

AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

P. O. Box 3243, Addis Ababa, ETHIOPIA Tel.: (251-11) 5526373 Fax: (251-11) 5519321/5514227
Email: situationroom@africa-union.org

CONSEIL DE PAIX ET DE SECURITE

279^{ème} REUNION

18 MAI 2011

ADDIS ABEBA, ETHIOPIE

PSC/PR/2(CCLXXIX)

**RAPPORT INTERIMAIRE DU PRESIDENT DE LA COMMISSION SUR L'ELABORATION DE
DIRECTIVES POUR LA PROTECTION DES CIVILS DANS LES OPERATIONS DE SOUTIEN
DE LA PAIX DE L'UNION AFRICAINE**

**RAPPORT INTERIMAIRE DU PRESIDENT DE LA COMMISSION SUR L'ELABORATION DE
DIRECTIVES POUR LA PROTECTION DES CIVILS DANS LES OPERATIONS DE SOUTIEN
DE LA PAIX DE L'UNION AFRICAINE**

I. INTRODUCTION

1. Le présent rapport est soumis en application de la décision Assembly/AU/Dec.294 (XV).2 adoptée par la Conférence de l'Union lors de sa 15^{ème} session ordinaire, tenue à Kampala, en Ouganda, du 25 au 27 juillet 2010. Dans cette décision, la Conférence, après s'être félicitée des efforts déployés en vue de l'élaboration d'un cadre d'action et de directives de l'UA sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix, a demandé à la Commission de poursuivre ses efforts et de faire rapport aux organes compétents de l'Union africaine (UA) pour leur permettre de prendre les décisions requises sur la base des instruments pertinents de l'UA.

2. Ce rapport présente le contexte dans lequel s'inscrivent les efforts en cours pour élaborer des directives sur la protection des civils, et rend compte des mesures prises à ce jour. Le rapport se conclut par des observations et sur la marche à suivre.

II. CONTEXTE

3. L'UA a, depuis 2003, déployé des opérations de soutien à la paix au Burundi (Mission africaine au Burundi - MIAB), au Soudan (Mission de l'Union africaine au Soudan - MUAS), en Somalie (Mission de l'Union africaine en Somalie - AMISOM) et aux Comores (Mission d'assistance électorale et sécuritaire aux Comores - MAES). Ces opérations ont permis à l'UA d'acquérir une vaste expérience dans la planification et la conduite d'opérations de soutien à la paix couvrant un large éventail de scénarios de déploiement. L'UA œuvre également, depuis 2003 et en conformité avec le *Protocole relatif à la création du Conseil de Paix et de Sécurité*, à la mise en place de la Force africaine en attente (FAA), fournissant à l'UA la capacité requise en termes d'opérations de soutien à la paix, en tant qu'outil mis à la disposition du Conseil dans ses efforts de promotion de la paix et de la sécurité sur le continent africain.

4. Les opérations de soutien à la paix en Afrique se sont de plus en plus vu assigner des tâches relatives à la protection des civils, et la capacité de ces opérations à exécuter leur mandat à cet égard est de plus en plus liée à leur légitimité et à leur crédibilité. Des défis importants ont cependant été rencontrés, en particulier dans les opérations de l'UA au Soudan et en Somalie. L'amélioration de la conduite des opérations de soutien à la paix et la mise en œuvre de la protection nécessite donc qu'un accent accru soit placé sur la sécurité et les droits des personnes affectées par les conflits.

5. Reconnaisant les menaces diverses auxquelles sont confrontées les populations civiles dans les zones de conflit en Afrique, et le rôle central des opérations de soutien à la paix de l'UA dans la protection des populations civiles dans les zones de conflit, ainsi que l'importance que revêt une protection efficace en ce qui concerne la conduite effective et la légitimité des

opérations de soutien à la paix, la Commission a, depuis 2009, donné priorité au développement d'une approche de la protection des civils pour les opérations de soutien à la paix de l'UA.

