



Note de synthèse d'Oxfam International sur le rôle de l'Union Européenne dans la protection des civils.

Perspective générale : Position d'Oxfam International sur le rôle joué par l'Union européenne dans la protection des civils en situation de conflit.

Selon Oxfam International, l'Union européenne doit jouer un rôle clef dans la protection des civils, la prévention des conflits et la construction de la paix dans le monde. Jusqu'ici, elle n'a pas été au bout de ses potentialités.

Son succès futur dépend de la volonté des Etats membres et de la capacité des institutions à mettre en œuvre de manière cohérente toutes les politiques extérieures pertinentes en matière de protection des civils.

En particulier, l'UE doit afficher très clairement sa volonté et son soutien effectif à la « Responsabilité de protéger » (R2P) les populations menacées de génocide, crimes de guerre, nettoyage ethnique et crimes contre l'humanité – un engagement pris par l'ensemble des Etats membres de l'UE au Sommet mondial des Nations Unies de 2005. Dans cette perspective, elle doit prendre des mesures afin d'aider à prévenir les conflits et les graves violations du droit humanitaire et des droits de l'Homme et agir immédiatement dans les régions concernées. Elle doit enfin participer à la reconstruction des sociétés sortant d'un conflit violent.

Et en particulier, l'Union européenne devrait :

- Etablir et renforcer les instruments de contrôle des violations du droit humanitaire, des signes de défaillance des Etats et de conflit émergent afin de réagir au moment opportun.
- Donner la priorité à l'élaboration d'un solide Traité international sur le commerce des armes – en y consacrant les ressources diplomatiques de plus haut niveau adéquates ; renforcer la régulation des transferts d'armes de l'Union européenne en rendant le Code de Conduite européen légalement contraignant ; et aider au contrôle des transferts d'armes au moyen de mesures concrètes dans les régions où les embargos sont rompus de manière récurrente ou dans les régions où la grande quantité d'armes rend le contrôle de leur circulation difficile.
- Etre prête à recourir à la force civile ou militaire en réponse à des situations de crise, ou à agir rapidement en cas de conflit pour mettre en œuvre sa responsabilité de protéger.
- Employer des moyens politiques et diplomatiques pour aider, et si nécessaire, faire pression sur des Etats afin qu'ils s'acquittent de leur responsabilité de protéger leurs populations.

1. Contexte

L'Union européenne a beaucoup à offrir en termes de protection des civils pris dans des situations d'urgence complexes de par le monde. En dépit des désaccords survenus entre ses membres sur l'Irak et le Liban et les retards dans la modernisation de ses structures de politique étrangère, elle émerge peu à peu comme une importante force diplomatique. Dans les prochaines années, il est probable que l'UE deviendra un acteur international incontournable, aux côtés des Etats-Unis, de la Chine et d'autres.

L'Union européenne s'affirme de plus en plus comme une force positive sur la scène internationale. Sa force de conviction et son action (quoi qu'encore inégale) ont donné la priorité aux droits de l'Homme, à la protection des civils et à la prévention des conflits. Mais l'UE a encore beaucoup à faire

pour ne pas générer d'impacts négatifs sur les conflits à travers le monde. Depuis 1998, un Code de conduite régit les transferts d'armements des Etats membres de l'UE, mais des exportations irresponsables perdurent encore. Les contrôles de l'Union européenne ne sont pas parvenus à accompagner la mondialisation de l'industrie de l'armement, industrie dans laquelle les compagnies basées en Europe accordent des licences de production de leurs armes à d'autres Etats, ou fournissent des composants qui sont ensuite assemblés dans des pays où les contrôle d'exportation sont moins stricts. En 2005, par exemple, *Jane's Defence Weekly* dénonçait l'aide apportée par la compagnie anglo-italienne AugustaWestland au développement du nouvel hélicoptère d'attaque chinois, le Z-10 alors que la Chine a, par le passé, exporté des hélicoptères militaires à plusieurs pays, dont le Soudan¹.

La promotion de la paix, la règle de droit et les droits de l'Homme comptent parmi les objectifs généraux des traités façonnant l'UE et des politiques et mécanismes variés (listés ci-dessous) ont été conçus pour les promouvoir. Cependant, la protection des civils ne constitue actuellement qu'un des éléments de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE et doit encore en devenir le principe phare. De plus, en cas de crise évidente, l'impact de l'UE sur la protection des civils est par trop irrégulier.

