

**Conseil de sécurité**

Distr. générale
3 février 2014
Français
Original : anglais

**Lettre datée du 3 février 2014, adressée au Secrétaire général
par la Représentante permanente de la Lituanie
auprès de l'Organisation des Nations Unies**

J'ai l'honneur de vous informer que sous la présidence de la Lituanie, le Conseil de sécurité a prévu d'organiser, le mercredi 12 février 2014, un débat public sur le thème « Protection des civils en période de conflit armé ». À cet égard, la Lituanie a établi un document destiné à stimuler la réflexion sur ce sujet (voir annexe).

Je vous serais reconnaissante de bien vouloir faire distribuer le texte de la présente lettre et de son annexe comme document du Conseil de sécurité.

L'Ambassadrice,
Représentante permanente
(*Signé*) Raimonda **Murmokaitė**



**Annexe à la lettre datée du 3 février 2014 adressée
au Secrétaire général par la Représentante permanente
de la Lituanie auprès de l'Organisation des Nations Unies**

**Document de réflexion établi en vue du débat public
du Conseil de sécurité qui doit se tenir le 12 février 2014**

**Protection des civils en période de conflit armé : mise
en œuvre effective des mandats relatifs à la protection
des civils dans les opérations de maintien de la paix
des Nations Unies**

Contexte

L'année 2014 marque le quinzième anniversaire de l'adoption de la résolution par laquelle le Conseil de sécurité s'est lancé dans la protection des civils en période de conflit armé. En effet, c'est par la résolution [1265 \(1999\)](#) qu'il a, pour la première fois, expressément mandaté une opération de maintien de la paix des Nations Unies de protéger les civils. Depuis, cette activité fait partie intégrante du mandat des opérations. À l'heure actuelle, neuf d'entre elles, qui représentent plus de 95 % des soldats de la paix déployés, sont expressément mandatées de « protéger les civils se trouvant sous la menace imminente de violences physiques » et d'appliquer d'autres mesures de protection. Par ailleurs, le Conseil estime que dans les décisions qui organisent l'emploi des moyens et des ressources disponibles, la priorité doit être donnée à ces activités de protection.

Toutefois, vu le nombre de civils qui continuent d'être victimes de conflits armés, le Conseil de sécurité et les États Membres doivent sans cesse intensifier leur action pour les protéger. Dans son dernier rapport sur la protection des civils ([S/2013/689](#)), paru le 22 novembre 2013, le Secrétaire général dresse un constat peu optimiste de la situation. Il formule par ailleurs de nouvelles recommandations, tout en notant que nombre de ses recommandations antérieures sont toujours d'actualité, et souligne à cet égard qu'il importe de traduire les engagements pris en mesures concrètes sur le terrain.

Pour protéger les civils en période de conflit armé ou de sortie de conflit, les Casques bleus sont des intervenants parmi tant d'autres. Pourtant, un des moyens les plus importants dont dispose l'Organisation pour le faire est de mieux appliquer les mandats des opérations de maintien de la paix sur la question (un des cinq enjeux essentiels énoncés par le Secrétaire général dans son rapport). Bien qu'on s'intéresse de plus en plus à cette question et que des progrès aient été faits dernièrement dans ce domaine, il reste très difficile de mettre en œuvre ces mandats sur le terrain, en particulier à cause du flou qui entoure le concept de protection des civils et du manque de mécanismes de coordination internes et externes, de systèmes d'alerte précoce et d'intervention rapide, d'appui dispensé aux forces de sécurité gouvernementales et de moyens des contingents.

C'est dans ce contexte que la Lituanie, qui assure la présidence du Conseil de sécurité pour le mois de février, envisage d'organiser un débat public sur la protection des civils qui sera axé sur un des cinq enjeux essentiels de cette action, à

savoir la protection des civils dans le cadre des missions des Nations Unies, notamment les missions de maintien de la paix.

Évolution de la situation

Depuis cinq ans, des mesures importantes ont été prises pour améliorer l'efficacité des missions de maintien de la paix, notamment des moyens dont elles disposent pour protéger les civils. Le Conseil de sécurité a adopté la résolution [1894 \(2009\)](#) sur la protection des civils en période de conflit armé, par laquelle il a demandé que les décisions sur l'allocation des moyens et des ressources prennent en compte en priorité ces activités, qu'un concept opérationnel sur la protection des civils soit élaboré, que ces activités soient planifiées à l'échelle de la mission et que des formations soient organisées. Outre les nombreuses déclarations du Président du Conseil, les rapports périodiques du Secrétaire général et l'aide-mémoire sur la protection des civils, le Groupe d'experts informel sur la protection des civils contribue également à informer les experts du Conseil sur cette question et à renforcer les attributions des missions. La résolution [2086 \(2013\)](#) a été la première résolution thématique à reconnaître l'importance de la protection des civils dans les attributions des opérations de maintien de la paix multidimensionnelles. Dans sa résolution [2106 \(2013\)](#), le Conseil a de nouveau demandé que l'instruction dispensée aux contingents et au personnel de police avant le déploiement et sur le théâtre des opérations comprenne une formation aux questions de la violence sexuelle et sexiste et que des conseillers pour la protection des femmes soient déployés sans délai.

Dans sa fameuse résolution [2117 \(2013\)](#) sur les armes légères et de petit calibre, le Conseil de sécurité a constaté que le transfert illicite, l'accumulation déstabilisante et le détournement d'armes légères et de petit calibre alimentaient les conflits armés et compromettaient la protection des civils et l'application des mandats de maintien de la paix. Le tout récent Traité sur le commerce des armes est un outil essentiel de prévention des trafics d'armes, qui attisent les conflits armés et dont les civils font souvent les frais, car il aide les États à établir un contrôle rigoureux des exportations et des mécanismes de prévention contre les détournements d'armes.

Dans les rapports qu'il a établis de 2009 à 2012 ([A/63/19](#), [A/64/19](#), [A/65/19](#) et [A/66/19](#)), le Comité spécial des opérations de maintien de la paix a prié le Secrétaire général de dresser le bilan des activités de protection des civils menées par les missions en évaluant l'adéquation des ressources par rapport aux besoins, la formation dispensée et les concepts d'opérations, et de reconnaître que des directives, une formation, une coordination et des stratégies de protection des civils propres à chaque mission sont nécessaires. Le Secrétariat a donc élaboré un concept d'opérations, un cadre destiné à faciliter la mise au point de stratégies propres à chaque mission et un tableau des ressources et des moyens, analysé les mécanismes de coordination des activités de protection des civils, préparé des supports de formation opérationnelle et technique destinés aux soldats de la paix et créé, au Siège, une équipe chargée de coordonner les activités de protection des civils.

Difficultés et perspectives

Définir la protection des civils, établir des priorités et planifier

Malgré de grands progrès accomplis, les opérations de maintien de la paix continuent de se heurter, au quotidien, à de nombreuses difficultés lorsqu'elles tentent d'assurer la protection des civils de manière utile, cohérente et rigoureuse. Cette activité ne se limite pas à des mesures militaires et policières axées sur la protection physique. Dans sa résolution 1894 (2009), le Conseil de sécurité souligne en effet qu'il faut envisager la protection des civils de manière globale et qu'il est plus facile d'exécuter les activités prescrites en favorisant la croissance économique, la bonne gouvernance, la démocratie, l'état de droit et le respect et la défense des droits de l'homme. Parallèlement, il faut que ces mandats restent clairs, crédibles et réalisables et qu'ils reposent sur une évaluation réaliste des menaces. Il ne faut pas oublier que s'ils permettent de mieux protéger les civils, le renseignement de qualité, les moyens de réaction rapide et les éléments habilitants essentiels coûtent souvent cher en ressources et en appui sur le terrain ou nécessitent parfois de faire appel à un plus grand nombre de pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police. Enfin, il faut aussi déterminer dans quelles circonstances une opération de maintien de la paix est autorisée à faire usage de la force (de l'autodéfense à l'imposition de la paix en passant par le maintien de la paix « musclé ») et comment l'usage de la force s'inscrit dans son mandat de protection des civils.

Dans toute opération, il est essentiel de s'entendre sur les besoins en matière de protection et sur des objectifs réalistes et de déterminer qui a la volonté et les moyens nécessaires pour exécuter les mandats de protection. Il y va du succès et de la crédibilité de l'opération. Ces conditions doivent être fixées dans la mesure du possible par toutes les parties concernées, en particulier par le Conseil de sécurité, le Secrétariat et les pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police, et communiquées clairement aux dirigeants de la mission. Par ailleurs, l'inadéquation entre les tâches prescrites et les ressources et les moyens alloués, de même que le manque de communication entre la mission et le Siège, notamment le Conseil, sont des problèmes sérieux qu'il faut régler.

L'évaluation des besoins en matière de protection des civils préalable à l'élaboration des mandats est également insuffisante. Le Secrétariat et le Conseil devraient évaluer les dangers qui pèsent sur les civils aux premiers stades de la préparation des missions. En s'informant sur ces risques, le Conseil pourrait définir précisément les mandats et savoir quelles ressources sont nécessaires pour les mener à bien. Il pourrait aussi surveiller de plus près leur exécution sur le terrain et évaluer leur efficacité, et aider les missions qui ont des difficultés à protéger les civils.

Direction de la mission, stratégie et coordination

Comme il est difficile pour les différentes composantes de la mission de coordonner leur action de protection des civils, il importe de mettre en place des mécanismes efficaces à cette fin. Pour que la mission réussisse, il est essentiel que son équipe dirigeante mette la main à la pâte en coordonnant les activités de protection des civils et qu'au préalable, elle ait fixé à la mission des objectifs clairs en fonction de ses particularités. Au minimum, il faudrait qu'un haut responsable de la mission définisse ce qu'il entend par protection des civils et détermine les

attributions et les responsabilités précises de chacun au sein de la mission, tant dans les situations où le risque est faible au quotidien que dans les situations de crise.

