

Le respect des droits de l'homme et les situations de conflit armé : les difficultés des Nations Unies

Michael O'FLAHERTY

Les interactions entre les conflits armés et les droits de l'homme sont multiples¹. Les violations des droits de l'homme sont souvent à l'origine des conflits avec, par exemple, l'oppression systématique de minorités ou d'autres groupes vulnérables. Lorsqu'un conflit éclate, l'atteinte aux droits de l'homme est évidente avec les attaques directes contre les civils. Il faut également tenir compte des conséquences pour les gens de la destruction des infrastructures et de la crise humanitaire. Les initiatives visant à résoudre un conflit peuvent aller parfois à l'encontre des droits de l'homme. Les accords de paix peuvent renoncer aux droits de l'homme pour atteindre d'autres objectifs, par exemple lorsqu'ils institutionnalisent des accords qui reflètent des schémas de discrimination existants ou qui en créent de nouveaux. Les processus de paix peuvent aussi exacerber un sentiment d'injustice en ne tenant pas compte des violations passées, surtout s'ils négligent le besoin de justice et de réparation pour les victimes. À l'inverse, l'importance de tenir compte des droits de l'homme est de plus en plus évidente, avec l'apparition d'institutions fortes de défense des droits de l'homme et d'une « culture des droits de l'homme » considérée comme un facteur essentiel pour la consolidation de la paix².

Compte tenu des interactions entre les droits de l'homme et les conflits armés, les Nations Unies intègrent, de plus en plus souvent, des programmes relatifs aux droits de l'homme dans les composantes civiles de leurs missions de paix sur le terrain³. En mars 2004, le Département des opérations de maintien de la paix et le Département des affaires politiques s'occupaient de gérer ou coordonner l'organisation de 14 missions de ce type. Le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCR), en plus de donner des indications à ces missions, a aussi géré, dans le même temps, ses propres missions civiles pour la paix dans six pays. Le HCR a également placé des conseillers pour les droits de l'homme dans les équipes des Nations Unies déployées dans des pays touchés par un conflit comme le Népal ou le Sri Lanka et soutient la création de programmes des droits de l'homme après un conflit comme en Angola, et bientôt au Guatemala et au Timor oriental. Pendant ce temps, certains organismes des Nations Unies tiennent compte du respect des droits de l'homme dans leur organisation et leurs activités de protection dans les situations de conflit⁴.

Les droits de l'homme et les missions de paix entre 1991 et 2004

Les activités des Nations Unies sur le terrain pour les droits de l'homme s'expliquent par l'optimisme apparu après la guerre froide s'agissant de leurs capacités de consolidation de la paix. La première

Michael O'Flaherty, maître de conférences sur les droits de l'homme et co-directeur du Human Rights Law Centre de l'Université de Nottingham, a travaillé pour l'Organisation des Nations Unies entre 1993 et 2004. Il a instauré les programmes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme en Bosnie-Herzégovine et en Sierra Leone et a participé à l'élaboration de programmes des Nations Unies pour des pays touchés par un conflit comme le Timor oriental, l'Afghanistan et les Îles Salomon.

mission chargée expressément des questions liées aux droits de l'homme fut créée en 1991 ; elle était chargée de contrôler l'application de l'accord de paix de San Jose, en El Salvador (ONUSAL)⁵. En 1992, l'ONU créa une mission pour suivre la transition politique au Cambodge (APRONUC) dotée, elle aussi, d'une composante droits de l'homme. L'année suivante, l'ONU et l'Organisation des États américains (OÉA) créèrent, en Haïti, la première mission chargée exclusivement des questions des droits de l'homme (MICIVIH). En 1994, l'ONU consacra une autre mission aux droits de l'homme au Guatemala (MINUGUA).

Ces premières missions furent réalisées dans le cadre du programme politique des Nations Unies. Elles furent créées sous l'autorité du Conseil de sécurité ou, moins fréquemment, de l'Assemblée générale, basés à New York, ou en étroite consultation avec ces organes et sans l'intervention de la composante chargée des droits de l'homme pour l'ONU, à savoir le Centre pour les droits de l'homme, situé à Genève. Le Centre avait, pour sa part, commencé à déployer des spécialistes des droits de l'homme en ex-Yougoslavie pour soutenir le Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme chargé de la région⁶. En 1993, le Centre se chargea du programme relatif aux droits de l'homme au Cambodge au moment du retrait de l'autorité provisoire des Nations Unies. En 1994, sous la direction du Haut Commissaire des Nations Unies pour les droits de l'homme qui venait d'être nommé, le Centre créa une mission à la suite du génocide au Rwanda⁷. En 1995, le Centre déploya, au Burundi, des spécialistes des droits de l'homme. Ces missions étaient engagées alors que le Centre n'avait ni l'expérience ni l'infrastructure nécessaires. Elles étaient financées par des contributions volontaires et non pas, comme pour les opérations engagées par New York, par le budget ordinaire de l'ONU⁸.

Au milieu des années 90⁹, les commentateurs soulevèrent certaines interrogations s'agissant des opérations menées sur le terrain dans le domaine des droits de l'homme. Ils s'intéressaient à différentes questions : la nécessité de garantir la prise en compte des droits de l'homme lors de l'élaboration et l'exécution de toutes les missions de paix dirigées par New York et non plus seulement pour les quelques missions citées plus haut ; la façon d'impliquer au mieux le HCNUDH et le Centre pour les droits de l'homme, basés à Genève, dans la supervision de ces missions ; l'impossibilité de poursuivre un financement fondé sur des contributions volontaires pour les opérations dirigées depuis Genève ; le besoin de trouver le juste équilibre entre les fonctions de contrôle que devaient jouer ces missions et la coopération technique ; et l'attitude des organisations régionales susceptibles d'engager sur le terrain des opérations dans le domaine des droits de l'homme.