Dans la guerre ayant opposé Israël et le Liban en 2006, certains des Etats membres de l'UE ont contribué à l'instauration d'un cessez-le-feu en appelant à la cessation immédiate des hostilités. Mais d'autres ne l'ont pas fait. Javier Solana, Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, s'est, dès le début, engagé de manière ferme pour un cessez-le feu. Le temps que ce dernier soit établi, près d'un millier de civils avaient péri. De façon générale, l'influence de l'UE sur la crise semble avoir été faible. Après le conflit toutefois, les Etats membres ont reconnu leur responsabilité collective de soutien à l'Etat libanais en contribuant à l'envoi d'un nombre important de troupes pour l'UNIFIL, la mission améliorée des Nations Unies au Liban. De façon plus large, l'UE n'a guère eu d'impact sur les politiques des Etats-Unis et d'Israël dans la région.

En Afrique, les Etats membres, et en particulier la Commission européenne, ont promis un soutien important à la Mission de l'Union africaine au Soudan (AMIS). Mais les renforts ont été trop légers pour permettre à l'AMIS de remplir sa mission de stabilisation du Darfour.

L'action militaire de l'UE la plus aboutie hors des frontières européennes reste la mission Artémis de 2003, en République démocratique du Congo (RDC). Sur le moment, Artémis est parvenue à stabiliser la violence et à protéger les camps de déplacés dans la ville de Bunia. Depuis 2003, un nombre considérable de gendarmes, troupes, experts dans le secteur de la sécurité et observateurs pour les élections ont été déployés par l'UE en RDC. Comme Artémis, la toute dernière mission militaire en RDC, Eufor RD Congo (conçue pour prévenir la violence à Kinshasa pendant la période électorale de 2006), se devait en premier lieu d'assurer la protection des civils directement menacés par la violence physique.

L'engagement continu de l'UE en RDC représente sans doute la réponse la plus complète de l'Union face à un conflit violent hors Europe. Elle cherche à améliorer la protection des civils confrontés à des violences continues mais aussi la prévention de la reprise des violences et la transition vers une paix durable. La plupart des actions spécifiques de l'UE, telles que le programme consultatif du secteur de la sécurité, EUSEC, ou la chaîne de paiement pour l'armée congolaise, demeurent d'une envergure limitée. Il a été largement reconnu que l'UE avait apporté une contribution fort utile à la prévention de nouveaux conflits en RDC. Mais, dans un pays si vaste, les ressources nécessaires ont aussi manqué pour aller au-delà de petits projets et certaines inquiétudes perdurent quant à la viabilité des interventions militaires de l'UE.

L'engagement européen en RDC ne constitue qu'une facette des interventions réalisées par l'UE sur trois continents au cours de l'année 2006. Sur cette période, on a recensé cinq missions de l'UE en Europe, trois au Moyen-Orient, quatre en Afrique et une en Asie du Sud. Mais globalement, au-delà du Liban, aucun Etat membre ne contribue de façon significative aux efforts des Nations Unies pour le maintien de la paix.

¹ Jane's Defence Weekly, « L'Europe renforce-t-elle l'armée chinoise ? », 15 janvier 2005, http://www.strategycentre.net/research/pubID.61/pb_detail.asp

Le défi, pour l'UE, est d'agir de façon plus cohérente pour faire respecter ses obligations à protéger les civils à travers le monde. En particulier elle doit reconnaître ses responsabilités spécifiques à protéger les civils de crimes de guerre, crimes contre l'humanité, nettoyage ethnique et génocide, et à recourir à différents mécanismes pour le faire d'une manière cohérente.

