



RESUME

Le conflit dans la région du Darfour, au Soudan, est loin d'être terminé. Depuis qu'il a débuté en février 2003, deux millions d'individus ont été chassés de chez eux par la campagne du gouvernement soudanais de crimes contre l'humanité et de « purification ethnique », conduite au nom de la lutte contre les rebelles. Ces personnes se retrouvent aujourd'hui enfermées dans des camps de réfugiés au Tchad voisin ou dans des camps pour personnes déplacées au Darfour même. Les forces gouvernementales et les milices soutenues par le gouvernement continuent de lancer des attaques de petite envergure contre les civils alors que les actions des groupes rebelles et de bandits opportunistes signifient encore, pour la population civile du Darfour, abus et insécurité. La purification ethnique menace de se renforcer alors que les civils demeurent confinés dans des camps, exposés à la violence et à des abus contre les droits humains qui les empêchent de rentrer chez eux et de reprendre leurs terres.

Ce rapport examine l'évolution du rôle, dans le conflit du Darfour, de la Mission de l'Union africaine au Soudan (AMIS), de ses origines comme organe de supervision du cessez-le-feu en juin 2004 jusqu'à sa forme actuelle, AMIS II-Renforcée (AMIS II-R). Ce rapport identifie les moyens permettant de consolider immédiatement l'AMIS II-R pour améliorer la protection offerte aux civils. Ce rapport se penche également sur les facteurs qui doivent être pris en considération pour toute transformation supplémentaire de l'AMIS II-R, l'une des directions possibles étant son intégration dans une mission des Nations unies (option qui devrait être envisagée en janvier 2006, lors du sommet de l'Union africaine). Ce rapport s'appuie sur une évaluation technique de la Mission de l'Union africaine au Soudan réalisée par un expert militaire ainsi que sur la recherche très fouillée de Human Rights Watch et les rapports de l'organisation sur la situation des droits humains et la crise humanitaire au Darfour.¹

¹ Voir "Darfur in Flames: Atrocities in Western Sudan," A Human Rights Watch Report, vol. 16, no.5 (A), avril 2004 ; "Darfour détruit : purification ethnique par les forces gouvernementales et les milices dans l'Ouest du Sudan," A Human Rights Watch Report, vol. 16, no. 6(A), mai 2004 ; "Darfur Documents Confirm Government Policy of Militia Support," A Human Rights Watch Briefing Paper, 20 juillet 2004 ; "Empty Promises: Continuing Abuses in Darfur, Sudan," A Human Rights Watch Briefing Paper, 11 août 2004 ; "If We Return We Will Be Killed," A Human Rights Watch Briefing Paper, novembre 2004 ; "Targeting the Fur: Mass Killings in Darfur," A Human Rights Watch Briefing Paper, 24 janvier 2005 ; "Sexual Violence and its Consequences among Displaced Persons in Darfur and Chad," A Human Rights Watch Briefing Paper, 12 avril 2005 et "Impunité

Le 8 avril 2004, le gouvernement soudanais et deux groupes rebelles au Darfour – l'Armée de libération du Soudan et le Mouvement pour la justice et l'égalité – ont signé un accord de cessez-le-feu humanitaire, avec la médiation de l'Union africaine dans lequel l'U.A. avait pour mandat d'envoyer des observateurs militaires pour superviser le cessez-le-feu et rédiger les rapports correspondants. Cette opération entièrement africaine a suscité de nombreux espoirs, notamment parce qu'elle était la première de la sorte menée par l'U.A. créée en 2004. Or, le cessez-le-feu s'est révélé être plus une fiction qu'une réalité : toutes les parties violant de façon répétée l'accord de cessez-le-feu, l'AMIS s'est retrouvée dès le départ confrontée à des défis et des attentes qui excédaient de beaucoup ses capacités. L'échec du gouvernement soudanais à protéger les civils - et de fait, ses attaques continues contre les civils – a accru la pression exercée sur la mission d'observation pour qu'elle assume un rôle préventif de protection des civils.

Octobre 2004 a vu une augmentation des effectifs de l'AMIS ainsi que des changements dans le mandat et la structure de la mission. L'AMIS est passée d'un contingent essentiellement composé d'observateurs militaires non armés à une mission de grande importance comportant une force de protection armée, une police civile non armée et des équipes d'appui. Le mandat de l'AMIS comportait alors quatre volets : superviser et suivre le respect du cessez-le-feu ; soutenir les mesures visant au rétablissement de la confiance ; contribuer à créer un environnement sûr en facilitant l'assistance humanitaire et le retour des personnes déplacées à l'intérieur du pays ; contribuer à la sécurité dans son ensemble. Si le mandat de la mission apparaissait clair, sa mise en application concrète a posé des problèmes. Les membres de la mission n'étaient pas suffisamment formés. Confrontés à un accord de cessez-le-feu constamment bafoué, ils ne disposaient pas de la capacité opérationnelle ni de l'initiative politique pour mettre en œuvre leur mandat, via des opérations préventives, dans le cadre des règles d'engagement de la mission. Une planification insuffisante, des difficultés logistiques et des facteurs externes comme le temps ont accru les problèmes de la mission et ont compromis son impact dès le départ.

Confrontée à l'échec possible de cette entreprise à forte visibilité, l'U.A. a décidé dans le premier quart de l'année 2005 d'accepter des experts en planification militaire, gestion budgétaire et logistique non africains pour assurer la formation du personnel et améliorer les opérations. Il s'agissait également de se doter de matériel militaire substantiel comme des véhicules blindés de transport de troupes. Ceci a changé de façon significative

l'approche et la capacité de l'AMIS. L'U.A. a conduit une mission d'évaluation, en mars, avec la participation du Département des opérations de maintien de la paix des Nations unies (UNDPKO), de l'Union européenne, des Etats unis, du Canada et d'autres partenaires internationaux. Cette évaluation a eu pour conséquence d'activer le déploiement initialement lent de la mission : lors d'une conférence en mai 2005, les bailleurs internationaux ont promis plus de 312 millions USD pour renforcer la mission de l'AMIS et faire passer ses effectifs de 3 320 hommes à un total de 7 700. La mission d'évaluation n'a pas recommandé de changement dans le mandat de l'AMIS mais a conseillé de donner des priorités différentes aux tâches à accomplir afin que le mandat de la mission puisse être rempli. Contribuer à rendre l'environnement plus sûr est devenu la priorité numéro un, rappel de la tâche spécifiquement assignée à la mission en octobre 2004 : « protéger les civils sur lesquels pourraient peser des menaces imminentes, rencontrés dans un voisinage immédiat, dans le cadre des ressources et capacités propres, sachant que la protection de la population civile relève de la responsabilité du gouvernement soudanais. »²

Cependant, le plein déploiement de la mission renforcée AMIS II-R qui devait être réalisé avant septembre 2005 ne l'avait pas été à la fin de l'année. Une nouvelle mission d'évaluation de l'AMIS II-R s'est déroulée du 10 au 20 décembre, conduite par l'Union africaine, les Nations unies et d'autres acteurs internationaux concernés. Compte tenu que cette mission d'évaluation va très prochainement présenter ses conclusions, il est crucial d'examiner de près les performances de l'AMIS à ce jour, notamment ses forces et ses faiblesses, afin de déterminer les prochaines étapes nécessaires pour s'assurer que l'AMIS aura un impact immédiat maximal en matière de protection des civils et contribuera à faire cesser la « purification ethnique » au Darfour. Une conclusion centrale tirée de l'examen entrepris ici par Human Rights Watch est que la Mission de l'Union africaine au Soudan doit offrir une réponse plus agressive à la violence qui se manifeste toujours contre les civils au Darfour et doit être équipée et soutenue pour y parvenir. Il est prioritaire que la mission et ses partenaires achèvent le déploiement complet des troupes militaires de l'AMIS II-R, de la police civile et des équipements. Le gouvernement soudanais a refusé jusqu'à récemment encore l'entrée au Darfour de plusieurs mois d'équipement vital à l'accomplissement du mandat de l'AMIS. Toutes les pressions possibles doivent être exercées sur le gouvernement soudanais pour qu'il cesse d'entraver le plein déploiement de l'AMIS et ses opérations.

Des patrouilles réalisées par des soldats de l'AMIS déterminés, correctement équipés de véhicules blindés de transport de troupes (APC), d'hélicoptères d'attaque et d'autres

² Union africaine, Communiqué (PSC/PR/Comm.(XVII)), African Union Peace and Security Council 17th Meeting, 20 octobre 2004, Addis Ababa.

équipements nécessaires, en application de règles d'engagement clairement définies et comprises par toutes les troupes leur permettant de recourir à une force meurtrière pour protéger les civils représentent maintenant la seule option disponible pour assurer la protection des civils au Darfour. Le mandat de l'AMIS et les tâches de la mission prévoient déjà la protection des civils soumis à une menace imminente mais les forces de l'AMIS doivent appliquer leurs règles d'engagement de façon plus préventive. Les règles d'engagement doivent être clarifiées ou modifiées afin que le recours à une force meurtrière soit permis pour assurer la protection des civils, notamment celle des opérations humanitaires sur lesquelles pèse une menace imminente. Ce changement exige également que la décision de recourir à une force meurtrière passe du commandant de la force aux commandants de secteurs sur le terrain, là où les décisions d'intensifier l'action se présentent de façon plus impérative et doivent être prises au moment opportun. L'AMIS devrait également déployer, dans chaque secteur, des forces de réaction rapide complètement équipées (avec de l'artillerie) pour répondre immédiatement aux civils et aux opérations humanitaires exposés à une menace imminente. Ces forces doivent disposer de règles d'engagement prévoyant le recours à une force meurtrière. Afin de renforcer encore la protection des civils, les tâches de la police civile de l'AMIS (CivPol) devraient être accrues et reformulées pour conférer à CivPol le pouvoir d'arrêter des personnes se livrant à des activités criminelles.

Ces mesures renforceraient l'AMIS II-R telle qu'elle existe aujourd'hui. Savoir si l'AMIS peut et doit être davantage transformée, notamment par son intégration dans une institution ne dépendant pas de l'U.A., continue de susciter un débat. La possibilité de placer les opérations de l'AMIS sous l'autorité des Nations unies est une option sérieusement envisagée, essentiellement pour des raisons financières et au moment de la rédaction de ce rapport, cette question figurerait à l'ordre du jour du sommet de l'Union africaine à Khartoum, Soudan, les 23 et 24 janvier 2006. Au delà de l'objectif de stabilité fiscale, des raisons liées au renforcement logistique et la nécessité pour une mission de cette ampleur de disposer d'une structure de commandement et de contrôle bien établie et ayant fait ses preuves pourraient plaider en faveur « d'une coiffe bleue » pour l'AMIS ou d'une intégration dans la mission de soutien à la paix des Nations unies qui opère parallèlement à l'AMIS, dans le reste du Soudan. Cette fusion n'est souhaitable que si elle ne réduit pas le mandat, les tâches, les règles d'engagement ou l'équipement dont dispose l'AMIS ou dont elle prévoit de se doter. Alors que les responsables de l'U.A. et les personnes en charge de la planification à l'U.A. et aux Nations unies envisagent cette option, ils devront s'assurer que toute tentative pour intégrer ou acquérir les opérations de l'AMIS ne diminue en rien la capacité de réponse de la mission en matière de protection des civils. Même si la décision était prise de « coiffer de bleu » l'AMIS, il est clair que tout transfert nécessiterait plusieurs mois. A court terme, l'AMIS peut prendre des mesures immédiates pour améliorer la protection des civils ; des ressources et des

pressions politiques doivent être mises en œuvre pour s'assurer que la mission a la capacité, la volonté et le soutien nécessaire à la protection des civils au Darfour.

Les recherches nécessaires à ce rapport ainsi que sa rédaction ont été réalisées par des membres de la division Afrique de Human Rights Watch et des consultants. Les recherches se sont appuyées essentiellement sur les rapports du personnel militaire en charge de la planification à l'AMIS et sur des entretiens réalisés avec des membres de l'Union africaine, des Nations unies, de l'Union européenne, de l'OTAN et du gouvernement canadien ainsi qu'avec des responsables de la planification militaire et des diplomates.

RECOMMANDATIONS

Recommandations relatives aux opérations actuelles de l'AMIS

Après un examen détaillé des capacités techniques de l'AMIS II-R et compte tenu de nos recherches très fouillées sur la situation au Darfour, Human Rights Watch formule les recommandations suivantes quant à la façon dont les opérations de la mission pourraient être immédiatement améliorées afin de protéger les civils. Ces mesures sont nécessaires de toute urgence quelle que soit l'évolution future de la mission. Suit un second ensemble de recommandations relatives au possible passage de l'AMIS sous mandat des Nations unies.

A l'Union africaine

- Compte tenu de l'augmentation de l'insécurité dans tout le Darfour, mettre immédiatement en place des mesures pour renforcer les performances de l'AMIS II-R. A cet effet :
 - Faciliter la finalisation de l'AMIS II-R dans son ensemble, notamment le plein déploiement des 6 171 militaires, des 1 560 membres de sa police civile et de son équipement.
 - Interpréter de façon préventive et déterminée le mandat de l'AMIS relatif à la protection des civils et des opérations humanitaires.
 - Clarifier le fait que les règles d'engagement de l'AMIS s'appliquent aux tâches de protection des civils et des opérations humanitaires sur lesquels pèse une menace imminente et s'assurer que ces règles permettent le recours à une force meurtrière dans l'exécution de ces tâches.
 - Afin de gagner en efficacité, permettre aux commandants de secteurs de mieux contrôler le recours à une force meurtrière.