Ces questions furent envisagées dans le cadre d'une réflexion générale visant à conduire tous les domaines du programme de travail de l'ONU à tenir compte des droits de l'homme – une idée formulée en 1997 par le Secrétaire général de l'ONU dans son programme de réforme de l'Organisation¹⁰. Pour commencer, le Centre pour les droits de l'homme (fusionné en 1998 avec le Bureau du Haut Commissaire aux droits de l'homme) décida d'intégrer, dans la mesure du possible, des composantes droits de l'homme dans les missions dirigées par New York plutôt que d'organiser

Les départements de New York furent, quant à eux, de plus en plus disposés à voir de telles composantes faire partie intégrante des opérations de maintien de la paix et, dans une moindre mesure, des opérations de rétablissement de la paix.

lui-même des opérations complètes. Les départements de New York furent, quant à eux, de plus en plus disposés à voir de telles composantes faire partie intégrante des opérations de maintien de la paix et, dans une moindre mesure, des opérations de rétablissement de la paix. Des programmes pour les droits de l'homme furent ainsi intégrés dans des missions des Nations Unies comme celles pour la Géorgie (MONUG)¹¹, le Libéria (MONUL),

l'Angola (UNAVEM III et MONUA), la Sierra Leone (MONUSIL et MINUSIL), la Guinée-Bissau (BANUGBIS), la République démocratique du Congo (MONUC), l'Éthiopie et l'Érythrée (MINUEE). Les missions des Nations Unies qui jouaient le rôle d'autorité provisoire, comme celles au Kosovo (MINUK) et au Timor oriental (ATNUTO), disposaient aussi de composantes chargées des droits de l'homme.

Des composantes furent créées en dehors du programme des droits de l'homme pour un certain nombre de missions, mais avec des objectifs communs évidents comme la défense de l'état de droit, la protection des droits de l'enfant et la prise en compte des sexes. Les éléments de police civile avaient également des responsabilités en matière de droits de l'homme, comme l'atteste la création, après le conflit en Bosnie-Herzégovine, d'une mission de police chargée essentiellement des questions relatives aux droits de l'homme¹².

Le HCNUDH continua pendant ce temps d'instaurer ses propres missions, notamment en Colombie, en République démocratique du Congo et au Burundi. Ces missions s'inscrivaient dans le cadre d'initiatives relevant de la Commission des droits de l'homme ou de domaines d'activité, comme la coopération technique pour les droits de l'homme, ne semblant pas relever de la compétence des départements de New York ou pour lesquels le financement du HCNUDH serait nécessaire (voir plus loin). Le HCNUDH établit aussi des programmes à côté des activités des droits de l'homme de certaines missions de paix. Ce fut notamment le cas avec le programme visant à soutenir la Commission Vérité et Réconciliation en Sierra Leone.

L'idée d'une doctrine et d'une méthodologie pour les opérations sur le terrain relatives aux droits de l'homme fut relancée en 2000 avec la publication du Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU¹³ (dit « Rapport Brahimi »), qui constituait une étude approfondie des activités de l'ONU dans le domaine de la paix et de la sécurité. Ce rapport insiste sur le besoin de favoriser le travail d'équipe chaque fois qu'il s'agit de promouvoir l'état de droit et le respect des droits de l'homme¹⁴. Le rapport décrit aussi la composante droits de l'homme d'une opération de paix comme « un élément décisif de la consolidation de la paix »¹⁵ et fait observer que les opérations devraient s'impliquer dans la surveillance du respect des droits de l'homme et chercher à renforcer les capacités nécessaires. Des modèles furent proposés visant à impliquer le HCNUDH dans l'élaboration et la supervision des futures opérations de paix de l'ONU¹⁶. La publication de ce rapport coïncida avec la finalisation d'un memorandum d'accord entre le HCNUDH et le Département des opérations de maintien de la paix, qui définissait une relation officielle entre eux pour l'élaboration et l'exécution des missions de maintien de la paix. Il n'existe aucun accord de ce type avec le Département des affaires politiques ; ce dernier semble, en effet, vouloir préserver la flexibilité des arrangements informels actuels.

Les propositions du rapport furent testées en 2002, avec la mise en place, sous la direction de Brahimi, d'une nouvelle mission des Nations Unies en Afghanistan (MANUA)¹⁷. Dans ce cas, le HCNUDH envisageait une mission qui se chargerait à la fois de veiller au respect des droits de l'homme et d'instaurer un programme de renforcement des capacités dans le cadre d'un projet financé par le HCNUDH. Cette conception suscita de nombreuses réactions¹⁸. Le fait d'intégrer, au sein de la mission, la fonction de surveillance des droits de l'homme se traduisit par l'absence d'une unité expressément chargée de cette tâche. Des missions constituées ultérieurement, comme celles en Iraq (MANUI)¹⁹, au Libéria (MINUL) et en Côte d'Ivoire (ONUCI), comprenaient des unités chargées des questions des droits de l'homme²⁰. La mission en Côte d'Ivoire innovait en donnant la possibilité de financer sur le budget ordinaire de l'ONU des activités de renforcement des capacités pour la défense des droits de l'homme.

Le processus d'intégration des droits de l'homme fut relancé en 2002 par le rapport du Secrétaire général intitulé « Renforcer l'ONU : un programme pour aller plus loin dans le changement »²¹. Dans ce contexte, le HCNUDH a décrit son propre rôle sur le terrain comme visant essentiellement à soutenir les actions prises par d'autres éléments du système des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme et réaffirmé son attachement à l'idée, énoncée dans le Rapport Brahimi, de missions de paix intégrant les droits de l'homme dans leurs activités²². Le HCNUDH a également commencé à intégrer des experts des droits de l'homme pour conseiller les équipes des Nations Unies déployées dans les pays, notamment dans ceux touchés par un conflit comme le Sri Lanka et le Népal. En 2003,

cette idée fut poussée plus loin, en Angola, après le départ de la mission de paix : une équipe de pays des Nations Unies lança une opération visant à renforcer les capacités permettant de garantir le respect des droits de l'homme. Des opérations analogues devraient bientôt commencer au Timor oriental et au Guatemala²³.

Dans le cadre d'une étude sur l'intégration des droits de l'homme dans les activités des Nations Unies qui ont trait aux besoins des sociétés qui sortent d'un conflit ou qui sont en guerre, il convient de tenir compte de la façon dont certains organismes des Nations Unies, et notamment l'UNICEF, le PNUD et le HCR, ont déjà incorporé les droits de l'homme dans leur action. Cette évolution de l'ensemble du système implique de nouveaux partenariats et soulève de nouvelles difficultés pour les opérations sur le terrain.

Outre les opérations de l'ONU, certaines initiatives régionales ont été prises au niveau intergouvernemental. Dès 1993, l'Organisation des États américains s'est engagée en Haïti et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a, plus récemment, déployé en Europe des missions chargées des droits de l'homme en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo et ailleurs, parfois avec la collaboration de l'ONU et d'autres organisations internationales. Depuis, les nouvelles initiatives ont été rares au niveau régional, excepté l'inauguration de programmes de formation par des organisations régionales comme l'Union européenne et l'OSCE. Un certain nombre de missions de paix ont été mises en place par des groupes de pays intéressés²⁴. De la même façon, plusieurs missions de paix dirigées par des ONG ont été déployées²⁵. Ces opérations, bien qu'elles n'aient pas explicitement de mandat s'agissant des droits de l'homme, ont des missions comme la protection civile qui s'inscrivent clairement dans le même cadre.

Le rôle des composantes droits de l'homme des missions de paix

Les opérations civiles sur le terrain ayant trait aux droits de l'homme ont de multiples fonctions, très interdépendantes. Nous pouvons toutefois préciser les principales fonctions que peuvent avoir, selon les mandats, les programmes relatifs aux droits de l'homme des missions de paix : vérifier le respect des droits de l'homme, rendre compte de la situation, intervenir et plaider la cause des droits de l'homme, renforcer les capacités, impliquer les acteurs du développement et de l'action humanitaire, soutenir les processus de paix et l'administration transitoire de la justice, et sensibiliser le personnel des opérations des Nations Unies à la question des droits de l'homme. Une autre fonction, la participation dans l'administration par l'ONU de territoires en transition, souvent évoquée, mais rarement applicable, n'est pas abordée dans cet article.

VÉRIFIER LE RESPECT DES DROITS DE L'HOMME

Dans une mission, le contrôle est à la base de toutes les activités liées aux droits de l'homme. Toute planification suppose, en effet, de disposer d'informations fiables. Cette fonction peut également jouer un rôle préventif dans le sens où la présence de contrôleurs peut dissuader des violations des droits de l'homme²⁶. Un mandat de contrôle peut être extrêmement difficile à mettre en œuvre. De nombreuses questions se posent, en effet, s'agissant de savoir qui doit faire l'objet d'une telle vérification. Faut-il contrôler l'attitude du gouvernement et celle des groupes armés non étatiques ? Comment le contrôle peut-il être impartial lorsqu'une mission ne bénéficie pas du même type d'accès dans tout le pays ? Les forces de maintien de la paix doivent-elles aussi faire l'objet d'une surveillance ? Quels

droits doivent être surveillés – quel est le rôle d'une mission à l'égard des droits économiques, sociaux et culturels ? Quand et comment doit-elle s'assurer du respect du droit international humanitaire ? Comment le contrôle doit-il s'opérer – faut-il chercher à établir des responsabilités personnelles et réunir des preuves pour les tribunaux ou faut-il simplement définir des schémas de violations des droits de l'homme ? Quand la surveillance doit-elle s'appliquer à des particuliers – ces cas sont-ils l'objet du contrôle ou servent-ils à illustrer des phénomènes plus larges ? Une telle distinction est-elle d'ailleurs pertinente ? Quand faut-il contrôler des situations passées et quand faut-il se focaliser sur les violations contemporaines ?

S'agissant des capacités de surveillance, la question se pose de savoir comment contrôler une situation avec l'équipe généralement modeste affectée, dans le cadre d'une mission, aux questions des droits de l'homme. Que faire lorsqu'une mission ne dispose pas des compétences nécessaires pour contrôler des phénomènes comme la situation des droits économiques, les violences sexuelles ou les droits de l'enfant ? Comment assurer ce contrôle sans mettre en danger les victimes, les témoins et les contrôleurs, ni compromettre les programmes et les opérations ?

Les missions tentent de répondre à ces questions au cas par cas. Elles souffrent de l'absence d'une doctrine concertée et commune. Le HCNUDH a publié, en 2001, un manuel sur la vérification du respect des droits de l'homme. Ce document, qui comporte des informations précieuses sur de nombreux points, ne propose pas de solutions pour nombre des difficultés complexes auxquelles se heurtent les missions dans la réalité²⁷.

RENDRE COMPTE DE LA SITUATION DES DROITS DE L'HOMME

Les bonnes informations sont inutiles si elles ne sont pas communiquées aux autorités compétentes. L'ONU a connu des difficultés à ce niveau. Il n'existe toujours pas de modèle standard pour rendre compte de la situation des droits de l'homme. Chaque mission adopte son propre style et sa propre démarche²⁸ – ce qui n'est pas forcément mauvais, mais est contraire à l'idée d'une méthode pour l'ensemble du système. S'agissant de la communication de leurs rapports, de nombreuses missions connaissent le problème de voir des informations insuffisantes ou ayant fait l'objet de révisions trop importantes être communiquées aux sièges sur la situation des droits de l'homme. L'identité des destinataires de cette information interne a suscité une certaine controverse et il a fallu plusieurs années pour aboutir à la pratique actuelle, plus ou moins en place, selon laquelle les rapports sont également adressés au Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. Le doute subsiste néanmoins sur le fait de savoir si les rapports internes doivent être partagés, et dans l'affirmative à quel moment, avec les États Membres de l'ONU, y compris au niveau du Conseil de sécurité. La question se pose aussi au niveau local : quelles informations faut-il partager avec le gouvernement en place et les diplomates, et plus précisément, avec quels membres du gouvernement et quels diplomates les partager. S'agissant des rapports publics, la question se pose de savoir quelles informations doivent être rendues publiques, en tenant compte notamment de considérations aussi terre-à-terre que la longueur des rapports²⁹. Plus important encore, l'ONU ne dispose toujours pas d'un programme d'information capable de garantir que ces rapports suscitent à temps l'attention des médias. Au lieu de cela, les avertissements concernant la situation des droits de l'homme dans certains cas sont souvent attribués à des ONG, même s'il arrive que l'ONU les ait signalés depuis quelque temps déjà. Cette situation n'est pas en soi un problème, mais elle entame la crédibilité de l'engagement des Nations Unies dans de telles circonstances.

Les avertissements concernant la situation des droits de l'homme dans certains cas sont souvent attribués à des ONG, même s'il arrive que l'ONU les ait signalés depuis quelque temps déjà.

INTERVENIR ET PLAIDER LA CAUSE DES DROITS DE L'HOMME

Les opérations des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme ont toujours compté des actions de sensibilisation et des interventions qui ont pu prendre des formes multiples allant de la diplomatie silencieuse à des condamnations énergiques. Elles interviennent aux niveaux local, national et international et visent directement les auteurs ainsi que d'autres acteurs susceptibles d'exercer une certaine pression. Là aussi, le manque de systèmes et de méthodes se fait sentir. Il est rare qu'une mission intervienne ou plaide la cause des droits de l'homme sur la base d'une analyse minutieuse des vulnérabilités et des pouvoirs des uns et des autres dans une situation ou un lieu précis. Une intervention vise parfois à trouver une solution rapide pour saper des capacités à long terme, en négligeant par exemple le règlement judiciaire ou en confiant à des acteurs militaires des situations qui seraient davantage du ressort de la police. Le problème se pose à nouveau de savoir comment gérer les cas particuliers : comment une mission peut-elle faire preuve de compassion devant la souffrance des personnes et conserver les capacités et les ressources nécessaires pour assumer toutes les activités de son mandat ? Dans une mission, il n'est pas toujours évident de savoir qui doit se charger d'une intervention particulière ; cela doit-il être le chef de mission, la composante droits de l'homme, les éléments de police, les éléments militaires ou autres. Il peut même arriver que des éléments d'une mission, ignorant les initiatives prises par les autres, décident d'interventions, parfois contradictoires. Il arrive aussi qu'une mission décide d'impliquer un autre acteur dans une intervention ou la défense des droits de l'homme. C'est le cas notamment lorsqu'elle attire l'attention des rapporteurs spéciaux des Nations Unies ou des organes institutionnels sur certaines situations³⁰ – une pratique de plus en plus courante depuis quelques années – ou lorsqu'elle encourage l'intervention directe du Secrétaire général de l'ONU³¹. Il n'est pas toujours évident de savoir quand et comment traiter avec des acteurs extérieurs à la mission – par exemple, quand est-il souhaitable de référer certains problèmes à des institutions nationales de défense des droits de l'homme ou à des ONG ? En somme, à l'instar de nombreuses ONG, l'ONU ne dispose pas de systèmes lui permettant d'évaluer l'efficacité de ses interventions ni de ses activités de défense des droits de l'homme.

RENFORCER LES CAPACITÉS POUR DÉFENDRE LES DROITS DE L'HOMME

Comme nous l'avons dit précédemment, des commentateurs ont fait observer que l'ONU devait renforcer les capacités pour défendre les droits de l'homme en plus de veiller au respect des droits de l'homme et de rendre compte de la situation. Il reste un certain nombre d'obstacles à franchir. L'un d'entre eux est l'idée selon laquelle il est impossible de renforcer les capacités en période de conflit. Cette idée est en contradiction avec la réalité et ne tient pas compte de la façon dont les éléments de la société civile peuvent être dynamiques, même en pleine tourmente, et prêts à recevoir formation et soutien. Cette idée néglige également les nombreux exemples de programmes qui interviennent dans de telles situations. Le problème contraire se pose aussi. D'aucuns estiment, en effet, que les activités qui consistent à contrôler le respect des droits de l'homme, à rendre compte de la situation, à intervenir et à plaider la cause des droits de l'homme peuvent cesser après les conflits pour être remplacées par des activités de coopération technique. Cette logique explique peut-être la tendance actuelle de l'ONU, décrite précédemment, qui consiste à intégrer des conseillers au sein des équipes de pays des Nations Unies pour répondre aux besoins liés aux droits de l'homme dans certains conflits et certaines situations post-confliktuelles³².

Le renforcement des capacités a été entravé par l'insuffisance des ressources dont disposent les missions de paix financées sur le budget ordinaire de l'ONU. Les programmes relatifs aux droits de

l'homme des missions ont dû compter sur le HCNUDH pour concevoir des projets financés par des contributions volontaires ou s'engager au niveau local dans des relations précaires et compliquées avec des bailleurs de fonds ou des prestataires de services³³. Heureusement, cette difficulté est aujourd'hui en passe d'être résolue.

Une autre difficulté est la relation qui existe entre le renforcement des capacités pour la défense des droits de l'homme et l'organisation plus large du développement et de l'action humanitaire³⁴. Jusqu'à récemment, le renforcement des capacités pour les droits de l'homme était considéré comme une activité distincte, axée notamment sur l'éducation et l'élaboration de consignes générales pour des professions et secteurs clefs comme la police, les avocats, le système judiciaire et les ONG. Cette vision n'est plus possible. Tous les secteurs de l'humanitaire et du développement doivent aujourd'hui tenir compte des droits de l'homme et il n'est plus possible de considérer les activités liées aux droits de l'homme comme étant distinctes des autres. Les programmes des droits de l'homme ont clairement quelque chose à apporter aux activités liées au développement et à l'action humanitaire – il faut pour cela de nouveaux partenariats plus larges.

IMPLIQUER DES PARTENAIRES DE L'HUMANITAIRE ET DU DÉVELOPPEMENT

Les liens théoriques entre les droits de l'homme et la planification du développement et de l'action humanitaire n'ont pas encore suscité de schémas de partenariat entre les équipes chargées des droits de l'homme au sein des missions de paix et leurs collègues au sein des organismes des Nations Unies et ailleurs. La méfiance reste très forte et personne ne sait vraiment les formes concrètes que pourraient prendre ces partenariats³⁵. Les acteurs du développement et de l'action humanitaire craignent parfois qu'en s'engageant avec des acteurs chargés des droits de l'homme, ils ne se retrouvent en conflit avec les autorités locales, ce qui aurait une incidence négative sur leurs programmes. Ils ne voient pas nécessairement l'intérêt d'inscrire les droits de l'homme dans leur travail. La communauté des droits de l'homme ne comprend pas toujours le fonctionnement des actions humanitaires ou de développement ni les liens qu'elles peuvent avoir avec leurs propres activités. Il n'existait pas d'instruments pour aider ces deux communautés à surmonter leurs différences. Heureusement, cette situation commence à changer. Les partenariats qui sont intervenus, dans un certain nombre de pays, entre les missions de paix et les organismes des Nations Unies ont fait l'objet d'analyses³⁶ et des instruments sont aujourd'hui disponibles³⁷.

