d'Amérique; Gareth Evans, Cooperating for Peace (Australie), Allen and Unwin, 1993, p. 109 à 114; Sénat du Canada, op. cit., p. 3.

⁴⁵ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-huitième session, Supplément No 16 (A/48/16), partie I, par. 35.

Annexe I

QUESTIONS À UTILISER POUR DÉTERMINER LA CAPACITÉ D'INTERVENIR

1. Centre de décision

- 1.1 Un service a-t-il été chargé de préparer la mise sur pied de la composante?
- 1.2 Le manuel relatif à l'organisation du Secrétariat (ST/SGB/ORG) assigne-t-il au service toutes les fonctions d'un centre pour la mémoire institutionnelle et l'élaboration de la doctrine, des consignes permanentes et des modalités de fonctionnement nécessaires quant à la capacité d'intervention?
- 1.3 Les fonds dont le service dispose au titre du budget ordinaire sont-ils suffisants pour lui permettre de s'acquitter de ces tâches? Le financement du service est-il partiellement assuré au moyen de fonds d'affectation spéciale?
- 1.4 Quelles activités et capacités connexes existe-t-il dans d'autres secteurs du système des Nations Unies?

2. Doctrine

- 2.1 L'action menée par les Nations Unies dans le cadre de cette composante est-elle régie par de grands principes énoncés dans des traités, pactes ou accords?
- 2.2 Y a-t-il accord intergouvernemental sur les conditions préalables à l'action des Nations Unies (qui doivent être réunies avant qu'une mission puisse être approuvée)?

3. Consignes permanentes

- 3.1 Un centre de documentation où seraient recueillis manuels, rapports et évaluations se rapportant à des missions antérieures existe-t-il?
- 3.2 Existe-t-il des directives-types convenues régissant l'assistance apportée (ou demandée) par les États?
- 3.3 Existe-t-il des guides, manuels ou autres consignes permanentes? Dans l'affirmative, ces textes rendent-ils pleinement compte de l'expérience acquise et des innovations apportées au cours de toutes les missions récentes?

4. Mise en oeuvre

- 4.1 La composante entretient-elle des rapports avec les organes du système, y compris les Volontaires des Nations Unies, les services gouvernementaux et les ONG qui oeuvrent dans son domaine de compétence? Un dispositif pour l'échange d'informations et de données d'expérience entre ces différentes instances a-t-il été mis en place? Des systèmes de gestion

/...

permettant de mobiliser rapidement l'assistance des uns ou des autres ont-ils été mis en place?

- 4.2 Des listes de personnel qualifié à l'intérieur ou à l'extérieur du système des Nations Unies existent-elles pour cette composante? Sont-elles régulièrement mises à jour? Un processus de sélection existe-t-il? Un minimum de formation et d'expérience est-il requis pour figurer sur la liste?
- 4.3 Des matériels de formation standard existent-ils pour cette composante?
- 4.4 Des systèmes de mise en oeuvre permettant de déployer rapidement une nouvelle mission existent-ils?

Annexe IIFONCTIONS DU CENTRE DE DÉCISION À PRÉVOIR DANS LE MANUEL
D'ORGANISATION DU SECRÉTARIAT^a EN VUE DE L'ÉTABLISSEMENT
D'UNE CAPACITÉ D'INTERVENTION

- Conseille et assiste le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix pour ce qui a trait à la mise sur pied de la composante [] des missions de maintien de la paix.

- Établit, développe et actualise la mémoire institutionnelle de la composante et, à cet effet :

a) Élabore et actualise l'information relative aux missions de maintien de la paix passées et en cours, y compris matériels de formation, manuels, guides et autres instructions;

b) Recueille l'information relative aux activités connexes entreprises par les organisations intergouvernementales et non gouvernementales ainsi que par les autres entités du système des Nations Unies.

- Coordonne la mise sur pied de la composante, traite pour ce faire avec les autres entités du système des Nations Unies, et, à cet effet :

a) Élabore la doctrine sur la base d'évaluations de l'expérience acquise à l'occasion de missions de maintien de la paix passées et en cours et des vues des États Membres;

b) Supervise l'établissement de directives et de manuels sur l'organisation et la direction de la composante;

c) Se tient en rapport avec les gouvernements et les organisations intergouvernementales et non gouvernementales, ainsi qu'avec les autres organes du système, dont les Volontaires des Nations Unies, qui prennent part à l'activité d'une ou de plusieurs composantes des missions de maintien de la paix ou pourraient le faire; organise des conférences internationales, ateliers, séminaires et cours de formation sur les sujets intéressant la composante, en coopération avec des entités extérieures; aide à mettre en place et à assurer le bon fonctionnement des réseaux de diffusion de l'information relative à la composante;

d) Supervise l'établissement des listes de personnel essentiel et non essentiel qualifié pouvant être affecté à la composante et les tient à jour;

e) Supervise l'élaboration de normes, règles, pratiques et procédures communes et convenues ainsi que la mise au point et la

^a À paraître sous la cote ST/SGB/ORG.

conduite de cours de formation et de moyens de présélection de tous les candidats à inscrire sur les listes de personnel qualifié.

- Donne des conseils techniques sur la composante au cours des négociations, sur la base de l'expérience acquise au cours de missions de maintien de la paix antérieures.

- Conseille sur la sélection du personnel d'encadrement de la composante [] des missions.

- Entreprend des missions d'évaluation des besoins initiaux ou des missions préparatoires en vue de l'établissement de plans opérationnels et de la définition des modalités de fonctionnement de la composante.

- Établit des directives concernant la formulation des demandes des États Membres relatives à l'assistance ressortissant à la composante.

- Administre les fonds d'affectation spéciale créés aux fins de la mise sur pied de la composante.