Pour mener à bien des activités de protection, il faut faire participer toutes sortes d'intervenants. Avant la création du mandat, mais aussi tout au long de la vie de la mission, il faut organiser des réunions de consultation, notamment entre le Conseil de sécurité, le Secrétariat et les pays qui fournissent des contingents et du personnel de police. La mission doit être en rapport avec les autorités de l'État où elle se trouve et avec les collectivités locales afin de mieux évaluer les dangers auxquels elle est exposée et d'être en mesure d'y réagir. Il faut aussi prendre en compte les avis d'autres parties prenantes présentes sur le terrain – organismes des Nations Unies, organisations humanitaires et spécialistes des droits de l'homme. Il importe également que la coopération de la mission avec les organismes des Nations Unies et d'autres organisations humanitaires ne compromette pas l'indépendance et la neutralité de ces parties prenantes, réelle et perçue.

La politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme est un outil important qui permet de garantir que les forces nationales qui bénéficient de l'appui de l'ONU respectent le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme. Si les membres du Conseil savent que cette politique est bien appliquée, ils peuvent se faire une idée de son utilité pour la protection des civils dans les différents pays. Le plan d'action « Les droits avant tout » est important à cet égard : il permet à l'ONU, notamment à ses missions de maintien de la paix et autres missions, de faire respecter le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire et de faire punir ceux qui enfreignent leurs dispositions.

Moyens et formation

L'efficacité de la protection dépend de la mobilité et de l'accès au matériel et aux ressources nécessaires. Pourtant, sur le terrain comme au Siège, les soldats de la paix continuent de manquer de moyens. Pour que les stratégies de protection puissent être exécutées, il faudrait que les opérations soient conçues en fonction de leurs objectifs et dotées en conséquence. Il est également vital que l'ensemble du personnel de la mission, de l'équipe dirigeante à la masse des Casques bleus et des civils, en passant par les commandants des contingents, soit mieux formé, avant le déploiement et sur le théâtre des opérations, notamment aux questions de violence sexuelle et sexiste.

Questions à examiner

Les États Membres sont invités à aborder certains des points suivants dans leurs déclarations :

- Comment faire en sorte que les différents intervenants s'entendent davantage sur ce que recouvre la protection des civils et que les opérations de maintien de la paix en cours réussissent mieux dans ce domaine; que faire d'autre pour que l'équipe dirigeante de la mission tienne compte des priorités établies par le Conseil en matière de protection des civils;
- Lacunes concernant la politique, la planification et la préparation; risques et difficultés liés à l'exécution des mandats sur le terrain; comment mieux prendre en compte, lors de l'élaboration des futures stratégies et orientations

sur la protection des civils, les expériences et les difficultés des pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police dans ce domaine; comment faire en sorte que tous les soldats de la paix reçoivent des formations de la même qualité sur la question;

- Mesures de coordination, capacité d'apprécier les situations, alerte précoce et réaction rapide : les facteurs nécessaires à la bonne exécution des mandats; appui aux forces de sécurité du pays hôte; communication avec les organismes humanitaires et les autres acteurs présents sur le terrain;
- Le Conseil de sécurité continue de s'intéresser, après l'adoption des mandats de protection des civils, aux progrès accomplis dans leur exécution et aux difficultés rencontrées en chemin;
- Pratiques exemplaires relatives à l'exécution des mandats de protection des civils; ce qui fonctionne et pourquoi, et comment mieux partager les bonnes pratiques entre les missions;
- Comment trouver les ressources et le financement nécessaires à l'exécution des mandats de protection des civils.

Puisqu'il s'agira du premier débat public organisé depuis la parution du dernier rapport du Secrétaire général sur la protection des civils en période de conflit armé (S/2013/689), il sera pour les membres du Conseil de sécurité et les États Membres de l'Organisation l'occasion de réfléchir aussi aux autres difficultés que présente la protection des civils, ainsi qu'aux recommandations figurant dans le rapport du Secrétaire général.

Intervenants et conclusions

Les intervenants pressentis sont la Secrétaire générale adjointe aux affaires humanitaires, Valerie Amos, des représentants du Département des opérations de maintien de la paix, du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et du Comité international de la Croix-Rouge. La réunion se tiendra le mercredi 12 février 2014 et sera ouverte aux États non membres du Conseil de sécurité.

La présidence lituanienne du Conseil de sécurité proposera d'adopter une déclaration dans laquelle figurera une mise à jour de l'aide-mémoire sur la protection des civils en période de conflit armé. Établi par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires à partir d'un recueil de formules arrêtées par le Conseil, cet aide-mémoire définit les principaux enjeux de la protection des civils et montre comment le Conseil en tient compte dans ses résolutions et les déclarations de ses présidents. La précédente version de ce document remontant à 2010, une brève déclaration du Président permettrait de prendre acte de cette nouvelle mise à jour.