SOUTENIR LES PROCESSUS DE PAIX ET L'ADMINISTRATION TRANSITOIRE DE LA JUSTICE

D'une façon générale, les composantes droits de l'homme des missions de paix visent à favoriser la résolution d'un conflit et l'instauration d'une paix durable. Elles peuvent aussi jouer un rôle plus directement lié à la paix en donnant des conseils dans le cadre des négociations de paix ou en contrôlant l'application de certains points des accords de paix. La pratique a évolué en fonction des circonstances. Si de grandes orientations ont été données aux négociateurs de paix de l'ONU sur leurs responsabilités en matière de droits de l'homme³⁸, des spécialistes de ces questions n'ont pas toujours été déployés dans les équipes de négociation. Il arrive, mais pas toujours, que les accords de paix traitent des questions des droits de l'homme. Les accords qui abordent les droits de l'homme le font parfois de façon discutable ou excentrique³⁹. Certains attribuent aux acteurs chargés des droits de l'homme, y compris dans les missions de paix, des rôles particuliers de contrôle ou autres ; ils ne précisent pas toujours où trouver les ressources et les capacités nécessaires pour s'acquitter de ces tâches. Dans

d'autres cas, les acteurs des droits de l'homme doivent jouer un rôle au niveau de l'application ou de la supervision des droits de l'homme lorsque les accords de paix ne tiennent pas compte de cette question⁴⁰.

Il est un domaine directement lié à la paix, à savoir celui de l'administration transitoire de la justice, qui fait des avancées considérables dans le sens d'une clarification de la doctrine et de la pratique pour guider les missions des droits de l'homme⁴¹. Il semble aujourd'hui établi que les Nations Unies n'admettront pas l'impunité pour les auteurs de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité. Toute une série d'instruments et d'enseignements sont en train d'apparaître pour guider l'action des Nations Unies pour tout ce qui a trait à l'administration transitoire de la justice. De nombreux enseignements ont été tirés de l'expérience des Nations Unies en ex-Yougoslavie, au Rwanda, au Timor oriental et en Sierra Leone⁴². Le HCNUDH prépare des directives pour aider le personnel sur le terrain à gérer les procédures judiciaires et non judiciaires et à tenir compte des droits et des besoins des victimes⁴³. Il reste encore beaucoup à faire. Les Nations Unies n'ont pas toujours la même approche. Dans certaines situations, comme en Afghanistan, les Nations Unies ont été particulièrement hésitantes sur la question de l'administration transitoire de la justice⁴⁴. Certains points doctrinaux et méthodologiques ne sont pas clairs – comment garantir, par exemple, que les processus sont acceptés par les populations locales et non pas considérés comme étant imposés par la communauté internationale. Il est clair qu'un refus *de jure* de l'impunité ne conduira que très rarement à une poursuite *de facto* des principaux coupables. Reste à résoudre certaines questions difficiles s'agissant de la relation entre les procédures judiciaires et non judiciaires⁴⁵. Les incertitudes subsistent autour de la nature de la justice pour les victimes ou du moins sur la façon de la garantir⁴⁶.

SENSIBILISER LES MISSIONS À LA QUESTION DES DROITS DE L'HOMME

Sensibiliser le reste du personnel aux droits de l'homme est une fonction généralement assumée par l'unité chargée des droits de l'homme au sein d'une mission, mais qui ne figure que rarement dans son mandat. Il s'agit, tout d'abord, de sensibiliser le personnel d'une mission aux conséquences que peuvent avoir les activités de la mission sur les droits de l'homme, et aux normes que le personnel de la mission doit respecter – ce qui n'est pas une mince affaire lorsqu'on pense à la nature des opérations de paix et aux scandales qui éclatèrent dans les années 90⁴⁷. Des questions générales sont abordées ainsi que des sujets plus précis comme la protection des enfants et le refus de toute forme de violence sexuelle⁴⁸. Deuxièmement, la sensibilisation aux droits de l'homme vise souvent à favoriser des partenariats afin, notamment, de contrôler le respect des droits de l'homme ou de rendre compte de la situation. Les partenariats sont, en effet, essentiels pour ces missions qui comptent, de manière générale, davantage d'observateurs militaires et policiers que de spécialistes des droits de l'homme. Depuis que le rapport Brahimi a insisté sur le besoin de favoriser le travail d'équipe pour promouvoir le respect des droits de l'homme, la sensibilisation au sein des missions a pris une nouvelle importance. Des ressources ont depuis été consacrées à l'élaboration de manuels et de matériels de formation pour les différentes composantes des missions. Une initiative cherche ainsi aujourd'hui à créer un module de formation sur les droits de l'homme pour les hauts responsables des missions. En dépit de ces avancées, des questions subsistent sur la meilleure façon de former le personnel militaire et policier qui passe très souvent d'une mission à l'autre et sur l'équilibre nécessaire entre les formations réalisées avant et après le déploiement. L'ONU doit aussi trouver comment aider au mieux les opérations militaires de paix qui ne relèvent pas directement de son autorité, par exemple en cas de déploiement d'une force régionale de maintien de la paix aux côtés d'une mission civile des Nations Unies, comme ce fut le cas en Sierra Leone jusqu'en 1999.

Les difficultés que rencontrent les opérations dans le domaine des droits de l'homme

Depuis que les droits de l'homme ont été intégrés dans les missions de paix, de nombreux progrès ont été accomplis en peu de temps. Des dizaines d'opérations régionales ou des Nations Unies ont été déployées et gérées par des centaines de personnes dévouées. Ces programmes ont évolué ; il s'agit aujourd'hui d'opérations aux multiples facettes qui suivent, plus ou moins, l'évolution de la nature des conflits et la pertinence du droit international relatif aux droits de l'homme pour les résoudre. En dépit de ces avancées, un certain nombre de difficultés subsistent et doivent être examinées⁴⁹.

La première gageure est celle qui vise à professionnaliser le secteur en précisant les méthodes, les principes et les objectifs prioritaires, autrement dit à décrire la « doctrine » centrale du travail sur le terrain dans le domaine des droits de l'homme⁵⁰. Nous en sommes aujourd'hui très loin. Il existe, certes, les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Certains éléments d'une doctrine opérationnelle existent déjà, comme ceux contenus dans le rapport Brahimi. Il existe aussi quelques analyses utiles sur les « pratiques optimales » de certaines missions de paix⁵¹ et quelques instruments méthodologiques ont été conçus. Il reste néanmoins d'immenses lacunes – des pans entiers d'activités pour lesquels il n'existe aucune indication, ce qui oblige le praticien à procéder par tâtonnement. Le corollaire de cette situation est l'absence d'indicateurs de performance pour évaluer correctement le travail sur le terrain⁵².

Vu le caractère relativement récent de ce secteur, il n'est peut-être pas étonnant que nous soyons si peu avancés au niveau de la formulation d'une doctrine. Les pratiques optimales ne peuvent être mises en évidence que lors d'une phase d'expériences précises. Une telle phase peut être inutile, voire négative, si elle n'intervient pas en même temps qu'une évaluation des pratiques de l'ensemble du système afin de dégager des principes généraux. D'aucuns estiment qu'il est grand temps d'inscrire les efforts et les résultats actuels dans un projet nettement plus ambitieux, autrement dit d'élaborer une nouvelle profession : de définir et décrire le professionnel des droits de l'homme, de préciser le rôle des autres acteurs dans le cadre d'approches intégrées visant à défendre le respect des droits de l'homme et de proposer des modèles de partenariats. Cet exercice impliquerait de considérer comme pertinentes la pratique des Nations Unies, ainsi que l'expérience des opérations régionales sur les droits de l'homme et celle des ONG et d'autres acteurs. Il faut un processus continu, qui tienne compte de l'évolution des circonstances et examine en permanence les instruments et les orientations qui pourront être donnés.

Le processus de clarification de la doctrine doit être accompagné de programmes complets de formation professionnelle pour garantir une logique et une cohérence professionnelles. Nous ne disons pas qu'il n'existe aujourd'hui aucune initiative intéressante – de nombreuses institutions à travers le monde ont défini, depuis quelques années, des programmes de formation intéressants et les Nations Unies ont également fait des progrès remarquables⁵³. Il convient toutefois de préciser que ces programmes, et leur matériel de formation, ont été mis en place dans le cadre de demandes et de situations particulières, mais sans bénéficier du cadre d'organisation que permettrait le processus de professionnalisation.

La professionnalisation et une formation uniforme dans ce secteur ne suffiront pas. Il faut aussi que les droits de l'homme soient systématiquement pris en compte dans les faits, quels que soient la nature ou le lieu d'un conflit armé donné. L'étude des missions de paix présentée dans cet article vise à montrer à quel point cet objectif est aujourd'hui loin d'être atteint. Cet article n'est pas un essai sur les stratégies politiques permettant d'universaliser l'intégration des droits de l'homme. Nous pouvons néanmoins suggérer un certain nombre d'actions concrètes réalisables. Premièrement, le Conseil de sécurité de l'ONU peut s'assurer que toutes ses missions de paix comportent systématiquement des

composantes droits de l'homme et qu'elles bénéficient du soutien et des ressources nécessaires. Deuxièmement, en l'absence de missions de paix, les Nations Unies doivent trouver comment déployer ou soutenir la mise en place de programmes solides des droits de l'homme dans les pays en conflit et leur donner le mandat de veiller au respect des droits de l'homme, de rendre compte de la situation, de renforcer les capacités, d'intervenir ou de plaider la cause des droits de l'homme, etc. La méthode actuelle, qui consiste à intégrer de petits programmes des droits de l'homme dans les équipes de pays

La méthode actuelle, qui consiste à intégrer de petits programmes des droits de l'homme dans les équipes de pays des Nations Unies, doit être révisée.

des Nations Unies, doit être révisée. Troisièmement, les organisations régionales, les États et les organismes non gouvernementaux qui sont toujours plus nombreux à s'engager dans des opérations de paix, d'une forme ou d'une autre, peuvent tirer par eux-mêmes des enseignements de l'expérience des missions passées et s'assurer

que les questions des droits de l'homme sont traitées de façon approfondie dans leurs initiatives. Les Nations Unies ont également un rôle important à jouer à ce niveau.

Conclusion : le rôle du Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme

Pour résoudre les difficultés évoquées dans cet article, il faudra l'intervention politique, technique et pédagogique d'une myriade d'acteurs aux niveaux national, régional et international. Pour réussir, cette intervention devra être dirigée de façon cohérente et avec force et devra tenir compte de questions politiques, de points techniques et de questions d'organisation.

Le Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a un rôle déterminant à jouer. Le Haut Commissaire est investi du pouvoir global nécessaire pour promouvoir l'intégration de la question des droits de l'homme dans l'ensemble du système des Nations Unies. Il doit indiquer à l'ensemble de la communauté internationale les principes et la direction à suivre. Le Haut Commissaire est la seule personne à disposer du statut, de l'autorité et du mandat nécessaires pour formuler cette vision et guider l'action qui s'impose.