- S'assurer que les commandants de secteurs soutiennent et mettent en œuvre les règles d'engagement et que ces dernières sont comprises par les soldats via des formations pratiques. A cet effet, s'assurer que les pays qui fournissent des troupes mettent à disposition de leurs soldats des fiches relatives à ces règles d'engagement dans les langues appropriées. Veiller à ce que ces fiches soient largement distribuées.
- Déployer dans chaque secteur des forces de réaction rapide complètement équipées pour répondre immédiatement à des menaces imminentes pesant sur les civils et les opérations humanitaires, ces forces devant disposer de règles d'engagement prévoyant le recours à une force meurtrière.
- Doter la police civile de pouvoirs d'arrestation (en particulier dans les zones où la présence du gouvernement soudanais est non-existante), de structures, d'équipement et de procédures lui permettant de recueillir des informations détaillées sur les auteurs de crimes avant de les remettre aux autorités soudanaises.
- Faire pression sur le gouvernement soudanais pour qu'il abandonne toute action entravant le déploiement et la pleine mise en opération des véhicules blindés de transport de troupes prêtés par le gouvernement canadien ainsi que ceux d'autres équipements et fournitures.
- Comme l'avait recommandé l'évaluation de l'AMIS réalisée en mars 2005³ par l'U.A., les Nations unies et l'Union européenne, demander aux bailleurs de fournir des hélicoptères d'attaque pour renforcer la capacité de l'AMIS à protéger les civils.
- Changer la composition des équipes de suivi du cessez-le-feu et supprimer de l'instance d'investigation les membres des parties au conflit. Ces personnes devraient conserver le droit de prendre connaissance et de commenter les conclusions de la commission avant leur publication mais dans les limites d'une période prédéfinie (une semaine par exemple). Si une partie n'approuve pas le rapport final, elle doit publier un rapport exprimant son désaccord.
- Compte tenu de l'obstruction faite par le gouvernement soudanais aux opérations de l'AMIS, s'assurer que le président soudanais, Omar El Bashir n'est

³ Union africaine, Report of the Secretary-General on U.N. Assistance to the A.U. Mission in the Sudan (General/S/2005/285), 3 mai 2005 [en ligne] http://www.sudantribune.com/article.php3?id_article=9677 ; Union européenne, "Council Joint Action (2005/557/CFSP)" Official Journal of the European Union, L188, 18 juillet 2005, pp. 46-51 [en ligne] http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/oj/2005/l_188/l_18820050720en00460051.pdf; Union africaine, The AU Assessment Mission to Darfur, Sudan 10-22 March 2005: Report of the Joint Assessment Team (PSC/PR/2(XLV)), 22 mars 2005.

pas élu à la présidence de l'U.A., lors du sommet de l'U.A. qui doit se tenir en janvier 2006.

- Dans l'attente d'une décision de passage de la mission sous mandat des Nations unies :
 - Commencer à planifier l'arrivée de troupes supplémentaires au-delà du total de 6 171 hommes de l'AMIS II-R, notamment en vérifiant la disponibilité en personnel auprès des pays qui fournissent des troupes et en discutant avec les bailleurs de la façon dont garantir des ressources logistiques et financières pour soutenir cette nouvelle ampleur donnée à la force.
 - Fournir et déployer de toute urgence des forces de police civile supplémentaires en plus des 1 560 hommes prévus dans l'AMIS II-R pour donner une visibilité accrue et fournir une meilleure protection autour des camps pour personnes déplacées et des villages vulnérables.
 - Evaluer l'impact de la structure actuelle de commandement opérationnel et de contrôle qui opère via le quartier général de la force et de la mission et qui fait concurrence à une structure de commandement et de contrôle linéaire « nationale » (dans laquelle les pays qui fournissent des troupes nomment un commandant national pour superviser les commandants de secteurs qui à leur tour supervisent les bataillons nationaux).

Au gouvernement soudanais

- S'assurer que l'armée et la police soudanaises coopèrent pleinement avec les forces de la Mission de l'Union africaine au Soudan. Déployer au Darfour uniquement des unités des forces armées gouvernementales soudanaises qui soient expérimentées.
- Supprimer immédiatement tous les obstacles au déploiement et aux opérations de l'AMIS en :
 - Facilitant le déploiement et la mise en opération des APC prêtés par le gouvernement canadien, du matériel tactique de soutien aérien et des autres équipements et services requis par l'AMIS.
 - Facilitant les procédures d'entrée pour le personnel de l'U.A. et de ses partenaires et en faisant en sorte qu'un accès plein et sans entrave au Darfour leur soit plus aisé.
 - Soutenant les demandes de l'U.A. en faveur de troupes supplémentaires pour l'AMIS, de policiers civils supplémentaires et de pouvoirs de police pour la police de l'AMIS.