Ces mécanismes incluent :

- (i) **Les conclusions du Conseil** : Le Conseil des Affaires générales et des relations extérieures (GAERC) rend des conclusions, une fois par mois, sur les questions de politique étrangère les plus graves. Instructions générales adoptées à l'unanimité par les Ministres des Affaires étrangères, elles constituent le premier lieu de prise de décision pour les affaires extérieures. Les conclusions du Conseil peuvent comprendre les procédures suivantes :
- (ii) **Positions communes** : peuvent être utilisées dans des organisations internationales comme des espaces de négociation auxquels participent tous les Etats membres pour imposer des sanctions/mesures restrictives à des pays tiers ; ou comme un instrument contraignant les Etats membres à la mise en application d'une certaine politique.
- (iii) **Actions communes** : permettent d'établir des Missions communes étrangères et de sécurité (militaires ou consultatives) et/ou de nommer un représentant spécial de l'UE. Les engagements pris dans le cadre d'une Action commune lient les Etats membres.
- (iv) **Capacités militaires et civiles de l'UE** : Les Actions communes du Conseil sont mises en œuvre grâce aux capacités militaires et civiles des Etats membres. Ces derniers peuvent entreprendre des actions visant au maintien de la paix, au contrôle de l'exécution d'un processus de paix, au conseil et à l'assistance en termes de moyens militaires, policiers, douaniers et de contrôle des élections, et à la construction de règles de droit. La majorité des capacités civiles et militaires sont fournies par les Etats membres de façon ad hoc, et les obligations financières incombent aux Etats qui déploient de telles capacités. L'UE est en train de mettre sur pied sa propre force, avec des contingents de militaires, de policiers et de « battle groups » en réserve, mis à disposition par les Etats membres bien que leur déploiement soit en fait du ressort de ces derniers.
- (v) **ECHO** : Le bureau d'aide humanitaire de la Commission européenne apporte des fonds substantiels au Haut commissariat pour les réfugiés des Nations Unies ainsi qu'à d'autres organisations (dont Oxfam) pour des programmes de protection dans de nombreux pays. Une partie du personnel d'ECHO a été déléguée pour apporter des conseils sur la façon dont les fonds humanitaires du bureau peuvent venir en appui à la protection des civils dans chaque région du monde. Quand des opérations humanitaires ont lieu parallèlement à des déploiements militaires, ECHO est également appelé à jouer un rôle important de conseil quant à l'interaction appropriée entre les activités humanitaires et militaires.
- (vi) **Capacités civiles destinées à aider au contrôle des transferts d'armes** : Les compétences en matière de programme européen sur le contrôle des armes sont partagées entre la Commission européenne et le Conseil. Tous deux mettent en place des programmes pour aider les pays tiers à contrôler la circulation d'importants surplus d'armes dans des scénarios post-conflit et jouent un rôle important dans la prévention d'une reprise des violences.

Néanmoins, en dépit des multiples outils politiques imaginés pour réduire l'insécurité et la violence à l'encontre des civils, les déclarations politiques de l'UE et les Actions communes ne mentionnent que rarement, de façon explicite, l'impératif besoin de protéger les civils². En 2005 et 2006, la nécessité de protéger les populations dans trois des pires crises du monde –RDC, Nord de l'Ouganda, et Darfour – a été soulevée à cinq reprises. La responsabilité de protéger a jusqu'à présent été évoquée trois fois, et seulement en tant qu'obligation pesant sur un gouvernement national. Bien que les Etats membres de l'UE aient compté parmi les plus fervents supporters de la R2P au Sommet mondial des Nations Unies de 2005, une seule récente déclaration de la présidence européenne a fait explicitement référence à la R2P. En bref, l'UE n'a pas déployé de gros efforts pour mettre en application sa responsabilité de protéger les civils et aider à prévenir les conflits.

² Cf. « Stratégie européenne de sécurité – Une Europe sûre dans un monde meilleur », paru en 2004. En fait, les deux principaux objectifs de la Stratégie européenne de sécurité de l'UE sont la promotion des droits de l'Homme et la bonne gouvernance, ouvrant manifestement une faille là où les échecs des Etats, comme les gouvernements abusifs, menacent les civils.

2. Position d'Oxfam International sur le rôle joué par l'UE dans la protection des civils en situation de conflit

Oxfam International salue les engagements de l'UE en matière de protection des civils, ce qui est vital pour leur sécurité future en cas de conflits violents. Mais il est d'importance cruciale que l'UE appelle à une protection plus cohérente et permanente dans les pays menacés ou expérimentant déjà de violents conflits.

Selon Oxfam, l'UE pourrait maximiser son impact actuel en concentrant ses efforts sur le cadre de la R2P. Cela ferait de la protection des populations vis-à-vis des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre et des génocides, le but suprême de mesures préventives et réactives dans les pays tiers soumis aux pires effets des conflits violents.