III. PROGRES REALISES A CE JOUR

6. En vue de développer une approche renforcée de l'UA en matière de protection des civils, la Commission a participé à un atelier sur l'élaboration de directives sur la protection des civils, organisé par le Gouvernement australien et le Centre d'excellence Asie-Pacifique sur les relations civilo-militaires, du 7 au 11 décembre 2009, en Australie. Cet atelier a facilité l'élaboration d'un *Projet de Directives pour la Protection des Civils dans les Opérations de Soutien de la Paix de l'Union Africaine*. Du 3 au 5 mars 2010, à Addis Abéba, la Commission a organisé, avec le soutien du Gouvernement australien et le Centre d'excellence Asie-Pacifique sur les relations civilo-militaires, un Symposium international sur la protection des civils dans les zones de conflit. Les objectifs du Symposium étaient de partager les connaissances et expériences en matière de protection des civils au niveau international et en Afrique, et d'examiner le projet de directives. L'atelier s'est employé à s'assurer que les directives étaient conformes aux valeurs, principes, conventions et décisions de l'UA, et que celles-ci fourniraient des orientations claires à l'avenir dans la planification et la conduite des opérations de soutien à la paix de l'UA .

7. La 15^{ème} session ordinaire de la Conférence de l'Union, tenue à Kampala, s'est félicitée des efforts déployés par la Commission en vue d'élaborer un cadre d'action et des directives de l'UA sur la protection des civils dans les opérations de soutien à la paix. A cet égard, la Conférence a pris note de la tenue d'un Symposium international à Addis Abéba, et a demandé à la Commission de poursuivre ses efforts pour élaborer un agenda de protection pour l'UA et de faire rapport aux organes compétents de l'UA, afin de leur permettre de prendre les décisions requises sur la base des instruments pertinents de l'UA.

8. Dans mon rapport sur la situation en Somalie, soumis à la 245^{ème} réunion du Conseil, tenue le 15 octobre 2010, j'ai relevé la détérioration de la situation humanitaire dans le pays et l'aggravation de la situation sécuritaire pour la population civile; j'ai indiqué que la Commission envisageait d'intégrer, dans les activités de l'AMISOM, le projet de directives pour la protection des civils. Dans le communiqué qui a conclu ses délibérations, le Conseil a « *réitéré l'attachement de l'UA au respect du caractère sacrosaint de la vie humaine, tel qu'articulé dans l'Acte constitutif de l'UA, et, s'agissant plus spécifiquement des efforts de l'UA en Somalie, a réaffirmé l'engagement de l'UA à respecter pleinement le droit international humanitaire dans les opérations de l'AMISOM. A cet effet, et dans le cadre des efforts globaux visant à mieux assurer la protection des civils, le Conseil a encouragé la Commission à intégrer le projet de directives de l'UA sur la protection des civils dans les opérations de soutien à la paix, telles que développées à la suite du Symposium tenu à Addis Abéba, du 3 au 5 mars 2010, dans les activités de l'AMISOM, étant entendu que la Mission ne devra ménager aucun effort pour éviter les dommages civils collatéraux* ».

9. Au cours de la 7^{ème} réunion des chefs d'Etat-major et des chefs de Services de Sécurité et de Sûreté du continent et de la 4^{ème} réunion ordinaire du Comité spécialisé sur la Défense, la Sécurité et la Sûreté (CSDSS), tenue à Addis Abéba, en décembre 2010, le Comité a exhorté la Commission à soumettre des rapports réguliers sur les progrès enregistrés dans l'élaboration des directives sur la protection des civils. La Déclaration du Comité a été entérinée par la 18^{ème} session ordinaire du Conseil exécutif, en janvier 2011 [EX.CL/Dec.626(XVIII)].

10. Sur cette base, la Commission s'est employée à accélérer l'élaboration et la mise en œuvre du projet de directives, ainsi qu'à mettre au point une approche globale de l'UA sur la protection des civils. C'est ainsi que la Commission a organisé, le 14 décembre 2010, à Addis Abéba, une réunion à laquelle ont pris part des représentants des Nations unies, du Gouvernement australien et de l'Agence allemande de Coopération internationale (GIZ). L'objectif était d'examiner les progrès réalisés à ce jour dans l'élaboration et la mise en œuvre du projet de directives, et de renforcer les partenariats existants pour appuyer le développement d'un agenda de protection pour l'UA.