- S'assurant que toutes les forces de sécurité de l'Etat et les forces soutenues par le gouvernement cessent de commettre des violations des droits humains et du droit humanitaire.
- Cessant sans condition de fournir des armes et un soutien logistique, financier ou d'une autre nature à toute milice. Désarmer ces milices.
- Facilitant un accès sûr et sans entrave aux opérations humanitaires en direction de tous les civils ayant besoin d'assistance, partout au Darfour.

Au Conseil de sécurité des Nations unies

- Exhorter les états membres à continuer de fournir à la Mission de l'Union africaine au Soudan des financements, notamment des liquidités suffisantes pour permettre à l'AMIS de protéger efficacement les civils et les opérations humanitaires et à maintenir leur soutien nécessaire en matière de communication, logistique et technique. Adopter rapidement une résolution exigeant que le gouvernement soudanais coopère pleinement avec l'U.A. et la mission de l'AMIS en cours et cesse de mettre des obstacles au déploiement de l'AMIS et à ses opérations.

Aux gouvernements partenaires : les Etats unis, l'Union européenne et ses états membres et les états membres de la Ligue arabe

- Garantir que des fonds suffisants sont alloués au déploiement de l'AMIS-II R, à la réalisation de ses infrastructures et de ses opérations en cours, dans l'attente d'un éventuel changement de statut de la mission. Financer le renforcement très urgent de la mobilité terrestre et aérienne de l'AMIS. Insister pour que le gouvernement du Soudan supprime rapidement et complètement les obstacles au déploiement de l'AMIS, soutienne pleinement l'AMIS et facilite ses opérations.
- Dans l'attente d'une décision sur le passage de la mission sous mandat de l'ONU :
 - Apporter un soutien au projet de troupes supplémentaires au delà des niveaux de l'AMIS II-R, notamment en promettant des ressources logistiques et financières pour soutenir l'ampleur accrue donnée à la force et fournir des hélicoptères d'attaque pour renforcer la capacité de l'AMIS à protéger les civils.
 - Soutenir une extension immédiate et substantielle de la composante police civile de l'AMIS par l'apport d'un soutien logistique et financier et d'une expertise.

Recommandations sur un possible passage sous mandat de l'ONU

Au Conseil de sécurité des Nations unies et au Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine

- S'assurer que le Conseil de sécurité des Nations unies et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine travaillent de façon rapprochée pour développer des plans, sur la base des recommandations contenues dans le rapport d'évaluation à venir de la mission U.A.-O.N.U., afin de garantir une protection durable et à long terme au Darfour, par l'intermédiaire d'une transition probable vers une force mandatée par l'O.N.U.
- S'assurer que toute mission des Nations unies mandatée pour des opérations au Darfour préserve et renforce la capacité à agir de façon ferme pour protéger les civils.
- Si l'AMIS devait se fondre dans la Mission existante des Nations unies au Soudan, s'assurer que toute fusion ne diminue pas le mandat, les tâches, les règles d'engagement ou l'équipement de l'AMIS actuels ou à venir, sauf si ceux-ci sont rendus inutiles par un accord de paix durable.
- Reconnaître qu'une mission au Darfour exige des forces de réaction rapide, des APC, des hélicoptères, notamment de combat et une posture plus ferme que celle actuellement adoptée par la mission des Nations unies au Soudan. Définir de façon appropriée les termes de référence des opérations au Darfour.
- S'assurer que le Département des opérations de maintien de la paix des Nations unies collabore étroitement avec le quartier général de l'U.A. et le personnel de l'AMIS afin de garantir que les prochaines évaluations des opérations de l'AMIS seront pleinement envisagées dans la planification et la mise en œuvre d'une mission des Nations unies au Darfour.

Au gouvernement soudanais

- Si l'Union africaine et le Conseil de sécurité des Nations unies décidaient du passage sous mandat de l'O.N.U. de la Mission de l'Union africaine au Soudan, coopérer pleinement avec les Nations unies dans le déploiement et les opérations des forces sous mandat onusien au Darfour, notamment en acceptant l'inclusion de forces non africaines dans une telle mission.

Aux gouvernements des pays membres des Nations unies et de l'Union africaine

- Apporter une contribution en hommes, équipement, financement et autres ressources à toute mission conduite sous les auspices des Nations unies visant à remplacer la mission de l'Union africaine au Soudan.