Une telle approche inclurait le transfert de ressources existantes pour supporter les pays tiers dans leur obligation à remplir la R2P, et, en dernier recours, l'utilisation de ces ressources pour des mesures coercitives après consultation du Conseil de Sécurité des Nations Unies, organe servant en premier lieu l'objectif de protection des civils³.

En particulier :

- (i) **L'Union européenne devrait s'assurer de l'existence de mécanismes et de systèmes d'alerte précoce visant à identifier et enregistrer les violations du droit international humanitaire/ les signes de démission des Etats ainsi que les violations des droits de l'Homme afin d'être en mesure de gérer ces tensions au bon moment et de manière adéquate.**
 - Les Etats membres et/ou les délégations de la Commission européenne doivent continuellement surveiller les violations du droit international humanitaire pouvant survenir dans un pays, ainsi qu'elles le font pour les violations des droits de l'Homme. L'objectif serait de confronter les engagements à des indicateurs reconnus de tous afin que les Etats membres de l'UE puissent être avertis des évolutions avant que des crimes de guerre, crimes contre l'humanité ou génocides ne se produisent⁴.
- (ii) **L'UE devrait faire un pas décisif pour aider au contrôle des transferts d'armes internationaux et prévenir l'escalade des futurs conflits.**
 - S'assurer que les négociations pour un Traité international sur le commerce des armes reflètent pleinement les normes existantes des droits de l'Homme et du droit international humanitaire ;
 - Réglementer les transferts à partir de l'UE en rendant le Code de conduite juridiquement contraignant.
 - Rationaliser les activités du Conseil/de la Commission sur le contrôle des armes légères et de petit calibre dans les scénarios post-conflit, en préférant les procédures qui assurent des ressources fiables sur le long terme à celles liant le financement à des décisions individuelles pour chaque élément de l'activité⁵.
- (iii) **L'UE devrait être prête à utiliser des procédés civils et militaires en réponse aux crises, ou à agir rapidement dans un conflit afin de faire respecter sa responsabilité de protéger.**

³ Afin d'atténuer le risque d'emploi abusif de la responsabilité de protéger pour justifier des actions militaires agressives, tout recours à la force doit vérifier les cinq principes formant le seuil d'une intervention militaire tel qu'énoncé par Kofi Annan et être placé sous l'autorité des Nations Unies.

⁴ Les documents de stratégie pays pour l'aide aux programmes de développement à partir de 2009 tiendront compte de la situation humanitaire. Toutefois, le fait d'intégrer cette composante ne garantit nullement que le besoin de contrôler de façon constante l'évolution de la situation sera abordé.

⁵ Recherche en désarmement des Nations Unies, « Projet pilote : L'action européenne pour les armes légères et de petit calibre et les explosifs vestiges de la guerre, note de synthèse », <http://www.unidir.org/pdf/UNIDIR%20executive%20summary%20European%20Action%20on%20SALW%20and%20ERW.pdf>

- Soutenir les Nations Unies dans leurs efforts pour protéger les civils par l'envoi de troupes sous commandement de l'ONU dans des missions onusiennes adéquates.
 - Formuler des critères d'évaluation précis pour l'emploi de sa propre force militaire et civile afin de s'assurer que les opérations remplissent l'objectif primordial de contribuer à la protection des civils.
 - Continuer à soutenir les programmes des Nations Unies et des ONG qui améliorent la protection des civils à travers le monde.
- (iv) **L'UE devrait employer tous les moyens pour aider, ou faire pression sur les Etats, pour qu'ils remplissent leur responsabilité de protéger.**
- Si les mécanismes de contrôle ou toute autre source d'information montrent qu'il existe un risque que des atrocités telles qu'un génocide, des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité, se produisent dans un pays, l'UE devrait user de toute son influence diplomatique pour faire comprendre aux gouvernements nationaux leur responsabilité de protéger les civils de façon permanente. Pour cela, elle pourrait recourir à ses propres mécanismes et institutions (Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, représentants spéciaux, Conseil des Ministres et Commission) et faire pression sur le Conseil de Sécurité des Nations Unies afin qu'il s'attaque de manière active et continue à ces questions.
 - L'UE devrait user de moyens financiers et autres pour soutenir les efforts en faveur de la protection des civils et apporter son appui aux mesures visant la reconstruction des institutions dans les Etats fragiles, en particulier dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité.