



Assemblée générale

Distr. générale
7 mars 2014
Français
Original : anglais

Soixante-huitième session

Point 142 de l'ordre du jour provisoire

Rapport d'activité du Bureau des services de contrôle interne

Évaluation et bilan de l'exécution des mandats relatifs à la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies

Rapport du Bureau des services de contrôle interne

« Les opérations de maintien de la paix investies d'un mandat de protection des civils ont principalement des activités de prévention et d'atténuation. Elles n'ont presque jamais recours à la force pour protéger des civils attaqués »

Résumé

La protection des civils est l'un des domaines d'activité les plus importants et les plus visibles des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. À ce jour, le Conseil de sécurité a donné mandat de protection des civils à 13 opérations de maintien de la paix, dont neuf sont toujours en cours. L'évaluation dont il est question dans le présent rapport a porté sur l'exécution et le bilan des mandats relatifs à la protection des civils dans les opérations en cours.

Un examen complet mené en 2009 a permis de conclure que la chaîne des mesures à prendre pour protéger les civils était rompue. Des progrès considérables ont été réalisés depuis lors. Des orientations ont été élaborées et des structures ont été mises en place pour appuyer les activités de protection des civils sur le terrain dans le cadre d'une initiative en trois volets couvrant la prévention, la protection physique et l'instauration d'un environnement protecteur. Nombre de ces activités ont clairement des effets positifs.

L'évaluation a toutefois mis au jour une tendance persistante, de la part des opérations de maintien de la paix, à ne pas faire usage de la force pour défendre des civils attaqués. Bien que le recours à la force soit légal et conforme aux intentions du Conseil de sécurité comme aux attentes des civils, les opérations de maintien de la paix semblent généralement l'éviter. Cela est notamment dû à des divergences de



points de vue au sein du Conseil de sécurité et entre les pays qui fournissent des contingents, et au fait que l'usage de la force dans le cadre des opérations de maintien de la paix est de fait placée sous le double commandement des responsables de mission et des pays fournisseurs de contingents. En outre, l'obligation d'agir qui incombe aux missions lorsque les gouvernements hôtes ne peuvent pas, ou ne veulent pas, protéger les civils n'est pas bien comprise : les missions estiment qu'elles n'ont pas les ressources voulues pour pouvoir répondre à la force par la force et les membres des contingents craignent d'être sanctionnés si leur recours à la force est jugé inapproprié. C'est en partie pour cette raison que, malgré les engagements majeurs pris par l'ONU et les pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police, des civils continuent d'être déplacés et victimes de violences dans de nombreux pays où les opérations de maintien de la paix des Nations Unies ont pourtant un mandat de protection des civils.

Bien que certaines opérations de maintien de la paix aient réussi à prévenir et à atténuer les violences subies par les civils alors même que le territoire à couvrir était immense et qu'elles faisaient face à des menaces asymétriques avec des moyens limités, le lien entre les intentions du Conseil de sécurité et les actions du Secrétariat, des pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police et les missions de maintien de la paix elles-mêmes est toujours rompu en ce qui concerne l'usage de la force. Aucun élément de l'organisation du maintien de la paix n'étant à lui seul responsable de la situation, il est impératif qu'un dialogue franc s'ouvre sur la question entre les pays qui fournissent des contingents, du personnel de police ou des fonds, les gouvernements hôtes, le Conseil de sécurité, le Secrétariat et d'autres parties. L'Assemblée générale doit également être associée à la recherche d'une solution, en tant que principal organe délibérant du système des Nations Unies.

Le rapport aborde également les thèmes de l'encadrement des missions, des systèmes d'information et des partenariats dans le cadre des missions et des attentes des civils en matière de protection.

Trois recommandations ont été émises : renforcer le contrôle opérationnel des activités des contingents, clarifier la mission tactique des soldats de la paix, et améliorer les relations de travail entre les opérations de maintien de la paix et les organisations humanitaires. Le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) et le Département de l'appui aux missions (DAM) les ont acceptées, tout en formulant une observation au sujet de la première. La réponse du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions figure, dans son intégralité, en annexe I du présent rapport.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	4
II. Portée et méthodologie de l'évaluation	4
III. Résultats	6
A. Depuis 2009, des progrès considérables ont été accomplis dans l'élaboration de lignes directrices et la mise en place de structures pour appuyer les activités de protection des civils sur le terrain	6
B. Les opérations de maintien de la paix ne font habituellement pas usage de la force quand des civils sont attaqués	7
C. De multiples facteurs contribuent au non-recours à la force dans le maintien de la paix	11
D. Le concept de protection des civils a été élargi, au risque de devenir flou	17
E. Au niveau des missions, les responsables, les systèmes d'information et les partenariats jouent sur l'efficacité des activités de protection des civils	17
F. De bons résultats en matière de prévention et d'atténuation des torts causés aux civils et de bilan à long terme, mais trois missions sont très inefficaces puisque des civils sont en fait victimes de violences	19
IV. Conclusion	21
V. Recommandation	23

I. Introduction

1. Le sort des civils dans les zones de conflit armé entre des pays ou à l'intérieur d'un même État n'a cessé de préoccuper l'Organisation des Nations Unies depuis 1945. Depuis lors, des millions de personnes ont été déplacées, tuées, blessées ou victimes de violence sexuelle. Les femmes et les enfants ont été les premiers touchés. La protection des civils menacés est l'un des devoirs les plus impérieux et les plus récurrents dont la communauté internationale ait à s'acquitter.

2. Au cours de cette évaluation (la seconde, voir [A/67/795](#)), le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a examiné les activités de protection des civils et les résultats obtenus au 31 juillet 2013 dans huit missions de maintien de la paix investies d'un mandat de protection des civils.

3. Le thème de l'évaluation a été choisi pour des raisons incontestables. La protection des civils constitue un objectif stratégique du maintien de la paix, qui est lui-même une activité phare de l'ONU à laquelle près de 8 milliards de dollars sont consacrés chaque année. Les opérations de maintien de la paix sont l'un des principaux moyens dont dispose la communauté internationale pour protéger les civils et sont probablement le seul domaine d'activités où des vies dépendent littéralement de la performance de l'Organisation. Les États Membres et les organisations régionales suivent de près les résultats des opérations de maintien de la paix. Les médias, le monde universitaire et la société civile y sont également très attentifs. Des erreurs regrettables ont malheureusement été commises par le passé en matière de protection des civils¹, et la réputation de l'Organisation reste continuellement mise en jeu. Enfin et surtout, les civils menacés continuent de compter sur l'efficacité de l'Organisation pour leur protection.

4. Le mandat de la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI prévoit que cette évaluation doit permettre aux États Membres et aux responsables de programmes de réfléchir méthodiquement. Tel est l'objectif du présent rapport, établi sur un thème unanimement considéré comme essentiel. Le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions ne sont pas les seuls à pouvoir renforcer l'efficacité de la protection des civils. Cette responsabilité incombe également aux États Membres et aux organismes des Nations Unies.

II. Portée et méthodologie de l'évaluation

5. L'évaluation a porté sur huit des neuf missions en cours investies d'un mandat de protection des civils : la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL), la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL), l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI), la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH), la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO), l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD), la Force intérimaire de sécurité des Nations Unies pour Abyei (FISNUA) et la Mission des Nations

¹ Au Rwanda, à Srebrenica et à Sri Lanka, par exemple.

Unies au Soudan du Sud (MINUSS)². Ces neuf missions représentent environ 97 % du personnel en tenue et 95 % du personnel civil actuellement affectés à des opérations de maintien de la paix des Nations Unies³. Une attention particulière a été portée à la MONUSCO et à la MINUSS. La MONUSCO a récemment reçu mandat pour conduire des opérations offensives (voir résolution 2098 (2013) du Conseil de sécurité, par. 9 et 10) et dispose donc de nouveaux moyens pour protéger les civils.

6. Le cadre conceptuel établi par le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions pour l'évaluation définit la protection des civils comme un objectif à part entière se déclinant en trois volets : protection par des moyens politiques, protection contre la violence physique et instauration d'un environnement protecteur⁴. L'évaluation a principalement porté sur les deux premiers, notamment sur la protection physique et l'usage de la force en dernier recours, les opérations de maintien de la paix ayant la responsabilité particulière de protéger les populations des violences physiques⁵. Le recours à la force est largement abordé dans le présent rapport, l'évaluation ayant confirmé son caractère prioritaire. Cet élément ne doit toutefois pas minimiser l'importance des solutions politiques et des autres aspects liés à l'approche globale des opérations de maintien de la paix, tous essentiels à la protection efficace des civils. Le troisième volet, jugé trop large pour les fins du présent rapport, n'a pas été examiné.

7. Les résultats présentés s'appuient sur :

a) Un examen approfondi de la documentation de l'Organisation, des documents spécifiques aux missions et de la littérature extérieure sur la protection des civils;

b) Un questionnaire, rempli par chaque mission, portant sur les structures et les mécanismes mis en place au titre du mandat de protection des civils; c) Une analyse méthodique de la réponse apportée par les missions à des incidents graves impliquant un danger réel ou imminent pour la vie des civils;

d) Un total de 170 entretiens semi-directifs en face-à-face ou par téléphone avec :

i) Des fonctionnaires occupant des postes clefs de supervision ou de planification militaire et juridique au sein du Département des opérations de maintien de la paix, du Département de l'appui aux missions ou d'autres départements du Siège de l'Organisation;

ii) Des membres des missions occupant un poste clef en matière de protection des civils, au Siège ou sur le terrain;

iii) Des membres du Groupe de la protection;

² La Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) ayant été créée en avril 2013, elle n'a pas été retenue pour l'évaluation.