11. Prenant note de l'importance que revêt la protection des civils pour l'action de l'UA, la Commission a mis en place, en février 2011, un Groupe de travail sur la protection des civils, dirigé par la Division des Affaires humanitaires du Département des Affaires politiques. Le Groupe de travail comprend le Département des Affaires politiques, le Département Paix et Sécurité, le Département des Affaires sociales, la Direction des Femmes, du Genre et du Développement, ainsi que le Bureau du Conseiller juridique. La mise en place de ce Groupe de travail témoigne de la prise de conscience que la protection des civils dans les zones de conflit n'est pas seulement un sujet de préoccupation du Département Paix et Sécurité, qui est responsable de la planification et de la conduite des opérations de soutien à la paix, mais est plutôt une question transversale par nature, et constitue donc une préoccupation pour la Commission dans son ensemble, qui doit assumer les responsabilités y afférentes. La première réunion du Groupe de travail a eu lieu le 18 février 2011, et d'autres réunions auront lieu régulièrement pour examiner le développement et la mise en œuvre du projet de directives, afin d'améliorer et de renforcer les efforts que déploie l'UA en vue de la protection des civils.

12. La Commission est également en contact régulier avec les Nations unies, en particulier le Département des Opérations de maintien de la paix des Nations unies (DPKO), le Bureau des Nations unies pour la Coopération des Affaires humanitaires (OCHA) et le Groupe de travail des Nations unies sur la protection au niveau mondial, pour s'assurer que les directives et orientations supplémentaires sur la protection des civils, dans le cadre de l'UA, soient, dans toute la mesure du possible, alignées sur l'approche des Nations unies. La Commission a participé à un atelier organisé par le DPKO à Kampala, du 28 au 29 mars 2011, pour examiner le projet de modules de formation sur la protection des civils, élaborés pour les opérations de soutien à la paix des Nations unies, et continuera à collaborer étroitement avec les Nations unies.

13. A ce jour, la Commission a noué un partenariat avec le Gouvernement australien, le GIZ, et le Programme de formation pour la paix en Afrique, financé par la Norvège, pour appuyer

l'élaboration du projet des directives et renforcer la capacité de la Commission à mettre en œuvre ces directives dans les opérations en cours et futures de soutien à la paix.

IV. MARCHE A SUIVRE

14. La Commission se propose de poursuivre, comme suit, les efforts engagés en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre du projet de directives sur la période 2011 – 2012:

(i) Elaboration d'une approche de l'AMISOM pour la protection des civils

15. En réponse à la demande du Conseil du 15 octobre 2010, la Commission se propose, en étroite collaboration avec l'AMISOM, d'élaborer, à l'intention de la Mission, une approche pour la protection des civils, d'ici la fin de l'année 2011. Les objectifs poursuivis à travers cette approche spécifique à la Mission sur la protection des civils se présentent comme suit:

- mettre en relief l'engagement de l'AMISOM à respecter et à faire respecter le droit international humanitaire et à intégrer ses règles et principes dans les directives opérationnelles de la Mission, ainsi que dans ses procédures et activités de formation;
- renforcer le rôle de la Mission en ce qui concerne la protection de la population civile dans sa zone d'opération;
- fournir des orientations aux responsables de la Mission sur sa gestion et sa conduite, au regard de ses obligations relatives à la protection de la population civile, et aider à la prise de décisions aux niveaux stratégique, opérationnel et tactique;
- fournir des conseils à tous les composants et au personnel de la Mission sur l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la stratégie de protection et les activités de soutien;
- contribuer aux processus de planification de la Mission en ce qui concerne les besoins en ressources, tant financières et matérielles qu'humaines;
- alimenter la formation sur le droit international humanitaire et la protection des civils pour l'ensemble du personnel de Mission, tant dans la phase de pré-déploiement que lors de l'opération proprement dite;
- informer les pays contributeurs de troupes et les pays contributeurs de personnels de police, à la fois actuels et futurs, de la stratégie de protection, ainsi que des buts et objectifs de la Mission;
- aider à un suivi plus étroit de la stratégie et des activités de protection de la Mission, et alimenter le processus de retours d'expériences de la Mission.

(ii) Elaboration d'un rapport sur les retours d'expériences

16. A ce jour, l'UA a mandaté le déploiement de deux opérations multidimensionnelles de soutien à la paix (MUAS et AMISOM), et a autorisé le déploiement de forces au Rwanda (le Groupe de suivi neutre - GOMN I et II), Burundi (MIAB) et aux Comores (MAES). En outre, l'UA et les Nations unies conduisent conjointement une opération hybride au Darfour (Opération hybride Nations unies/Union africaine au Darfour - MINUAD). Bien qu'à ce jour seules la MUAS et la MINUAD ont eu un mandat explicite pour la protection des civils dans leurs zones d'opération, toutes les Missions ont, à des degrés divers, été confrontées à des défis de protection pendant toute la durée de leur déploiement, et ont eu recours à diverses stratégies pour y faire face.