Il va sans dire que la tâche du Haut Commissaire est colossale. Il faudrait en faire une priorité absolue du HCNUDH, aux dépens des autres sujets importants. Cela implique un dialogue continu de haut niveau avec le Conseil de sécurité, le Secrétaire général et les différents organismes et départements de l'ONU concernés, ainsi que la direction d'autres organisations régionales et internationales, aussi bien gouvernementales que non gouvernementales. Cette tâche impliquerait de fréquentes interventions auprès des gouvernements des pays touchés par les conflits et d'autres États. Il faudrait prévoir des sessions de réflexion et de consultation internationales. Sur le plan technique, il faudrait augmenter, au niveau du siège, les ressources humaines spécialisées du HCNUDH et développer de nouveaux partenariats académiques, professionnels et autres. La politique opérationnelle actuelle devrait être ajustée : la mission envisagée dans cet article ne se bornerait pas à stimuler et soutenir les partenaires. Le HCNUDH pourrait être amené, dans certaines occasions, à organiser ses propres opérations dans le domaine des droits de l'homme, lorsque la réaction vigoureuse qui s'impose ne serait prise par aucun autre acteur – avec tout ce que cela implique en terme de capacités opérationnelles pour le HCNUDH. Il faudrait réaffecter les ressources existantes et identifier de nouvelles sources de financement. Le Haut Commissaire et le HCNUDH devraient poursuivre leurs efforts suffisamment longtemps pour permettre à des systèmes durables de se mettre en place.

À l'heure où ces lignes sont écrites, la juge Louise Arbour a été nommée au poste de Haut Commissaire aux droits de l'homme. Alors qu'elle se prépare à ses nouvelles fonctions, elle pourrait évaluer et revoir les priorités et le fonctionnement du HCNUDH et profiter de cette occasion pour

imposer le rôle de direction décrit dans cet article. L'auteur espère qu'elle relèvera ce défi. Il s'agit certes d'un engagement important, mais les possibilités sont considérables.

Notes

1. Voir B. Ramcharan, 2004, « Human Rights and Conflict Resolution », *Human Rights Law Review*, été ; D. Carment et A. Schnabel, 2003, *Conflict Prevention: Path to Peace or Grand Illusion*, Tokyo, Université des Nations Unies ; H. Thoolen, 2001, *Early Warning and Prevention*, dans Alfredsson et al. (sous la direction de), *International Human Rights Monitoring Mechanisms: Essays in Honour of Jakob Th. Moller*, La Haye, p. 301 ; L. Mahoney, 2003, « Unarmed Monitoring and Human Rights Field Presences: Civilian Protection and Conflict Protection », *The Journal of Humanitarian Assistance* ; E. Lutz et al., 2003, « Human Rights and Conflict Resolution from the Practitioners' Perspective », *The Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 27, n° 1 (hiver/printemps) ; J. Saunders, 2002, *Bridging Human Rights and Conflict Prevention: A Dialogue between Critical Communities*, Carnegie Council on Ethics and International Affairs, à l'adresse < www.cceia.org/viewMedia.php/prmTemplateID/1/prmID/161 > ; M. O'Flaherty, 2004, « Sierra Leone's Peace Process: The Role of the Human Rights Community », *Human Rights Quarterly*, vol. 26 ; M. O'Flaherty, 2003, « Future Protection of Human Rights in Post-Conflict Societies: the Role of the United Nations », *Human Rights Law Review*, printemps.
2. M. O'Flaherty, 2003, op. cit.
3. Pour un résumé des programmes actuels de l'ONU, voir HCNUDH, *Appel annuel 2004*, Genève, p. 32 et 33, à l'adresse < http://www.unhchr.ch/french/html/menu2/9/fundrais/fundr_fr.htm > . Voir aussi < www.unhchr.ch/html/menu2/5/field.htm > .
4. Voir, par exemple, concernant l'UNICEF < <http://www.unicef.org/french/rightsresults/index.html> > et pour le PNUD < www.undp.org/governance/humanrights.htm > .
5. Pour une description de cette mission et de toutes les missions de maintien de la paix des Nations Unies, voir < <http://www.un.org/french/peace/peace/home.shtml> > .
6. Une formule analogue fut envisagée pour soutenir le mandat du Rapporteur spécial sur l'Iraq, mais le déploiement ne fut pas possible dans ce pays.
7. Opération des Nations Unies pour les droits de l'homme au Rwanda.
8. À l'exception du bureau du Cambodge dont les coûts principaux sont financés sur le budget ordinaire de l'ONU.
9. Voir les papiers présentés lors des réunions de 1995 et de 1998, dans A. Henkin (sous la direction de), 2000, *Honoring Human Rights*, La Haye ; D. Garcia-Sayan, « Human Rights and Peacekeeping Operations », *University of Richmond Law Review*, vol. 29, p. 45 ; D. Little, 1996, « Protecting Human Rights During and After Conflicts: The Role of the United Nations », *Tulsa Journal of Comparative and International Law*, vol. 4, p. 87 ; W. Clarence, 1997, « Field Strategy for the Protection of Human Rights », *International Journal of Refugee Law*, vol. 9 n° 2 ; I. Martin, 1997, *Human Rights Monitoring and Institution-Building in Post-Conflict Societies: The Role of Human Rights Field Operations*, papier présenté lors de la conférence de l'Agence des États-Unis pour le développement international sur le thème de la défense de la démocratie, des droits de l'homme et de la réinsertion, 30-31 octobre, disponible auprès de l'auteur ; et I. Martin, 1998, « A New Frontier: The Early Experience and Future of International Human Rights Field Operations », *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 16, n° 2, p. 121. Voir aussi W.G. O'Neill, 2001, « Gaining Compliance Without Force: Human Rights Field Operations », dans S. Chesterman (sous la direction de), *Civilians in War*, Lynne Rienner.
10. K. Annan, *Rénover l'Organisation des Nations Unies : un programme de réformes*, document des Nations Unies A/51/950 du 14 juillet 1997.
11. La composante droits de l'homme de cette mission comprend des spécialistes des droits de l'homme de l'ONU et de l'OSCE.
12. Le Groupe international de police de l'ONU.
13. Nations Unies, *Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies*, document A/55/305 S/2000/809 du 21 août 2000, < www.un.org/peace/reports/peace_operations/ > .
14. Ibid., par. 40.
15. Ibid., par. 41.
16. Ibid., par. 244.
17. Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan. Voir < www.unama-afg.org/about/index.html#structure > .
18. Voir M. O'Flaherty, 2003, op. cit. ; Centre pour le dialogue humanitaire, 2003, *Politics and Humanitarianism, Coherence in Crisis?*, Genève, ch. 5.
19. Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq. Voir < www.uniraq.org/ > .

20. Dans le cas de l'Iraq, les droits de l'homme furent d'abord intégrés, en 2002, dans le programme des activités de l'ONU par un détachement de personnel du HCNUDH auprès du Bureau du coordonnateur des Nations Unies pour les affaires humanitaires en Iraq. Voir HCNUDH, 2004, op. cit., p. 53.
21. Document des Nations Unies A/57/387 du 9 septembre 2002.
22. B. Ramcharan, 2003, « The Future Directions of Human Rights Field Presences », discours lors de l'ouverture de la rencontre annuelle des bureaux extérieurs du HCNUDH, Genève, 17 novembre, à l'adresse < www.unhchr.ch > .
23. HCNUDH, 2004, op. cit., p. 32 et 33.
24. Voir L. Mahoney, op. cit. et L. Mahoney, 2004, *Promoting Unarmed Monitoring: Thinking Long-term*, essai distribué de manière informelle, disponible auprès de l'auteur, daté du 5 janvier.
25. Voir L. Mahoney, 2004, op. cit.
26. Ibid.
27. HCNUDH, 2001, *Training Manual on Human Rights Monitoring*, New York et Genève.
28. Certains éléments de normalisation apparaissent néanmoins dans l'initiative du HCNUDH qui consiste à publier régulièrement sur son site web des informations concernant les opérations sur le terrain. Voir < www.unhchr.ch/html/menu2/5/field.htm > .
29. Ce problème pourrait être surmonté par la nouvelle pratique du HCNUDH qui consiste à publier régulièrement sur son site web des rapports informels sur ses opérations sur le terrain.
30. Voir M. O'Flaherty, 2000, « Treaty Bodies Responding to States of Emergency », dans J. Crawford et P. Alston (sous la direction de), *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Cambridge.
31. Voir M. O'Flaherty, 2003, op. cit.
32. Cette approche est décrite dans B. Ramcharan, 2003, op. cit. Elle est commentée par L. Mahoney, 2004, op. cit.
33. Voir T. Howland, 2004, « UN Human Rights Field Presence as Proactive Instrument of Peace and Social Change: Lessons from Angola », *Human Rights Quarterly*, vol. 26, n° 1.
34. Voir ces différents articles à l'adresse < www.unhchr.ch/development/approaches.html > ; M. O'Flaherty, 2003, op. cit. ; U. Jonsson, 2003, *Human Rights Approach to Development Programming*, UNICEF Nairobi.
35. Voir J. Darcy, 2004, « Human Rights and Humanitarian Action: A Review of the Issues », papier présenté lors d'un séminaire sur les droits de l'homme et l'action humanitaire organisé par le HCNUDH, l'UNICEF et le Conseil international des agences bénévoles, Genève, avril.
36. Voir notamment Comité permanent interorganisations, 2002, *Growing the Sheltering Tree*, New York, UNICEF.
37. Il s'agit des éléments liés aux droits de l'homme dans les directives pour la procédure des appels communs, voir < www.humanitarianinfo.org/iasc/publications.asp > ; le bilan commun de pays/plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (CCA/UNDAF), ainsi que les directives sur les droits de l'homme pour les coordonnateurs résidents des Nations Unies, voir < www.undg.org/recent.cfm > ; et pour les coordonnateurs des affaires humanitaires des Nations Unies (en cours de rédaction par le Groupe de travail du Comité permanent interorganisations).
38. I. Martin, 2000, *Justice and Reconciliation: Responsibilities and Dilemmas of Peace Makers and Peace-Builders*, papier présenté lors d'une réunion organisée par l'Aspen Institute, « The Legacy of Abuse—Justice and Reconciliation in a New Landscape », novembre 2000, disponible auprès de l'auteur.
39. Voir M. O'Flaherty, 2001, « Human Rights and the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina », dans Alfredsson et al, op. cit. ; et C. Bell, 2000, *Peace Agreements and Human Rights*, Oxford University Press.
40. M. O'Flaherty, ibid.
41. Voir M. O'Flaherty, 2003, op. cit.
42. Voir différents documents et liens à l'adresse < www.ictj.org/research > .
43. Voir HCNUDH, 2004, op. cit., p. 106. Ce projet est en cours.
44. Voir, par exemple, les critiques formulées par l'ONG de défense des droits de l'homme, Human Rights Watch, à l'adresse < hrw.org/english/docs/2003/12/31/afghan6991.htm > .
45. Voir W. Schabas, 2003, « The Relationship Between Truth Commissions and International Courts: The Case of Sierra Leone », *Human Rights Quarterly*, vol. 25, n° 4.
46. Pour une discussion récente sur une série de questions, voir Redress, 2003, *The International Criminal Court's Trust Fund for Victims*, Londres, à l'adresse < www.redress.org > .
47. Voir, par exemple, les documents disponibles sur Internet < www.globalpolicy.org/security/peacekpg/general/ > et < www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/0/2fcd11349cbccdd85256b6e007d2765?OpenDocument > .
48. Cette dernière question a suscité une attention considérable en 2002 à la suite d'accusations portées contre des agents humanitaires pour des actes de violence sexuelle en Afrique de l'Ouest. Voir UNHCR et Save the Children-UK, 2002, *Note for Implementing and Operational Partners by UNHCR and Save the Children-UK on Sexual Violence & Exploitation*, disponible à l'adresse < www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/vID/6010F9ED3C651C93C1256B6D00560FCA?OpenDocument > et *Circulaire du Secrétaire général – Dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et la violence sexuelle*, ST/SGB/ 2003/13 du 9 octobre 2003.

49. Certaines des idées qui suivent ont été évoquées par les textes de L. Mahoney, 2003 et 2004, op. cit.
50. Pour une discussion pertinente sur le professionnalisme et sur les conditions nécessaires à la profession d'humanitaire, voir P. Walker, 2004, « What Does it Mean to be a Professional Humanitarian? », *The Journal of Humanitarian Assistance*, janvier, disponible à l'adresse < www.jha.ac/articles/a127.htm > .
51. Le Département des opérations de maintien de la paix a créé un Groupe des pratiques optimales de maintien de la paix. Voir < www.un.org/Depts/dpko/lessons/ > .
52. Voir la discussion intéressante sur les indicateurs de performance dans W.G. O'Neill, op. cit.
53. Voir < www.peacekeepingbestpractices.unlb.org > .