³ Calculs réalisés à partir des données de la *Fiche technique sur le maintien de la paix de l'ONU* du 31 décembre 2013.

⁴ DOMP/DAM, *Operational Concept on the Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Operations*, 9 avril 2010, par.14.

⁵ *Ibid.*, par. 16.

iv) Des représentants des États Membres de l'ONU, notamment des pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police et des cinq membres permanents du Conseil de sécurité;

v) Des représentants des gouvernements hôtes et des autorités chargées de la sécurité;

vi) Des représentants de la société civile et des organisations non gouvernementales qui œuvrent dans le domaine de la protection des civils.

8. Les bases de données jugées fiables sur les conflits et les sondages d'opinion réalisés auprès des populations civiles des pays où les missions de maintien de la paix en cours sont investies d'un mandat de protection des civils ont été envisagés comme éléments de mesure de l'efficacité des opérations. Ils n'ont finalement pas pu être utilisés en raison d'incompatibilités dans les définitions et les méthodes ainsi que d'autres problèmes. Le cahier des charges de l'évaluation et le projet de rapport ont été examinés par trois spécialistes du maintien de la paix de renommée internationale, par le Département des opérations de maintien de la paix et par le Département de l'appui aux missions. On trouvera en annexe I du présent rapport la réponse formulée par le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions au sujet du projet de rapport. Les deux départements ont accepté les recommandations, tout en émettant une observation sur la première. La Division de l'inspection et de l'évaluation du Bureau des services de contrôle interne tient à remercier les membres du Conseil de sécurité et les pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police pour le soutien qu'ils lui ont apporté dans le cadre de cette évaluation et pour l'intérêt qu'ils portent plus généralement à la question de la protection des civils. Elle remercie également le Département des opérations de maintien de la paix, le Département de l'appui aux missions et les missions précédemment citées pour leur coopération.

III. Résultats

A. Depuis 2009, des progrès considérables ont été accomplis dans l'élaboration de lignes directrices et la mise en place de structures pour appuyer les activités de protection des civils sur le terrain

9. Un rapport indépendant établi en 2009 à la demande conjointe du Département des opérations de maintien de la paix et du Bureau de la coordination des affaires humanitaires a conclu que la chaîne des mesures à prendre pour appuyer la protection des civils était rompue. Il a mis en évidence des carences à différents maillons, depuis le Conseil de sécurité jusqu'au niveau tactique⁶. Le Comité spécial des opérations de maintien de la paix a fait sienne la recommandation du rapport selon laquelle il fallait communiquer aux missions toute une série de lignes directrices concernant la protection des civils.

⁶ Victoria Holt, Glyn Taylor et Max Kelly, *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations: Successes, Setbacks and Remaining Challenges* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.10.III.M.1), résumé analytique, p. 5 à 9

10. Le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions ont par suite mis au point un concept opérationnel (2010), compilé les données d'expérience (2010), élaboré un cadre et un modèle permettant d'élaborer des stratégies détaillées de protection des civils (2011) et établi une réserve de ressources et de capacités pour aider les missions à planifier la protection des civils (2012).

11. Afin d'appliquer les lignes directrices, presque toutes les missions investies d'un mandat de protection des civils ont élaboré ou élaborent des stratégies de protection des civils à leur niveau⁷. La plupart d'entre elles tiennent compte expressément des groupes vulnérables, notamment les femmes et les enfants, dans leurs évaluations des risques et dans leurs objectifs.

12. Les missions confrontées aux menaces les plus immédiates en termes de protection des civils, notamment la MONUSCO et la MINUSS, ont élaboré les structures et processus les plus complets pour mettre en œuvre leurs stratégies. Ces mécanismes comportent des systèmes d'alerte rapide, des réseaux d'alerte de proximité, des dispositifs de liaison avec les populations locales, des systèmes d'information et de signalement. Faisant intervenir différents éléments des missions, ces dispositifs sont adaptés aux conditions propres à chacune d'entre elles. La mise en œuvre de la stratégie incombe à l'ensemble de la mission.

B. Les opérations de maintien de la paix ne font habituellement pas usage de la force quand des civils sont attaqués

13. Là où ils risquent de subir des violences physiques, les civils comptent sur l'ONU pour les protéger. Les missions de maintien de la paix peuvent protéger les civils par des moyens pacifiques, par la force, ou par une combinaison des deux. Toutes les composantes des missions ont accès aux moyens pacifiques, tandis que l'emploi de la force est largement le monopole des militaires. En règle générale, le personnel civil, qui fournit cependant des avis et analyses importantes, participe peu à la protection physique directe des populations; les policiers se concentrent essentiellement sur les activités du volet 3 et l'intervention des unités de police constituées dans la protection physique directe semble se limiter essentiellement à des patrouilles.

14. Les rapports périodiques⁸ montrent que les missions s'efforcent constamment d'utiliser des moyens pacifiques pour déterminer les différentes menaces pesant sur les civils, puis les prévenir, les éviter ou les anticiper avant qu'elles ne se transforment en attaques (voir plus loin sect. III.F).

15. Toutefois, l'emploi de la force en dernier recours est une option indispensable pour protéger les civils en cas de menace imminente de violence physique ou d'attaque avérée et constitue un élément constant et fondamental de tous les mandats de protection des civils conférés par le Conseil de sécurité. Des résolutions successives du Conseil ont autorisé les missions à faire usage de la force, y compris létale. Sur le plan juridique, les missions sont tenues d'intervenir, dans la mesure de leurs capacités, quand des civils courent un danger physique imminent ou sont

⁷ La MINUSTAH a déclaré qu'il lui manque des éléments concernant d'autres théâtres où la protection des civils s'applique.

⁸ Voir, par exemple, les rapports du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur chaque mission.

attaqués dans leur secteur d'opérations. Si l'on ne peut exiger des missions qu'elles protègent tous les civils en tout temps, chacune doit du moins assurer une protection dans les zones où le risque est le plus élevé. Quand elles ne le font pas, les civils critiquent souvent avec virulence leur inefficacité. Aux yeux des civils, la réussite des mesures préventives ne compense pas l'absence d'intervention en cas d'attaque.

16. La Division de l'inspection et de l'évaluation du Bureau des services de contrôle interne a examiné la réaction des missions en cas d'attaques contre des civils dans leur secteur d'opérations. Elle a recueilli les exemples dans les rapports du Secrétaire général au Conseil de sécurité (les rapports les plus réguliers et importants sur les opérations des missions), auprès des missions elles-mêmes et à l'occasion d'entretiens. Elle a également interrogé le personnel des missions sur leur recours à la force.

17. Cette analyse a abouti à deux conclusions.

Les missions ne réagissent immédiatement que dans une minorité de cas d'attaques de civils

18. Premièrement, les réactions immédiates rapportées par les missions dont il est fait état dans les rapports du Secrétaire général ne concernaient qu'une minorité d'incidents impliquant des attaques directes de civils, dont des incidents très graves.

19. Par réaction immédiate, les missions entendaient notamment des interventions, politiques ou militaires, pendant l'attaque elle-même. Sur les 507 incidents concernant des civils mentionnés dans les rapports du Secrétaire général entre 2010 et 2013, seules 101, soit 20 %, ont donné lieu à une réaction immédiate de la mission. Inversement, les missions n'ont pas indiqué être intervenues dans 406 (80 %) cas d'attaques de civils. Le taux de réaction déclarée variait d'une mission à l'autre, en fonction de la gravité des incidents, de l'existence de dispositifs d'alerte rapide, de l'accessibilité des sites d'incident et d'autres paramètres. La FISNUA (68 %) et la MONUSCO (26 %) enregistraient les taux les plus élevés et la MINUSTAH et la MINUSS les taux les plus faibles (moins de 10 %).

20. Dans la plupart des cas, le personnel de la mission n'était pas sur place au moment de l'attaque et n'est pas parvenu jusqu'au site pendant les faits. Si de nombreux soldats de la paix ont perdu la vie dans l'accomplissement de leur mission, les données du Département des opérations de maintien de la paix montrent qu'aucune perte n'a résulté de l'interposition entre une population vulnérable et des éléments hostiles attaquant des civils, alors que ce type d'intervention est une option indiquée dans le concept opérationnel.

21. Comme l'a rapporté le Secrétaire général, l'impact de ces incidences sur les civils a été considérable, avec notamment des décès, des blessures, des violences sexuelles, des enlèvements, des déplacements, des pertes de biens compromettant les moyens de subsistance et d'autres violations des droits de l'homme.

Quand elles ont réagi, les missions n'ont presque jamais fait usage de la force, même en dernier recours

22. Deuxièmement, lorsque le personnel d'une mission (notamment le personnel en tenue) s'est trouvé effectivement sur place au moment d'une attaque ou d'une menace d'attaque contre des civils, il n'a quasiment jamais employé la force. Il a appuyé les forces de sécurité locales, sécurisé les lieux et les installations, évacué

ou escorté les civils vers des endroits sûrs, fourni un hébergement dans les locaux de l'ONU, créé des conditions de sécurité propices à la fourniture de l'aide humanitaire et enquêté sur d'éventuelles violations des droits de l'homme. Il est intervenu parallèlement sur le plan politique aux niveaux national, régional ou local (voir tableau)

Tableau

Réactions des missions aux 10 attaques les plus meurtrières rapportées par le Secrétaire général entre 2010 et 2013^a

Date	Incident	Pertes civiles	Réaction communiquée	
			Pendant l'incident	Après l'incident
18 août 2011	Attaques perpétrées par des combattants d'une communauté contre des villes d'une communauté rivale (MINUSS)	600	Non	Patrouilles aériennes quotidiennes et présence militaire dissuasive accrue dans le secteur. Assistance aux initiatives locales d'apaisement et de réconciliation
8-22 août 2013	Combats intercommunautaires au Darfour oriental (MINUAD)	500-600	Non	Appui technique et logistique aux chefs locaux et à d'autres acteurs, en vue de régler le litige. Évacuation, facilitation de l'acheminement de l'aide humanitaire, sécurisation des biens des organismes d'aide
Juillet 2013	Violences intercommunautaires à plusieurs endroits du comté de Pibor (MINUSS)	> 328	Non	Ouverture d'une enquête. Campagne soutenue de patrouilles pédestres et motorisées dans le comté de Pibor. Poursuite du dialogue avec les populations locales et des initiatives politiques.
Mars 2010	Affrontements intercommunautaires au Darfour occidental et méridional (MINUAD)	> 182	Non	Dialogue avec les chefs locaux et les autorités de l'État malgré les restrictions d'accès
22-30 juillet 2013	Combats intercommunautaires au Darfour central (MINUAD)	150	Non	Facilitation de l'aide humanitaire fournie aux civils déplacés
Août-septembre 2012	Attaques contre des civils par des groupes armés à Katoyi (Nord-Kivu) (MONUSCO)	> 112	Non	Ouverture d'enquêtes sur d'éventuelles violations des droits de l'homme
14-15 décembre 2010	Massacre commis par un groupe armé à Mabanga ya Talo (Nord-Kivu) (MONUC)	> 100	Non	Ouverture d'une enquête, mesures visant à renforcer la protection des civils dans les principaux centres de population (nouvelles bases d'opérations temporaires, multiplication des patrouilles diurnes et nocturnes, surveillance aérienne, collecte d'informations supplémentaires, patrouilles et mises en place supplémentaires d'effectifs conjoints de la MONUC et des Forces armées de la République démocratique du Congo). Nomination d'un coordonnateur civil de la protection des civils à Dungu
3-6 avril 2013	Affrontements intercommunautaires en différents points du Darfour central et du Darfour méridional (MINUAD)	> 100	Non	Service de protection pour la mission d'évaluation interinstitutions. Livraison de fournitures médicales. Dialogue avec les responsables locaux et chefs de communautés. Service de transport pour la conférence de réconciliation. Présence renforcée pour protéger les civils en cours de réinstallation

Date	Incident	Pertes civiles	Réaction communiquée	
			Pendant l'incident	Après l'incident
8 février 2013	Attaque perpétrée contre une communauté à Wangar (État du Jonglei) par des éléments armés d'une communauté rivale (MINUSS)	> 100	Non	Ouverture d'une enquête. Dialogue actif avec les populations locales et les autorités nationales en vue de prévenir les représailles
4 janvier 2013	Combats intercommunautaires concernant l'accès contesté à une mine d'or (MINUAD)	100	Non	Transport de responsables gouvernementaux dans la zone en vue d'apaiser les tensions. Évacuation des civils blessés. Transport aérien de l'aide humanitaire. Multiplication des patrouilles. Contacts avec les chefs des milices

^a Rapports du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur différentes opérations de maintien de la paix (S/2011/678, par. 25 et 26; S/2013/607, par. 17 et 18; S/2013/651, par. 22, 39 et 40; S/2010/213, par. 29 et 51; S/2013/607, par. 21; S/2012/838, par. 14; S/2010/164, par. 8; S/2013/420, par. 19 à 23; S/2013/140, par. 33, S/2013/366, par. 30; S/2013/225, par. 21 et 22).

23. Le plus souvent, les militaires ont fait usage de la force pour protéger les civils quand ils étaient eux-mêmes en situation de légitime défense ou devaient défendre le personnel et les biens des Nations Unies. Dans certains cas, des civils se sont regroupés à l'intérieur ou autour des bases de l'ONU et les militaires ont tiré sur les combattants pour les empêcher d'y pénétrer. Deux incidents de ce type se sont produits respectivement en République démocratique du Congo en juin 2012 et au Darfour en février 2009⁹. La MONUSCO a épaulé l'armée congolaise dans ses opérations contre le M23 avec un engagement militaire direct au nord de Goma, avant la chute de la ville en novembre 2012 (voir S/2013/96, par. 7 et 37). La Division de l'inspection et de l'évaluation du Bureau des services de contrôle interne a été informée de deux cas où des soldats de la paix se sont interposés pour protéger des civils contre une attaque alors qu'ils n'étaient pas sur un site des Nations Unies, ou pour empêcher l'emploi d'armes lourdes contre des civils (voir S/2012/230, par. 6, et S/2011/387, par. 8).

24. De même, les missions ont rarement fait des démonstrations de force pour contrer la progression d'assaillants réels ou préparant des attaques. L'incident de décembre 2011, lorsque environ 8 000 jeunes armés de l'ethnie Lou Nuer se sont approchés de Pibor (Soudan du Sud) après avoir détruit la ville voisine de Likuangole, constitue une exception notable. La MINUSS a appuyé l'armée du Soudan du Sud en positionnant des véhicules blindés de transport de troupes pour empêcher les rebelles de s'approcher et les forcer à battre en retraite (voir S/2012/140, par. 31). D'autres exemples de ce type ont été communiqués à l'équipe d'évaluation.

25. Cependant, face aux menaces ou à l'usage effectif de la force contre des civils, la réaction des missions a généralement été passive. Malgré leur présence sur place et l'existence de risques graves pour les civils, les militaires des Nations Unies n'ont pas recouru à la force quand Goma a été envahie (voir S/2013/96, par. 7 et 37), quand Likuangole a été détruite (voir S/2012/140, par. 28 à 30) ou quand les rebelles Mai Mai Cheka ont harcelé sans répit la population de Pinga (République démocratique du Congo)⁹. Quatre missions seulement ont déclaré avoir tiré ne

⁹ Communication personnelle.

serait-ce qu'un seul tir de sommation, et seulement trois ont déclaré avoir déjà tiré dans l'intention de donner la mort.

26. En règle générale, les missions n'ont même pas agité la menace de l'usage de la force pour protéger les civils. Exception notable observée à la suite de l'adoption de la résolution 2098 (2013) du Conseil de sécurité, la MONUSCO a lancé un ultimatum public aux rebelles du M23, les sommant de déposer leurs armes, faute de quoi ils devraient « faire face à l'emploi de la force »¹⁰.

27. Les personnes interrogées se sont inquiétées de cette constante hésitation à faire usage de la force. « Nous ne pouvons pas attendre qu'ils tuent, et lorsqu'ils tuent, ne pas réagir », a déclaré l'une d'elles. Elles ont fait valoir que les civils devaient être mieux protégés en cas de menace, y compris par le recours à la force. Si tel n'était pas le cas, les observateurs étaient en droit de demander pourquoi l'Organisation « déployait des milliers de militaires et dépensait des milliards de dollars ».

28. La résolution 2098 (2013) du Conseil de sécurité a cependant marqué pour la MONUSCO une rupture avec le passé quant au discours et à la réalité de l'emploi de la force. On voit par-là que la clarté du mandat établi par Conseil de sécurité est l'élément le plus important pour déterminer le positionnement d'une mission donnée en matière de recours à la force. L'utilisation de l'expression « offensives ciblées » (au lieu de l'habituel « tous les moyens nécessaires ») à propos de la brigade d'intervention de la MONUSCO a joué un rôle crucial pour lever les ambiguïtés sur ce qui est autorisé et attendu. Comme l'a déclaré l'une des personnes interrogées, « Lorsque la résolution 2098 (2013) a été adoptée, nous avons compris qu'elle rendrait la Force plus proactive ». Ce maintien de la paix énergique a abouti à la reddition du M23 en 2013. D'autres groupes armés se sont également rendus sans plus attendre. Mais les humanitaires redoutent de plus en plus que le rôle des opérations offensives, une fois qu'elles auront débuté, ne se confonde avec celui de la mission.

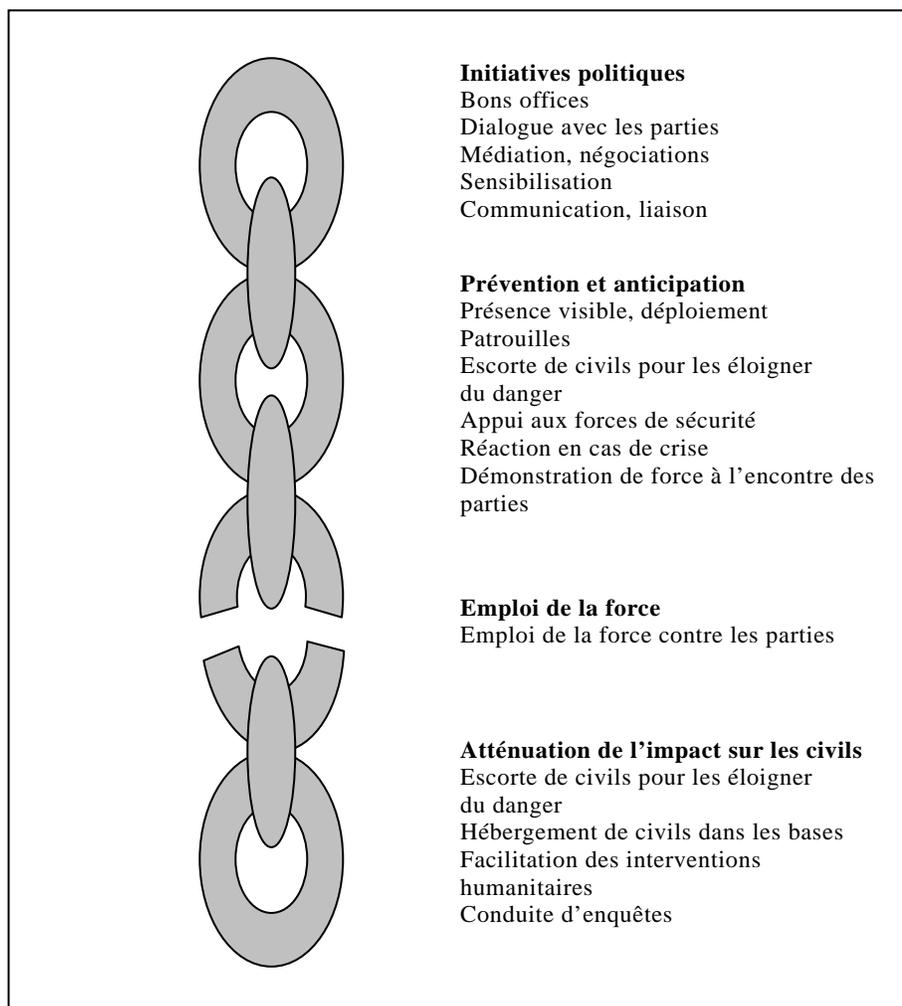
C. De multiples facteurs contribuent au non-recours à la force dans le maintien de la paix

29. L'emploi de la force armée constitue le dernier recours pour protéger les civils, à n'envisager que lorsque la prévention et la dissuasion ont échoué. Par conséquent, pour permettre aux missions de protéger les civils dans cette éventualité, il est prévu et autorisé dans tous les mandats de protection des civils conférés par le Conseil de sécurité (dans certaines limites), dans le concept opérationnel et dans les règles d'engagement et de comportement des missions. Bien que les missions puissent utiliser cet outil, elles le font rarement. Des facteurs complexes semblent en jeu, tant au Conseil de sécurité qu'au niveau tactique. Globalement, il manque un maillon à la « chaîne » d'activités destinées à protéger les civils (voir illustration).

¹⁰ <http://www.pressestv.ir/detail/2013/07/30/316415/un-gives-ultimatum-to-east-congo-rebels/>.

Illustration

La chaîne d'activités pour la protection des civils



Les divergences de vues au sein du Conseil de sécurité et entre les pays fournisseurs de contingents se traduisent par des disparités entre les missions en matière de recours à la force

30. Bien que les mandats de protection des civils établis par le Conseil de sécurité soient devenus plus clairs et précis, il existe des divergences de vues majeures au sein du Conseil et entre les pays fournisseurs de contingents au sujet de l'emploi de la force. Lors des entretiens, certains membres du Conseil ont souligné qu'il importait de « comprendre la nécessité d'employer la force pour protéger des vies » et exprimé leur déception face au refus d'y recourir et à la « passivité » persistante des missions en cas d'attaques contre des civils. Un membre a insisté sur le fait que les missions devaient comprendre les menaces et employer les instruments à leur disposition pour les anticiper. Par ailleurs, des pays fournisseurs de contingents interrogés pour l'évaluation ont fait valoir que les soldats de la paix étaient exposés à des risques grandissants qui dépassent à présent le niveau que les pays

fournisseurs sont disposés à accepter. Ils ont estimé que la prévention et la fermeté politique étaient de meilleurs moyens de protéger les populations que « les achats de chars pour les soldats de la paix » et que l'emploi de la force n'était pas justifié pour la légitime défense des soldats de la paix eux-mêmes. Un membre du Conseil a souligné la nécessité de protéger les soldats de la paix contre toute atteinte. Un pays fournisseur de contingents a cependant déclaré que quand tous les autres moyens avaient été épuisés, les militaires devaient recourir à la force pour protéger les civils et que « si le soldat de la paix a une arme, c'est pour pouvoir s'en servir au besoin ». Plusieurs pays fournisseurs de contingents ont insisté sur le fait qu'il convenait de maintenir la distinction entre les opérations classiques de maintien de la paix et celles de la brigade d'intervention autorisées spécifiquement au titre de la résolution 2098 (2013).

31. Par ailleurs, les pays fournisseurs de contingents ne s'accordent pas sur la définition de ce qui constitue une « menace imminente de violence physique ».

32. Ces divergences de vues au sein du Conseil de sécurité et entre les pays fournisseurs de contingents affectent l'exécution des mandats de protection des civils dans les missions elles-mêmes, créant entre les résolutions du Conseil et leur application sur le terrain un « écart » qui, selon un État Membre, doit être « fortement réduit ».

33. Quand l'intention du Conseil de sécurité n'est pas claire (ou, comme un haut responsable de mission l'a formulé, « est chiche en précisions »), les responsables et les contingents de la mission concernée risquent d'interpréter leur mandat de façon différente. Certains contingents seraient plus enclins que d'autres à recourir à la force.

34. Depuis l'adoption de la résolution 2098 (2013) du Conseil de sécurité, les divergences d'interprétation concernant l'emploi de la force pour protéger les civils sont devenues plus apparentes et potentiellement plus clivantes. D'aucuns craignent que les résolutions de ce genre ne prennent des libertés avec les trois principes fondamentaux du maintien de la paix, soit le consentement des parties, l'impartialité et le non-recours à la force sauf en cas de légitime défense ou pour la défense du mandat. L'interprétation qui prévalait avant la résolution 2098 (2013), à savoir que le maintien de la paix devait avoir une vocation préventive et anticipatoire sans caractère répressif, demeure largement admise parmi les contingents militaires des Nations Unies. En même temps, la résolution a provoqué des débats sur la nécessité d'adopter des résolutions similaires dans le cas d'au moins une autre mission.

L'emploi de la force par les missions est régi en fait par un double commandement

35. Tout indique qu'une deuxième chaîne de commandement exercée par les pays fournisseurs sur leurs contingents servant dans des opérations de maintien de la paix détermine le recours à la force par les missions. Les témoignages recueillis auprès des États Membres, des pays fournisseurs de contingents, du Secrétariat et des composantes civiles et militaires des missions ont tous signalé que certains pays fournisseurs imposaient à leurs contingents des « restrictions nationales » écrites et non écrites qui revenaient en pratique à exclure l'emploi de la force, restrictions généralement interprétées comme une réticence de la part des pays fournisseurs, à mettre leurs soldats en danger. Les personnes interrogées ont également indiqué que les chefs d'unités en poste sur le terrain consultaient généralement leur capitale

lorsque des ordres leur étaient donnés et qu'ils agissaient en fonction de la réponse qu'ils recevaient, fût-elle contraire aux ordres du commandant de la Force ou du commandant de brigade de la mission. Ce détail a été confirmé par plusieurs chefs d'unités, y compris d'un des pays mentionnés dans les témoignages.

36. Dans certains exemples cités, les soldats de la paix ne sont pas intervenus alors qu'ils étaient stationnés à proximité de théâtres de violence meurtrière, ou n'ont pas suivi les ordres qui leur étaient donnés. Leur arrivée tardive sur les lieux a été jugée particulièrement préoccupante. « Nous arrivons toujours trop tard. Toujours. Sans exception », a déclaré un interlocuteur.

37. À la connaissance de la Division de l'inspection et de l'évaluation du Bureau des services de contrôle interne, aucun cas de non-exécution par une unité des Nations Unies d'un ordre donné par le commandant de la Force n'a été signalé au Conseil de sécurité, ni même mentionné dans les comptes rendus de situation envoyés régulièrement par les missions au Département des opérations de maintien de la paix. Les responsables militaires des missions préféreraient, semble-t-il, maintenir des « relations harmonieuses » avec les contingents plutôt que d'en référer en haut lieu. Si tel est le cas, il s'agit non seulement d'un non-respect des instructions mais également d'un manquement de la part des missions à leur devoir de signaler ces faits au Siège de l'ONU.

38. L'équipe d'évaluation a constaté que la situation suscitait des interrogations de plusieurs ordres. Certains interlocuteurs ont estimé que le problème tenait à une question de commandement et de contrôle qui touchait au cœur même de la gestion des opérations de maintien de la paix. D'autres (dont plusieurs chefs de mission) ont souligné que les pays fournisseurs de contingents devaient mieux appliquer le principe de responsabilité et que le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions devaient entretenir un dialogue soutenu avec les capitales des pays fournisseurs concernés, car le problème ne pouvait être réglé au niveau des missions.

39. La MONUSCO a fait valoir que le Conseil de sécurité devait être plus clair et plus attentif à la question de l'intégration entre la résolution 2098 (2013) et les mandats précédents. Certains interlocuteurs au sein de la mission ont estimé que la résolution était « un petit mandat à l'intérieur d'un plus grand mandat », ce qui créait un manque de parité dans l'emploi de la force attendu des différents contingents. Actuellement, les brigades dites « cadres » [présentes sur le terrain avant l'adoption de la résolution 2098 (2013)] sont déployées pour appuyer la brigade d'intervention. Les responsables de la Mission ont essayé de corriger la situation en employant le slogan unificateur « Un seul mandat, Une seule mission, Une seule force ». Des doutes internes demeurent cependant.

Les missions comprennent mal leur obligation d'agir quand le gouvernement du pays hôte ne peut pas ou ne veut pas s'acquitter de sa responsabilité première de protéger les civils

40. Les entretiens ont révélé que, si elles savaient parfaitement que la protection des civils incombait en premier lieu aux gouvernements des pays hôtes, les missions comprenaient moins bien leur propre obligation légale d'agir, y compris par la force, quand les gouvernements en question ne pouvaient ou ne voulaient pas le faire. Les responsables sont tiraillés entre l'obligation d'employer la force et la nécessité d'avoir le consentement des autorités du pays hôte. Le recours à la force est par

conséquent jugé irréaliste quand ce sont les forces de l'État elles-mêmes qui commettent les violences. Cette position tient certes compte des contraintes opérationnelles et politiques, mais elle est en contradiction avec l'autorité légale et le mandat d'agir.

41. Dans certains cas, cette contradiction a été résolue en appuyant les forces locales en lutte contre des agresseurs (comme cela a été le cas au Soudan du Sud en 2011 et 2012) mais en décidant de ne pas agir si les forces de sécurité locales n'étaient pas présentes ou avaient abandonné les lieux (en République démocratique du Congo en 2012). Dans un cas précis, le personnel en tenue d'une mission a efficacement repoussé une offensive menaçant des civils alors que même les assaillants faisaient partie de la force de sécurité nationale. En outre, la propension des missions à intervenir unilatéralement pour protéger les civils a varié selon la nature de leurs relations avec les autorités nationales, et selon qu'elles conduisaient ou non des opérations conjointes régulières avec les forces de sécurité nationales. Quand ces relations étaient bonnes, comme pour l'ONUCI et la MINUL, la probabilité d'une « réaction rapide et certaine » a été plus élevée.

42. Cependant, même si un commandant de mission sur le terrain estime que les autorités nationales ne veulent ou ne peuvent pas protéger les civils et qu'une intervention des forces des Nations Unies paraît justifiée, la question est d'une sensibilité telle qu'il aura tendance à consulter sa hiérarchie alors même qu'il a le pouvoir d'agir, d'où des retards.

43. Lors des entretiens, plusieurs États Membres, des fonctionnaires du Secrétariat et des membres de mission eux-mêmes ont critiqué le fait que des commandants militaires de mission sur le terrain puissent utiliser ce genre de prétextes pour ne pas agir. Une mission a admis des manquements au devoir de protéger les civils dans ce type de situation. D'autres interlocuteurs ont été d'un avis contraire, un État Membre faisant notamment valoir que le rôle des missions de maintien de la paix était d'aider les gouvernements des pays hôtes à renforcer leur capacité de s'acquitter de leurs responsabilités. Un autre a demandé que l'on trouve un juste équilibre entre « la nécessité de ne pas exonérer le gouvernement du pays hôte de ses responsabilités en vertu du droit international, et d'accomplir ce que nous pouvons faire ».

44. Certaines missions ont également invoqué des légalismes qui les empêcheraient d'agir de façon plus proactive. Ainsi, pendant et après la chute de Goma en décembre 2012, les responsables de l'ONU ont fait valoir que la MONUSCO ne pouvait pas s'opposer à l'avancée du M23 étant donné que les forces armées congolaises étaient débandées. De ce fait, ont-ils argumenté, la Mission était dans l'impossibilité d'affronter séparément les rebelles par la force parce qu'elle ne pouvait intervenir que dans un rôle d'appui aux forces armées régulières. Ils ont choisi de ne pas invoquer leur mandat général de protection des civils alors qu'ils pouvaient le faire¹¹.

¹¹ Voir, par exemple, le point de presse de midi du porte-parole de l'ONU, 20 novembre 2012, consultable à l'adresse : <http://www.un.org/News/briefings/docs/2012/db121120.doc.htm>.

Les missions se perçoivent comme faibles, numériquement dépassées et dispersées sur de vastes étendues, ce qui rend l'option du recours à la force purement théorique

45. Bien que la présente évaluation ne concerne pas les ressources, les entretiens ont montré que les missions se jugent faibles dans quatre domaines importants : la puissance de feu ; les moyens aériens ; la force numérique des adversaires ; et l'étendue du territoire qu'elles devaient couvrir. Convaincues de leur faiblesse, certaines (dont la MINUAD et la MINUSS) semblent avoir exclu l'emploi de la force comme option réaliste.

46. Les missions ont insisté particulièrement sur leurs dilemmes et les arbitrages qu'elles ont dû faire lors du déploiement des troupes. L'un des enjeux concernait la « protection par la présence », par laquelle les missions établissent leurs bases dans ou près des zones à haut risque, au risque cependant de diluer leurs ressources. Une base censée être temporaire reste souvent en place parce que les humanitaires et autres parties prenantes apprécient son effet dissuasif et font pression pour qu'elle ne ferme pas. En conséquence, les missions estiment qu'elles n'ont pas les effectifs et les moyens d'appui suffisants pour engager des opérations robustes.

47. À la MONUSCO, on estime aujourd'hui que la décision d'assurer la protection par la présence dispersée de militaires a « saucissonné » ses forces et abouti à « 14 ans de culture de cohabitation avec des forces nuisibles ». La Mission a conclu que ce modèle de déploiement avait échoué à assurer la protection au fil de ses mandats successifs et s'oriente à présent vers une configuration de contingents mobiles, concentrés et capables de réagir rapidement.

48. Plusieurs chefs de mission ont appelé l'attention sur la nécessité de mieux assortir les ressources aux tâches définies dans les mandats. Ils ont estimé, notamment à la MINUSS, que les missions avaient besoin de forces et de matériel spéciaux supplémentaires (y compris des armements non létaux) et de plus de moyens aériens et fluviaux pour renforcer leur capacité à se rendre sur les sites d'incident et par conséquent à protéger les civils.

49. Dans l'ensemble, le fait que les missions jugent leur base de ressources insuffisante est un élément déterminant qui rend l'option du recours à la force purement théorique, même si elles en reconnaissent la valeur potentielle. Elles demandent au Siège à New York et au Conseil de sécurité de mieux comprendre leurs besoins en ressources et les contraintes qui leur sont imposées par les ressources existantes.

Le risque de sanctions freine l'emploi de la force par les contingents

50. La crainte des sanctions en cas d'allégation d'emploi excessif de la force est manifeste. Un sondage confidentiel effectué en 2013 par le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions révèle que, malgré une formation qui définit le champ de leurs compétences, les militaires redoutent les sanctions, notamment la cour martiale, le rapatriement, la perte des avantages financiers, voire des poursuites par la Cour pénale internationale. Ils évitent par conséquent de prendre des risques. « Il y a des sanctions si l'on agit, mais aucune si l'on n'agit pas », a déclaré l'un d'eux.

51. Il faut donc dispenser aux contingents une formation appropriée afin de réduire les incertitudes quant à l'opportunité du recours à la force.

Les instructions tactiques sont mal adaptées aux réalités et à la complexité du terrain dans les cas où l'emploi de la force peut s'imposer

52. Les personnes interrogées ont également mentionné des lacunes au niveau tactique sur la question de savoir comment réagir face à des situations complexes et ambiguës susceptibles de nécessiter le recours à la force. Ont notamment été évoquées les interventions en cas d'affrontements entre deux ou plusieurs groupes armés comportant des risques probables de pertes civiles; lorsque des groupes armés s'affichent dans des communautés locales où ils se livrent à des extorsions par la peur mais sans recours à la violence physique; lorsque des contingents sont numériquement dépassés; lorsque les renforts ne sont pas disponibles; lorsqu'il serait difficile ou impossible de se rendre sur les lieux; lorsque le recours à la force risquerait de provoquer d'autres violences ou pertes civiles. Malgré les efforts considérables investis, les instructions, les documents officiels (y compris les règles d'engagement et de comportement) et la formation, notamment la formation basée sur des scénarios, ne semblent pas suffire pour faire face à ce type de situations.

D. Le concept de protection des civils a été élargi, au risque de devenir flou

53. Les mandats de protection des civils concernent désormais aussi bien les menaces provenant de groupes armés (qu'ils soient organisés et animés de motifs politiques ou opportunistes et animés de motifs criminels) que les conflits tribaux et intercommunaux ou les litiges au sujet des terres et des ressources. La notion a été étendue et couvre la majorité des activités des missions.

54. Pour certains observateurs, il s'agit là d'une caractéristique inévitable d'un mandat intersectoriel, mais pour d'autres, elle comporte des risques. Plusieurs des personnes interrogées ont demandé que la définition du concept soit restreinte de façon à être plus facilement applicable et plus circonscrite. Selon un État Membre, elle devrait s'entendre essentiellement de la prévention de la violence physique. Des incertitudes persistaient également sur la façon d'appliquer le mandat de protection des civils dans les missions confrontées à des conditions de sécurité instables (comme la FINUL, l'ONUCI et la MINUSTAH) et durant les phases de retrait (comme la MINUL).

