



Conseil de sécurité

Distr. générale
28 décembre 2015
Français
Original : anglais

Lettre datée du 24 décembre 2015, adressée à la Présidente du Conseil de sécurité par le Président du Groupe de travail du Conseil de sécurité sur les opérations de maintien de la paix

J'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint la note de cadrage (voir annexe) établie pour le premier débat thématique organisé par le Groupe de travail du Conseil de sécurité sur les opérations de maintien de la paix en 2015, le 20 février, sous l'intitulé « **Maintien de la paix traditionnel ou imposition de la paix** ».

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir porter le texte de la présente lettre et de son annexe à l'attention des membres du Conseil de sécurité et le faire distribuer comme document du Conseil.

Le Président du Groupe de travail
du Conseil de sécurité
sur les opérations de maintien de la paix
(*Signé*) Mahamat Zene **Chérif**



**Annexe à la lettre du 24 décembre 2015, adressée
à la Présidente du Conseil de sécurité par le Président
du Groupe de travail du Conseil de sécurité
sur les opérations de maintien de la paix**

Note de cadrage

**Débat thématique organisé par le Groupe de travail sur les opérations
de maintien de la paix le 20 février 2015, sous l'intitulé « Maintien
de la paix traditionnel ou imposition de la paix »**

Le 20 février 2015, le Tchad, en sa qualité de Président du Groupe de travail sur les opérations de maintien de la paix, tiendra un débat thématique intitulé « Maintien de la paix traditionnel ou imposition de la paix ». Ce débat réunira les membres du Conseil de sécurité et un grand nombre d'États Membres, notamment des pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police. Des échanges fructueux devraient avoir lieu sur les expériences passées, mais plus encore sur l'avenir de cette activité phare de l'Organisation des Nations Unies. Le Représentant permanent de l'Ouganda auprès de l'Organisation des Nations Unies, l'Ambassadeur Richard Nduhura, et le Conseiller militaire pour les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, le Général de corps d'armée Maqsood Ahmed, ont été invités à présenter des exposés au Groupe de travail.

Contexte

La première mission de maintien de la paix des Nations Unies a été déployée en 1948 afin de superviser la cessation des hostilités au Moyen-Orient. Près de soixante-dix ans plus tard, cette activité a bien entendu évolué. Cette année marque le quinzième anniversaire du rapport Brahimi, qui est l'étude externe la plus importante jamais menée sur les opérations de maintien de la paix. Depuis 2000, le contexte dans lequel ces opérations sont déployées s'est encore modifié et la décision récente du Secrétaire général de créer un Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix est plus que bienvenue. Ce Groupe sera chargé d'évaluer l'état actuel des opérations de paix des Nations Unies ainsi que les nouveaux besoins.

Maintien de la paix traditionnel

Les opérations de maintien de la paix ont initialement été conçues comme un outil destiné à observer et contrôler un cessez-le-feu entre deux États engagés dans un conflit armé (conflit interétatique). L'idée était de favoriser un processus de paix et de permettre un règlement des conflits par des moyens non violents. Dans cette optique, les principes fondamentaux du maintien de la paix étaient le consentement des deux parties belligérantes concernant le déploiement de la mission, la stricte impartialité des soldats de la paix envoyés sur le terrain et le non-emploi de la force par ces derniers, sauf en cas de légitime défense. Cependant, dans le monde de l'après-guerre froide, les conflits ont changé de nature et la multiplication des conflits intraétatiques a conduit à l'émergence de nouvelles tendances en matière de maintien de la paix.

Maintien de la paix musclé et multidimensionnel

Depuis la fin des années 1980, avec un maintien de la paix davantage tourné vers les conflits intraétatiques, les objectifs des opérations de paix sont devenus multidimensionnels : sécurisation et mise en œuvre d'accords de paix à même de servir de base à des organes de gouvernement représentatifs et légitimes, et appui au rétablissement et au renforcement de l'autorité de l'État, entre autres. Depuis la fin des années 1990, les opérations de maintien de la paix ont notamment pour mandat de protéger les populations civiles, y compris par l'emploi de la force dans les missions de maintien de la paix musclé. Les opérations de paix sont à présent déployées dans des situations où la paix est fragile, voire inexistante, également caractérisées par la difficulté à identifier clairement les parties au conflit, l'absence de processus politique viable et la présence de menaces asymétriques et non conventionnelles. Ces évolutions ont modifié la manière d'interpréter les trois principes fondamentaux du maintien de la paix susmentionnés. Ainsi, il est désormais admis que le consentement – souvent réduit à un accord de pure forme – ne soit pas unanime si les principales parties au conflit sont d'accord. Le principe d'impartialité était initialement interprété comme l'engagement des soldats de la paix à ne pas intervenir, même en cas de reprise des affrontements entre deux belligérants. On considère désormais que les soldats de la paix doivent agir avec impartialité en cas de violation d'un accord, quel qu'en soit l'auteur. Enfin, l'exception au non-emploi de la force a été étendue à la défense du mandat, y compris la protection des civils.

Apparition de nouvelles menaces : l'ère de l'imposition de la paix

Ces dernières années, des groupes terroristes et criminels ont mis à profit l'absence de pouvoir dans certaines zones, notamment en Afrique. Ces groupes n'ont guère d'attaches, voire pas d'attaches du tout, avec les pays dans lesquels ils sévissent. Il s'agit de pillards, qui exploitent la population ou les ressources nationales, et dont l'objectif principal est de perpétuer l'instabilité. Par leurs agissements, ils ajoutent à la complexité de la situation qui règne dans des pays déjà en proie à l'instabilité ou à des incertitudes d'après-conflit. Comme le montrent les événements récents survenus en Somalie, en République démocratique du Congo et – dans une certaine mesure – dans le nord du Mali, où interviennent respectivement la Mission d'observation militaire de l'Union africaine en Somalie (AMISOM), la brigade d'intervention de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) et la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), le fait que des opérations de maintien de la paix adoptent des dispositifs plus offensifs peut parfois bénéficier aux populations¹. La question de savoir dans quelle mesure ces dispositifs relèvent de l'« imposition de la paix » a été débattue au sein de nombreuses instances.

L'imposition de la paix² peut sembler aller à l'encontre des principes fondamentaux du maintien de la paix. À titre d'exemple, l'opposition entre le

¹ Projet de note de cadrage présenté au Comité spécial des opérations de maintien de la paix en vue de la session de fond de février 2010.

² L'imposition de la paix est le recours effectif ou potentiel à la force armée comme outil stratégique pour contraindre une ou plusieurs parties belligérantes à déposer les armes ou à retourner à la table des négociations.

principe de consentement et le principe d'impartialité en cas de conflit interne impliquant un gouvernement est très problématique. Il n'est donc pas surprenant que des débats aient eu lieu au sein de l'Organisation des Nations Unies pour déterminer si un mandat d'imposition de la paix devait être confié aux opérations de maintien de la paix. Le texte de la résolution 2098 (2013) du Conseil de sécurité reflète en partie ces échanges. Il y est ainsi précisé que la brigade d'intervention de la MONUSCO a été créée « à titre exceptionnel ».

Recommandations

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil de sécurité devrait aborder les questions ci-après.

Premièrement, il serait sans doute utile de définir précisément ce que l'on doit entendre par circonstances « exceptionnelles » pouvant justifier à l'avenir l'adoption de mandats d'imposition de la paix. Dresser un bilan des enseignements tirés des opérations d'imposition de la paix, passées et présentes, y compris celles menées par des organisations régionales telles que l'Union africaine, pourrait être souhaitable dans un premier temps.

Autrement dit, il est essentiel que l'Organisation des Nations Unies détermine si l'opposition entre les tâches inhérentes à l'imposition de la paix et les trois principes fondamentaux du maintien de la paix est insurmontable; si l'on peut revoir l'interprétation de ces principes pour les adapter aux tâches en question; si les missions d'imposition de la paix peuvent être modulées afin d'assurer leur compatibilité avec ces principes; ou si leur application doit être limitée à certains cas.

Deuxièmement, le Conseil de sécurité devrait étudier les moyens de mieux marquer la distinction entre maintien de la paix musclé et imposition de la paix, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre des mandats de protection des civils. Qu'est-ce qui différencie ces activités en termes de tactiques, de méthodes, de conditions d'emploi de la force, mais surtout d'objectifs stratégiques?

Troisièmement, parallèlement à ces débats, l'Organisation des Nations Unies devrait s'interroger sur les dispositions à prendre pour faciliter l'adaptation des missions de maintien de la paix aux conditions rapidement changeantes et souvent difficiles rencontrées sur le terrain, l'objectif étant de s'assurer que ces missions font un emploi approprié de la force. Compte tenu de la rapidité avec laquelle la situation peut changer sur le terrain, le Conseil de sécurité devrait réfléchir aux moyens d'améliorer l'adaptabilité des mandats.

Quatrièmement, le Secrétariat devrait poursuivre son examen du rôle de la dissuasion et de l'emploi de la force, y compris les efforts menés pour mettre au point des directives concernant notamment les limites dans l'emploi de la force.

Cinquièmement, comme évoqué plus haut, les groupes terroristes et criminels prospèrent dans les zones où les gouvernements ne souhaitent pas ou ne peuvent pas exercer leur autorité. Dans des régions comme le désert du Sahel, où les frontières sont poreuses, ces groupes se déplacent d'un pays à l'autre, ce qui rend la tâche de toute opération de paix (même investie d'un mandat d'imposition de la paix) au mieux inefficace et au pire potentiellement dangereuse pour les pays voisins. Chaque fois qu'il y a lieu, le Conseil de sécurité doit prendre en compte la dimension régionale des conflits et adopter des mandats à la mesure de cet enjeu.

Enfin, dans l'intervalle, si le Conseil hésite à donner une orientation plus offensive aux activités de maintien de la paix dans les situations où des atrocités sont commises à l'encontre de populations civiles, ou si les pays fournisseurs de contingents des Nations Unies ou de personnel de police sont réticents à déployer du personnel dans les opérations de paix investies d'un mandat d'imposition de la paix, l'Organisation des Nations Unies pourrait envisager de fournir tout l'appui nécessaire aux organisations régionales qui sont disposées à intervenir.