17. L'élaboration d'un rapport sur les retours d'expériences, couvrant les leçons tirées des opérations antérieures et actuelles de l'UA de soutien à la paix en ce qui concerne la protection des civils, aussi bien dans les situations où des mandats explicites de protection ont été donnés que dans les situations où tel n'est pas le cas, constitue un pas important dans l'élaboration d'un corpus de connaissances et la construction d'une mémoire institutionnelle pour la Commission en matière de protection, et pourra servir comme outil précieux pour l'élaboration d'orientations et la formation pour les opérations futures. En outre, un tel rapport aidera à forger une meilleure compréhension de la protection des civils au niveau des pays fournisseurs de contingents et de personnels de police, parmi le personnel des missions actuelles et futures, et, plus globalement, parmi la communauté des formateurs, ainsi que pour les leçons à tirer de missions futures.

(iii) Identification des menaces à la protection, des vulnérabilités et des indicateurs de risques par le Système continental d'alerte rapide (CEWS)

18. Le suivi des menaces émergentes à la protection des civils, des vulnérabilités et risques est une tâche essentielle du Système continental d'alerte rapide (CEWS). Le CEWS a pour objectif de suivre les situations de conflits qui émergent sur le continent africain, et de fournir une information pertinente en temps opportun, ainsi que des analyses, au Conseil et à d'autres parties prenantes au niveau du Département Paix et Sécurité, afin de permettre une prise de décision efficace. Le CEWS a également pour objectif de fournir des informations et des analyses pertinentes aux Groupes de travail sur la Gestion des conflits (CMTFs), lorsque ceux-ci sont mis en place pour planifier les interventions mandatées par les organes compétents de l'UA, ainsi que les données requises dans la planification et dans la phase opérationnelle des opérations de soutien de la paix. L'élaboration d'indicateurs pour aider le CEWS dans le suivi des menaces à la protection des civils, des risques et vulnérabilités est donc cruciale pour permettre au CEWS d'analyser et de communiquer les informations requises sur la protection des civils aux décideurs, tant dans la planification et que dans la phase opérationnelle d'une opération de maintien de la paix.

(iv) Elaboration d'une Note d'orientation sur les mandats de protection

19. Les processus de planification et d'élaboration de mandats pour les opérations de soutien à la paix sont essentiels au succès des opérations sur le terrain. Toutefois, comme l'a montré l'expérience des Nations unies, l'intégration, de manière adéquate, de la protection des civils dans le processus de planification et d'élaboration de mandats est souvent négligée, et les mandats de protection sont souvent contradictoires ou peu clairs, ou mal pris en compte en termes de priorités, de ressources, de capacités et de formation. Cela conduit souvent à la confusion au moment où la mission planifie les modalités de mise en œuvre de son mandat dans sa zone d'opération. En outre, le concept de protection des civils n'est pas toujours bien compris; d'où des mandats qui ne sont pas clairs et, par conséquent, ne peuvent être effectivement remplis par la mission. L'élaboration d'une note d'orientation sur l'élaboration de mandats de protection à l'intention du personnel responsable de la planification des missions, et pour la structure mandante, s'avérer donc utile en ce qu'elle contribuera à l'élaboration de mandats de protection renforcés et efficaces pour les opérations de soutien à la paix de l'UA .

(v) Elaboration d'un cadre pour la mise en place de stratégies de protection spécifiques à chaque mission