55. Il convient de noter que les mandats de protection des civils sont en vigueur depuis 13 ans, mais qu'aucun n'a jamais été levé pendant la durée d'une mission.

E. Au niveau des missions, les responsables, les systèmes d'information et les partenariats jouent sur l'efficacité des activités de protection des civils

L'interprétation que les responsables des missions donnent aux mandats est un élément critique qui conditionne la dynamique ou le conservatisme de la démarche de protection des civils

56. Les priorités et les angles d'approche des responsables des missions jouent un rôle essentiel dans la manière dont les mandats de protection des civils sont exécutés.

57. Les chefs de mission sont diversement efficaces. Dans certaines missions, les changements de direction ont entraîné des modifications majeures de la place accordée à la protection des civils et de la stratégie correspondante. Cependant, il ressort des entretiens que, pour la majorité des responsables de missions, la prévention des conflits est l'objectif ultime du maintien de la paix, l'interposition dans les conflits armés qui mettent en jeu la sécurité des civils n'intervenant qu'en dernier ressort. Ils privilégient la diplomatie, l'appui logistique et le renforcement des capacités des forces de sécurité locales et, sur le terrain, la prévention, pour prévenir et atténuer les conséquences des conflits pour les civils.

58. Dans une des missions, les responsables se prononcent unanimement contre tout recours à la force. Le leadership par l'exemple compte aussi beaucoup. Des agents ont dit qu'ils étaient inquiets lorsque les responsables de leur mission s'absentaient pour de longues périodes ou en temps de crise.

Les systèmes d'information sont devenus plus sophistiqués mais des problèmes opérationnels persistent

59. L'appréciation des situations et les systèmes d'information qui la sous-tendent sont des éléments clefs de la stratégie d'une mission pour la protection des civils. Les systèmes d'information qui permettent de rassembler, compiler, analyser et faire circuler les informations entre les missions sont devenus complexes et sophistiqués et touchent désormais presque chaque composante des activités des missions.

60. Les entretiens indiquent toutefois que des problèmes subsistent. Des défaillances des systèmes d'alerte avancée à des moments critiques ont été signalées, et les missions ont été prises de court par les événements. Le cloisonnement et la fragmentation de l'information persistent, en particulier entre les composantes civiles et en tenue. Les commandants sur le terrain considèrent qu'ils manquent d'informations tactiques (définies par l'un d'eux comme étant « utilisables dans les cinq heures suivantes »). Dans certains cas, la difficulté tient à la nécessité d'analyser en temps réel des informations provenant de sources concurrentes faisant souvent double emploi. Les enquêtes après crise peuvent aussi souffrir des retards pris pour atteindre les sites de conflit. Les missions sont souvent vagues sur le nombre de pertes civiles et les estimations sont très variables.

61. La protection des civils pose de vraies difficultés à la MONUSCO, qui s'est efforcée de mettre au point des mécanismes de collecte de données pour compenser les longues distances, mais les pratiques de référence n'ont pas forcément été appliquées dans les autres missions.

62. Dans certaines missions, le fait qu'il n'y ait pas de personnel basé en permanence dans les communautés reculées ou que les soldats en patrouille restent à bord de leurs véhicules entrave la collecte d'informations. Les personnes interrogées avaient le sentiment que des progrès étaient possibles, mais qu'il fallait une présence sur le long terme pour recueillir des informations et gagner la confiance des habitants. « Nous ne pouvons pas nous contenter de venir sur place en hélicoptère pour deux heures. Nous obtenons des informations si nous prenons le temps de discuter avec les gens », a expliqué l'une d'elles.

Dans la plupart des missions, les partenariats de protection des civils les plus difficiles à mettre en œuvre et les plus ambigus sont ceux qui sont conclus avec les gouvernements hôtes et les humanitaires

63. Les missions de maintien de la paix travaillent avec toute une série de partenaires. Certains partenariats, tels que ceux conclus avec des membres de la société civile et des organisations non gouvernementales nationales et internationales, reposent généralement sur des compétences et des objectifs complémentaires et donnent de bons résultats dans l'ensemble. Ce n'est pas le cas de tous.

64. Pour toutes les missions, les gouvernements sont des acteurs de premier rang étant donné qu'il leur incombe au premier chef d'assurer la protection des civils. L'état de cette importante relation varie toutefois largement. Dans certains cas, les gouvernements sont cordiaux et coopératifs. Dans d'autres, ils sont compliqués et difficiles à cerner. Ceux qui donnent l'impression d'être complices, directement ou indirectement, des souffrances infligées aux civils et/ou d'être indifférents à la protection des civils posent des difficultés particulières. Deux missions au moins se heurtent à des obstacles majeurs dans l'exécution efficace de leur mandat de protection des civils : refus d'accès aux zones touchées par les conflits, restrictions de vols qui interdisent l'accès et la reconnaissance, exigences en matière de transport et harcèlement du personnel.

65. Là où la mission et le gouvernement se sont entraidés, la sécurité s'est améliorée et les menaces pesant sur les civils ont considérablement baissé.

66. Par ailleurs, les agents humanitaires et les missions de maintien de la paix sont en désaccord sur de nombreux points, qui tiennent essentiellement au fait qu'ils n'ont pas les mêmes mandats ni la même façon de les exécuter. Les humanitaires critiquent souvent l'attitude des missions vis-à-vis des gouvernements et des forces de sécurité, la jugeant trop accommodante. Les soldats de la paix quant à eux pensent que les humanitaires veulent leur assistance mais souhaitent garder leurs distances afin de préserver l'espace humanitaire. Dans certaines situations d'après crise où des civils ont pris la fuite, ont été blessés ou ont trouvé refuge dans les locaux de l'ONU, la question de savoir qui devait faire quoi a créé des ambiguïtés qu'il a fallu lever. On a mentionné à maintes reprises le cas des véhicules de l'ONU, qu'il fallait distinguer selon qu'ils étaient peints en noir (maintien de la paix) ou en bleu (aide humanitaire). Les cadres directeurs régissant l'action humanitaire opèrent des distinctions entre les biens civils et militaires qui ont empêché le partage des moyens aériens et fluviaux.

67. Le Bureau des services de contrôle interne n'ignore pas les efforts actuellement accomplis au Siège et sur le terrain pour améliorer la coopération et la coordination, mais constate que des problèmes persistent dans l'exécution des mandats.

F. De bons résultats en matière de prévention et d'atténuation des torts causés aux civils et de bilan à long terme, mais trois missions sont très inefficaces puisque des civils sont en fait victimes de violences

68. Les résultats des efforts de protection des civils peuvent être appréciés sur le court et le long terme. À brève échéance, on peut les classer en trois catégories :

avant que des civils ne soient attaqués (phase de prévention); quand des civils sont attaqués (protection physique); après que des civils ont été attaqués (phase d'atténuation). Les résultats sur le long terme sont ceux obtenus sur une période de 5 à 10 ans.

69. Les faits montrent que le travail préventif et politique accompli par les missions pour épargner les populations civiles a donné de très bons résultats. Les civils attachent immanquablement une grande importance à la présence physique des missions, présence qui a eu, semble-t-il, un effet dissuasif remarquable et a permis d'éviter des violences. Un nombre sans précédent de civils se sont réfugiés dans les bases de la MINUSS au cours des dernières années. La valeur de cet élément dissuasif est inquantifiable mais énorme.

70. Lorsque la prévention ne suffit pas et que des civils sont attaqués, les résultats sont très mauvais, comme le montrent les cas de la MONUSCO (avant l'adoption de la résolution [2098 \(2013\)](#) du Conseil de sécurité), de la MINUAD et de la MINUSS. La MONUSCO a reconnu des défaillances concernant plusieurs incidents graves. À la MINUAD, les personnes interrogées ont dit que la riposte de la mission était souvent molle, en particulier lorsque des civils étaient pris pour cible. La MINUSS avait quant à elle « des habitudes de non-intervention » et s'est montrée particulièrement inefficace durant la crise de novembre et décembre 2012 qui a fait plus de 600 victimes civiles.

71. Le travail des missions auprès des victimes civiles après les attaques est extrêmement précieux. En général, les missions sont très actives à ce stade. Elles éloignent les civils des zones de danger, les abritent dans les bases, facilitent l'acheminement de l'aide humanitaire et assurent des évacuations sanitaires, entre autres.

72. Sur le long terme, on note un sentiment de progrès prudent mais incontestable. De nombreux exemples de succès ont été cités devant l'équipe d'évaluation et ressortent des documents : 10 ans de paix au Libéria, la formation de milliers de policiers et policières en Haïti depuis 2004, l'organisation réussie d'élections en République démocratique du Congo en 2006, l'affaiblissement de l'Armée de résistance du Seigneur, le transfèrement du chef du M23 Bosco Ntaganda à la Cour pénale internationale, et la mise en œuvre réussie de la Politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme dans le contexte de la fourniture d'appui par l'ONU à des forces de sécurité non onusiennes (voir [S/2013/110](#)). Pour citer les propos d'un membre de la société civile, « notre propre gouvernement a peur de commettre des violations des droits de l'homme en présence de l'ONU. Les groupes armés ont peur des tribunaux pénaux internationaux. Chacun sait que les auteurs de massacres et de génocides seront arrêtés et traduits en justice ». Des civils ont témoigné de leur appui aux missions qui avaient agi résolument pour les protéger. Il faut noter aussi que la MINUSS a récemment réussi à mettre à l'abri des milliers de civils.

73. Certains interlocuteurs ont toutefois signalé que les acquis étaient fragiles en raison des sous-capacités des pays hôtes eux-mêmes. Selon eux, on ne pourrait trouver des solutions de fond pour protéger les civils qu'en s'attaquant aux causes profondes des conflits.

IV. Conclusion

74. À l'heure de l'établissement du présent rapport, des civils sont victimes de nouvelles atrocités. Des milliers de personnes auraient été tuées au Soudan du Sud et en Syrie et il y a eu des centaines de morts en République centrafricaine. Il y aura d'autres souffrances civiles, c'est certain.

75. Chaque État est responsable au premier chef de la protection de sa population civile, mais la communauté internationale a un rôle essentiel à jouer lorsqu'il ne peut pas ou ne veut pas le faire. Dans un message adressé au personnel le 21 novembre 2013, le Secrétaire général a déclaré que « [l]orsque des populations doivent faire face à de tels risques [d'atrocités et de crimes abominables], elles comptent sur l'Organisation des Nations Unies pour agir, et c'est, à juste titre, sur ce critère que sont évalués les résultats de l'Organisation ».

76. Depuis 2009, les missions de maintien de la paix investies d'un mandat de protection des civils s'intéressent à cette question extrêmement complexe et ont obtenu d'importants résultats. Malgré les difficultés, elles ont réussi, avec l'encadrement du Siège, à prévenir et atténuer les souffrances infligées aux civils alors qu'elles étaient déployées sur de vastes territoires et devaient faire face à des menaces asymétriques avec des ressources limitées. Elles continueront de rencontrer d'énormes difficultés pour exécuter leur mandat de protection des civils.

77. Les bénéficiaires ultimes des efforts de protection des civils accomplis par les missions de maintien de la paix étant les citoyens ordinaires des pays dans lesquels elles sont déployées, la réaction des civils menacés constitue le meilleur indicateur des résultats des missions. Les faits montrent clairement que dans les situations de conflit, les civils du pays dans lequel une mission de maintien de la paix est déployée recherchent toujours en priorité la protection de l'ONU. Pourtant, la plupart du temps, leurs attentes, qui sont grandes, ne sont pas satisfaites (et ne peuvent assurément pas l'être). Les missions doivent donc utiliser leurs ressources limitées de toutes les façons à leur disposition.

78. La question reste donc celle qui se posait déjà implicitement en 1999 lorsque le Conseil de sécurité a adopté sa première résolution sur la protection des civils : l'Organisation des Nations Unies, dont l'objectif fondamental est de promouvoir la paix, protégera-t-elle les civils uniquement par des moyens pacifiques, ou est-elle prête et disposée à recourir à la force, ne serait-ce qu'en de rares occasions et en dernier recours, pour leur venir en aide?

79. En l'état des choses, les missions de maintien de la paix investies d'un mandat de protection des civils ont principalement des activités de prévention et d'atténuation. Elles n'ont presque jamais recours à la force pour protéger les civils attaqués. En ce qui concerne le recours à la force, la chaîne est rompue comme suit :

a) Le Conseil de sécurité autorise les missions à recourir à la force si nécessaire pour protéger les civils, mais en raison de ses divergences internes, il a transmis un message ambigu au Secrétariat et aux missions;

b) Les pays fournisseurs de contingents, ne voulant ou ne pouvant pas accepter tous les risques associés à l'usage de la force, réglementent et limitent l'action de leurs contingents. Sous leur contrôle, des contingents peuvent choisir de ne pas exécuter certaines tâches qui leur sont assignées. Si les missions ne le

signalent pas au Siège, la question ne peut pas être soulevée auprès des pays fournisseurs de contingents;

c) Sur le terrain, les missions, convaincues de leur impuissance face aux menaces asymétriques, adoptent des positions qui réduisent ou évitent le recours à la force;

d) Enfin, sur la ligne de front elle-même et face à de nombreuses menaces mal définies, au danger constant, à la crainte d'être sanctionné s'il fait usage de la force mais sachant qu'il ne le sera pas dans le cas contraire, le soldat de la paix décide souvent que ne rien faire est sa meilleure option.

80. C'est pour cette raison, et à cause de nombreux autres facteurs indépendants de la volonté de l'ONU, que des civils continuent d'être tués, blessés et kidnappés et de subir des violences sexuelles. Les femmes et les filles sont particulièrement exposées. Souvent, les soldats de la paix ne sont pas sur place lorsque des civils sont attaqués et, quand ils le sont, ils ne peuvent pas ou ne veulent pas empêcher la commission d'atteintes physiques graves. Chaque élément de la structure de consolidation de la paix a joué un rôle dans ce qui a tout l'air d'être un échec persistant et généralisé et pourtant, l'établissement des normes, la planification et la mise en œuvre étant fragmentées, aucun n'est seul responsable.

81. Il est évident qu'il faut préciser et clarifier la question du recours à la force mais le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions ne peuvent pas faire grand-chose pour modifier le statu quo.

82. La mesure qui s'impose est un dialogue franc sur la question, au sein du partenariat de maintien de la paix, entre les pays qui fournissent des contingents, du personnel de police ou des fonds, les gouvernements hôtes, le Conseil de sécurité, le Secrétariat et d'autres intervenants. En tant que principal organe délibérant du système des Nations Unies, l'Assemblée générale doit également être associée à cette démarche. Ce ne serait pas la première fois : en 2009, elle a participé au débat sur « la responsabilité de protéger ».

83. Seul le Conseil de sécurité est à même de dire si l'intention réelle de ses résolutions concernant le recours à la force a ou non été dûment respectée. Étant donné qu'il n'a pas eu l'intention de créer un précédent avec la résolution [2098 \(2013\)](#), il peut également examiner des moyens d'améliorer l'efficacité des mandats existants.

84. L'évaluation a montré la nécessité d'améliorer le contrôle opérationnel de l'ONU sur les contingents. Si des contingents se montrent hésitants ou n'exécutent pas les ordres régulièrement émis par la structure militaire de la mission, ces faits doivent être dûment rapportés.

85. Depuis 2009, la notion de protection des civils a gagné en clarté aux niveaux les plus élevés. Il faut maintenant qu'il en aille de même au niveau tactique, de façon à ce que les soldats de la paix, y compris dans les unités les plus petites, sachent comment et quand intervenir lorsqu'ils constatent que des civils sont menacés.

86. Les relations institutionnelles toujours tendues entre les soldats de la paix et les humanitaires restent un sujet de préoccupation, en particulier au niveau opérationnel. Le Secrétaire général doit être tenu régulièrement informé des résultats des mesures prises au sommet pour remédier aux problèmes récurrents.

87. Le Bureau fait observer qu'à défaut d'être bon marché, le maintien de la paix est relativement peu onéreux. Les opérations de maintien de la paix consomment près de 8 milliards de dollars par an. Par conséquent, aucun instrument dûment autorisé – pas même le recours à la force – ne devrait rester inutilisé, en particulier s'il peut contribuer à alléger les souffrances des civils. La Charte des Nations Unies n'interdit pas le recours à la force : elle ne l'autorise qu'en dernier ressort, mais l'autorise néanmoins.

88. Dans l'ensemble, le Bureau est d'avis que conformément à la mission d'évaluation qui lui a été confiée pour appuyer la réflexion méthodique des États Membres, il faut examiner d'urgence la question de l'usage de la force par l'ONU, et cela en dernier recours pour protéger les civils sous la menace imminente de violences physiques ou faisant l'objet d'une attaque. Dans les faits, la pratique consiste à écarter le recours à la force, même en dernier ressort, alors que les résolutions du Conseil de sécurité prévoient exactement le contraire.

89. La question est de savoir si on devrait continuer de tolérer cet écart entre instructions et pratiques alors que des civils continuent de subir d'immenses souffrances, que les graves menaces dont ils font l'objet augmentent et que l'ONU est la seule Organisation vers laquelle ils peuvent se tourner, et se tournent souvent, pour obtenir aide et protection.

V. Recommandations

90. Dans cette optique, le Bureau des services de contrôle interne formule les recommandations qui suivent. Le Département de l'appui aux missions et le Département des opérations de maintien de la paix les ont entérinées et ont fait des observations sur la première (voir annexe I).

Recommandation essentielle

Recommandation 1 : le Département des opérations de maintien de la paix devrait mettre l'accent sur les obligations de commandement et contrôle et demander à toutes les missions de maintien de la paix ayant mandat de protection des civils de signaler au Siège tout cas de non-exécution par un contingent des ordres ou instructions émis par la mission concernant le mandat de protection des civils. Le Siège veillera alors à ce que le dossier soit examiné et porté devant le pays fournisseur de contingents concerné. Si le problème est systémique ou patent, le Secrétaire général pourra envisager d'informer le Conseil de sécurité.

Recommandations importantes

Recommandation 2 : le Département des opérations de maintien de la paix devrait émettre à l'usage de tous les soldats de la paix une série complète de directives concises, traduites dans leur langue avec l'aide des pays fournisseurs de contingents et assorties d'une formation préalable au déploiement, exposant clairement ce qu'ils doivent faire dans des situations données propres à chaque mission afin de prévenir, réduire et combattre les menaces contre les civils.

Recommandation 3 : le Département de l'appui aux missions, le Département des opérations de maintien de la paix et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires devraient, par l'intermédiaire du Groupe directeur pour une action

intégrée, communiquer au Secrétaire général les résultats des mesures prises pour améliorer les relations de travail entre les opérations de maintien de la paix et les entités humanitaires dans le cadre des activités de protection des civils, en particulier au niveau opérationnel, résultats qui pourraient figurer dans le rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation pour 2015.

Le Secrétaire général adjoint aux services
de contrôle interne
(*Signé*) Carman L. **Lapointe**

Le 7 mars 2014

Annexe I

Observations adressées au Bureau par le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions au sujet du projet de rapport

Le Bureau des services de contrôle interne reproduit ci-après dans leur intégralité les observations adressées par le Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions au sujet de l'examen faisant l'objet du présent projet de rapport. Cette pratique a été instituée conformément à la résolution 64/263 de l'Assemblée générale, comme recommandé par le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit.

Mémorandum daté du 28 février 2014, adressée par le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix et la Secrétaire générale adjointe à l'appui aux missions

1. Nous vous remercions de nous avoir invités à formuler des observations sur ce rapport d'actualité. La protection des civils est une question de la plus haute importance pour nos départements et pour l'ensemble des États Membres, notamment ceux qui fournissent du personnel.
2. Nous nous félicitons de la conclusion globale du rapport, selon laquelle le maintien de la paix est un des plus importants outils de protection de la communauté internationale, et du fait qu'il y est reconnu que les soldats de la paix sacrifient régulièrement leur sécurité, et parfois leur vie, pour servir cette noble cause. Nous nous félicitons aussi que le rapport fasse état des progrès réalisés dans les missions de maintien de la paix des Nations Unies en matière d'encadrement et de formation à la protection des civils et des autres mesures prises pour exploiter au maximum la force d'impact des ressources disponibles en vue de mener à bien ce mandat essentiel de premier ordre.
3. Nous félicitons le Bureau des services de contrôle interne d'avoir conduit un grand nombre d'entretiens et deux visites sur le terrain, menés à bien avec l'appui sans réserve de nos deux départements. Le rapport est toutefois passé à côté de l'occasion d'évaluer l'exécution des mandats de protection des civils dans toutes ses dimensions. Il porte essentiellement sur l'option en dernier ressort (le recours à la force) – dont on peut attendre et espérer qu'elle sera rarement choisie étant donné que les missions ont tant d'autres outils à leur disposition. En fait, il restreint encore le champ de son examen et donne une définition du recours à la force si étroite qu'elle ne prend pas en considération d'importantes opérations de protection militaire qui ont par exemple « appuyé les forces de sécurité locales, sécurisé les lieux et les installations, évacué ou escorté les civils vers des endroits sûrs et créé des conditions de sécurité propices à la fourniture de l'aide humanitaire » (par. 22). Nous savons que les résultats des missions sont souvent jugés à l'aune du recours à la force et nous prenons très au sérieux les questions soulevées à cet égard dans le rapport. Nos deux départements suivent la question de près, notamment par des activités de planification et d'orientation, des évaluations de missions et des analyses postopération. Nous craignons en outre que le rapport ne survalorise un

élément de l'action militaire au détriment des solutions politiques et d'autres aspects de la stratégie globale adoptée par les opérations de maintien de la paix pour l'exécution de leur mandat de protection.

4. Nous regrettons aussi que l'étude n'ait pas insisté davantage sur le rôle essentiel que les pays hôtes jouent dans la protection des civils. Il est entendu que c'est aux pays hôtes qu'il incombe au premier chef de protéger les civils. Cependant, dans certains contextes actuels, les opérations de maintien de la paix des Nations Unies se heurtent aux capacités limitées des pays en question et/ou au fait qu'ils refusent de leur accorder une totale liberté de circulation et d'accès. Qu'avons-nous appris sur notre capacité d'aider les pays hôtes à s'acquitter de cette obligation fondamentale? Qu'est-ce que les opérations de maintien de la paix des Nations Unies peuvent raisonnablement accomplir dans ces conditions? Comment faire pour que les civils n'attendent pas une protection que nous ne pourrions finalement peut-être pas leur fournir? Autant de questions qui, à notre avis, méritent d'urgence notre attention à tous.

5. Nous nous félicitons que la nécessité de disposer de mandats clairs et sans ambiguïté soit mentionnée dans le rapport. C'est là un point important soulevé par de nombreux États Membres durant le débat public du Conseil de sécurité sur la protection des civils en période de conflit armé qui a eu lieu le 12 février 2014. Nous pensons nous aussi que les États Membres, en particulier les membres du Conseil de sécurité et les pays qui fournissent des contingents et du personnel de police, doivent s'accorder et s'entendre au sujet des mandats de protection des civils. Nous nous félicitons par ailleurs qu'il soit dit dans le rapport que les ressources et les capacités sont des facteurs souvent décisifs dans la protection des civils et que de nombreuses missions rencontrent des difficultés en termes de moyens de mobilité et d'effectifs, entre autres.

6. Nous saisissons cette occasion pour réagir à la première recommandation formulée dans le rapport :

Recommandation 1 : le Département des opérations de maintien de la paix devrait mettre l'accent sur les obligations de commandement et contrôle et demander à toutes les missions de maintien de la paix ayant mandat de protection des civils de signaler au Siège tout cas de non-exécution par un contingent des ordres ou instructions émis par la mission concernant le mandat de protection des civils. Le Siège veillera alors à ce que le dossier soit examiné et porté devant le pays fournisseur de contingents concerné, mais aussi à ce que les résultats soient communiqués rapidement et à intervalles réguliers au Conseil de sécurité.

7. Nous sommes persuadés que cette recommandation ne servirait pas l'objectif d'améliorer les résultats de nos missions dans l'exécution de leur mandat. Au paragraphe 37 du rapport, on laisse entendre que les soldats de la paix et le Siège sacrifient l'efficacité opérationnelle au nom d'un souci « d'harmonie ». Nos départements ne sont pas de cet avis. Les attentes en matière de commandement et de contrôle sont clairement exposées dans les directives officielles et sont renforcées à tous les niveaux. Si des difficultés surgissent parfois, ce qui est assez normal compte tenu de l'envergure, de la diversité et de la complexité des opérations maintien de la paix, celles qui ont trait au commandement et au contrôle, dont il est question dans le rapport, sont extrêmement rares. Lorsqu'elles se produisent, elles sont rapidement réglées dans le cadre de discussions avec les États

Membres. On peut se demander si le Conseil de sécurité est l'instance qui convient pour débattre de ces questions de résultats particulières.

8. En outre, cette recommandation ne tient pas compte des mécanismes déjà en place pour régler les questions de commandement et de contrôle, de comportement, de discipline et une multitude d'autres questions, tels que les commissions d'enquête, entre autres. Nos départements ont récemment créé le Bureau des partenariats stratégiques, chargé d'assurer le suivi systématique des questions liées à celles visées par la recommandation. Il importe de noter que, ce faisant, nos départements ne cherchent pas à opérer une distinction artificielle entre la question du commandement et du contrôle et d'autres questions qui y sont liées, mais plutôt à les traiter de manière globale et éclairée.

9. C'est pourquoi les pays qui fournissent des contingents et du personnel de police, le Secrétariat et le Conseil de sécurité doivent poursuivre le dialogue de manière à pouvoir partager la même conception de la portée du mandat et de la façon dont il est exécuté. Nos départements sont résolus à continuer de contribuer à cet effort de « coopération triangulaire ».

Annexe II

Observations de la Division de l'inspection et de l'évaluation du Bureau des services de contrôle interne

Le Bureau des services de contrôle interne remercie le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions des observations judicieuses qu'ils ont formulées au sujet du rapport d'évaluation et prend acte des préoccupations qu'ils ont exprimées sur la portée du rapport et les nombreuses questions qui, bien qu'importantes pour la protection des civils, n'ont pas pu être traitées dans un document aussi court.

Le rapport a mis en évidence des questions liées à l'usage de la force, mais il a aussi tenté de traiter de nombreux problèmes de fond concernant la protection des civils, notamment les directives et les structures d'application de la protection, l'évolution de la notion de protection des civils, le rôle des responsables des missions, les systèmes d'information et les partenariats, ainsi que les bons résultats obtenus. Le recours à la force a fait l'objet d'une attention particulière en raison non seulement de son interprétation ambiguë et des avis divergents exprimés par les personnes interrogées, mais aussi du risque qu'il présente pour le système des Nations Unies. Mais cette mise en exergue ne vise nullement à diminuer l'importance des autres activités engagées par les opérations de maintien de la paix pour garantir la protection des civils.

De même, la décision d'exclure les activités menées dans le cadre du troisième volet (relatives à l'instauration d'un environnement protecteur) traduit ce qui était faisable compte tenu du temps et des ressources disponibles pour procéder à l'évaluation. Il est certain qu'il faut impérativement donner aux gouvernements hôtes et aux institutions les moyens de protéger les citoyens pour créer un environnement protecteur, et que c'est là une priorité pour les opérations de maintien de la paix. Le Bureau des services de contrôle interne verrait d'un bon œil toute tentative visant à évaluer les résultats des activités menées à ces fins.

Le Bureau des services de contrôle interne a également fait savoir qu'il était disposé à communiquer au Département des opérations de maintien de la paix et au Département de l'appui aux missions les données, dûment agrégées et anonymisées, qu'il a recueillies à l'occasion de l'évaluation et qui n'ont pas pu être incluses dans le présent rapport.