20. Alors que les opérations de soutien à la paix sont chargées de l'élaboration de leurs propres stratégies de protection spécifiques à chaque mission, selon leurs mandats respectifs, l'expérience des Nations unies a montré que l'absence d'orientation sur l'élaboration de stratégies de protection a entraîné de sérieuses divergences entre les stratégies de protection développées par les missions. Bien que la stratégie de protection élaborée par chaque opération de soutien à la paix lui sera forcément spécifique, conçue qu'elle est en fonction des circonstances propres dans lesquelles la mission opère, l'élaboration d'un cadre qui peut être utilisé par toutes les missions pour élaborer leurs stratégies de protection spécifiques est importante, car elle fournit les paramètres et les considérations clés pour aider les missions dans la conception de stratégies de protection exhaustives. Un tel cadre devrait aider les missions à élaborer des stratégies de protection qui soient cohérentes dans leurs approches, à combler les lacunes, à éviter les redondances et à maximiser les ressources disponibles pour la mission. En outre, un tel cadre permettrait l'élaboration de stratégies qui énoncent clairement les divers rôles et responsabilités des différents acteurs au sein d'une mission donnée et les modalités d'interaction avec d'autres acteurs extérieurs impliqués dans les activités de protection. Un tel cadre aura des répercussions sur les règles d'engagement (RoE), les règles et procédures opérationnelles (par exemple, le ciblage) et les tactiques et techniques utilisées par la mission.

21. L'élaboration d'un cadre qui fournit des orientations aux missions sur: (a) le processus d'élaboration d'une stratégie conjointe de planification, (b) la conduite d'évaluations, (c) l'attribution des tâches, rôles et responsabilités au sein de la mission, (d) la mise en œuvre de la stratégie et des activités de protection identifiées, et (e) le suivi et la soumission de rapports sont donc considérées comme importantes pour soutenir la mise en place efficace des stratégies de protection au niveau de la mission pour les opérations futures de soutien à la paix de l'UA.

(vi) Rédaction des lignes directrices de la formation

22. La formation effective du personnel responsable de la planification et de la gestion des opérations de soutien à la paix au niveau du siège, ainsi que des personnels des missions, est la clé de la réussite de toute opération de soutien à la paix. L'élaboration de lignes directrices multidimensionnelles pour la formation sur la protection des civils dans les opérations de soutien à la paix de l'UA, qui répondent aux besoins les plus fondamentaux, les cours de spécialisation pendant le pré-déploiement et lors du déploiement proprement dit, fera en sorte que la formation sur la protection des civils pour le personnel affecté dans les opérations de soutien à la paix de l'UA soit conforme avec les orientations actuelles et que les normes minimales sont respectées. En outre, une formation appropriée lors du pré-déploiement et lors du déploiement proprement dit sur le DIH et les droits de l'homme pour le personnel de la mission fera partie des lignes directrices de formation. En outre, il est prévu que les lignes directrices de formation alimentent l'élaboration des futurs modules de formation sur la base des différents scénarios sur la protection des civils, qui comprennent une formation sur les procédures opérationnelles (par exemple pour l'interprétation des Règles d'engagement et le ciblage), ainsi que sur les tactiques et techniques au niveau du commandement. Les lignes directrices seront élaborées par la Commission, mais sont destinées à aider en priorité les pays contributeurs de troupes et de personnels de police, ainsi que les centres de formation d'excellence régionaux et les membres de l'Association des formateurs africains dans le domaine du soutien à la paix (APSTA).

(vii) Conduites d'activités de sensibilisation

23. Bien que la protection des civils ait reçu une attention accrue ces dernières années, le concept reste largement mal compris. Au moment où la Commission travaille à l'élaboration de directives sur la protection des civils dans les opérations de soutien de la paix, la conduite d'activités de sensibilisation sera importante en vue de s'assurer qu'un large éventail de partenaires et de parties prenantes sont informés des initiatives de la Commission, et peuvent être mobilisés pour appuyer ces initiatives. En outre, un dialogue régulier avec les Etats membres, ainsi qu'avec les Communautés économiques régionales (CER) et les Mécanismes régionaux pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits (MR), est essentiel pour que la Commission reflète de manière adéquate les vues des Etats membres dans l'élaboration et la mise en œuvre de directives sur la protection des civils.

V. OBSERVATIONS

24. Les opérations de l'UA au Soudan et en Somalie ont mis en relief l'importance de la protection des civils pour la réussite d'ensemble des efforts de paix sur le terrain, et ont mis en lumière les défis rencontrés. Il est donc crucial que les efforts entrepris pour l'élaboration de lignes directrices de l'UA soient poursuivis et intensifiés.

25. Au cours de la période à venir, la Commission prendra les mesures de suivi nécessaires, en s'appuyant sur les progrès réalisés à ce jour et sur les expériences internationales pertinentes. La Commission tiendra le Conseil régulièrement informé de ses efforts.