

DIRECTIVES SUR LA MÉDIATION DES CESSEZ-LE-FEU



Le Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix (DPPA) joue un rôle central dans les activités de l'ONU en matière de prévention des conflits, de rétablissement et de maintien de la paix. Le DPPA surveille et évalue les évolutions politiques à l'échelle mondiale en vue de détecter et de prévenir les crises potentielles, de désamorcer les conflits et de promouvoir l'adoption de solutions durables. Il offre des services d'analyse multidimensionnelle et opérationnelle, d'assistance électorale et d'appui à la médiation à l'intention du Secrétaire général de l'ONU, aux envoyés spéciaux, aux chefs des missions des Nations Unies concernées, aux bureaux régionaux, aux coordinateurs résidents et aux équipes de pays des Nations Unies dans des situations politiques complexes, afin de faire face aux crises émergentes et de soutenir les capacités nationales de prévention des conflits.

Le Groupe de l'appui à la médiation de la Division des politiques et de la médiation du DPPA est le prestataire de services d'appui à la médiation de l'ensemble du système des Nations Unies. Ses activités consistent notamment à fournir un appui opérationnel dans le cadre des processus de médiation, de facilitation et de dialogue, à renforcer la capacité de médiation des partenaires et à élaborer des directives et des bonnes pratiques en matière de médiation.

© Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix des Nations Unies
Septembre 2022. Tous droits réservés.

Rédigé par le Groupe de l'appui à la médiation de la Division des politiques et de la médiation du Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix des Nations Unies. Le Groupe de l'appui à la médiation remercie toutes les personnes qui ont fourni des conseils et des commentaires précieux tout au long des consultations et du processus de révision de cette publication.

Citation suggérée : Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix des Nations Unies, *Directives sur la médiation des cessez-le-feu*, septembre 2022, <https://peacemaker.un.org/thematic-areas/ceasefires-security-arrangements>

Photo de couverture : *des soldats des forces armées du Front de libération national du peuple khmer prient pour la paix après avoir rendu les armes dans le cadre de la deuxième phase de l'accord de cessez-le-feu. Juillet 1992.* Crédit : service photographique de l'ONU/Pernaca Sudhakaran



Objet des présentes directives

Les cessez-le-feu sont aussi anciens que les conflits armés. L'Organisation des Nations Unies (ONU) et ses partenaires – États Membres, organisations régionales et sous-régionales, chefs de communautés, entités non gouvernementales et locales – ont tous travaillé sur des accords de cessez-le-feu et sur leur mise en œuvre. Uniques en leur genre et spécifiques au contexte, les cessez-le-feu n'obéissent pas à un modèle rigide mais suivent plutôt un ensemble flexible de paramètres techniques, thématiques et politiques.

Les présentes directives ne se veulent pas normatives ni ne remplacent les connaissances techniques nécessaires dont doivent disposer les équipes de médiation. Les médiateurs (étant entendu, pour éviter toute ambiguïté, que le terme « médiateurs » désigne les femmes et les hommes qui agissent en qualité de médiateur) sont encouragés à solliciter ces connaissances supplémentaires lorsqu'ils soutiennent la négociation et la mise en œuvre d'un cessez-le-feu.

Tout en reconnaissant que les cessez-le-feu sont par nature politiques, les présentes directives accordent une attention particulière aux aspects techniques qui influent sur les processus de médiation des cessez-le-feu, tant au niveau conceptuel que pratique. Elles se penchent plus précisément sur les difficultés que posent l'asymétrie et la complexité croissantes des conflits, notamment les dimensions régionales ou internationales de ces derniers.

Compte tenu du large éventail des situations de conflit à travers le monde, elles fournissent un cadre englobant des éléments de base qui peuvent être adaptés à différentes situations. Elles donnent des exemples provenant des quatre coins du monde, tout en se gardant de porter des jugements sur le succès ou l'échec des processus de paix qui y sont illustrés.

Les directives sont conçues pour venir en aide aux hauts responsables et au personnel de l'ONU, aux médiateurs et aux facilitateurs au sein et en dehors de l'Organisation, ainsi qu'à leurs équipes, aux parties au conflit, aux représentants des États et des organisations régionales, aux organisations non gouvernementales nationales et internationales, aux groupes de femmes et à d'autres parties prenantes aux processus de paix.



Désarmement en Côte d'Ivoire

Un ancien combattant montre les munitions qu'il tient dans ses mains. Il est l'une des nombreuses personnes à avoir participé à une opération de désarmement, démantèlement et réintégration, en 2012.

Crédit : service photographique de l'ONU/Patricia Esteve

Avant-propos



Rosemary A. DiCarlo

Secrétaire générale adjointe
aux affaires politiques et à la
consolidation de la paix

**« Les cessez-le-feu
sont une excellente
occasion de jeter
les bases en vue de
pourparlers de paix
ouverts à toutes les
parties prenantes
et exhaustifs. »**

“ Les cessez-le-feu ne visent pas seulement à mettre fin aux combats entre belligérants. Des accords de cessez-le-feu efficaces protègent les civils et permettent l'accès des acteurs humanitaires aux populations vulnérables. D'un point de vue politique, les cessez-le-feu sont une excellente occasion de jeter les bases en vue de pourparlers de paix ouverts à toutes les parties prenantes et exhaustifs.

Lorsqu'ils interviennent dans le cadre d'hostilités – qu'il s'agisse d'une guerre classique opposant deux États ou d'un conflit fragmenté impliquant de multiples acteurs armés – les médiateurs, les parties au conflit, la société civile et les autres parties prenantes peuvent bénéficier d'un savoir-faire technique concret pour préparer, mettre en œuvre et surveiller un accord de cessez-le-feu.

Les présentes directives s'appuient sur la riche expérience des experts et des médiateurs en matière de cessez-le-feu de l'ONU, des organisations régionales, des États Membres et des organisations non gouvernementales nationales et internationales. Elles visent à fournir aux médiateurs, aux parties au conflit et aux autres parties prenantes des connaissances de base sur la médiation des cessez-le-feu, sur les dispositions transitoires de sécurité et sur les mécanismes de surveillance et de vérification d'un cessez-le-feu.

Si chaque médiation de cessez-le-feu a un caractère unique, les outils et les démarches présentés ici peuvent néanmoins servir à renforcer les accords de cessation des hostilités et à soutenir un processus de paix plus durable dans toute situation. J'invite les médiateurs, les parties au conflit et les autres parties prenantes à des processus de paix à utiliser ces directives comme référence lorsqu'ils cherchent à mettre fin à un conflit.

Table des matières

08	LISTE DES ENCADRÉS, DES ILLUSTRATIONS ET DES TABLEAUX
09	LISTE DES ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS
10	CHAPITRE 1.
	TERMINOLOGIE ET TYPOLOGIE DES CESSEZ-LE-FEU
10	1.1 Terminologie
11	1.2 Typologie des cessez-le-feu
11	1.2.1 Cessez-le-feu dans le cadre de processus de paix plus vastes
12	1.2.2 Cessez-le-feu définis par l'objectif
13	1.2.3 Cessez-le-feu définis par le nombre d'acteurs impliqués
14	1.2.4 Autres cessez-le-feu
16	CHAPITRE 2.
	PRÉPARATION DES NÉGOCIATIONS DE CESSEZ-LE-FEU
16	2.1 Principes directeurs
16	2.2 Questions relatives à la planification
16	2.2.1 Fixer des objectifs de cessez-le-feu réalistes
17	2.2.2 Quand et comment obtenir un cessez-le-feu durable ?
19	2.2.3 Compréhension des parties prenantes clés
21	2.2.4 Conception d'un processus de médiation d'un cessez-le-feu
24	2.2.5 Favoriser l'ouverture du processus de médiation de cessez-le-feu à toutes les parties prenantes
25	2.2.6 Traitement des questions liées à la sécurité et à la protection des civils
25	2.2.7 Collaboration et coordination avec les acteurs humanitaires
26	2.2.8 Obtention des ressources financières et humaines nécessaires
30	CHAPITRE 3.
	MÉDIATION DE CESSEZ-LE-FEU OUVERTS À TOUTES LES PARTIES PRENANTES
30	3.1 Pourquoi est-il important que les processus de cessez-le-feu soient ouverts à toutes les parties prenantes ?
30	3.2 Objectifs et cadre politique de la médiation ouverte à toutes les parties prenantes
31	3.3 Ouverture de la médiation des cessez-le-feu
32	3.4 Rôle des médiateurs
33	3.5 Mesures visant à appuyer la participation des femmes et de la société civile
33	3.6 Facilitation de la participation des femmes et de la société civile

36

CHAPITRE 4. MÉDIATION DU CONTENU D'UN ACCORD DE CESSEZ-LE-FEU

36	4.1 Contenu d'un accord de cessez-le-feu
37	4.2 Objectifs, principes et définitions
38	4.3 Définition de la portée géographique d'un cessez-le-feu
38	4.4 Réglementation, gestion et contrôle des forces de combat et des armes
38	4.4.1 Séparation des forces
41	4.4.2 Réglementation, contrôle et gestion des armes
42	4.4.3 Gestion de l'espace aérien et du territoire maritime
42	4.5 Codes de conduite visant à renforcer le respect des règles
43	4.6 Sécurité et protection des civils
44	4.7 Dispositions provisoires et transitoires de sécurité
45	4.8 Dispositions de sécurité définitives
48	4.9 Mines, restes explosifs de guerre et engins explosifs improvisés
48	4.10 Appui logistique des parties au conflit
48	4.11 Notification d'un accord de cessez-le-feu aux parties prenantes

52

CHAPITRE 5. MÉDIATION DU MÉCANISME DE SURVEILLANCE ET DE VÉRIFICATION D'UN CESSEZ-LE-FEU

52	5.1 Principaux éléments et terminologie de la surveillance et de la vérification
53	5.2 Conception d'un mécanisme de surveillance et de vérification de base
55	5.3 Rôles des différents acteurs dans les mécanismes de surveillance et de vérification
55	5.3.1 Tierses parties
55	5.3.2 Société civile et communautés locales
56	5.4 Renforcement de la protection et de la sécurité des civils grâce aux mécanismes de surveillance et de vérification
58	5.5 Résolution des problèmes, règlement des différends et prise de décision dans le cadre des mécanismes de surveillance et de vérification
59	5.6 Technologie et mécanismes de surveillance et de vérification

62

CHAPITRE 6. PRÉPARATION DE LA MISE EN ŒUVRE

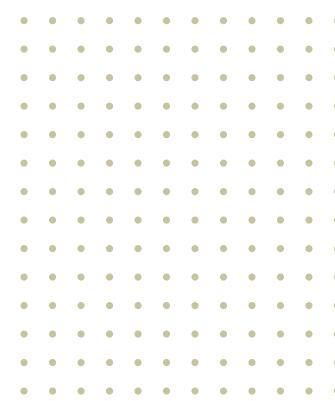
62	6.1 Liens entre les phases de médiation et de mise en œuvre
62	6.2 Priorité à un texte clair et accessible
63	6.3 Clarification du calendrier de mise en œuvre
64	6.4 Compréhension du statut juridique des accords de cessez-le-feu
65	6.5 Estimation des ressources nécessaires à la mise en œuvre

67

CONCLUSION

Liste des encadrés, des illustrations et des tableaux

- 12 **ENCADRÉ 1.** Appel du Secrétaire général des Nations Unies en faveur d'un cessez-le-feu mondial, 2020
- 19 **ENCADRÉ 2.** Mesures de confiance dans le contexte des cessez-le-feu
- 23 **ENCADRÉ 3.** Les tierces parties et l'espace de médiation
- 26 **ENCADRÉ 4.** Préparation des parties aux négociations de cessez-le-feu
- 37 **ENCADRÉ 5.** Principaux éléments d'un accord de cessez-le-feu
- 39 **ENCADRÉ 6.** Modalités de retrait et de redéploiement des forces
- 47 **ILLUSTRATION 1.** Modèle générique de dispositions de sécurité définitives dans le cadre d'un cessez-le-feu définitif
- 54 **ILLUSTRATION 2.** Modèle générique de mécanisme de surveillance et de vérification
- 57 **TABLEAU 1.** Composition des mécanismes de surveillance et de vérification sélectionnés



Liste des acronymes et abréviations

DDR	Désarmement, démobilisation et réintégration
DPPA	Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Forces armées révolutionnaires de Colombie)
ISA	Des dispositions provisoires de sécurité
M/APLS	Mouvement/Armée populaire de libération du Soudan
MINURSO	Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental
OCHA	Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires
TSA	Des dispositions transitoires de sécurité
UNMOGIP	Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan

Chapitre 1

TERMINOLOGIE ET TYPOLOGIE DES CESSEZ-LE-FEU

Le présent chapitre passe en revue la manière dont les cessez-le-feu ont été définis et classés dans différents contextes. Ce faisant, il met en évidence dans chaque cas les implications possibles pour les processus de planification des négociations de cessez-le-feu.

1.1 Terminologie

Les conflits armés, qu'ils soient interétatiques ou intra-étatiques, impliquent généralement deux ou plusieurs parties au conflit, qui peuvent comprendre des composantes armées (ou militaires) et politiques. Dans les présentes directives, le terme « partie au conflit » est utilisé pour désigner exclusivement les acteurs armés qui jouent un rôle officiel dans le cadre des délégations chargées de mener les négociations des processus de cessez-le-feu.

Les termes « cessez-le-feu » et « cessation des hostilités » sont souvent utilisés de manière interchangeable. On considère généralement que les accords de cessation des hostilités sont moins structurés que les accords de cessez-le-feu, lesquels comportent des dispositions plus détaillées sur les objectifs, les échéances, les dispositions de sécurité et les mécanismes de surveillance et de vérification. Quel que soit leur titre officiel, le niveau de détail des accords de cessez-le-feu ou de cessation des hostilités varie considérablement dans la pratique.

Les termes « trêve » et « armistice » désignent eux aussi des situations dans lesquelles les parties au conflit concluent un cessez-le-feu informel ou formel ou conviennent de mettre fin aux opérations militaires. De nombreux autres termes sont également utilisés pour désigner les cessez-le-feu ou la cessation d'hostilités, notamment « normalisation », « stabilisation », « arrêt », « retrait » et « suspension de l'offensive militaire ». Le choix des termes utilisés se fait en fonction des préférences, ainsi que des sensibilités politiques, culturelles et contextuelles liées au conflit. Dans les présentes directives, pour des raisons de commodité et de cohérence, le terme « cessez-le-feu » est utilisé pour englober l'ensemble des accords en la matière.

Il n'existe pas de définition unique et universellement acceptée d'un cessez-le-feu. Dans le cadre des négociations, les parties conviennent de ce qu'implique un cessez-le-feu dans leur contexte. Dans l'ensemble, cependant, on peut s'attendre à ce qu'un accord de cessez-le-feu ait les caractéristiques suivantes :

- constituer un accord formel et écrit entre deux ou plusieurs parties au conflit ;
- définir son objectif et ses liens généraux avec un processus politique ;
- préciser sa date et son heure d'entrée en vigueur (et éventuellement sa durée de validité ou sa date de révision) ;
- définir les zones géographiques dans lesquelles il est applicable ;
- décrire les activités militaires et non militaires interdites et autorisées ;
- définir les modalités de surveillance et de vérification du respect de l'accord par les parties ou, en cas d'impossibilité de surveillance et de vérification approfondies, prévoir des procédures de coordination de base, de règlement des différends et de désescalade entre les parties.

En 2006, le Gouvernement du Burundi et le Parti pour la libération du peuple hutu-Forces nationales de libération (PALIPEHUTU-FNL) sont convenus de définir un cessez-le-feu comme « [I]l'arrêt de tout acte de violence dirigé contre la population civile ; des actes de vengeance, d'exécutions sommaires, de torture, de harcèlement ; de détention et de persécution des civils sur base de leur origine ethnique, croyance religieuse, et/ou affiliation politique ; d'armement des civils ; d'utilisation des enfants soldats ; de violence sexuelle ; de financement ou de promotion des idéologies terroristes ou génocidaires »¹.

Au Libéria, en 1993, le Gouvernement provisoire d'unité nationale, le Front national patriotique du Libéria et le Mouvement uni de libération du Libéria pour la démocratie ont conclu un accord de cessez-le-feu interdisant des actes tels que l'importation d'armes et de munitions, la modification ou l'attaque de positions militaires, le recours à la propagande pour inciter aux hostilités et l'utilisation de mines et d'engins incendiaires.²

1. Accord global de cessez-le-feu entre le Gouvernement de la République du Burundi et le PALIPEHUTU-FNL, 2006, <https://peacemaker.un.org/node/127>.

2. Accord entre le Gouvernement provisoire d'unité nationale du Libéria, le Front national patriotique du Libéria et le Mouvement uni de libération du Libéria pour la démocratie (Accord de Cotonou), 1993, https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/LR_930725_CotonouAgreement%28fr%29.pdf.



Démobilisation en République démocratique du Congo
Un casque des Forces armées de la République démocratique du Congo dans un camp de démobilisation de transit, en 2014.
 Crédit : service photographique de l'ONU/Sylvain Liechti

1.2 Typologie des cessez-le-feu

La présente section présente une vue d'ensemble des différents types de cessez-le-feu en fonction de critères tels que la relation du cessez-le-feu avec le processus de paix plus vaste, l'objectif du cessez-le-feu et le nombre de parties impliquées. Dans la pratique, un cessez-le-feu peut appartenir à plusieurs de ces catégories.

1.2.1 Cessez-le-feu dans le cadre de processus de paix plus vastes

Les cessez-le-feu conclus dans le cadre de guerres civiles ne sont généralement pas des processus autonomes ; ils s'inscrivent plutôt dans un contexte politique plus large. Ils sont donc souvent classés comme cessez-le-feu préliminaires ou définitifs (également dit « permanents ») en fonction de leur relation avec un processus de paix plus vaste.

Cessez-le-feu préliminaires

Un cessez-le-feu préliminaire peut être instauré avant, parallèlement ou après le début d'un processus de paix formel de plus grande envergure, bien qu'il ne constitue pas nécessairement une condition préalable à un processus de paix. Il a généralement pour ambition de réduire la violence, d'atténuer une crise humanitaire, de favoriser un environnement plus propice aux négociations et de tracer la voie vers un cessez-le-feu définitif.

Dans les conflits prolongés, les médiateurs peuvent être confrontés à une série de cessez-le-feu préliminaires défaillants ou fragiles. Dans certains cas, les parties au conflit ou des perturbateurs peuvent chercher à tirer profit d'un cessez-le-feu préliminaire pour renforcer leurs positions sur le terrain. S'ils sont bien conçus, les accords de cessez-le-feu préliminaires peuvent limiter ce risque.

En 2000, les gouvernements de l'Éthiopie et de l'Érythrée ont signé un accord de cessation des hostilités³. Il avait pour objectif de geler le conflit et de mettre en place un espace pour négocier un cessez-le-feu définitif, lequel a été signé en décembre de la même année, dans le cadre de l'Accord d'Alger.

Cessez-le-feu définitifs

Un cessez-le-feu définitif (ou permanent) est généralement le fruit d'un processus politique réussi, au cours duquel les parties sont parvenues à un accord sur tous les aspects des négociations de paix. Il n'est pas nécessairement précédé d'un cessez-le-feu préliminaire.

Un cessez-le-feu définitif traite, entre autres, de dispositions de sécurité plus larges. Dans la plupart des cas, la phase active d'un cessez-le-feu définitif prend fin avec le désarmement ou la démobilisation des forces en présence, mais les dispositions de sécurité qui en découlent peuvent rester en place pendant de nombreuses années après la signature d'un accord. Les cessez-le-feu définitifs sont étroitement liés aux aspects politiques, sociaux et économiques de l'accord de paix plus large.

Le Gouvernement du Soudan et le Mouvement/ l'Armée populaire de libération du Soudan sont convenus d'un cessez-le-feu permanent dans le cadre de l'Accord de paix global de 2005⁴. L'un des chapitres de cet accord fournit une description du cessez-le-feu permanent et des dispositions de sécurité, tandis que son annexe détaillée prévoit les modalités de mise en œuvre.

3. Accord de cessation des hostilités entre le Gouvernement de la République fédérale démocratique d'Éthiopie et le Gouvernement de l'État d'Érythrée, 2000, https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/ER%20ET_000618_AgreementCessationofHostilitiesEthiopiaEritrea%28fr%29.pdf

4. Cessez-le-feu permanent entre le Gouvernement de la République du Soudan et le Mouvement/l'Armée populaire de libération du Soudan (M/APS), 2004, <https://peacemaker.un.org/sudan-cease-fire-splma2004>.

1.2.2 Cessez-le-feu définis par l'objectif

Certains cessez-le-feu peuvent être caractérisés en fonction de leur objectif. Ils peuvent être conçus en vue de répondre à des objectifs humanitaires, de s'appliquer à une zone géographique particulière, d'interdire des attaques spécifiques contre certaines cibles ou l'utilisation d'armes ou de tactiques spécifiques, ou de parvenir à une suspension temporaire des hostilités.

Pauses humanitaires

Le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) définit une pause humanitaire comme une « cessation temporaire des hostilités à des fins purement humanitaires ». L'OCHA souligne également qu'une pause humanitaire nécessite l'accord de toutes les parties intéressées et qu'elle est généralement mise en place pour une période de temps donnée dans la zone géographique particulière où les activités humanitaires doivent être menées⁵. Le droit international humanitaire et les principes qui s'y rapportent sous-tendent tous ces arrangements et donnent des orientations sur la manière dont les négociations y relatives doivent être menées avec les parties intéressées.

Il est préférable que les négociations visant à établir et à mettre en œuvre des arrangements humanitaires soient menées par des acteurs humanitaires, notamment pour s'assurer que l'accent est mis sur les objectifs humanitaires plutôt que sur les objectifs politiques. Si l'on cherche à instaurer une pause humanitaire alors que des négociations en vue d'un cessez-le-feu plus large sont en cours, une coordination étroite des efforts déployés sur les deux fronts peut contribuer à éviter des ambiguïtés en matière d'objectifs, de modalités et de mécanismes de mise en œuvre.

En 2004, le Gouvernement du Soudan, le Mouvement/Armée populaire de libération du Soudan et le Mouvement pour la justice et l'égalité ont signé l'Accord de cessez-le-feu humanitaire sur le conflit du Darfour, un accord renouvelable de 45 jours visant à garantir l'accès de l'aide humanitaire⁶. Les parties ont signé cet accord dans le cadre d'un processus de paix plus vaste.

ENCADRÉ 1. Appel du Secrétaire général de l'ONU en faveur d'un cessez-le-feu mondial, 2020

Le 23 mars 2020, le Secrétaire général António Guterres a lancé un appel en faveur d'un cessez-le-feu mondial immédiat afin de favoriser les conditions d'acheminement de l'aide essentielle, de relancer la voie diplomatique et de soutenir les populations les plus exposées au risque d'infection par le virus de la COVID-19.

L'appel à un cessez-le-feu mondial répondait à des objectifs humanitaires à court et moyen termes, et cherchait en même temps à renforcer l'action diplomatique en faveur de la paix. Il a reçu le soutien de nombreux États Membres de l'ONU, d'une série d'organisations régionales et d'acteurs de la société civile internationale et locale, dont un nombre important d'organisations de femmes. La durabilité de telles trêves humanitaires dépend de la coopération des parties au conflit (et de ceux qui les soutiennent), dont les calculs et les objectifs peuvent s'avérer en contradiction avec ceux de la communauté humanitaire.

Cessez-le-feu géographiques

Les cessez-le-feu géographiques (ou locaux) sont limités à une zone physique, telle qu'une ville, une région, un État ou une province. Bien qu'ils puissent être conçus en vue de gérer une zone de tension, de désamorcer un conflit dans un endroit particulier ou de protéger une population spécifique, ils peuvent aussi constituer une preuve de bonne volonté et démontrer la capacité d'une partie à exercer un commandement et un contrôle efficaces sur ses forces. Ils peuvent en outre aider à déterminer la faisabilité d'un cessez-le-feu à plus grande échelle.

L'une des difficultés auxquelles se heurtent les cessez-le-feu géographiques est la possibilité que les parties au conflit cherchent à redéployer ou à réapprovisionner leurs forces dans des zones situées en dehors de la zone de cessez-le-feu. Les accords peuvent atténuer ce risque s'ils contiennent des dispositions claires en matière d'actions interdites et s'ils établissent un mécanisme de surveillance et de vérification pour superviser la mise en œuvre du cessez-le-feu (voir section 3.5 et chapitres 4 et 5). Les médiateurs et les parties au conflit sont encouragés à examiner la manière dont des cessez-le-feu géographiques pourraient s'inscrire dans le contexte plus large d'un cessez-le-feu national, le cas échéant.

En 2018, l'ONU a organisé des consultations au cours desquelles le Gouvernement du Yémen et les Houthis ont signé l'Accord sur la ville de Hodeïda et les ports de Hodeïda, de Salif et de Ras Issa. Comme son nom l'indique, cet accord de cessez-le-feu concernait une région géographique spécifique du Yémen (le gouvernorat de Hodeïda)⁷

Cessez-le-feu sectoriels

Les cessez-le-feu sectoriels (ou partiels) impliquent généralement des interdictions unilatérales ou convenues mutuellement de cibler certains groupes (tels que la police, les civils, les femmes ou les entités religieuses) ou certaines infrastructures (telles que les réseaux d'approvisionnement en eau ou en électricité, les écoles, les hôpitaux ou les centres de transport), ou encore d'utiliser certaines tactiques ou certains armements (tels que les

5. OCHA, « Glossary of terms: pauses during conflict », juin 2011, <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/dms/Documents/AccessMechanisms.pdf>. Pour plus de détails sur le dialogue humanitaire avec les parties au conflit, voir OCHA, « Humanitarian access », <https://www.unocha.org/themes/humanitarian-access>.

6. Accord de cessez-le-feu humanitaire sur le conflit du Darfour, 2004, <https://peacemaker.un.org/sudan-darfur-humanitarian2004>.

7. Accord sur la ville de Hodeïda et les ports de Hodeïda, de Salif et de Ras Issa, 2018, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/455/87/PDF/N1845587.pdf?OpenElement>.



Un observateur du cessez-le-feu de la Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental regarde à travers des jumelles lors d'une patrouille à Oum Dreyga (Sahara occidental), 2010.

Credit : service photographique de l'ONU/Martine Perret

bombardements aériens, les missiles, l'artillerie, les mortiers ou les mines terrestres). Ils peuvent contribuer à instaurer la confiance ou à signaler un engagement en faveur de la paix à un groupe plus large de parties prenantes. Les médiateurs et les parties au conflit peuvent les utiliser en conjonction avec d'autres accords, tels que les accords de cessez-le-feu géographique (voir encadré 1).

En 2015, les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) ont déclaré, dans le cadre d'un cessez-le-feu unilatéral, que le groupe ne s'attaquerait pas à certaines infrastructures – telles que les pylônes électriques, les oléoducs et les ports – ni aux forces de sécurité nationales. En réponse, le Gouvernement colombien a annoncé une suspension unilatérale des bombardements sur les camps des FARC, ce qui a aidé les parties à instaurer un climat de confiance mutuelle et facilité le processus de paix en cours.

Cessez-le-feu temporaires

Les cessez-le-feu temporaires sont établis pour une durée limitée, au cours de laquelle les parties conviennent mutuellement d'engagements précis, souvent dans une région géographique particulière. Ils peuvent renforcer la confiance entre les parties lorsqu'elles négocient un cessez-le-feu de plus grande envergure.

En 1994, la République du Tadjikistan et l'opposition tadjike sont convenues d'instaurer un cessez-le-feu temporaire et de cesser d'autres actes hostiles, à la frontière entre le Tadjikistan et l'Afghanistan et à l'intérieur du pays, jusqu'à la tenue du référendum sur le projet de nouvelle constitution et des élections présidentielles⁸.

En 2018, le Gouvernement afghan de l'époque et les Talibans ont observé des cessez-le-feu unilatéraux de trois jours à l'occasion de l'Eid al-Fitr.

1.2.3 Cessez-le-feu définis par le nombre d'acteurs impliqués

Un cessez-le-feu entre dans l'une des trois catégories suivantes (cessez-le-feu unilatéral, bilatéral ou multilatéral) en fonction du nombre de parties au conflit qui participent à sa négociation ou à sa déclaration.

Cessez-le-feu unilatéraux

Comme leur nom l'indique, les cessez-le-feu unilatéraux sont déclarés par une seule partie au conflit et non pas à la suite de négociations entre les parties. Ils peuvent avoir une durée indéterminée ou s'appliquer pendant une période donnée, une seule partie ayant la possibilité d'en prolonger la durée. La ou les parties adverses peuvent déclarer des cessez-le-feu unilatéraux réciproques assortis de leurs propres conditions et engagements.

Les cessez-le-feu unilatéraux peuvent faire office de déclarations de bonnes intentions et de mesures de confiance. Ils peuvent être liés à une occasion ou à une activité, comme un festival, une fête religieuse, des récoltes, un processus de paix prévu ou une catastrophe naturelle récente.

En l'absence de détails, de coordination entre les parties et de procédures de surveillance et de vérification, les cessez-le-feu unilatéraux risquent d'être considérés avec suspicion et voués à l'échec. Les médiateurs peuvent encourager les parties à envisager de recourir à ce type de cessez-le-feu dans le cadre d'une démarche progressive, tout en offrant un appui technique et des conseils pour concevoir des cessez-le-feu unilatéraux plus durables, et en proposant des solutions pour étendre ceux qui peuvent déjà être en place.

En 2004, après qu'un tsunami a frappé l'Indonésie, le Mouvement de libération d'Achée a déclaré un cessez-le-feu unilatéral dans le but de faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire. Le Gouvernement indonésien a répondu en instaurant lui aussi un cessez-le-feu unilatéral, garantissant également la sécurité des travailleurs humanitaires.

Cessez-le-feu bilatéraux

Les cessez-le-feu bilatéraux, ou entre deux parties, peuvent être préliminaires ou définitifs et avoir des points communs avec les autres cessez-le-feu décrits dans la présente section.

En 2016, le Gouvernement colombien et les FARC se sont engagés à respecter un cessez-le-feu bilatéral définitif. L'accord précisait la manière dont les FARC déplaceraient leurs forces vers des zones et des camps de normalisation désignés⁹.

8. Accord de cessez-le-feu et de cessation temporaires des hostilités à la frontière tadjiko-afghane et à l'intérieur du pays pendant la durée des pourparlers, https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/TJ_940917_TehranAgreement.pdf.

9. Accord portant cessez-le-feu et cessation des hostilités bilatéraux et définitifs et dépôt des armes entre le Gouvernement national et les Forces armées révolutionnaires de Colombie-Armée populaire (FARC-EP), 2016, <https://peacemaker.un.org/ceasefire-colombia-2016>.

Cessez-le-feu multilatéraux

Les cessez-le-feu multilatéraux sont convenus entre trois parties au conflit ou plus et peuvent être préliminaires ou définitifs. Les éléments à prendre en considération pour instaurer un cessez-le-feu durable et multipartite peuvent inclure la délimitation de zones géographiques, des arrangements pour les zones de contrôle ou d'influence qui se chevauchent et la mise en place de dispositifs de liaison, de communication et de coordination.

En 2000, 19 parties à la guerre civile burundaise – 17 partis politiques et mouvements armés, le Gouvernement du Burundi et l'Assemblée nationale – ont signé l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, accompagné de divers protocoles et annexes. Le troisième chapitre du Protocole III (« Paix et sécurité pour tous ») contient des dispositions relatives à un cessez-le-feu permanent et à la cessation des hostilités¹⁰.

1.2.4 Autres cessez-le-feu

En fonction de leur genèse ou de leur évolution, les types de cessez-le-feu suivants peuvent avoir des points communs avec certains des cessez-le-feu énumérés ci-dessus.

Cessez-le-feu informels

Les cessez-le-feu informels sont des « ententes » ou des arrangements non écrits dans le cadre desquels les parties peuvent convenir de conditions préalables minimales pour éviter les affrontements, généralement pour une durée limitée. Ils peuvent être unilatéraux ou bilatéraux et n'incluent pas nécessairement de surveillance.

En 1914, lors du premier Noël de la Première Guerre mondiale, les troupes britanniques et allemandes ont instauré un cessez-le-feu informel d'une journée, avec échange de cadeaux et un match de football.

Cessez-le-feu de facto

Les cessez-le-feu de facto concernent souvent des conflits « gelés » dans lesquels les deux parties ont obtenu ce qu'elles considéraient possible d'un point de vue militaire, mais où il n'y a pas de clarté sur la façon dont les négociations politiques doivent être menées ni sur la manière de mettre fin à la situation de conflit. Les cessez-le-feu de facto tendent à geler la situation et à gérer un conflit plutôt qu'à de le résoudre.

Les parties se trouvant dans de telles situations sont encouragées à adopter des mesures renforcées de liaison, de communication et de coordination, ainsi qu'un mécanisme de surveillance et de vérification pour instaurer la confiance et prévenir les incidents, étant donné que ces cessez-le-feu peuvent favoriser un statu quo de « ni guerre, ni paix ». La mise en place de telles mesures peut faciliter la recherche d'une solution plus définitive en vue de protéger la population civile, laquelle, à défaut, continuerait de supporter le poids de tout incident persistant.

Un cessez-le-feu de facto perdure à Chypre depuis août 1974 même si les parties n'ont jamais signé d'accord formel de cessez-le-feu bilatéral¹¹. Le statu quo militaire constaté à l'époque par la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre est devenu la norme utilisée pour évaluer si des changements constituaient des violations du cessez-le-feu.

Cessez-le-feu imposés

Les cessez-le-feu imposés sont rares. Ils peuvent être imposés par le Conseil de sécurité des Nations Unies ou par une organisation régionale ou sous-régionale. Pour que les parties se sentent liées par un cessez-le-feu imposé, les entités qui l'imposent doivent généralement exercer une influence sur celles-ci ou représenter un moyen de dissuasion crédible pour les empêcher de le violer. Un cessez le feu imposé peut devenir instable et nuire à la crédibilité de ceux qui cherchent à l'imposer s'il ne repose pas sur une évaluation réaliste du contexte et sur une capacité à suivre son respect par les parties.

Dans sa résolution 2401 (2018), le Conseil de sécurité des Nations Unies a exigé que toutes les parties à la guerre civile syrienne cessent les hostilités pendant une période de 30 jours afin de faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire. Il a précisé que le cessez-le-feu ne s'appliquait pas aux opérations dirigées contre les groupes terroristes, notamment Al-Qaïda et l'État islamique¹².

Dans sa résolution 54 (1948), le Conseil de sécurité des Nations Unies a ordonné un cessez-le-feu inconditionnel à Jérusalem, qui devait entrer en vigueur 24 heures après l'adoption de la résolution. Il a également prescrit à la Commission de trêve de prendre toutes mesures nécessaires à l'exécution de cet ordre de cesser le feu, entre autres actions¹³.

10. Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, 2000, <https://peacemaker.un.org/node/1207>

11. « The Comprehensive Settlement of the Cyprus Problem », 31 mars 2004, https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/Annan_Plan_MARCH_30_2004.pdf

12. Résolution 2401 du Conseil de sécurité des Nations Unies, 2018, <http://unscr.com/en/resolutions/2401>

13. Résolution 54 du Conseil de sécurité des Nations Unies, 1948, <http://unscr.com/en/resolutions/54>

PRINCIPALES DIRECTIVES : TERMINOLOGIE ET TYPOLOGIE DES CESSEZ-LE-FEU

- Les cessez-le-feu instaurés dans le cadre de guerres civiles s'inscrivent normalement dans un contexte politique plus large. Il s'agit rarement de processus autonomes.
- Les cessez-le-feu peuvent être préliminaires ou définitifs. Chaque type de cessez-le-feu dépend d'un contexte donné et implique différentes considérations, activités et démarches de médiation.
- Les cessez-le-feu peuvent être classés en fonction de critères tels que leur objectif (aide humanitaire, zone géographique, secteur, permanence), le nombre de parties impliquées et leur degré de formalité.
- Les différents types de cessez-le-feu décrits dans le présent chapitre ne sont donnés qu'à titre d'exemple ; les médiateurs et les parties au conflit sont encouragés à faire preuve d'innovation en adaptant ces cadres plus vastes à leur contexte particulier. Cette démarche flexible est conçue afin d'aider les médiateurs à gérer les sensibilités terminologiques, qui peuvent refléter des préférences politiques, régionales ou culturelles, poser des problèmes de traduction ou être liées à des facteurs historiques ou à des dynamiques de conflit locales.
- La compréhension des objectifs et des implications des différents types de cessez-le-feu peut aider les parties au conflit et les médiateurs à mieux définir et exploiter les différentes solutions qu'il convient d'examiner dans le cadre d'un conflit donné.



Processus de démobilisation au Burundi

Armes brûlées lors du lancement officiel du processus de désarmement, démobilisation, réhabilitation et réintégration mené sous les auspices des forces de maintien de la paix et des observateurs des Nations Unies, 2004.

Crédit : service photographique de l'ONU/Martine Perret

Chapitre 2

PRÉPARATION DES NÉGOCIATIONS DE CESSEZ-LE-FEU

Le présent chapitre propose des principes et des éléments de planification pour aider à guider les préparatifs des processus de négociation de cessez-le-feu. Il est généralement nécessaire de mettre en œuvre des efforts intenses et durables pour parvenir à un cessez-le-feu. Il peut falloir revoir les hypothèses et les décisions de planification à plusieurs reprises en fonction de l'évolution de la dynamique du conflit sous-jacent.



Négociations en vue d'un cessez-le-feu en Corée
Les officiers de liaison du Commandement des Nations Unies rencontrent des délégués
à Kaesong, en République populaire démocratique de Corée, en 1951.
Crédit : Service photographique de l'ONU

2.1 Principes directeurs

Les *Directives des Nations Unies pour une médiation efficace* décrivent huit principes fondamentaux pour améliorer l'efficacité d'un processus de médiation¹⁴, qui s'avèrent tout aussi pertinents dans le contexte des cessez-le-feu, comme indiqué à la section 2.2. Il s'agit des principes suivants :

- Préparation ;
- Consentement ;
- Impartialité ;
- Ouverture du processus à toutes les parties prenantes ;
- Appropriation nationale ;
- Droit international et cadres normatifs ;
- Cohérence, coordination et complémentarité des activités de médiation ;
- Accords de paix de qualité.

2.2 Questions relatives à la planification

La présente section expose les questions relatives à la planification qu'il convient de prendre en compte pour la médiation d'un cessez-le-feu. Du fait de la constante évolution des conflits, il est conseillé aux médiateurs d'adapter leurs stratégies en conséquence.

2.2.1 Fixer des objectifs de cessez-le-feu réalisistes

L'un des objectifs fondamentaux d'un cessez-le-feu, en particulier dans le cas de conflits intra-étatiques, est de minimiser les risques pour la sécurité et la protection des civils, de l'espace humanitaire et des infrastructures civiles¹⁵. En outre, chaque cessez-le-feu a des objectifs spécifiques au contexte et s'assortit d'une série d'actions que les parties au conflit acceptent d'entreprendre ou de renoncer à entreprendre afin d'atteindre les objectifs principaux.

14. *Directives des Nations Unies pour une médiation efficace*, 2012, https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012%28French%29_0.pdf.

15. Aux fins des présentes directives, le terme « civil » désigne les non-combattants au sens large.

Les cessez-le-feu s'inscrivent toujours dans le cadre d'une situation politique, sécuritaire, économique, sociale et des droits humains plus vaste ; chacun de ces facteurs peut influer sur les réalisations potentielles d'un accord sur les plans techniques et politiques. Une bonne compréhension de ce contexte dynamique – et en particulier de ses aspects politiques – peut aider les médiateurs à travailler avec les parties afin de concevoir un cessez-le-feu doté d'une portée réaliste.

Dans le cas d'un cessez-le-feu préliminaire, le médiateur se concentre en général sur la recherche d'une réduction des niveaux de violence et sur l'instauration d'un climat de confiance entre les parties au conflit, en vue de créer un espace pour des discussions politiques de plus grande envergure. Les parties au conflit peuvent cependant avoir leurs propres objectifs et leurs propres raisons d'accepter un cessez-le-feu préliminaire. Leur degré d'implication dans le processus a des répercussions sur la portée du cessez-le-feu. Par exemple, si les parties acceptent d'instaurer un cessez-le-feu qui a été proposé sans s'être mises d'accord sur la nature des discussions politiques, la portée du cessez-le-feu risque d'être limitée.

Les cessez-le-feu définitifs sont généralement établis dans le cadre d'un processus de paix plus vaste visant à négocier une fin globale au conflit. Les négociations de cessez-le-feu sont donc étroitement liées au cadre convenu relatif aux modalités de négociations de paix plus larges.

Les questions suivantes peuvent s'avérer utiles pour comprendre les positions des parties au conflit et d'autres facteurs contextuels susceptibles d'influer sur la portée d'un cessez-le-feu proposé, en particulier dans le cas d'un cessez-le-feu préliminaire :

- Le cessez-le-feu précède-t-il ou fait-il partie d'un processus politique plus large ? Les détails et les modalités des discussions politiques ont-ils déjà été convenus ? Comment ce cessez-le-feu s'articulera-t-il avec d'autres activités prévues dans le cadre du processus plus large ?
- Des cessez-le-feu ou des processus de paix antérieurs ont-ils échoué ? Dans l'affirmative, quels enseignements concernant les causes et les effets peut-on en retirer ?
- L'objectif du cessez-le-feu est-il géographique, sectoriel ou temporel ? En quoi cela peut-il avoir une incidence sur le conflit ou le processus de paix plus vaste ?
- Quels motifs, intérêts ou autres facteurs peuvent encourager ou empêcher une partie au conflit de s'engager dans des négociations de cessez-le-feu ?
- Les parties au conflit exercent-elles un commandement et un contrôle effectifs sur leurs

combattants ? Quelle est l'étendue et la nature de leur contrôle sur les zones géographiques ?

- Quel est le niveau d'asymétrie politique et militaire dans le contexte donné ? En quoi cela peut-il avoir des incidences sur la capacité des parties à négocier et à mettre en œuvre les possibles dispositions prévues dans le cadre d'un cessez-le-feu ?
- Quels sont les positions ou les intérêts fondamentaux – souvent inexprimés – des parties et quels sont les points communs entre leurs besoins ?
- Le niveau de confiance mutuelle est-il suffisant pour mettre en œuvre le cessez-le-feu, et les garanties de sécurité et d'accès suffisantes pour permettre une surveillance et une vérification significatives ?
- Quels sont les effets différenciés du conflit sur les populations, les femmes, les groupes minoritaires et la société civile – et vice versa ? Dans quelle mesure les violences sexuelles liées aux conflits et les violations graves commises contre des enfants sont utilisées comme des tactiques ? Selon les communautés locales, quelles sont les questions les plus urgentes à traiter dans le cadre d'un accord de cessez-le-feu¹⁶ ?
- Quelles ressources seront nécessaires à la mise en œuvre des dispositions particulières prévues, le cas échéant, dans l'accord de cessez-le-feu ? Qui fournira ces ressources et dans quel délai ?

2.2.2 Quand et comment obtenir un cessez-le-feu durable ?

Chaque conflit présente différentes difficultés et possibilités qui influent sur le respect d'un cessez-le-feu par l'ensemble des parties. En vue de déterminer quand et comment obtenir un cessez-le-feu durable, il convient d'examiner rigoureusement la nature politique des cessez-le-feu, ainsi que les motivations des parties, le contexte politique, sécuritaire, social et économique plus vaste, les effets différenciés du conflit sur les femmes et les hommes et les dynamiques transfrontalières, régionales ou internationales pertinentes. Une analyse du conflit sensible au genre et à l'âge et prenant en compte ces facteurs peut aider les médiateurs à choisir le bon moment pour négocier un cessez-le-feu, y compris par étapes progressives, le cas échéant¹⁷.

Les cessez-le-feu préliminaires sont souvent négociés dans un climat caractérisé par un manque de confiance, à un moment où les parties au conflit peuvent encore s'employer à évaluer les différentes solutions qui s'offrent à elles pour s'engager sur la voie d'un règlement négocié ou rechercher une solution militaire. Comprendre les points de vue des parties peut permettre aux médiateurs de trouver des points d'entrée et de renforcer la motivation des parties à négocier.

16. Le terme « violences sexuelles liées aux conflits » recouvre des actes tels que le viol, l'esclavage sexuel, la prostitution forcée, les grossesses forcées, l'avortement forcés, la stérilisation forcée, le mariage forcé, ainsi que toute autre forme de violence sexuelle d'une gravité comparable, perpétrés contre des femmes, des hommes, des filles ou des garçons, et ayant un lien direct ou indirect avec un conflit. Ce lien peut tenir à plusieurs éléments : le profil des auteurs, qui sont souvent rattachés à des groupes armés, étatiques ou non, y compris des groupes désignés comme terroristes par l'Organisation des Nations Unies ; le profil de la victime, qui souvent appartient ou est soupçonnée d'appartenir à une minorité politique, ethnique ou religieuse persécutée, ou est prise pour cible en raison de son orientation sexuelle ou de son identité de genre, réelle ou supposée ; l'existence d'un climat d'impunité, généralement associé à l'effondrement de l'État ; la présence de phénomènes transfrontaliers (déplacement, traite) ; la violation de dispositions d'un accord de cessez-le-feu. Ce terme englobe également la traite des personnes liée aux conflits à des fins de violence ou d'exploitation sexuelle. Violences sexuelles liées aux conflits – Rapport du Secrétaire général, 2019, <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/wp-content/uploads/2020/07/report/conflict-related-sexual-violence-report-of-the-united-nations-secretary-general/2019-SG-Report.pdf>.

17. L'analyse des conflits tenant compte des questions de genre examine les causes, les structures, les parties prenantes et les dynamiques des conflits et de la paix sous l'angle du genre. « Practical Guidance for Gender-Sensitive Conflict Analysis », https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/Gender-sensitive_Conflict_Analysis_infographic.pdf.

Si les parties acceptent de négocier un cessez-le-feu définitif sans avoir instauré de cessez-le-feu préliminaire, elles choisissent en fait une démarche de « dialogue pendant le combat », dans laquelle les négociations politiques se poursuivent sans accord sur un quelconque type de cessez-le-feu. Dans ces contextes, les médiateurs doivent se tenir prêts à préserver les négociations politiques des répercussions que pourraient avoir d'éventuelles hostilités. Un moyen d'inciter les parties à voir au-delà des événements en cours est d'établir une feuille de route claire pour les pourparlers ; elle peut aider à appréhender les incidents sur le terrain avec plus de recul.

Les médiateurs peuvent également choisir de mettre en œuvre des mesures de désescalade et de renforcement de la confiance adaptées au contexte, en particulier dans le cadre de négociations en vue d'un cessez-le-feu préliminaire (voir encadré 2). Ces mesures, qui réduisent les niveaux de violence et de méfiance, peuvent aider les parties à rester tournées vers l'avenir. Il se peut donc qu'un cessez-le-feu préliminaire formel soit précédé d'une série de mesures informelles ou formelles de désescalade et de renforcement de la confiance, ce qui peut s'avérer utile dans des conflits prolongés où des cessez-le-feu ont échoué par le passé.

Les questions suivantes peuvent s'avérer utiles pour déterminer le moment le plus approprié pour entamer des négociations de cessez-le-feu :

- Les parties ont-elles l'impression qu'aucune d'entre elles ne peut gagner en continuant à recourir à la force, qu'elles se trouvent dans une « impasse » ?
- Existe-t-il des dynamiques régionales ou internationales ayant une forte incidence, positive ou négative, sur cette « impasse » ?
- Les dirigeants de chacune des parties au conflit disposent-ils de l'autorité nécessaire pour rechercher et négocier un cessez-le-feu ?
- Les parties au conflit ont-elles des niveaux de cohésion et de cohérence suffisants au sein de leur hiérarchie pour faciliter la mise en œuvre d'un accord potentiel ?
- Une initiative de cessez-le-feu pourrait-elle contribuer à la fragmentation des parties et, par conséquent, à un environnement de mise en œuvre du cessez-le-feu dans lequel les signataires et les non-signataires continueraient d'opérer dans le même espace géographique ?
- Le cessez-le-feu peut-il être lié à une feuille de route ou à un cadre politique plausible ?
- D'autres facteurs externes et imprévus peuvent-ils aider le médiateur à trouver un terrain d'entente pour un cessez-le-feu (comme une urgence humanitaire, une catastrophe naturelle ou climatique perturbatrice et des risques qu'une telle catastrophe se produise) ?
- Le cessez-le-feu bénéficie-t-il d'un fort soutien de la part des communautés d'accueil au sens large – et plus particulièrement des femmes, des groupes religieux ou des entreprises ?



Processus de cantonnement au Cambodge
Jeunes soldats des Forces armées nationales de libération du peuple khmer, l'une des quatre factions cambodgiennes, avant d'entrer dans le site de cantonnement désigné en 1992.
 Crédit : service photographique de l'ONU/Pernaca Sudhakaran

ENCADRÉ 2. Mesures de confiance dans le contexte des cessez-le-feu

Les mesures de confiance reflètent la volonté d'une ou plusieurs parties de prévenir une escalade évitable, d'instaurer la confiance et de signaler leur intention de prendre part ou de renouveler leur adhésion à un processus. Elles sont généralement utiles tout au long du cycle d'un cessez-le-feu, de la négociation jusqu'à la mise en œuvre. Lorsqu'il n'est pas encore possible de parvenir à un accord sur des questions politiques plus larges, les mesures de confiance permettent de se concentrer sur des questions pragmatiques, concrètes ou opérationnelles, y compris des questions politiques, économiques, humanitaires ou liées à la sécurité. Dans les premières étapes des négociations, les mesures de confiance peuvent jouer un rôle essentiel en réduisant la méfiance et la violence entre les parties au conflit tandis que les efforts en vue d'un cessez-le-feu plus large gagnent du terrain.

La déclaration des mesures de confiance ne peut à elle seule apporter la paix. Elle exige que toutes les parties concernées mènent des actions de suivi assidues et s'emploient à maintenir les mesures de confiance mises en place. De telles mesures peuvent constituer des éléments de base progressifs, procurer des avantages à court terme pour renforcer la confiance envers l'espace de médiation et prévenir les escalades, en particulier dans le contexte d'un cessez-le-feu préliminaire avec des points d'entrée limités. Les mesures de confiance sont plus efficaces lorsqu'elles ne sont pas exprimées, formulées ou acceptées comme des conditions préalables, en particulier si elles sont envisagées avant le début des négociations officielles.

Pour démontrer sa bonne volonté, une partie au conflit peut décider d'adopter des mesures de confiance unilatéralement ou en collaboration avec une ou plusieurs autres parties. Les mesures de confiance suivantes relatives à la sécurité peuvent s'avérer particulièrement pertinentes dans le contexte des cessez-le-feu :

- l'établissement de zones d'exclusion aérienne ;
- l'arrêt de certaines pratiques ou de certains types d'attaques ;
- les ordres donnés pour assurer la protection des civils, par exemple l'interdiction des violences sexuelles liées aux conflits ;
- la libération ou l'échange de prisonniers ;
- la mise en place de lignes téléphoniques d'urgence ou d'assistance disponibles 24 heures sur 24 ;
- des patrouilles mixtes ;
- l'échange de cartes de déploiement ou de plans de patrouille ;
- le dépôt d'armes lourdes ou d'autres matériels ;
- l'arrêt de la pose de mines ;
- les activités de déminage.

En Colombie, les délégations du Gouvernement et des FARC ont mis en œuvre un certain nombre de mesures de confiance unilatérales et bilatérales qui ont progressivement renforcé la confiance mutuelle et la dynamique du processus de négociation. En conséquence, un cessez-le-feu bilatéral et définitif a été inclus dans l'Accord final pour la fin du conflit et la construction d'une paix stable et durable signé en 2016. Les mesures de confiance relatives à la sécurité comprenaient la déclaration unilatérale de cessez-le-feu des FARC en décembre 2014, l'annonce ultérieure par le Gouvernement, en février 2015, de l'arrêt des bombardements sur les positions des FARC et l'accord conclu en 2015 par les parties sur le déminage conjoint dans deux régions de la Colombie.

2.2.3 Compréhension des parties prenantes clés

En recensant les parties prenantes, les médiateurs de cessez-le-feu peuvent mieux évaluer comment et quand entamer le dialogue avec les parties au conflit et les autres acteurs concernés, y compris les parties prenantes locales, nationales, régionales et internationales¹⁸. Les conflits étant en constante évolution, ce type d'analyse exige des mises à jour régulières pour aider les médiateurs à préparer des stratégies de mobilisation et des processus de médiation appropriés et ouverts à toutes les parties. La présente section met en évidence les aspects du recensement des parties prenantes qui revêtent un intérêt particulier pour la médiation d'un cessez-le-feu.

Parties au conflit

Les éléments clés à prendre en compte pour l'analyse des parties au conflit sont les suivants :

• Structures

- L'organisation de toutes les parties au conflit, ainsi que leur composition sociale ou ethnique, leurs stratégies de déploiement, leurs systèmes de commandement, de contrôle et de communication, et les niveaux de coordination de leurs structures politiques et militaires ;
- Les relations entre les structures politiques et militaires du conflit ;
- Les parties et leur possible influence sur les négociations ;

18. Organisation des Nations Unies, « UN Conflict Analysis Practice Note », 13 mai 2016, <https://unsdg.un.org/resources/un-conflict-analysis-practice-note>.

- Les traits distinctifs des dirigeants des parties, les processus par lesquels ils sont sélectionnés et leur éventuelle inscription sur des listes de régimes de sanctions internationaux, régionaux ou nationaux ;
- Les méthodes de recrutement et les principales zones et groupes de recrutement, y compris tout recours au recrutement forcé ;
- Le rôle, l'ancienneté et le pouvoir d'action des femmes présentes dans les structures des parties au conflit, ainsi que les méthodes utilisées pour les recruter ;
- Le rôle des enfants dans les structures des parties au conflit et les méthodes utilisées pour les recruter ;
- La nature du secteur formel de la sécurité et ses relations avec les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.

- **Ressources**

- Les types de systèmes d'armes, de munitions, de véhicules et d'équipements détenus et utilisés par les parties au conflit ;
- Les sources de financement et de soutien ;
- La forme et les modalités du soutien logistique.

- **Modes opératoires**

- La topographie de la zone de conflit (urbaine, rurale ou autre) ;
- La nature et l'étendue du contrôle et de l'influence territoriale des parties ;
- Les relations des parties avec les communautés locales et leur rôle dans la gouvernance locale ;
- Les zones de combat intense et les zones de tension ;
- Les tendances récentes en matière de « victoires et de défaites » sur le champ de bataille ;
- Le recours aux violences sexuelles liées aux conflits (y compris les objectifs, les circonstances, les personnes visées et la prévalence) ;
- Le niveau d'intérêt ou de volonté d'adhérer au droit international sur des questions telles que le ciblage des civils, les violences sexuelles liées aux conflits, la protection des enfants en situation de conflit armé ou la traite des êtres humains ;
- La démarche des parties en matière de sensibilisation du public et de communication, y compris l'utilisation des médias sociaux et des technologies numériques.

- **Motivations et convictions**

- Les situations finales idéales déclarées par les parties ;
- Les méthodes et mesures susceptibles d'accroître le niveau de motivation ou de détermination des parties à prendre part à des négociations de cessez-le-feu ;
- Les perceptions des parties non-étatiques concernant les acteurs étatiques formels et informels et leurs capacités ;

- La nature des liens avec les économies illicites, en cas d'existence dans la région ;
- Les récits qui appuient les positions des parties ;

- **La stratégie de mobilisation et la conception du processus de médiation** ;

- La participation antérieure des parties au conflit à des processus de médiation ;
- Les méthodes utilisées par les parties pour déterminer la composition des équipes de négociation ;
- Les personnes et entités qui ont une influence sur les parties au conflit.

Parties prenantes nationales et locales

Les considérations clés qui peuvent guider l'évaluation des parties prenantes nationales et locales sont les suivantes :

- La présence d'organisations de la société civile et d'organisations communautaires, de groupes de femmes, de groupes de jeunes, de syndicats, d'associations d'entreprises, de groupes confessionnels, de chefs traditionnels et de groupes ou associations universitaires et médiatiques concernés, et la nature de ces organisations ;
- Les réponses apportées face au conflit, en particulier par les organisations de femmes et d'autres groupes de la société civile ou par les communautés locales les plus directement touchées par les hostilités ;
- La perception des groupes de la société civile par les parties au conflit et vice versa ;
- Les niveaux de confiance dans les institutions de l'État ;
- Les relations et points de friction au sein des réseaux de la société civile et entre ces réseaux et les parties au conflit, y compris les niveaux de polarisation ;
- Les menaces potentielles pour la sécurité des organisations de la société civile, des organisations communautaires, des femmes dirigeantes et des autres groupes ou acteurs engagés dans les efforts de paix ;
- Les rôles antérieurs et potentiels des parties prenantes en matière de rétablissement de la paix, de réconciliation et de cessez-le-feu ;
- Les capacités des parties prenantes, leurs sources de financement, leur degré d'indépendance et leur souplesse d'action dans un contexte donné.

Parties prenantes régionales et internationales

L'analyse des parties prenantes régionales et internationales – qui peuvent inclure des États voisins ou éloignés, des organisations régionales ou sous-régionales et des entités ou organisations internationales – peut comprendre un examen des éléments suivants :

- Les positions, intérêts et motivations de ces parties ;
- Le soutien qu'elles apportent aux parties au

- conflict (soutien moral, ressources humaines, soutien technique, sanctuaires territoriaux, soutien financier et en matière d'équipement) ;
- Les rôles qu'elles pourraient jouer pendant les phases exploratoire, de mobilisation, de médiation et de mise en œuvre d'un cessez-le-feu ;
- Les relations entre ces parties ;
- Les liens ethno-sociaux, religieux et idéologiques éventuels qu'elles entretiennent avec les acteurs nationaux impliqués dans le conflit ;
- Leur proximité géographique et degré d'interdépendance économique, dans les secteurs formel et informel ;
- Leurs rôles passés et présents et leur participation à des groupes ou forums formels et informels en soutien au processus de paix.

2.2.4 Conception d'un processus de médiation d'un cessez-le-feu

La plupart des processus de médiation – y compris ceux concernant les cessez-le-feu – comportent plusieurs étapes. Certaines de ces étapes sont informelles, comme le stade précoce des « pourparlers sur les pourparlers », ou pourparlers officieux, tandis que d'autres s'avèrent plus formelles. De manière générale, le processus de médiation d'un cessez-le-feu passe par toutes les étapes suivantes :

- Principaux objectifs ;
- Participants et étendue de leur participation aux négociations ;
- Format et structure de la médiation ;
- Principales questions à examiner par les parties ;
- Établissement des règles de base ;
- Canaux de communication et de sensibilisation auprès des parties prenantes internes et externes ;
- Prise des dispositions nécessaires en matière de soutien financier et logistique.

La conception d'un plan de médiation dépend du type de cessez-le-feu faisant l'objet de la médiation. Par exemple, si un cessez-le-feu préliminaire ne se fait pas dans le cadre d'une orientation politique clairement définie, les médiateurs peuvent être amenés à élaborer un cadre spécifique pour le processus. En revanche, les modalités de médiation pour les cessez-le-feu définitifs suivent généralement le format convenu pour tous les autres volets d'un processus de paix plus vaste.

Lors de la conception d'un processus de médiation, les médiateurs peuvent souhaiter accorder une attention particulière aux éléments suivants, notamment lorsqu'ils cherchent à obtenir des cessez-le-feu préliminaires :

- Méthodes de médiation.** Au cours du processus, les médiateurs peuvent utiliser des méthodes facilitatrices, suggestives ou persuasives. Le choix de la méthode reflète généralement la dynamique contextuelle, le type de cessez-le-feu recherché, la nature des questions négociées, les capacités comparatives des parties au conflit à négocier des questions techniques et le mandat du médiateur (voir encadré 3).

- Format des pourparlers entre les parties.** Les format possibles comprennent les pourparlers directs (face à face), les pourparlers indirects (ou « pourparlers de proximité ») et la navette diplomatique. Le format des pourparlers évolue souvent au fur et à mesure que le processus de négociation progresse. Les pourparlers se font de plus en plus au moyen de plateformes virtuelles ou de solutions hybrides qui combinent les interactions en personne et en ligne, pour autant que toutes les parties y consentent.

Au début du processus, avant que les pourparlers formels ne commencent, les médiateurs prennent généralement part à une série d'interactions séparées et informelles avec les parties et d'autres parties prenantes clés. Cela leur permet de vérifier discrètement les intérêts et les besoins des parties et de déterminer des points de départ potentiels avant d'entamer des négociations formelles. Dans le contexte des cessez-le-feu préliminaires, les médiateurs peuvent avoir besoin de plus de temps pour mettre en place un niveau minimum de confiance – par le biais d'échanges informels et de contacts discrets, si possible – avant de pouvoir entamer des pourparlers directs. Ils peuvent également mettre ce temps à profit pour collaborer avec les entités d'appui à la médiation afin d'organiser des consultations avec des parties prenantes autres que les parties au conflit. Les résultats de ces processus de collaboration peuvent servir de base à la stratégie de négociation formelle.

- Mise en séquence du cessez-le-feu par rapport aux pourparlers politiques.** Dans le cadre des composantes politiques et autres du processus de paix plus vaste, un cessez-le-feu est généralement instauré de l'une des trois manières suivantes :

- Avant la tenue de pourparlers politiques plus larges, en mettant l'accent sur l'obtention d'un cessez-le-feu préliminaire, même si sa durabilité dépend du lancement des pourparlers politiques et des progrès réalisés par les parties ;
- Parallèlement à des pourparlers plus larges, de sorte que les questions politiques ou autres soient négociées en même temps que le cessez-le-feu et que les progrès réalisés dans tous les domaines soient liés entre eux ;
- Au cours de négociations séquentielles qui aboutissent à un accord sur une question à la fois (comme les dispositions politiques, les dispositions économiques, un cessez-le-feu définitif ou la justice transitionnelle), souvent avec la condition que « rien n'est convenu tant que tout n'est pas convenu ».

- Calendrier des réunions.** Un calendrier des réunions peut contribuer à définir clairement la voie à suivre et est susceptible d'atténuer les effets que les actions sur le terrain pourraient avoir sur les pourparlers, en particulier si les parties au conflit « dialoguent pendant le combat ». Les négociations de cessez-le-feu peuvent être menées selon les modalités suivantes :

- une session prolongée ;
- une série de sessions, entrecoupées de pauses, ce qui permet aux parties de communiquer et de consulter leurs mandants ;
- un ensemble plus souple de réunions, en fonction du contexte et de l'évolution du processus.
- **Composition des délégations.** Avant de sélectionner les membres de leur délégation, les parties au conflit décident du nombre de membres et de l'ancienneté requise et tiennent compte de questions telles que la parité entre hommes et femmes. Les médiateurs de cessez-le-feu sont encouragés à clarifier les avantages d'un processus ouvert à toutes les parties prenantes et à faire participer directement et significativement des femmes, en particulier si les représentants des parties au conflit considèrent la médiation du cessez-le-feu comme un domaine réservé aux militaires. Les équipes de négociation ont plus de chances d'atteindre leurs objectifs si elles comprennent des personnes ayant le pouvoir de décision suffisant (voir section 2.2.5 et chapitre 3).
- **Établissement des règles de base.** Les règles de base sont convenues entre les parties, de préférence avant ou au début des premiers échanges. Outre les garanties en matière de sûreté et de sécurité, les règles couvrent généralement des éléments tels que les niveaux de confidentialité, l'échange d'informations, la communication avec les médias, qui pourrait inclure l'utilisation de plateformes de médias sociaux par les membres des délégations ou par des entités qui leur sont associées, la conduite et le comportement, en particulier à l'égard des femmes présentes dans les délégations, le cas échéant, les modalités du processus de médiation, y compris le règlement des différends, la prise de décision, ainsi que les obligations et sensibilités culturelles ou religieuses. En clarifiant les modalités de protection de la confidentialité et de l'information, les médiateurs de cessez-le-feu peuvent apaiser les craintes des parties quant au fait de fournir des informations ou de discuter de questions militaires sensibles, en particulier si celles-ci « dialoguent pendant le combat ».
- **Communication et diffusion des informations auprès des parties prenantes.** La gestion et la diffusion des informations et des communications relatives aux négociations de cessez-le-feu sont essentielles afin de minimiser la désinformation et les autres risques, en particulier dans le cas des cessez-le-feu préliminaires. Des règles de base clairement formulées et convenues d'un commun accord peuvent répondre à certaines préoccupations non seulement lors de négociations formelles, mais aussi lors d'échanges informels ; les médiateurs sont donc encouragés à se pencher sur cette question dans les deux cas.
- **Choix du lieu.** Le choix du lieu de la médiation d'un cessez-le-feu peut s'avérer complexe, en particulier dans le cas de cessez-le-feu préliminaires, notamment parce que ce choix peut avoir une incidence directe sur la sécurité physique des délégations et donc sur leur volonté ou leur capacité de prendre part au processus. Les facteurs clés à prendre en compte pour choisir un lieu sont les suivants :
 - l'acceptabilité du lieu par les parties et les autorités hôtes ;
 - la distance par rapport à la zone de conflit ;
 - la disponibilité et la sécurité des moyens de communication qui permettent aux parties de communiquer avec leurs mandants respectifs ;
 - les garanties de sûreté et de sécurité pendant le transport vers et depuis le lieu ;
 - les sensibilités culturelles ;
 - les besoins logistiques des femmes et des autres membres des délégations, y compris les personnes invitées en tant qu'observateurs.
- **Établissement du programme.** Lors de la négociation d'un cessez-le-feu dans le cadre d'un processus de paix plus vaste, le programme général des pourparlers de paix influe généralement sur celui des négociations de cessez-le-feu. Un programme spécifiquement établi pour les négociations de cessez-le-feu permet que les parties soient mieux guidées par ce qu'elles ont l'intention ou l'espérance d'obtenir grâce au cessez-le-feu. L'obtention d'un accord sur le programme et sur l'ordre dans lequel les questions doivent être négociées constitue une phase clé d'un effort de médiation. Les programmes de négociation de cessez-le-feu, qui reflètent généralement le contenu proposé pour le cessez-le-feu éventuel, s'avèrent plus efficaces pour mettre fin aux hostilités de manière crédible et durable s'ils sont complets et couvrent tous les éléments requis, tout en évitant les lacunes susceptibles de créer de la confusion au stade de la mise en œuvre.
- Dans le cadre de leurs échanges informels préparatoires, les médiateurs peuvent utilement évaluer les domaines dans lesquels les parties sont susceptibles de s'entendre en vue de recommander l'ajout de ces questions au programme. Ils peuvent également veiller à ce que les parties au conflit trouvent un accord sur la manière d'approuver les points du programme qui sont discutés, par exemple en approuvant chaque mesure une à une, au fur et à mesure des négociations, ou en approuvant l'ensemble des mesures une fois qu'elles ont toutes été convenues (« rien n'est convenu tant que tout n'est pas convenu »). Il peut être utile de mettre au clair des questions techniques complexes et d'adopter une démarche progressive ou par étapes, notamment en ce qui concerne les cessez-le-feu préliminaires, qui font souvent l'objet d'une médiation dans des contextes où la confiance n'est pas de mise.
- **Renforcement des connaissances techniques et des capacités de négociation des parties prenantes.** Les médiateurs peuvent évaluer

discrètement les capacités de négociation des parties au conflit au cours d'échanges informels et formels, en gardant à l'esprit qu'il s'agit souvent d'une question sensible et que les parties prenantes peuvent ne pas être conscientes de leurs lacunes ou ne pas être disposées à les reconnaître.

Le soutien au renforcement des capacités a plus de chances d'être efficace s'il est proposé à l'ensemble des parties – y compris les observateurs et les participants de la société civile – de manière transparente et impartiale. Les médiateurs peuvent contribuer à l'efficacité de ce soutien en étant现实ists quant au temps et aux ressources nécessaires pour combler les lacunes en matière de connaissances. Dans certaines circonstances, des entités ou des acteurs autres que le médiateur ou l'équipe d'appui à la médiation sont mieux placés pour assurer le renforcement des capacités, en particulier s'il est destiné à une seule des parties au conflit.

Des ateliers sur les questions techniques et thématiques pertinentes peuvent constituer des outils utiles pour déterminer les options possibles et en discuter, en particulier si toutes les parties sont présentes. Les médiateurs peuvent proposer d'animer personnellement ce type d'ateliers avant et pendant les négociations ou recommander d'autres personnes pour remplir cette tâche. Si des parties au conflit demandent l'assistance de conseillers, les médiateurs sont encouragés à mettre des conseillers à la disposition de toutes les parties prenantes de la façon la plus transparente possible, si les ressources le permettent (voir encadré 4).

- **Rédaction d'un accord de cessez-le-feu.** Les parties peuvent se mettre d'accord sur les modalités de rédaction d'un accord de cessez-le-feu avant même le début des négociations approfondies. Les membres d'un comité de rédaction peuvent être choisis parmi les parties et chargés de suivre de près les négociations afin de recueillir les positions des parties et tout consensus émergeant, selon une méthode convenue. Le comité peut travailler sur un projet au fur et à mesure des négociations, rédiger un texte chaque fois qu'une question a été résolue ou rédiger un projet à la fin des négociations. Quelle que soit la méthode choisie par le comité, le compte rendu des négociations reflète les progrès réalisés et l'accord émergeant, ce qui permet d'éviter tout retour en arrière sur les questions réglées lors des sessions suivantes.

Dans certains cas, le médiateur peut proposer une ébauche, voire un texte de négociation complet qui rend compte de l'essentiel des discussions entre les parties. Compte tenu des implications potentielles de ces modalités pour l'appropriation de l'accord par les parties au conflit, il convient de les envisager avec prudence et de mener des consultations à cet égard. Avant de rédiger le texte de négociation, le médiateur peut proposer différentes solutions, voire des propositions de rapprochement spécifiques pour surmonter les questions difficiles qui se posent au cours des négociations. Bien que les méthodes varient d'un contexte de négociation à l'autre, les médiateurs sont encouragés à s'assurer que toutes les parties ont une bonne compréhension du texte du cessez-le-feu en cours de rédaction.

ENCADRÉ 3. Les tierces parties et l'espace de médiation

Les cadres et les paramètres suivants lesquels les médiateurs cherchent à faciliter un cessez-le-feu entre les parties au conflit peuvent varier considérablement. Par souci de cohérence, les présentes directives utilisent le terme de « médiateur », mais une tierce partie qui soutient des négociations de cessez-le-feu peut jouer divers rôles allant de l'hôte ou de l'organisateur des pourparlers au facilitateur ou au médiateur, avec parfois la possibilité de faire des propositions de fond concernant le cessez-le-feu à proprement parler. Le mandat d'un médiateur peut avoir une portée limitée, par exemple lorsqu'il ne porte que sur les négociations de cessez-le-feu, ou vaste, notamment lorsqu'il couvre la facilitation d'un accord de paix global sur les questions de sécurité, de politique, d'économie et de droits humains.

Les médiateurs – qu'ils représentent ou non l'ONU – opèrent souvent dans un espace politique et de médiation encombré qui peut inclure des envoyés nommés par des organisations régionales, des organisations sous-régionales et des États Membres, ainsi que des médiateurs nationaux ou locaux. Les organisations non gouvernementales nationales et internationales peuvent également participer, soit directement dans le cadre des négociations avec les parties au conflit, soit en coulisse, pour permettre aux parties d'explorer des solutions et des propositions de manière confidentielle. Les médiateurs peuvent donc être amenés à coordonner ces efforts, soit de manière informelle, soit dans le cadre de forums ou de mécanismes spécifiquement créés à cet effet, afin de garantir une vision commune dans un contexte donné. Ces mêmes forums peuvent servir de plateformes pour engager le dialogue avec les parties prenantes internationales sur les questions relatives à la mobilisation des ressources pour la mise en œuvre des accords de cessez-le-feu.

Les médiateurs ne peuvent pas partir du principe que leur mandat vaut acceptation automatique ou constante de la part des parties au conflit, lesquelles peuvent chercher d'autres forums ou facilitateurs en vue d'obtenir un résultat négocié plus favorable. La capacité d'un médiateur à influencer et à guider les discussions sur le cessez-le-feu entre les parties au conflit dépend donc d'un éventail de facteurs contextuels.



Sensibilisation des communautés locales aux dispositions de l'accord de cessez-le-feu relatives au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration (DDR)

Des acteurs de théâtre du Darfour se produisent à El Srief (Darfour septentrional, Soudan) dans le cadre d'activités de sensibilisation en matière de DDR soutenues par l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour, 2011.

Credit : service photographique de l'ONU/Albert Gonzalez Farran

2.2.5 Favoriser l'ouverture du processus de médiation de cessez-le-feu à toutes les parties prenantes

Les processus de négociation d'un cessez-le-feu ouverts à toutes les parties prenantes – en ce sens qu'ils englobent divers groupes et garantissent la prise en compte de leurs besoins différenciés – sont susceptibles de bénéficier d'une plus grande légitimité et d'une meilleure appropriation nationale, de produire des accords de meilleure qualité et de déboucher sur des dispositions de mise en œuvre durables. Les médiateurs ont un rôle important à jouer dans la promotion d'une plus grande ouverture des consultations, des négociations et de la mise en œuvre d'un cessez-le-feu, en particulier s'agissant de la participation des femmes.

D'un point de vue normatif, l'ouverture du processus à toutes les parties prenantes repose sur la reconnaissance du fait que les civils doivent être informés et participer aux efforts de rétablissement et de mise en œuvre de la paix, puisqu'ils subissent le poids du conflit. Les négociations ouvertes à tous donnent aux parties prenantes la possibilité de parler de leurs expériences, de leurs besoins, de leurs préoccupations et de leurs aspirations, ainsi que de prendre part à des décisions menant à un résultat qui réponde aux besoins de tous de façon efficace et durable.

La participation pleine et entière des femmes – ainsi que des jeunes, de la société civile et des groupes minoritaires – aux négociations de cessez-le-feu peut contribuer à faire entrer en ligne de compte tout un éventail important de points

de vue, d'idées, de réseaux et de ressources. En plus de renforcer la durabilité et l'appropriation d'un cessez-le-feu par la communauté, les efforts continus de rétablissement ou de consolidation de la paix déployés par ces groupes peuvent contribuer à la durabilité d'un accord. En recherchant l'ouverture du processus à toutes les parties prenantes, les médiateurs peuvent contribuer à favoriser l'appropriation par les parties prenantes et la responsabilité des parties au conflit.

En amont des négociations en vue d'un cessez-le-feu préliminaire, un médiateur peut utilement informer les parties des avantages qu'il y a à inclure un large éventail de voix et de perspectives, de sorte qu'au moment où les négociations commencent, celles-ci soient préparées au processus et plus disposées à accepter un processus doté d'un caractère et de modalités inclusifs. Les différents forums et formats qui peuvent être utilisés pour encourager un processus plus ouvert sont abordés plus en détail au chapitre 3.

Au Guatemala, une Assemblée de la société civile a été mise en place suite à la conclusion de l'accord-cadre de 1994, dans le but d'institutionnaliser la participation de la société civile au processus de paix entre le Gouvernement et l'Unité révolutionnaire nationale guatémaltèque. L'Assemblée a formulé des recommandations et des orientations non contraignantes, notamment s'agissant du cessez-le-feu et des dispositions de sécurité, et les a transmises au modérateur de l'ONU et aux deux parties⁷⁹.

19. Accord-cadre pour la reprise du processus de négociation entre le Gouvernement guatémaltèque et l'Unidad Revolucionaria Nacional Guatimalteca, 1994, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/033/56/pdf/N9403356.pdf?OpenElement>.

2.2.6 Traitement des questions liées à la sécurité et à la protection des civils

La sécurité et la protection des civils et des infrastructures humanitaires essentielles sont au cœur de toutes les étapes du processus de médiation d'un cessez-le-feu, à commencer par la phase préparatoire, qui implique généralement des échanges informels (voir point 2.2.4). La seule phase préparatoire peut s'étendre sur une longue période au cours de laquelle les médiateurs peuvent être amenés à élaborer un ensemble de solutions adaptées au contexte pour faire face à l'escalade de la violence contre les civils, notamment les femmes, les enfants, le personnel humanitaire et médical, les communautés minoritaires et les populations déplacées par le conflit.

En se posant comme des défenseurs systématiques de la sécurité et de la protection des civils et des infrastructures humanitaires, et en veillant à la responsabilité des parties au conflit pendant les phases de préparation et de négociation formelle, les médiateurs peuvent contribuer à favoriser le respect des normes, des principes et des obligations juridiques pertinents par les parties le plus tôt possible durant le processus de médiation, et pas seulement une fois qu'un accord de cessez-le-feu formel a été finalisé. Ils peuvent également jouer un rôle dans la conclusion d'accords de cessez-le-feu destinés à améliorer la protection et la sécurité des civils, par exemple en veillant à ce que les processus de négociation intègrent la participation des communautés touchées par le conflit.

En général, les médiateurs peuvent mettre au point des stratégies visant à renforcer la sécurité et la protection des civils en faisant ce qui suit :

- Lors des discussions tenues au cours du processus de négociation, favoriser une compréhension globale des différents effets de la violence et des conflits et veiller à ce que les parties au conflit comprennent les droits humains et les questions de genre qui sont liés au conflit ;
- Promouvoir un processus ouvert à tous qui mobilise un ensemble diversifié de parties prenantes – y compris la société civile et les organisations communautaires, les groupes et réseaux de femmes, les organisations de jeunes, et les organismes et acteurs locaux, nationaux et internationaux qui s'occupent des questions humanitaires, des droits humains, de l'égalité femmes-hommes et de la protection de l'enfance ;
- Évaluer les types de violence en présence qu'il convient de combattre, la disponibilité des services pour les victimes de violences, les rôles et les expériences des femmes et des enfants associés aux forces et aux groupes armés, les perceptions des femmes non combattantes associées aux groupes armés et les stratégies envisageables qui permettraient d'assurer la protection des enfants et de prévenir la violence sexuelle ;
- Passer en revue les mécanismes de mise en œuvre de cessez-le-feu et d'accords de paix antérieurs – qui peuvent comprendre des dispositions relatives à l'égalité femmes-

hommes, à la protection des enfants, à la prévention des violences sexuelles liées au conflit et à la protection contre celles-ci – et analyser la mesure dans laquelle les dispositions prises ont été mises en œuvre en tenant compte des questions de genre, afin d'évaluer les lacunes et l'efficacité de ces mécanismes ainsi que leurs liens potentiels avec le contexte et le processus actuels ;

- Examiner les plans d'action et les communiqués existants ou prévus qui ont été signés conjointement par l'ONU et les parties au conflit, et conseiller aux parties de mentionner ces documents et de les reconnaître dans l'accord de cessez-le-feu²⁰ ;
- Recenser les systèmes existants de collecte de données et de gestion de l'information, ainsi que les mécanismes de suivi et d'établissement de rapports²¹ ;
- Évaluer les capacités des autorités locales, infranationales et nationales ainsi que des organisations non gouvernementales à fournir des services aux victimes de violences sexuelles liées aux conflits ;
- Préparer des informations accessibles et contextualisées sur les obligations juridiques internationales de protection des civils contre les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et les violations du droit international humanitaire et du droit international relatif aux droits de l'homme ;
- Planifier à l'avance les mesures à prendre en cas d'événements tels que la démobilisation spontanée ou la libération de femmes combattantes, d'enfants associés à des forces et groupes armés ou de membres de leur famille associés à des forces armées et à des bandes organisées, en particulier pendant les processus de médiation d'un cessez-le-feu dans le cadre d'un conflit prolongé.

2.2.7 Collaboration et coordination avec les acteurs humanitaires

Il est possible de chercher à instaurer et de négocier des pauses humanitaires à n'importe quel stade d'un conflit, avant les négociations en vue d'un cessez-le-feu préliminaire ou définitif ou en parallèle à celles-ci. Dans certains cas, les parties peuvent convenir d'inclure des dispositions humanitaires spécifiques dans les accords de cessez-le-feu.

Il est conseillé aux médiateurs de demander des conseils techniques au coordinateur ou à la coordinatrice humanitaire de l'ONU ou à d'autres acteurs ou réseaux humanitaires, le cas échéant, et de consulter ces personnes, de collaborer et de se coordonner étroitement avec elles. Dans le même temps, les médiateurs peuvent soutenir les objectifs humanitaires en veillant à ce que le programme des négociations inclue la protection des civils et la responsabilité des parties de garantir un accès humanitaire sûr, rapide et sans entrave. Pour ce faire, il convient de rappeler aux parties au conflit les obligations et les responsabilités que leur imposent le droit international humanitaire, le droit international relatif aux droits de l'homme et les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations Unies.

20. La Représentante spéciale du Secrétaire général chargée de la question des violences sexuelles commises en période de conflit a publié plusieurs communiqués sur la prévention de la violence sexuelle liée aux conflits et les moyens de la combattre, y compris des communiqués conjoints avec des parties au conflit.

21. Ces mécanismes peuvent comprendre des dispositifs de suivi, d'analyse et de communication d'informations sur les violences sexuelles liées aux conflits, des systèmes de gestion de l'information sur la violence fondée sur le genre, des mécanismes de suivi et de communication d'informations sur les violations graves commises contre des enfants, des systèmes de gestion de l'information sur la lutte contre les mines et des systèmes communautaires de collecte de données sur la violence et les violations de droits.

ENCADRÉ 4. Préparation des parties aux négociations de cessez-le-feu

L'exercice suivant organisé en trois étapes permet aux médiateurs de préparer les parties au conflit aux négociations et de mieux comprendre leurs points de vue. Tout au long de l'exercice, le médiateur rencontre séparément les parties, dont les travaux restent confidentiels

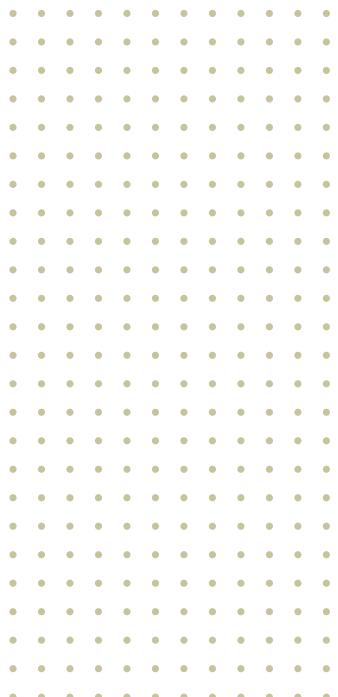
Niveau 1 : résultat optimal. Au cours de cette étape, l'objectif est que chaque partie détermine son résultat idéal du cessez-le-feu – sans prendre connaissance du résultat souhaité par l'autre ou les autres parties.

Niveau 2 : besoins minimaux. Cette étape a pour but de déterminer les éléments nécessaires à mettre en place si le résultat optimal ne peut être atteint. Avec le médiateur, les représentants de chaque partie discutent de leurs besoins minimaux en ce qui concerne le futur cessez-le-feu et déterminent les conditions à remplir pour faire cesser les combats. Mieux connaître leurs besoins minimaux et les différentes manières d'y répondre ou de les protéger aide les parties à faire des concessions sur les aspects qui s'avèrent moins cruciaux à leurs yeux. Ces conversations menées au sein des parties sont généralement difficiles et peuvent nécessiter une facilitation. Le résultat est confidentiel, sauf si les parties décident de le faire connaître en tout ou en partie.

Niveau 3 : point de vue de l'autre partie. Au cours de la troisième étape, une partie réexamine toutes les décisions qu'elle a prises lors des étapes précédents, mais du point de vue de l'autre ou des autres parties. La partie examine son propre résultat optimal du point de vue des autres parties et évalue dans quelle mesure il peut être acceptable aux yeux de celles-ci. Elle répète ensuite cet exercice pour ses besoins minimaux. L'examen de ces options du point de vue de l'autre partie – ce qui peut également exiger une facilitation – peut permettre aux parties de trouver d'autre solutions pour les questions qui risquent de poser problème au cours des négociations.

2.2.8 Obtention des ressources financières et humaines nécessaires

Les processus de médiation ou de facilitation d'un cessez-le-feu sont gourmands en ressources et se poursuivent souvent sur de longues périodes, parfois sans date de fin clairement définie. Il est nécessaire d'allouer des ressources suffisantes à des activités telles que l'établissement et le maintien d'un bureau opérationnel, la mobilisation d'une équipe pour soutenir le médiateur, la facilitation des processus de médiation (ce qui implique des frais de déplacement et de location d'installations), l'organisation du renforcement des capacités des parties au conflit et d'autres parties prenantes, l'offre de services de garde d'enfants et d'autres aides familiales aux membres des délégations, ainsi que le recrutement d'experts. En vue de garder leur tâche principale en vue, les médiateurs ont besoin d'équipes d'appui efficaces composées d'experts thématiques et de conseillers en logistique opérationnelle capables d'effectuer des évaluations et des prévisions régulières, de s'occuper des achats et de gérer les ressources.





Démineurs au travail à Mwanga (République démocratique du Congo), 2007.
Crédit : service photographique de l'ONU/Martine Perret



PRINCIPALES DIRECTIVES : PRÉPARATION DES NÉGOCIATIONS DE CESSEZ-LE-FEU

Questions relatives à la planification

- Intégrer un cessez-le-feu au contexte politique plus large garantit que le cessez-le-feu est lié aux progrès réalisés dans la lutte contre les causes profondes du conflit.
- Pour déterminer quand et comment tenter d'obtenir un cessez-le-feu durable, il convient d'adopter une approche spécifique au contexte, fondée sur une analyse du conflit tenant compte des questions de genre et d'âge, un recensement complet des parties prenantes et une compréhension claire de la relation entre le cessez-le-feu proposé et le processus de paix plus vaste.
- Les conflits étant en constante évolution, ce type de recensement des parties prenantes et d'analyse exige des mises à jour régulières pour aider les médiateurs à préparer des stratégies de mobilisation et des processus de médiation appropriés et ouverts à toutes les parties.
- La nature et la portée de toute mesure de confiance dans le contexte d'un cessez-le-feu doivent dépendre des objectifs visés, qui peuvent être d'instaurer la confiance, de redonner de l'élan à des négociations au point mort ou de soutenir la mise en œuvre. Les mesures de confiance les plus efficaces sont pertinentes, claires, simples et ne constituent pas des « conditions » de négociation.
- Les médiateurs sont encouragés à collaborer et à coordonner les efforts de médiation du cessez-le-feu avec les coordinateurs, les organismes, les Fonds et les programmes humanitaires concernés.
- La gestion et la communication de l'information sont essentielles à tous les stades de la planification et de la mise en œuvre. Les équipes de médiation qui ont la capacité de planifier et de mettre en œuvre la collecte et l'analyse d'informations ainsi qu'une stratégie de communication des informations sont mieux à même d'atteindre l'ensemble de la communauté, y compris les groupes vulnérables et marginalisés.

Conception d'un processus de médiation d'un cessez-le-feu

- La conception d'un processus et d'un plan de médiation dépend du type de cessez-le-feu (préliminaire ou définitif) faisant l'objet de la médiation.
- En discutant des éléments clés de la conception d'un processus avec les parties au conflit, les médiateurs peuvent aider ces dernières à fixer des objectifs réalistes et à dégager un consensus en proposant des solutions et en expliquant les possibilités et les risques qui en découlent.
- Lors de la conception d'un processus de cessez-le-feu, les médiateurs peuvent décider d'accorder une attention particulière aux méthodes de médiation, au format, au lieu, au calendrier et aux règles de base des pourparlers, à la mise en séquence du cessez-le-feu par rapport aux négociations politiques, à l'établissement du programme et au renforcement des connaissances techniques et des capacités de négociation des parties.
- Le renforcement des capacités et la participation des parties sur des questions techniques peuvent ouvrir des voies de médiation, avant même le début des pourparlers officiels. Ces activités aident les médiateurs à comprendre les intérêts, les positions et les besoins minimaux des parties, tout en facilitant l'établissement du programme et la mise en séquence.

- Le soutien au renforcement des capacités est plus susceptible de s'avérer efficace s'il est proposé à toutes les parties de manière transparente et impartiale ; dans certains cas, un médiateur peut reconnaître que d'autres entités ou acteurs sont mieux placés pour fournir ce soutien.
- Dès le début du processus, les médiateurs peuvent permettre aux parties d'entrer en contact avec des experts et des conseillers disposant de connaissances thématiques pertinentes tenant compte des questions de genre et d'âge et d'une connaissance opérationnelle de questions telles que la protection des enfants et les violences sexuelles liées aux conflits. Les parties au conflit peuvent ainsi acquérir les connaissances et les compétences nécessaires pour contribuer à la sécurité et à la protection des civils, en commençant par les phases préparatoires informelles du processus.
- Les médiateurs sont encouragés à s'assurer que toutes les parties ont la même compréhension du texte en cours d'élaboration et que ce texte est conforme aux obligations et aux cadres juridiques nationaux et internationaux applicables. Au début des pourparlers, les parties peuvent convenir de modalités pour la rédaction d'un accord de cessez-le-feu qui fera suite aux négociations et s'employer ensuite à consigner les positions des parties et tout consensus émergeant.
- Les médiateurs – qu'ils représentent ou non l'ONU – opèrent souvent dans un espace politique et de médiation encombré qui peut inclure des envoyés nommés par des organisations régionales, des organisations sous-régionales et des États Membres, ainsi que des médiateurs nationaux ou locaux. Les organisations non gouvernementales nationales et internationales peuvent également participer, soit directement dans le cadre des négociations avec les parties au conflit, soit en coulisse. Les médiateurs peuvent donc être amenés à coordonner ces efforts, soit de manière informelle, soit dans le cadre de forums ou de mécanismes spécifiquement créés à cet effet, afin de garantir une vision commune dans un contexte donné.

Promouvoir la participation, la sécurité et la protection des civils dans les processus de cessez-le-feu

- Les médiateurs ont un rôle important à jouer dans la promotion d'une plus grande ouverture des consultations, des négociations et de la mise en œuvre d'un cessez-le-feu. Les processus de médiation qui associent diverses parties prenantes sont susceptibles de bénéficier d'une plus grande légitimité et d'une meilleure appropriation, d'aboutir à des accords de meilleure qualité et de donner lieu à des dispositions de mise en œuvre durables.
- Les médiateurs peuvent s'appuyer sur les normes internationales, sur le droit international humanitaire, sur le droit international relatif aux droits de l'homme et sur les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies pour encourager la mise en place de mesures de sécurité et de protection des civils. Ils peuvent également recenser les possibilités et les difficultés que posent de telles mesures dans leur contexte spécifique. En outre, les médiateurs sont en mesure de faire comprendre aux parties au conflit qu'elles peuvent renforcer ou restaurer leur légitimité internationale en agissant conformément à des cadres de responsabilité définis.

Réunion du Mécanisme de surveillance du cessez-le-feu et du suivi de l'application des dispositions transitoires de sécurité à Djouba (République du Soudan du Sud)

Les membres du comité discutent du dernier rapport des observateurs sur les violations et des différends entre les signataires, 2016.
Crédit : service photographique de l'ONU/JC McIlwaine



Chapitre 3

MÉDIATION DE CESSEZ-LE-FEU OUVERTS À TOUTES LES PARTIES PRENANTES

Le présent chapitre examine en quoi une plus grande ouverture du processus de cessez-le-feu peut améliorer les perspectives d'un résultat efficace, complet et durable des négociations et des accords concernant le cessez-le-feu. Il met l'accent sur la participation pleine et entière des femmes et présente des solutions innovantes pour concevoir un processus permettant de renforcer l'ouverture du cessez-le-feu.

3.1 Pourquoi est-il important que les processus de cessez-le-feu soient ouverts à toutes les parties prenantes ?

Les cessez-le-feu sont traditionnellement considérés comme une question relevant des forces militaires et de leur personnel, lesquels portent leur attention sur les groupes armés et sur l'arrêt de la violence. Cette approche a souvent réduit le champ des participants en excluant les civils non armés, dont les femmes, malgré le rôle essentiel qu'ils jouent généralement pour persuader les belligérants de s'engager dans des pourparlers de cessez-le-feu. Elle risque de récompenser les parties belligérantes en leur offrant un siège à la table des négociations, tout en incitant involontairement d'autres groupes à recourir à la violence pour parvenir à leurs fins.

L'argument en faveur de l'ouverture de la médiation repose sur l'idée que l'intégration de diverses perspectives sociétales peut contribuer à traiter les causes profondes d'un conflit, à refléter les besoins et les expériences des personnes touchées par la violence et à susciter un sentiment d'appropriation de l'accord au sein des populations locales. L'ouverture peut renforcer la légitimité d'un processus, transformer les relations communautaires, réduire les risques externes et, surtout, accroître la durabilité des résultats.

En outre, comme indiqué au chapitre 2, la sécurité et la protection des civils et des infrastructures qui permettent à ces derniers de vivre et de gagner leur vie sont essentielles à tout processus de médiation ou de négociation d'un cessez-le-feu. Un processus de négociation de cessez-le-feu ouvert à toutes les parties prenantes peut améliorer la sécurité et la protection des civils, notamment en générant un accord qui favorise des résultats tenant compte des questions de genre et d'âge et conformes au droit international humanitaire et au droit des droits humains, qui engage les parties à adopter des dispositions spécifiques sur la sécurité et la protection des civils et qui contienne des modalités de mise en œuvre ouvertes permettant

aux civils – et en particulier aux femmes – de jouer un rôle central dans toutes les dimensions de la mise en œuvre du cessez-le-feu.

En 2003, des femmes musulmanes et chrétiennes du Libéria se sont réunies pour lancer la campagne « Women of Liberia Mass Action for Peace » (Campagne d'action de masse pour la paix des femmes libériennes) afin de faire pression sur les belligérants pour qu'ils négocient. Lors des négociations sur le cessez-le-feu qui ont suivi, à Accra (Ghana), les femmes libériennes ont organisé des sit-in à l'extérieur des salles de négociation et ont refusé de laisser partir les membres des délégations tant qu'un accord n'était pas signé.

Aux Philippines, en 2003, « Women of Liberia Mass Action for Peace », un réseau dirigé par des femmes, a contribué à mobiliser plus de 10 000 personnes déplacées à l'intérieur du pays, qui ont exigé un cessez-le-feu immédiat entre les Forces armées des Philippines et le Front de libération islamique Moro.

3.2 Objectifs et cadre politique de la médiation ouverte à toutes les parties prenantes

Dans le contexte de la recherche d'un cessez-le-feu, l'ouverture du processus à toutes les parties prenantes renvoie à la mesure dans laquelle et à la façon dont les points de vue et les besoins des parties au conflit et des acteurs civils et autres parties prenantes sont présentés et pris en compte dans le processus de médiation et ses résultats.²² La participation des femmes, des réseaux de jeunes et des organisations de la société civile ainsi que des groupes minoritaires sociaux, ethniques, religieux, régionaux et autres constitue un objectif majeur à cet égard. Un processus ouvert à tous n'implique pas nécessairement la participation directe de toutes les parties prenantes aux négociations formelles ; il permet plutôt de faciliter une interaction structurée entre les parties au conflit et d'autres parties prenantes, dans le but d'intégrer diverses perspectives dans le processus de médiation.

22. Les présentes directives s'inspirent de la définition de l'« ouverture du processus à toutes les parties prenantes » donnée dans les *Directives des Nations Unies pour une médiation efficace*, 2012, p. 11, https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012%28French%29_0.pdf.



Symposium sur le thème « Les femmes afghanes : messagères de la paix »
Des femmes afghanes de tout le pays se sont réunies à Kaboul pour discuter de leurs expériences, de leur vision et de leur contribution à la paix dans le pays, en 2017.
 Crédit : service photographique de l'ONU/Fardin Waezi

Les efforts visant à garantir la participation pleine, égale, significative et directe des femmes aux négociations de cessez-le-feu et de paix reflètent la reconnaissance du fait que les femmes représentent au moins la moitié des habitants de la plupart des régions, qu'elles ont un droit inhérent à être représentées dans les décisions qui ont des répercussions sur leur vie, et que la durabilité de tout accord de paix dépend de la mesure dans laquelle les besoins, les expériences et les perspectives des femmes en matière de conflit éclairent le rétablissement de la paix.

L'ONU est consciente de la nécessité d'une participation pleine, égale et significative des femmes au rétablissement de la paix, comme en témoignent les dix résolutions du Conseil de sécurité qui définissent le programme pour les femmes et la paix et la sécurité²³. Dans deux résolutions parallèles de 2016 sur le dispositif de consolidation de la paix des Nations Unies, le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale ont également souligné l'importance d'ouvrir les processus de paix aux organisations de la société civile²⁴.

En outre, la communauté internationale a reconnu le rôle des jeunes dans la promotion et le maintien de la paix et de la sécurité dans les résolutions 2250 (2015), 2419 (2018) et 2535 (2020) du Conseil de sécurité des Nations Unies²⁵. Le document de politique générale intitulé « We Are Here » (2019) appelle à une plus grande participation des jeunes femmes et des jeunes hommes à l'intérieur, autour et en dehors de la salle de négociation afin d'améliorer les chances d'acceptation générale et de durabilité des résultats des processus de paix²⁶. En 2022, la Coalition mondiale sur les jeunes et la paix et la sécurité a établi un plan d'action stratégique quinquennal sur la manière d'atteindre cet objectif²⁷.

3.3 Ouverture de la médiation des cessez-le-feu

Malgré l'acceptation grandissante, au niveau mondial, de la nécessité stratégique et fondée sur les droits d'ouvrir les processus de médiation à toutes les parties prenantes, parvenir à telle ouverture dans une négociation de cessez-le-feu donnée prend du temps et exige un certain discernement politique. Il est donc essentiel de sensibiliser les parties au conflit au principe de l'ouverture de la médiation le plus tôt possible, idéalement avant le début de toute activité de médiation formelle entreprise dans le cadre d'un cessez-le-feu.

La façon d'assurer l'ouverture des négociations de cessez-le-feu dépend du contexte. Pour y parvenir, il convient de prendre en considération les causes et la dynamique du conflit local, les déclencheurs et types de violences, les positions des parties au conflit, les besoins de la population, les objectifs du cessez-le-feu, et les liens potentiels de ces éléments avec les négociations politiques en cours ou envisagées.

Il est important de noter que des négociations préliminaires de cessez-le-feu ouvertes à toutes les parties prenantes peuvent ouvrir la voie à la participation à des activités ultérieures de rétablissement de la paix, notamment en ce que cela permet de déterminer les acteurs qui doivent avoir un siège à la table et dont les avis seront sollicités quant à la conception du processus et l'établissement du programme. Le fait que des négociations de cessez-le-feu soient ouvertes à toutes les parties prenantes ou restreintes à certaines peut avoir des conséquences durables

23. La résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les femmes et la paix et la sécurité, qui appelle à la participation égale des femmes dans les initiatives de rétablissement de la paix, a été la première résolution à reconnaître les effets différenciés des conflits sur les femmes, le rôle des femmes dans la prévention et la résolution des conflits et le droit fondamental des femmes à participer aux processus de paix.

24. La résolution 2282 (2016) du Conseil de sécurité et la résolution 70/262 de l'Assemblée générale soulignent que « l'ouverture est essentielle pour faire avancer les processus nationaux et servir les objectifs de consolidation de la paix des pays si l'on veut faire en sorte que les besoins de tous les groupes de la société soient pris en compte », tout en soulignant que « la société civile peut jouer un rôle majeur pour faciliter les efforts de pérennisation de la paix ».

25. La résolution 2419 (2018) du Conseil de sécurité appelle notamment à une véritable participation des jeunes aux processus de paix formels et informels. Le Conseil de sécurité définit les jeunes comme « toute personne âgée de 18 à 29 ans ». Voir résolution 2250 (2015).

26. Ali Altıok et Irena Grizelj, *We Are Here: An Integrated Approach to Youth-Inclusive Peace Processes*, 2019, <https://www.youth4peace.info/system/files/2019-07/Global%20Policy%20Paper%20Youth%20Participation%20in%20Peace%20Processes.pdf>.

27. Irena Grizelj et Ali Saleem, *We Are in This Together: Operationalizing a Five-Year Strategic Action Plan for Youth-Inclusive Peace Processes*, Global Coalition on Youth, Peace and Security, 2022, <https://www.un.org/youthenvoy/wp-content/uploads/2022/01/YP5-five-year-strategic-action-plan.pdf>.



Activité de sensibilisation organisée par la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud
Une représentante discute du rôle des jeunes, des chefs traditionnels, des représentants des femmes et des fonctionnaires locaux dans la promotion de la paix et de la stabilité à Jonglei, 2012.

Crédit : service photographique de l'ONU/Martine Perret

qui vont bien au-delà de l'arrêt immédiat de la violence, notamment sur l'efficacité des efforts de paix à long terme.

Il peut s'avérer plus difficile de mettre en place une démarche d'ouverture permettant la participation directe des parties prenantes civiles dans le cadre des cessez-le-feu préliminaires, lesquels sont souvent négociés dans un contexte d'escalade de la violence, d'urgence humanitaire et d'absence totale de confiance. En revanche, les cessez-le-feu définitifs, qui prévoient la possibilité de prendre des dispositions plus formelles concernant la participation des parties prenantes, peuvent plus facilement permettre à toutes les parties et à tous les groupes de parties prenantes d'être représentés selon des formats et dans des proportions convenus. Les accords de cessez-le-feu définitifs étant fondamentalement tournés vers l'avenir et comportant en général des dispositions relatives au fonctionnement, à la forme et à la restructuration du secteur de la sécurité, ce type de cessez-le-feu représente une rare occasion d'ouvrir les négociations à toutes les parties prenantes et de faire participer ces dernières à des résultats qui auront des conséquences profondes pour l'ensemble de la société²⁸.

3.4 Rôle des médiateurs

Le principe d'ouverture est un élément central de la tâche de tous les médiateurs. Les médiateurs peuvent envoyer des signaux importants au sein de leur propre équipe et au-delà en faisant participer toutes les parties prenantes à l'analyse, au plaidoyer, à la conception et aux recommandations qui guident un processus de médiation.

Au sein des équipes de médiation, les médiateurs peuvent mettre en œuvre une démarche ouverte tenant compte du genre et de l'âge en veillant

à ce que les femmes occupent des postes de responsabilité et d'influence, en assurant la parité femmes-hommes au sein du personnel, en veillant à ce que tous les membres de l'équipe comprennent bien les questions de genre et d'âge qui sont liées à leurs domaine thématique de spécialisation et en incluant des experts en matière de genre dans l'équipe d'appui à la médiation.

La médiation ouverte à toutes les parties prenantes s'appuie sur une analyse des conflits qui tient compte des questions de genre et d'âge et qui prend en considération les droits humains. Pour bien comprendre les causes profondes d'un conflit donné et des facteurs qui favorisent la violence ou la paix, il est utile de procéder à un recensement complet des parties prenantes dans le cadre de cette analyse, comme indiqué à la section 2.2.3, et de prendre en considération l'ensemble des structures et des dynamiques de pouvoir.

Pour appuyer ces travaux, les médiateurs peuvent collaborer avec des organisations de femmes, des groupes de la société civile et des représentants de victimes de violences sexuelles, ainsi qu'avec des réseaux de jeunes, des groupes confessionnels, des chefs traditionnels, des universitaires et des représentants du secteur privé. L'un des moyens pour ce faire est d'établir des partenariats et d'organiser des consultations régulières afin de garantir la prise en compte des différents points de vue dans le processus de médiation, de préférence le plus tôt possible.

Les médiateurs sont particulièrement bien placés pour veiller à ce que les parties au conflit comprennent les avantages d'une participation directe de la société civile au processus de médiation. Ils peuvent plaider en faveur de la participation directe des femmes aux pourparlers, non seulement en tant que membres des équipes de négociation des parties au conflit, mais aussi, le

28. Roshni Menon, *Gender-responsive Ceasefires and Ceasefire Agreements*, ONU-Femmes, 2021, <https://asiapacific.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20ESEA/Docs/Publications/2021/06/af-Sustaining-Peace-brief-Ceasefires-English.pdf>.

29. Les accords internationaux pertinents comprennent les résolutions 1325 (2000) et 2419 (2018) du Conseil de sécurité des Nations Unies, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Déclaration et le Programme d'action de Beijing, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Déclaration universelle des droits de l'homme.

cas échéant, en tant que membres de délégations indépendantes. Bien que les parties au conflit déterminent en dernier ressort la composition des délégations de négociation, les médiateurs peuvent les encourager à nommer des femmes à au moins un tiers des postes de haut niveau de leur délégation.

Les médiateurs peuvent conseiller aux délégations d'utiliser un langage inclusif pour s'assurer que toutes les dispositions du cessez-le-feu s'appliquent à toutes les parties prenantes. Ils peuvent également conseiller aux parties de démontrer leur engagement à mettre en œuvre un accord qui soit conforme au droit international humanitaire, au droit international des droits humains et aux droits des femmes, par exemple en leur recommandant de citer les accords internationaux et les lois nationales en la matière, à la fois dans le cadre des principes de cessez-le-feu et des dispositions relatives aux mécanismes de surveillance et de vérification²⁹. En outre, les dispositions d'un accord de cessez-le-feu peuvent réaffirmer spécifiquement l'égalité des droits des hommes et des femmes, traiter les besoins différenciés des femmes dans les conflits, prévoir une mise en œuvre de l'accord qui tienne compte des questions de genre et d'âge et garantir la participation des femmes, des jeunes et d'autres acteurs de la société civile dans les mécanismes de surveillance et de vérification du cessez-le-feu, ainsi que dans le cadre d'autres dispositifs provisoires ou transitoires.

3.5 Mesures visant à appuyer la participation des femmes et de la société civile

La participation directe des femmes, des réseaux de jeunes, des groupes de la société civile et d'autres parties prenantes civiles constitue le modèle d'ouverture privilégié, même s'il peut s'avérer difficile à concrétiser ou hors d'atteinte dans certains contextes. Dans les négociations de cessez-le-feu au cours desquelles ces groupes participent activement à la table des négociations, il est plus probable que les besoins spécifiques de ces derniers soient pris en compte, que les causes profondes du conflit soient traitées et qu'un sentiment d'appropriation émerge. Les médiateurs dont le mandat permet d'organiser le processus peuvent prévoir des incitations pour encourager la participation directe, par exemple en introduisant des quotas ou en accordant aux parties au conflit des sièges supplémentaires pour les délégations de négociation devant être occupés par des femmes, des représentants de la société civile ou des délégations indépendantes.

Pour garantir l'ouverture des négociations de cessez-le-feu – ou de tout autre processus de paix –, il faut prévoir plusieurs points d'entrée et des modalités diverses pour la participation des femmes et des acteurs de la société civile. En plus d'appuyer la participation directe de ces groupes aux pourparlers de cessez-le-feu, les médiateurs disposent d'un certain nombre de moyens innovants et multivoies pour s'assurer que les positions des parties au conflit et le processus de médiation lui-même s'appuient sur des points de vues divers. Parmi ces moyens, citons l'organisation de consultations de la société civile,

la création de groupes de travail spécialisés, la formation de conseils consultatifs, l'organisation de forums permettant aux parties au conflit de consulter les acteurs civils, la facilitation de la présence d'observateurs lors des pourparlers, la sollicitation de propositions pour alimenter l'accord, la communication des appels en faveur de la paix des groupes de la société civile aux parties et la possibilité offerte aux groupes de travail des acteurs de la société civile d'examiner l'accord avant qu'il ne soit finalisé.

Une démarche d'ouverture en matière de cessez-le-feu et de dispositions de sécurité peut s'étendre au-delà des phases de médiation et de négociation si des rôles significatifs sont assignés de façon formelle aux femmes et aux groupes de la société civile dans la mise en œuvre d'un accord de cessez-le-feu. Une fois les accords de cessez-le-feu finalisés, les médiateurs peuvent prendre des dispositions pour renforcer plus avant les capacités des femmes et des organisations de la société civile afin de leur permettre d'assumer ces rôles formels d'appui à la mise en œuvre. Donner un rôle central aux femmes et aux représentants de la société civile dans les mécanismes de contrôle et de suivi d'un cessez-le-feu peut permettre à ces acteurs d'offrir des conseils, de poser des questions, de demander des éclaircissements et de rendre les parties plus responsables au cours de la mise en œuvre.

En Syrie, l'ONU a joué un rôle central dans la configuration de la Commission constitutionnelle syrienne et a obtenu que près de 30 % des 150 sièges soient occupés par des femmes. Il convient de noter que la structure tripartite de la Commission a permis qu'un tiers de celle-ci soit composée de représentants de la société civile, dont près de 50 % étaient des femmes.

3.6 Facilitation de la participation des femmes et de la société civile

La participation significative et efficace des femmes et de la société civile dans les négociations de cessez-le-feu exige une planification préalable. Les médiateurs sont encouragés à prendre contact avec des représentants de groupes de femmes, de réseaux de jeunes et d'autres organisations de la société civile le plus tôt possible durant le processus de médiation, notamment au moyen de communications stratégiques adaptées et de campagnes de partage d'informations. Il est donc essentiel d'annoncer les pourparlers et les consultations connexes suffisamment à l'avance.

Les médiateurs peuvent en outre s'employer à faciliter un appui en matière de renforcement des capacités à l'intention des représentants qui participent au processus ou qui pourraient être amenés à y participer. Pour déterminer les conditions concrètes de la participation continue des participants aux pourparlers, les médiateurs peuvent procéder à une évaluation des risques guidée par le principe consistant à « ne pas nuire », afin d'éviter de causer tout préjudice involontaire aux femmes et aux représentants de la société civile.

La sécurité des participants constitue l'une des considérations les plus importantes. Dans plusieurs contextes, des représentantes de la société civile ont fait l'objet de discours haineux et d'autres attaques ciblées, tant en personne qu'en ligne. Il peut s'avérer nécessaire de convenir d'un code de conduite régissant le comportement à l'égard des femmes représentantes, ainsi que de mettre en place des mesures de protection physique ou de sécurité, y compris pour les femmes qui participent à des mécanismes consultatifs ou qui siègent dans des organes techniques.

Les médiateurs peuvent également fournir des services d'appui, tels que l'accès à des indemnités de subsistance appropriées (pour couvrir les coûts du transport local, du billet d'avion, de l'hôtel, des repas, les frais accessoires et autres dépenses), selon les besoins et sur une base égale pour tous les représentants. Une assistance supplémentaire peut consister à fournir des services de garde d'enfants et d'escorte et à programmer les réunions dans des lieux et à des heures permettant de maximiser la participation des femmes. En communiquant régulièrement avec les donateurs qui participent au financement des pourparlers, les médiateurs peuvent contribuer à faire en sorte que les règlements financiers ne limitent pas par inadvertance l'appui logistique d'une manière restreignant la participation.

Les représentants de la société civile qui participent aux pourparlers sur le cessez-le-feu ou à la mise en œuvre d'un accord final peuvent avoir besoin de connaissances techniques spécialisées pour apporter une contribution significative. À cette fin, les médiateurs peuvent proposer des possibilités supplémentaires de renforcement des

capacités, notamment au moyen de stratégies coordonnées avec des partenaires locaux et internationaux qui peuvent proposer des sessions de formation sur mesure. Dans le cadre des ateliers techniques, des méthodes novatrices – telles que l'utilisation des technologies numériques, des modèles de participation hybrides et la mise en relation des représentantes avec des femmes d'autres endroits ayant participé à des négociations de cessez-le-feu – peuvent favoriser l'élaboration de stratégies, la mise en commun d'expériences et la tenue de réunions sur les enseignements tirés de l'expérience.

En mettant à disposition une plateforme permettant aux groupes de femmes et aux organisations de la société civile de rencontrer les délégations des parties au conflit tout au long des pourparlers de cessez-le-feu, les médiateurs facilitent la communication des demandes et des griefs de la population locale tout en faisant pression sur les parties au conflit pour qu'elles finalisent un accord et en donnant un élan en faveur d'un résultat. Ces rencontres peuvent en outre bénéficier de dispositifs organisationnels d'appui, que les médiateurs pourraient également faciliter.

De manière plus globale, il convient de garder à l'esprit que les groupes de femmes et les organisations de la société civile peuvent être confrontés à des obstacles politiques et financiers qui entravent leur capacité à participer aux efforts de médiation. Les médiateurs peuvent apporter leur aide dans ce type de situations en informant les donateurs de la nécessité d'un financement continu, fiable et flexible pour soutenir la participation de tous aux négociations.

Libération d'anciens enfants soldats à Yambio (République du Soudan du Sud)

Des enfants associés au conflit armé ont été libérés par des groupes armés à Yambio, 2018. Les prochaines étapes consisteront à les réintégrer dans la communauté et à leur permettre d'acquérir de nouvelles compétences pour subvenir à leurs besoins.

Crédit : service photographique de l'ONU/Isaac Billy



PRINCIPALES DIRECTIVES : MÉDIATION DE CESSEZ-LE-FEU OUVERTS À TOUTES LES PARTIES PRENANTES

- L'ouverture des négociations de cessez-le-feu peut renforcer les perspectives d'un résultat efficace, global et durable, tout en améliorant les relations avec et parmi les populations locales pendant la mise en œuvre.
- La promotion de la protection et de la sécurité des civils est une fonction combinée d'un processus de négociation de cessez-le-feu ouvert à toutes les parties prenantes, d'un accord qui engage les parties à adopter des dispositions spécifiques sur la sécurité et la protection des civils et des modalités de mise en œuvre participatives permettant aux civils – et en particulier aux femmes – de jouer un rôle central dans toutes les dimensions de la mise en œuvre du cessez-le-feu.
- La participation dans le cadre d'échanges informels avant le début des négociations de cessez-le-feu proprement dites peut jouer un rôle déterminant dans le choix des participants aux pourparlers de paix ultérieurs. Il est essentiel d'aborder dès que possible la question de l'ouverture du processus avec les parties au conflit.
- La participation pleine, égale, significative et directe des femmes aux négociations de cessez-le-feu est fondamentale pour un processus ouvert à toutes les parties prenantes. L'ouverture du processus s'étend également à la participation des réseaux de jeunes, des organisations de la société civile et des groupes sociaux, ethniques, religieux, régionaux ou autres, en fonction du contexte.
- Il peut s'avérer plus difficile d'assurer la participation directe des acteurs civils dans les cessez-le-feu préliminaires que dans les cessez-le-feu définitifs, en grande partie en raison du champ restreint des négociations menées dans le cadre des cessez-le-feu préliminaires et du fait qu'ils sont négociés dans des périodes d'escalade de la violence et de méfiance. Mener des échanges informels avec un large éventail de parties prenantes et prendre en considération les points de vue et les inquiétudes de ces dernières peut contribuer à renforcer l'ouverture du processus à toutes les parties prenantes dans ce type de cas.
- Les médiateurs peuvent informer les parties des avantages d'un processus ouvert à toutes les parties prenantes, démontrer la valeur de la participation des femmes au sein de leurs équipes, fonder leurs travaux sur une analyse tenant compte des questions de genre et d'âge et sur les conseils d'experts en matière de genre, et tenir des consultations régulières avec des groupes de femmes et d'autres acteurs de la société civile.
- Des solutions innovantes en matière de conception de processus peuvent contribuer à renforcer l'ouverture du processus et méritent d'être étudiées. Ces solutions consistent notamment à offrir des incitations aux parties au conflit, par exemple en leur accordant des sièges supplémentaires à la table des négociations, pour autant qu'ils soient occupés par des femmes, à proposer des sièges réservés aux femmes et aux représentants de la société civile dans les négociations, y compris des délégations indépendantes, et à faire un usage stratégique des plateformes numériques.
- Les médiateurs peuvent envisager d'autres solutions en complément de la participation directe des femmes et des représentants de la société civile aux processus de cessez-le-feu. Par exemple, ils peuvent mettre en place des groupes de travail spécialisés, des forums de consultation de la société civile et des conseils consultatifs, faciliter la présence d'observateurs lors des pourparlers, transmettre les exigences de la société civile en matière de paix aux négociateurs et permettre à des groupes de travail de la société civile sur la prise en compte des questions de genre d'examiner le projet d'accord avant sa finalisation.
- Une mise en œuvre des accords de cessez-le-feu ouverte à toutes les parties prenantes est essentielle. L'usage d'un langage inclusif permet de s'assurer que toutes les dispositions du cessez-le-feu s'appliquent à toutes les parties prenantes. Les médiateurs peuvent également encourager les parties à envisager de mettre en place des mécanismes de surveillance et de vérification ouverts à la participation des femmes et des acteurs de la société civile.
- Un appui ciblé peut s'avérer nécessaire pour garantir que les femmes et les représentants de la société civile puissent participer de façon efficace aux négociations de cessez-le-feu. En collaboration avec des partenaires locaux et internationaux, les médiateurs sont bien placés pour permettre aux représentants d'accéder à des conseils techniques, à des activités de renforcement des capacités, à des services de sécurité, au transport, à des services de garde d'enfants, à des compensations financières, à la technologie et à d'autres formes d'appui, selon les besoins.

Chapitre 4

MÉDIATION DU CONTENU D'UN ACCORD DE CESSEZ-LE-FEU

Il n'existe pas de modèle unique d'accord de cessez-le-feu. Le présent chapitre examine certaines des démarches de médiation en ce qui concerne les éléments techniques les plus courants des accords de cessez-le-feu. Il ne veut pas exhaustif, et d'autres questions et d'autres éléments techniques peuvent s'avérer pertinents dans certains contextes.



Des ex-combattants des FARCs se préparent pour un rassemblement, en Colombie, 2017

Crédit : Mission de vérification des Nations Unies en Colombie

4.1 Contenu d'un accord de cessez-le-feu

Selon le contexte, les cessez-le-feu peuvent avoir pour objectif de régler un petit nombre ou un large éventail de questions, telles que les suivantes :

- la protection des civils et des droits humains ;
- le statut des combattants, de leurs armes et de leurs munitions ;
- les dispositions de sécurité provisoires ou transitoires ;
- les dispositions de gouvernance provisoires ou transitoires ;
- la coordination et l'organisation de l'aide humanitaire.

Dans le cadre de l'élaboration d'un programme de base pour les négociations de cessez-le-feu – avec l'appui du médiateur – les parties tentent de parvenir à un consensus au sujet de la portée d'un cessez-le-feu potentiel, des questions à traiter et de leur ordre dans lequel elles seront négociées. Elles conviennent également des modalités relatives à la négociation des questions litigieuses et à la résolution des différends. Le programme initial

convenu pour les négociations de cessez-le-feu donne une orientation générale, mais les parties au conflit peuvent élargir et modifier ce programme tout au long des négociations, à condition que toutes les parties y consentent.

Le format et le contenu final d'un accord de cessez-le-feu dépendent des résultats des négociations sur toutes les questions examinées sur la base du programme initialement convenu entre les parties et éventuellement adapté au cours des pourparlers. Une fois formalisé, un accord de cessez-le-feu qui énonce clairement tous les résultats des négociations, en détail et dans un ordre convenu, contribue à instaurer la confiance et à encourager le respect de l'accord. Un accord a plus de chances d'être durable s'il fournit des informations claires concernant les parties signataires et s'il mentionne les autres parties qui sont associées à ces dernières ou contrôlées par celles-ci, ou qui sont alignées sur leurs positions. Tout au long du processus de médiation, les médiateurs peuvent demander que cette clarté soit apportée à l'accord de cessez-le-feu en cours d'élaboration, y compris en proposant des conseils et un appui technique. L'encadré 5 résume les éléments essentiels d'un accord de cessez-le-feu efficace.

ENCADRÉ 5. Principaux éléments d'un accord de cessez-le-feu

Les éléments suivants peuvent donner plus d'assise à un accord de cessez-le-feu :

- la mention des parties au conflit signataires et de leurs groupes affiliés ou associés ;
- un énoncé clair des principes communs et des objectifs du cessez-le-feu, et la définition des termes utilisés afin de favoriser une compréhension commune (voir section 4.2) ;
- la clarté quant à la délimitation géographique précise des zones de cessez-le-feu, y compris concernant le type et les sources des cartes utilisées à tous les stades des négociations (voir section 4.3) ;
- des modalités de régulation, de contrôle et de gestion des forces, telles que la séparation, le désengagement et le redéploiement des combattants, des armes et des munitions (voir section 4.4) ;
- un code de conduite définissant les activités autorisées et interdites, dans le but de renforcer le respect des règles (voir sections 4.5. et 4.6) ;
- des modalités et mécanismes de surveillance et de vérification, conçus pour permettre un contrôle politique efficace et pour renforcer le respect des règles et la responsabilité (voir chapitre 5) ;
- des mécanismes et modalités de résolution des différends et de désescalade, avec des lignes de communication et de partage d'informations claires (voir chapitre 5) ;
- des dispositions de sécurité provisoires, transitoires et définitives, et leurs liens avec d'autres mécanismes et organes de gouvernance transitoire (voir sections 4.7 et 4.8) ;
- des dispositions relatives à la responsabilité au regard du droit international humanitaire, du droit international relatif aux droits de l'homme et des cadres normatifs mondiaux sur le genre, les violences sexuelles liées aux conflits et les enfants associés aux forces et groupes armés (voir section 3.4) ;
- une annexe contenant un calendrier et un tableau servant de synthèse des obligations des parties au titre de l'accord de cessez-le-feu (voir section 6.3) ,
- la date et l'heure de l'entrée en vigueur du cessez-le-feu ;
- les signatures des parties à l'accord sur le document, afin de créer un sentiment d'engagement contractuel.

4.2 Objectifs, principes et définitions

Parvenir à un accord sur les objectifs, les principes et les définitions d'un cessez-le-feu peut renforcer la confiance entre les parties et donner un élan à la négociation d'autres questions relatives au cessez-le-feu.

Objectifs. Les objectifs d'un cessez-le-feu définissent le contexte de celui-ci, ses finalités militaires, politiques, humanitaires, sociales ou économiques, et la manière dont il s'inscrit dans le cadre d'un processus de paix plus vaste. Un cessez-le-feu préliminaire peut avoir des objectifs généraux tels que la création d'un climat propice à un processus de paix politique. Les cessez-le-feu définitifs, qui s'inscrivent principalement dans le cadre de processus de paix globaux, ont généralement pour objectif de mettre un terme définitif à un conflit et de parvenir à une résolution globale en démantelant ou en réformant tout ou partie des structures de sécurité impliquées dans les hostilités.

Principes. Les principes d'un cessez-le-feu constituent les lignes directrices qui guideront le cessez-le-feu et sont une expression de la bonne volonté des parties et de leur engagement envers un ensemble de valeurs acceptées mutuellement.

Les discussions et les négociations sur les principes permettent aux médiateurs d'établir un niveau minimum de consensus et de confiance entre les parties au conflit avant d'aborder des questions d'ordre opérationnel plus délicates. En plaident en faveur des principes pertinents, les médiateurs peuvent susciter l'engagement des parties en faveur du droit international humanitaire, du droit international relatif aux droits de l'homme et des cadres normatifs internationaux (par exemple, en matière de genre, de protection de l'enfance et de violences sexuelles).

Définitions. Dans l'ensemble, les termes techniques utilisés dans les accords de cessez-le-feu n'ont pas de définition universellement acceptée. En fonction des préférences régionales, culturelles ou linguistiques, les parties au conflit et les médiateurs peuvent, dans une situation donnée, utiliser différents concepts de manière interchangeable ou attribuer une autre signification à un terme donné. Les médiateurs peuvent contribuer à renforcer une compréhension commune des questions traitées en encourageant les parties au conflit à élaborer et à mettre à jour régulièrement un glossaire des termes convenus. Cette source de référence constitue une norme au regard de laquelle les parties et les médiateurs peuvent évaluer la conformité d'un texte traduit ; elle permet également d'éviter toute ambiguïté au cours de la phase de mise en œuvre.

4.3 Définition de la portée géographique d'un cessez-le-feu

Pour être efficace, un cessez-le-feu doit être clair et faire l'objet d'un accord sur les zones géographiques auxquelles il s'applique. Il est possible d'utiliser des informations et des technologies géospatiales³⁰ pour obtenir des détails et des éléments de contexte concernant les environnements naturels et bâties dans lesquels un conflit a eu lieu. Les cartes et l'imagerie (images par satellite et photographies aériennes) peuvent également s'avérer utiles pour mieux connaître la situation et résoudre les problèmes grâce à une visualisation réaliste. Le type, l'échelle et la source des cartes éventuellement mentionnées dans le texte de l'accord et utilisées pendant la phase de mise en œuvre doivent faire l'objet d'un consentement mutuel. Une « carte de planification » commune, qui peut être mise à jour sur la base d'informations vérifiées émanant des parties, constitue un outil utile pour faciliter les discussions techniques et la coordination commune.

4.4 Réglementation, gestion et contrôle des forces de combat et des armes

La réglementation, la gestion et le contrôle des forces de combat et des armes peuvent se faire selon un éventail de modalités. Bien qu'un cessez-le-feu vise à « rompre le contact » entre les forces afin de réduire les risques d'incidents ou d'aggravation du conflit, il n'exige pas nécessairement la séparation ou le déplacement de toutes les forces. Dans certains cas, les forces peuvent être « figées » à leurs dernières positions connues ou tenues ; dans d'autres, un cessez-le-feu peut exiger la séparation physique des forces (par exemple, progressivement le long des lignes de front).

Les parties peuvent utiliser différents termes pour décrire la gestion des forces, notamment : *désengagement, retrait, redéploiement, démarcation des zones de contrôle ou d'autres zones, rassemblement, cantonnement et concentration de forces*. Le choix des termes dépend de facteurs culturels, régionaux et contextuels ; certains termes peuvent s'avérer politiquement ou culturellement sensibles dans certains contextes. Un accord entre les parties sur les définitions est essentiel pour garantir la clarté des mesures prévues qui sont associées à chaque terme (voir section 4.2). Pour garantir une bonne compréhension, les accords de cessez-le-feu décrivent les modalités d'un point de vue technique, en utilisant des termes convenus.

Bien que les médiateurs puissent limiter les malentendus en suggérant aux parties de normaliser la terminologie, le calendrier de toutes les mesures liées au mouvement et au contrôle

des forces de combat s'avère inévitablement et éminemment politique et symbolique. Dans le cadre de l'examen des modalités envisageables pour la gestion des forces et des combattants, les médiateurs peuvent conseiller aux parties d'évaluer les conséquences potentielles de ces modalités pour les communautés locales et les femmes, en particulier dans les contextes où les taux de violences sexuelles liées au conflit sont élevés.

Les sections 4.4.1 à 4.4.3 fournissent un aperçu des éléments clés en matière de séparation des forces. Elles mettent en exergue les questions importantes dont les médiateurs doivent tenir compte en matière de gestion des combattants, des armes, de l'espace aérien et du territoire maritime.

4.4.1 Séparation des forces

Séparation des forces. La rupture du contact direct entre les forces est communément appelée « séparation des forces ». Dans le cadre de cette séparation, les forces peuvent adopter des positions ou des postures défensives, ou se placer hors de la ligne directe de tir ou de la portée de certains systèmes d'armes. La séparation des forces implique un mouvement soigneusement orchestré et échelonné des troupes d'un lieu géographique à un autre, parfois axé uniquement sur des lieux d'intérêt spécifiques plutôt que sur l'ensemble du théâtre du conflit. Comme indiqué ci-dessus, les parties peuvent utiliser le désengagement ou d'autres termes pour désigner la séparation des forces, en fonction de leurs préférences et de leurs sensibilités politiques.

Retrait. Dans le contexte des cessez-le-feu et des modalités de désescalade, le retrait fait souvent référence à une retraite des forces d'une position offensive ou orientée vers l'avant à une position ou une attitude moins menaçante. Ce processus peut constituer une mesure isolée ou faire partie d'un plan de désengagement de plus grande envergure. Pour qu'un cessez-le-feu ait plus de chances d'être durable, il est préférable de s'assurer que les parties négocient et conviennent des modalités de retrait – et que l'accord prévoie des dispositions claires pour expliquer les étapes correspondantes – plutôt que de convenir qu'un accord sera trouvé plus tard, en particulier dans le cas d'un cessez-le-feu préliminaire (voir encadré 6).

Redéploiement des forces. Sous l'angle du cessez-le-feu, le redéploiement consiste à déplacer des forces d'une position tactique à une autre. Cette modalité permet également d'instaurer une zone de séparation claire entre les forces, qui peut être surveillée, si nécessaire. Lors du choix des zones géographiques de redéploiement, les parties tiennent compte des aspects du terrain, tels que la topographie, l'accessibilité et la possibilité de se défendre en cas d'attaque (voir encadré 6). En consultant les parties avant la finalisation des plans de redéploiement, les médiateurs peuvent souligner la nécessité de prendre en compte les effets possibles du redéploiement sur les communautés locales.

30. Pour plus d'informations, veuillez consulter le site Web <https://www.un.org/geospatial/> ou écrire à l'adresse suivante : geospatial@un.org.

ENCADRÉ 6. Modalités de retrait et de redéploiement des forces

Le retrait et le redéploiement des forces sont généralement très organisés et peuvent comporter les mesures suivantes, à condition que les parties au conflit y consentent :

- l'inventaire des positions géographiques occupées par chaque partie et des types d'armes et d'équipements déployés ;
- la détermination des zones de rassemblement préliminaires, des autres zones de défense ou de redéploiement et des sites de cantonnement, en tenant compte des conséquences possibles pour les communautés locales et les infrastructures critiques ;
- la planification et la gestion globales du mouvement des forces, qui s'appliquent à des aspects tels que le repérage et la protection des itinéraires, les communications, le partage de l'information, l'information du public, le calendrier et les procédures de mouvement ;
- le recensement des itinéraires, des zones de redéploiement et des protocoles de sécurité prévus aux fins de la régulation, du contrôle ou du redéploiement des armes (voir section 4.4.2) ;
- les procédures de communication et de notification (« lignes directes ») pour les réponses aux actions ;
- des activités de surveillance et vérification, avec l'allocation des ressources nécessaires (voir chapitre 5).

Démarcation. Le risque d'affrontement est plus élevé lorsque les zones de contrôle ou de gouvernance des parties au conflit coïncident, se chevauchent ou sont mal définies. La démarcation (appelée « délimitation » dans certains contextes) des frontières ou des zones facilite la séparation des forces et détermine les forces qui peuvent opérer dans une zone spécifique. Les parties au conflit s'accordent sur les critères généraux et les modalités de la démarcation durant les négociations. Un mécanisme efficace de surveillance et de vérification peut renforcer la durabilité des dispositions prises en matière de démarcation (voir chapitre 5). Dans le cas d'un cessez-le-feu préliminaire qui vise à « geler » le conflit et à créer un espace pour un processus politique, la séparation des forces peut être limitée ou progressive.

Établissement de zones. Dans le contexte de la médiation d'un cessez-le-feu, les zones peuvent être considérées comme des aires géographiques distinctes qui sont clairement définies ou délimitées à l'aide de caractéristiques du terrain ou de lieux facilement repérables. Les zones servent de barrières fictives entre les parties au conflit. Si les parties conviennent d'établir une zone, l'accord de cessez-le-feu fixe généralement des règles sur des aspects tels que l'accès des parties, les activités autorisées et interdites, et la fourniture de services aux populations concernées. Ces règles régissent généralement les zones et définissent leur objectif. Les types de zones les plus courants sont les suivants :

- les zones tampons ou démilitarisées, également appelées zones d'exclusion, où la présence de personnel et d'équipements militaires est interdite ;
- les zones restreintes, où certains types d'armes ou d'activités sont interdits ou limités ;
- les zones de coordination, où les mouvements de forces doivent être annoncés et coordonnés, généralement par l'intermédiaire d'une commission de cessez-le-feu ou d'autres mécanismes mis en place pour superviser le cessez-le-feu.

La zone démilitarisée située sur le 38^e parallèle entre la République populaire démocratique de Corée et la République de Corée constitue peut-être la plus célèbre de ces zones. Établie par les dispositions de l'Accord d'armistice coréen de 1953, elle s'étend sur 250 km de long et environ 4 km de large³¹.

Au Sahara occidental, la ligne de cessez-le-feu entre le Maroc et le Front POLISARIO est formée par un mur de sable, ou berme, de part et d'autre duquel se trouvent trois zones dans lesquelles les activités sont interdites ou restreintes : une zone tampon, une zone restreinte et des zones soumises à des restrictions limitées. Ces zones et leur alignement géographique sont définis dans un accord militaire qui a été signé en 1991 par les deux parties avec l'appui de la Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (MINURSO). La zone tampon démilitarisée (5 km de large) est interdite aux forces armées. Dans la zone restreinte (30 km de large), les tirs d'armes, le renforcement, le redéploiement et le déplacement de troupes et d'équipements, l'amélioration des infrastructures de défense et les vols d'aéronefs militaires sont interdits. Dans les zones soumises à des restrictions limitées, la plupart des activités militaires habituelles sont autorisées, tandis que les activités suivantes sont interdites : le renforcement des champs de mines existants, la pose de nouveaux champs de mines, la concentration de troupes, la construction de nouveaux quartiers généraux, de casernes ou d'installations de stockage de munitions, et l'organisation d'exercices militaires sans notification préalable à la MINURSO.

Rassemblement des forces. Le fait de regrouper des combattants dans une zone géographique ou un lieu est connue sous le nom de rassemblement des forces et a souvent un lien avec la séparation des forces. Les accords de cessez-le-feu qui prévoient ce type de mouvement de troupes précisent non seulement le nombre de

31. Convention d'armistice (Corée), 1953, https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/KP%2BKR_530727_AgreementConcerningMilitaryArmistice.pdf.

combattants à rassembler, l'emplacement précis et les modalités de sélection de ces zones, mais aussi les types d'armes qui peuvent faire partie d'un plan de rassemblement.

Les lieux associés au rassemblement des combattants peuvent être appelés zones de rassemblement, zones de concentration ou sites de cantonnement, tandis que l'action de rassembler les combattants est tout autant appelée rassemblement, concentration, casernement ou cantonnement. Les médiateurs peuvent clarifier les choses en s'assurant que toutes les parties sont d'accord sur la terminologie choisie.

Parmi les facteurs à prendre en compte lors des discussions sur le rassemblement de forces figurent le nombre et le type de zones de rassemblement qui pourraient être nécessaires, l'accessibilité de ces zones pour les communautés locales, leur distance par rapport à celles-ci et les effets prévus du rassemblement sur les communautés locales, les modalités d'appui logistique, les activités autorisées et interdites, ainsi que la gestion des armes et des munitions dans ces zones. Dans certains cas, les accords de cessez-le-feu contiennent des dispositions précisant les critères de sélection des sites de rassemblement, voire les emplacements convenus d'un commun accord ; dans d'autres, les parties conviennent de reporter ces discussions à la phase de mise en œuvre, bien que cela puisse entraîner des retards dans le processus de rassemblement.

Médiation de la séparation des forces. Le symbolisme associé à la séparation des forces – en particulier concernant l'abandon du contrôle territorial et l'acceptation de restrictions à la liberté d'action – fait de ce processus une entreprise extrêmement délicate. Une médiation efficace du désengagement implique une évaluation des garanties politiques, économiques et de sécurité plus vastes que les parties au conflit peuvent demander en contrepartie de leur participation au processus. Dans certains cas, le désengagement s'avère plus acceptable pour les parties s'il s'effectue progressivement et s'il est assorti de garanties politiques et de mesures de confiance pertinentes. Il est également possible d'instaurer la confiance nécessaire au désengagement grâce à la mise en place de mécanismes conjoints de surveillance et de vérification dans lesquels toutes les parties au conflit sont représentées (voir chapitre 5).

Au cours des négociations et de la mise en œuvre de la séparation de forces, les parties peuvent être amenées à fournir des informations sur leurs armes, leurs équipements, ainsi que sur les effectifs et l'emplacement de leurs forces. Dans cette éventualité, il peut être utile que les médiateurs attirent l'attention sur la nécessité de mettre en place un tel mécanisme conjoint dès le début des négociations, car les parties sont généralement réticentes à communiquer des informations militaires aussi sensibles. Dans ce cadre, il appartient aux médiateurs d'évaluer en permanence la volonté de coopération des parties et de déterminer dans quelle mesure les informations qu'elles fournissent peuvent



La Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre surveille la zone tampon, 2021
Crédit : service photographique de l'ONU/Luboš Podhorský

être vérifiées dans les délais impartis et avec les ressources disponibles.

Étant donné qu'il s'agit d'une matière très sensible, il peut être plus facile pour les médiateurs d'entamer les discussions en abordant les critères de redéploiement plutôt que les positions géographiques concrètes. De même, il peut être moins compliqué d'aborder la séparation des forces en recourant à la démarcation de zones tampons entre les parties plutôt que de zones de contrôle. En s'appuyant sur des facteurs tels que le type et la nature du cessez-le-feu et le niveau d'avancement du processus de paix plus vaste, les médiateurs peuvent évaluer la mesure dans laquelle ils peuvent traiter de manière réaliste les questions relatives au désengagement.

Dans le cadre d'un cessez-le-feu préliminaire, les négociations sur le désengagement peuvent se limiter au retrait sélectif et au redéploiement des forces dans certaines zones géographiques. En revanche, les mêmes négociations dans le cas d'un cessez-le-feu définitif visent à établir une feuille de route détaillée – de mesures, de calendriers et de lieux – pour parvenir au statut final des forces de combat convenu par les deux parties.

Dans les conflits asymétriques, où il se peut qu'un certain nombre d'entités qui ne participent pas aux négociations de cessez-le-feu et ne sont pas signataires de l'accord opèrent dans le même espace géographique, la séparation des forces pose des problèmes majeurs. Dans ce cas, il est possible de mettre en place des modalités de cessez-le-feu visant à prendre en compte d'autres questions, telles que la sécurité des signataires, leur droit de légitime défense, la gestion progressive des armes et des moyens solides de coordination et de communication.

Il se peut qu'il ne soit pas nécessaire de procéder au désengagement dans l'ensemble d'une zone de conflit ; les équipes de médiation peuvent aider les parties au conflit à définir des zones géographiques prioritaires dans lesquelles la séparation des forces s'avère nécessaire. Dans ce cadre, il incombe aux médiateurs d'encourager les parties à trouver un accord sur des dispositions spécifiques en matière de sécurité et de gouvernance, en particulier pour les zones qui pourraient devenir inoccupées à la suite du retrait des forces. Les médiateurs sont également bien placés pour consulter les communautés locales sur ces mesures, afin que leurs points de vue soient pris en compte dans le processus de négociation.

4.4.2 Réglementation, contrôle et gestion des armes

La réglementation, le contrôle et la gestion des armes légères et de petit calibre, des armes lourdes et des munitions peuvent être entrepris de façon isolée ou dans le cadre d'une séparation des forces. Au cours des négociations, les parties recensent et définissent les types et les catégories d'armes concernées, idéalement à l'aide d'un langage simple et de spécifications qui permettent un contrôle aisés. Les mesures réglementaires peuvent prévoir des interdictions ou des restrictions concernant l'utilisation et le déploiement de certains systèmes d'armes dans une zone géographique donnée, la gestion in situ de systèmes d'armes spécifiques dans le cadre d'un régime de surveillance convenu, et la concentration ou le transfert de certaines catégories d'armes à une tierce partie. Dans l'accord de cessez-le-feu, les parties peuvent également s'engager à respecter les normes internationales relatives à la sécurité du stockage des armes et des munitions, et à autoriser l'accès aux armes et aux munitions stockées à des fins d'entretien. Les médiateurs peuvent faciliter les négociations connexes en proposant un appui technique aux parties.

Dans de nombreux cas, en particulier dans les cessez-le-feu préliminaires, la réglementation relative aux armes limite ou contrôle l'utilisation de certaines armes par les parties mais n'empêche pas celles-ci d'y accéder. Ces mesures peuvent s'avérer particulièrement utiles si le niveau de confiance entre les parties est faible, car elles permettent de concentrer l'attention sur la désescalade et de créer un climat plus propice aux pourparlers. Le contrôle des armes peut également être mis en œuvre comme une étape initiale visant à parvenir à la séparation des forces.

Les discussions sur le contrôle des armes peuvent être perçues comme ayant un caractère partial, en particulier si les mesures proposées ciblent de manière disproportionnée une seule ou quelques parties au conflit, telles que les mouvements d'opposition armés. Pour s'assurer que tous les acteurs considèrent que le processus est équilibré, les médiateurs peuvent envisager de recommander des mesures de contrôle des armes qui s'appliquent à toutes les parties au conflit.

Les principaux éléments à prendre en considération dans le cadre de la médiation en matière de réglementation, de contrôle et de gestion des systèmes d'armes sont les suivants :

- les informations nécessaires à l'élaboration d'un cadre de contrôle des armes et des munitions et les moyens de recueillir ces informations ;
- les effets de la topographie ou du terrain sur la mobilité des armes, les champs de tir et les munitions (en matière d'utilisation et de stabilité) ;
- les zones géographiques couvertes par des mesures de contrôle des armes, les itinéraires physiques disponibles pour le redéploiement ou le regroupement des armes, les lieux de stockage potentiels des armes et la supervision y afférente ;

- les types et quantités d'armes et de munitions qui doivent être immobilisés, neutralisés ou détruits sur place ;
- les systèmes de surveillance nécessaires au contrôle des armes et les ressources requises pour leur mise en place ;
- l'échelle des cartes de planification ainsi que les méthodes et styles de marquage, y compris des codes de couleur, des symboles et des signes convenus ;
- l'utilité potentielle de la réciprocité du contrôle des armes pour équilibrer les exigences des parties au conflit ;
- les méthodes permettant d'établir, dans les conflits asymétriques, des perceptions de contrepartie dans la réglementation des armes, en particulier s'agissant des systèmes d'armes aériens, de pointe ou stratégiques ;
- les compétences techniques nécessaires à la médiation et à la mise en œuvre du contrôle des armes.

En 2006-2007, le Gouvernement népalais a accepté de sécuriser le même nombre d'armes que les rebelles du Parti communiste népalais (maoïste) dans le cadre du processus de paix au Népal³². Il s'agissait d'une solution restrictive pour l'armée, compte tenu notamment de sa responsabilité plus large en matière de protection des frontières nationales. Cette mesure a toutefois renforcé la confiance et servi de garantie au Parti communiste népalais (maoïste).

4.4.3 Gestion de l'espace aérien et du territoire maritime

La gestion de l'espace aérien – en particulier au-dessus des zones de conflit – s'avère de plus en plus difficile en raison des progrès réalisés en matière d'armes, de munitions, d'aéronefs et de drones aériens. Dans la plupart des conflits contemporains, la gestion et la coordination de l'espace aérien est une question centrale. Elle peut en outre être utile pour renforcer la confiance entre les parties avant et pendant les négociations de cessez-le-feu, ainsi que lors de la phase de mise en œuvre.

Les médiateurs sont bien placés pour veiller à ce que l'analyse des conflits comprenne des évaluations de la portée et des implications de la gestion de l'espace aérien, notamment s'agissant des questions de souveraineté et des lignes directrices relatives à l'aviation internationale. Ils peuvent souhaiter obtenir des conseils et un appui technique, en particulier si la gestion de l'espace aérien est menée dans le cadre d'un accord, notamment parce que les mécanismes de surveillance et de vérification connexes exigent des ressources et des compétences technologiques spécifiques.

La gestion des territoires et zones maritimes peut revêtir une importance cruciale dans certains contextes et risque d'avoir des conséquences pour les voies maritimes internationales. En plus d'attirer l'attention des parties sur la nécessité de gérer et

de coordonner les activités dans les territoires et les zones maritimes, les médiateurs peuvent, le cas échéant, proposer que des experts techniques assistent les parties au cours des négociations.

En Colombie, l'Accord final pour la fin du conflit et la construction d'une paix stable et durable signé en 2016 a imposé des restrictions à l'utilisation de l'espace aérien par les aéronefs militaires. Conformément à l'accord, il était interdit aux avions de voler à moins de 1,5 km d'altitude au-dessus des zones de sécurité où étaient concentrées les forces des FARC avant de déposer leurs armes³³.

4.5 Codes de conduite visant à renforcer le respect des règles

Un code de conduite établit des normes de comportement convenues pour les parties au conflit, ce qui contribue à renforcer le respect et la durabilité d'un accord. Dans un accord, la définition d'un cessez-le-feu et d'autres dispositions peuvent prévoir des interdictions des autorisations de certaines mesures ; l'ensemble de ces éléments se traduit par un code de conduite. Les activités autorisées se rapportent généralement à des tâches administratives habituelles et à des tâches d'entretien des armes qui doivent être effectuées par les unités de combat. Un accord de cessez-le-feu peut également préciser la manière dont les parties signataires peuvent réagir à des actions potentielles de perturbateurs, tels que les groupes non signataires, notamment en ce qui concerne les actions de légitime défense contre ces entités.

Les niveaux de détail varient en fonction du type de cessez-le-feu. Dans le cadre des cessez-le-feu définitifs, un code de conduite détaillé est en général établi, tandis que dans les cessez-le-feu préliminaires, seules quelques règles sont fixées, voire aucune. Pour favoriser la cohérence et éviter toute ambiguïté, les médiateurs peuvent encourager les parties à énumérer toutes les activités autorisées et interdites en un seul endroit de l'accord, sous la rubrique « code de conduite ». Cette section peut servir d'outil de référence convenu.

Les médiateurs peuvent jouer un rôle clé en encourageant les parties à s'engager, au moyen de dispositions spécifiques dans l'accord de cessez-le-feu, à diffuser un code de conduite auprès de leurs membres respectifs – en amont et en aval de leur chaîne de commandement – et auprès d'autres parties prenantes, telles que les fonctionnaires nationaux, régionaux et locaux, les communautés locales, les groupes de femmes et les réseaux de jeunes. La diffusion publique d'un code de conduite permet à la population touchée de mieux comprendre le comportement qu'elle peut attendre des parties au conflit ; dans certains cas, elle soutient également les cadres de surveillance et de vérification (voir chapitre 5).

32. Accord sur le contrôle de la gestion des armes et des armées, 2006, https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/NP_061108_Agreement%20on%20the%20Monitoring%20of%20Arms%20and%20Armies.pdf.

33. Accord portant cessez-le-feu et cessation des hostilités bilatéraux et définitifs et dépôt des armes entre le Gouvernement national et les Forces armées révolutionnaires de Colombie-Armée populaire (FARC-EP), 2016, <https://peacemaker.un.org/ceasefire-colombia-2016>.

Le Document de Doha pour la paix au Darfour, signé par le Gouvernement soudanais et le Mouvement pour la libération et la justice en 2011, contient une disposition explicite sur les « activités interdites et mesures positives »³⁴. Cette disposition interdit aux parties de lancer des actions offensives, de provocation ou de représailles, de se livrer à des actes d'hostilité, de violence ou d'intimidation ciblant la population civile et les personnes déplacées au Darfour, de diffuser une propagande hostile, de procéder au redéploiement et au déplacement non autorisés de forces, de perpétrer des actes prohibés de violence fondée sur le genre et d'exploitation sexuelle et d'imposer tout type de restriction à la circulation sûre, libre et sans entrave des organismes humanitaires.

En 2006, le Gouvernement népalais et le Parti communiste népalais (maoïste) sont convenus d'un code de conduite en matière de cessez-le-feu. Au cours de la période de cantonnement qui a suivi, ils ont établi une nouvelle liste d'activités autorisées et interdites, qui a été incluse dans l'Accord sur le contrôle de la gestion des armes et des armées de 2006³⁵.

4.6 Sécurité et protection des civils

Un code de conduite ne se limite pas forcément à décrire le comportement acceptable des parties au conflit les unes envers les autres ; en fonction du contexte, il peut également autoriser et interdire des actions qui affectent la population civile ou d'autres parties prenantes. Dans les contextes où les acteurs ont recours aux violences sexuelles comme tactique de guerre, un code de conduite peut notamment constituer un outil efficace pour mettre fin à cette pratique.

Outre le réexamen des dispositions convenues dans le texte du cessez-le-feu en cours d'élaboration sous un angle tenant compte des questions de genre et de protection, les médiateurs peuvent encourager les parties à envisager d'inclure dans l'accord des dispositions explicites sur les éléments suivants :

- la cessation immédiate des violences à l'égard de tous les civils, y compris les violences sexuelles liées au conflit, conformément au droit international humanitaire et au droit international des droits humains ;
- les lois et politiques nationales pertinentes en matière de protection des civils, de droits des femmes et d'égalité femmes-hommes, y compris la ratification éventuelle d'instruments juridiques et de cadres politiques internationaux ou régionaux³⁶ ;
- la liberté de circulation et d'accès pour tous les civils et les acteurs humanitaires, ainsi que les

besoins et les droits des personnes déplacées, y compris le droit de retour ;

- les personnes disparues, enlevées et détenues, y compris en ce qui concerne :

- leur localisation,
 - la libération de prisonniers politiques,
 - l'accès du Comité international de la Croix-Rouge ou d'autres organismes appropriés aux lieux de détention et aux détenus,
 - la libération de toutes les personnes enlevées ;
- une liste d'activités militaires interdites, telles que les suivantes, avec une référence spécifique à la sécurité et à la protection des civils :
- la pose de mines,
 - le stockage d'armes,
 - les mouvements d'armes, d'équipements et de troupes,
 - les exercices d'entraînement,
 - la conscription et recrutement sous toutes leurs formes,
 - la traite,
 - les enlèvements,
 - les violences sexuelles liées aux conflits,
 - les arrestations arbitraires,
 - les attaques contre des camps de personnes déplacées,
 - la réinstallation forcée,
 - la saisie de terres ou de biens,
 - les tentatives d'endommager ou de contrôler les infrastructures civiles critiques, ou d'en bloquer l'accès ;

- les mesures visant à rétablir les services pour la population civile, notamment la libération, la reconstruction ou la réparation d'installations civiles (telles que les marchés, les hôpitaux, les écoles et les terrains de jeux) et à rétablir l'accès aux activités essentielles en matière de santé, d'éducation et d'économie ;

- les mesures de gestion des menaces liées aux armes, afin de protéger les civils, de promouvoir une circulation libre et sûre et de garantir l'accès aux moyens de subsistance, à la santé et à l'éducation, éventuellement dans le cadre d'un engagement mutuel des parties au conflit à recenser les stocks, les champs de mines, les munitions non explosées et les armes chimiques ;
- des dispositions de sécurité provisoires et transitoires sur la séparation et le rassemblement des forces qui tiennent compte des questions de genre (voir section 4.7).

Lors des négociations de cessez-le-feu préliminaires en particulier, il est conseillé aux médiateurs d'insister sur la nécessité de respecter les normes et les lois internationales afin de protéger la vie des civils. Dans ce type de cessez-le-feu, le processus de médiation peut se heurter à une série de difficultés, notamment des restrictions d'accès et autres qui peuvent entraver le suivi des engagements des

34. Document de Doha pour la paix au Darfour, 2011, https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SD_110531_DohaDocumentPeaceDarfur%28fr%29.pdf.

35. Accord sur le contrôle des armes et des armées, 2006, <https://peacemaker.un.org/nepal-monitoringarmies2006>.

36. Parmi les accords pertinents figurent la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979, la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989, le Statut de Rome de la Cour pénale internationale de 1998 et des cadres politiques tels que les plans de mise en œuvre de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et les plans d'action nationaux sur les femmes et la paix et la sécurité.

parties à cesser toute violence contre les civils, dont les violences sexuelles liées aux conflits. Pour surmonter ces difficultés, les médiateurs peuvent élaborer des stratégies destinées à aider les parties au conflit à définir des niveaux minimums d'engagement pour un cessez-le-feu durable (voir encadré 4).

Il se peut que les médiateurs constatent que lorsque des parties cherchent à obtenir un cessez-le-feu définitif, elles sont plus disposées à négocier des engagements en matière de sécurité et de protection des civils que dans le cas d'un cessez-le-feu temporaire. Les négociations en vue d'un cessez-le-feu définitif se déroulent généralement dans le cadre d'un processus de paix plus vaste qui permet aux parties prenantes d'accéder à des plateformes supplémentaires pour traiter les causes profondes et les facteurs politiques, sociaux et économiques du conflit.

L'accord de cessez-le-feu national signé entre le Gouvernement du Myanmar et les organisations armées ethniques en octobre 2015 contient un « code de conduite militaire » détaillé³⁷. Les dispositions relatives à la protection des civils interdisent les actes de violence visant des civils (notamment les meurtres, le travail forcé et les actes portant atteinte à la dignité de la personne), les violences sexuelles contre les femmes et les enfants et le recrutement d'enfants. L'accord interdit également les attaques visant des écoles, des établissements de santé et des infrastructures religieuses.

L'Accord revitalisé sur le règlement du conflit en République du Soudan du Sud de 2018 contient des dispositions relatives au cantonnement des forces afin de faciliter la responsabilité, le désarmement et la démobilisation³⁸. Selon les critères de sélection des sites de rassemblement, ces derniers doivent être éloignés des populations civiles et choisis en consultation avec les communautés locales.

4.7 Dispositions provisoires et transitoires de sécurité

La signification, la portée et les implications des dispositions provisoires de sécurité (ci-après « ISA » selon l'acronyme anglais) et des dispositions transitoires de sécurité (ci-après « TSA » selon l'acronyme anglais) varient considérablement selon la manière dont les parties conviennent de les définir au cours des négociations. Dans les accords de cessez-le-feu préliminaires, les ISA peuvent renvoyer à des dispositions temporaires que les parties conviennent d'adopter, mais qui ne sont pas nécessairement liées à la phase transitoire d'un processus de paix ou à des dispositions à plus long terme concernant le secteur de la sécurité et la gouvernance. Dans certains cessez-le-feu définitifs, le terme désigne les dispositions de sécurité mises en place avant le début de la phase transitoire officielle d'un accord. En revanche, les TSA vont généralement de pair avec un plan de

transition politique de plus grande envergure qui suit une feuille de route prévoyant un ensemble d'activités programmées dont les parties sont convenues. Les médiateurs peuvent conseiller aux parties de négocier et d'adopter d'un commun accord une telle feuille de route afin de guider l'évolution des ISA ou des TSA vers des dispositions à long terme ou définitives pour le secteur de la sécurité et sa gouvernance.

Les ISA et les TSA sont souvent sensibles sur le plan politique, car elles peuvent être perçues comme une reconnaissance de l'absence d'un État dans certaines régions ou comme une légitimation de l'autorité d'un acteur non étatique. Dans le même temps, ces dispositions de sécurité constituent l'un des dividendes de la paix les plus visibles pour les communautés locales. Sans elles, la séparation des forces et les interdictions faites à ces dernières concernant certaines activités peuvent entraîner un « vide sécuritaire », laissant le territoire en proie au contrôle d'autres groupes, et potentiellement à l'anarchie. Les ISA et les TSA représentent donc une garantie politique et sécuritaire essentielle pour les parties au conflit et les autres parties prenantes, notamment la population civile.

Dans le cadre des négociations des ISA et des TSA, les médiateurs peuvent encourager les parties à prendre en compte les inquiétudes, les aspirations et les points de vue des communautés locales avant de décider qui doit assurer la sécurité, dans quelles zones, pour qui, et comment. De même, les négociations peuvent porter sur des questions liées à la gouvernance du secteur de la sécurité et aux prestataires de services de sécurité pendant les périodes de transition.

En mettant des conseillers et des experts techniques à la disposition des parties au conflit, les médiateurs peuvent aider ces dernières à trouver des solutions réalistes en matière d'ISA et de TSA, telles que les suivantes :

- une ou plusieurs tierces parties acceptables et capables de sécuriser une zone, soit au titre d'un mandat exécutif – donné par le Conseil de sécurité des Nations Unies, par exemple – qui leur permettrait d'arrêter et de détenir des individus, soit à la demande des parties, ce qui les autoriserait à travailler aux côtés des prestataires de services de sécurité nationaux ;
- des unités ou des patrouilles mixtes comprenant des membres de toutes les parties à un conflit, souvent avec la présence d'une tierce partie ;
- des services de police de proximité, qui peuvent être considérés comme plus à même de rendre des comptes qu'une force venue de l'extérieur, à condition que les parties au conflit et les communautés locales y consentent ;
- des modalités selon lesquelles la police ou des entités de sécurité désignées sont autorisées à opérer dans une zone donnée dans des conditions spécifiques, telles que le consentement préalable ou la conduite conjointe des opérations, soit en collaboration avec des entités locales, soit aux côtés d'une tierce partie.

37. Accord de cessez-le-feu national entre le Gouvernement de la République de l'Union du Myanmar et les organisations armées ethniques, 2015, <https://peacemaker.un.org/node/2701>.

38. Accord revitalisé sur le règlement du conflit en République du Soudan du Sud, 2018, <https://www.peaceagreements.org/wgenerateAgreementPDF/2112>.



Participants à une réunion sur le désarmement, la démobilisation et la réintégration
 Une délégation du Gouvernement de la République démocratique du Congo négocie avec des groupes de miliciens d'Ituri en vue du désarmement des combattants et de leur intégration dans les Forces armées de la République démocratique du Congo, 2016.
 Crédit : service photographique de l'ONU/Martine Perret

Les modalités faisant appel à des tierces parties doivent faire l'objet d'une consultation préalable avec la tierce partie proposée. Elles demandent des ressources importantes et les tierces parties ont besoin d'un délai raisonnable pour être opérationnels. Avant de procéder à un déploiement, les acteurs extérieurs peuvent avoir besoin d'un mandat et d'un accord sur le statut des forces, en plus d'autres dispositions formelles prises de concert avec les autorités hôtes. Indépendamment du fait que les dispositions de sécurité mises en place soient provisoires (ISA) ou transitoires (TSA), il est préférable que les unités ou les patrouilles correspondantes intègrent des femmes (voir chapitre 3).

4.8 Dispositions de sécurité définitives

Aux fins des présentes directives, le terme « dispositions de sécurité définitives » désigne le statut final convenu des forces de combat, des combattants et du secteur de la sécurité et de sa gouvernance. Dans la pratique, cependant, les parties au conflit peuvent choisir d'utiliser des termes différents pour désigner ces dispositions. Étant donné que les dispositions de sécurité définitives reflètent les forces, les positions et les intérêts relatifs des parties, les décisions relatives à la portée de celles-ci et aux éléments et institutions qu'elles peuvent couvrir varient d'un conflit à l'autre.

Pour une meilleure compréhension du sujet, l'illustration 1 présente un modèle générique de dispositions de sécurité définitives. La présente section aborde en outre brièvement la réforme du

secteur de la sécurité ainsi que le désarmement, la démobilisation et la réintégration (DDR), deux questions cruciales généralement traitées dans le cadre de dispositions de sécurité plus vastes.³⁹ Les médiateurs sont encouragés à demander l'assistance d'experts en la matière lorsqu'ils conseillent les parties sur ces questions. Les dispositions de sécurité définitives ne sont pas nécessairement précédés de dispositions provisoires ou transitoires de sécurité. Si les parties mettent en place des ISA et des TSA dans le cadre d'un cessez-le-feu, il peut être utile que les médiateurs les encouragent à convenir d'une feuille de route claire, assortie d'un calendrier pour les dispositions à long terme concernant le secteur de la sécurité et liée aux plans de transition politique. Les mécanismes et les processus associés à cette feuille de route se prolongent généralement au-delà de certaines des autres activités convenues dans le cadre d'un cessez-le-feu. Les modalités de surveillance du cessez-le-feu et d'établissement de rapports, par exemple, prennent généralement fin à un stade convenu du processus de paix.

En revanche, les dispositions de sécurité définitives, en particulier celles constituant des éléments de la réforme du secteur de la sécurité, se poursuivent sur une longue période, en suivant leur propre feuille de route et selon leurs propres modalités de suivi, d'évaluation et d'établissement de rapports dans le cadre de processus politiques plus vaste. Étant donné que de nombreux processus liés à la réforme du secteur de la sécurité et à d'autres dispositions de sécurité définitives nécessitent d'importantes ressources, les médiateurs peuvent rappeler aux parties la nécessité d'examiner leur coût et leur faisabilité.

Si le secteur de la sécurité ou sa gouvernance figurent parmi les causes profondes ou les moteurs

39. Les ressources de l'ONU sur les activités de DDR et la réforme du secteur de la sécurité comprennent les Normes intégrées de désarmement, démobilisation et réintégration (www.unDDR.org) et les notes d'orientation technique intégrées sur la réforme du secteur de la sécurité (<http://dag.un.org/handle/11176/387400>).

40. Il est largement reconnu que les déficits de gouvernance du secteur de la sécurité font partie des causes profondes des conflits, comme le soulignent les résolutions 2151 (2014) et 2553 (2020) du Conseil de sécurité. Voir aussi Nations Unies et Banque mondiale, *Chemins pour la paix : Approches inclusives pour la prévention des conflits violents*, 2018, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28337>.



Des fonctionnaires de la Mission des Nations Unies au Libéria rencontrent des commandants des Libériens unis pour la réconciliation et la démocratie afin de discuter du programme de désarmement, de démobilisation, de réadaptation et de réintégration, 2004.

Credit : service photographique de l'ONU/Astrid-Helene Meister

d'un conflit, les négociations sur la réforme du secteur de la sécurité sont généralement prioritaires et donnent lieu à des dispositions plus détaillées⁴⁰. Dans le cadre des accords de cessez-le-feu, et s'agissant de la réforme du secteur de la sécurité, les parties peuvent négocier et convenir d'engagements sur les grands principes des dispositions institutionnelles et de gouvernance qu'elles souhaitent mettre en place, lesquels devront être discutés dans le cadre du processus de paix et adoptés au moyen de processus politiques, législatifs et constitutionnels nationaux.

Les processus de DDR servent à démanteler les groupes ou entités armés et à aider les anciens combattants à retourner à la vie civile⁴¹. Outre des acteurs non étatiques, ces processus peuvent également inclure des combattants des forces militaires ou paramilitaires nationales. L'intégration d'anciens combattants dans les institutions de sécurité est généralement liée à des processus de réforme du secteur de la sécurité à long terme. Dans ce contexte, les médiateurs peuvent encourager les parties à mener une évaluation réaliste des exigences politiques, institutionnelles, de gouvernance et de financement liées à l'intégration, dans le cadre d'un processus de paix plus vaste. Les processus de DDR sont de plus en plus utilisés pendant les phases de transition pour régler les problèmes de gestion transitoire des armes et des munitions et pour appuyer cette gestion⁴², ainsi que pour réduire la violence communautaire.

Les accords de cessez-le-feu définitifs contiennent généralement des références plus détaillées au DDR, bien que les parties aient tendance à négocier et à incorporer des dispositions et des principes de nature relativement générale. La

conception et l'opérationnalisation d'un processus intégré de DDR sont généralement discutées et convenues dans le cadre de mécanismes établis par l'accord de cessez-le-feu, au cours de la phase de mise en œuvre et sur une période prolongée. Les principes et dispositions relatifs au DDR recouvrent divers délais et conditions, tels que les suivants : la création d'institutions chargées de régir et d'exécuter les programmes de DDR, la composition et les mandats de ces institutions, le rôle attendu de la communauté internationale (notamment les donateurs, les missions des Nations Unies et les organes de l'ONU), les délais et les lieux de désarmement, le moment auquel les forces sont censées être entièrement démobilisées, les institutions chargées d'exécuter le processus d'intégration, le cas échéant, le concept de réintégration, et la conclusion officielle du programme de DDR.

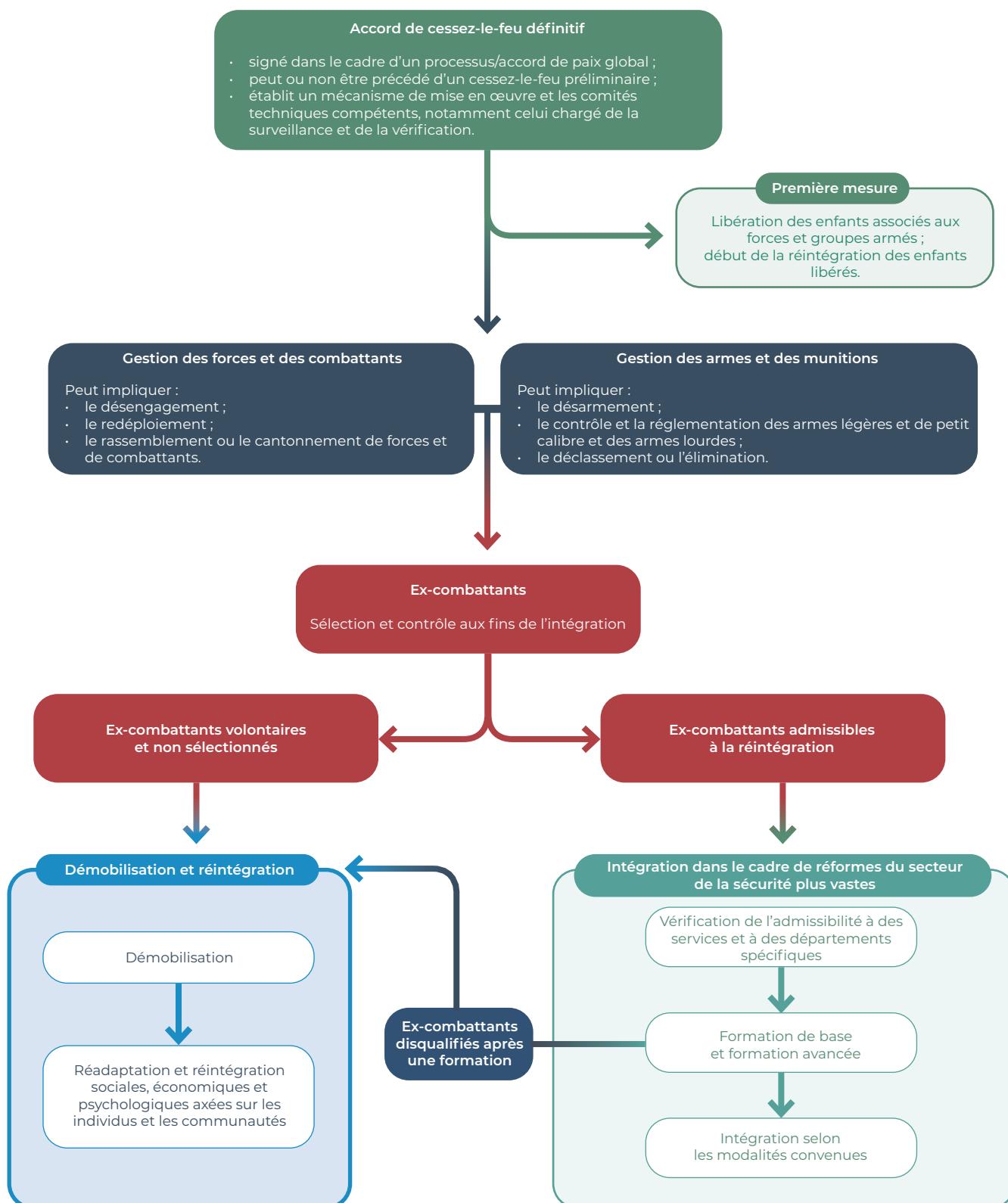
Les parties peuvent souhaiter utiliser d'autres noms que « désarmement, démobilisation et réintégration » en fonction de leurs préférences culturelles et des sensibilités liées au conflit (voir illustration 1). Dans le cadre du processus de paix de Mindanao, aux Philippines, les participants sont convenus d'utiliser des termes tels que « normalisation » et « démantèlement » plutôt que « désarmement, démobilisation et réintégration ». En Colombie, le désarmement des membres des FARC était appelé « dépôt des armes », et la réintégration de ceux-ci dans la vie civile, « réincorporation ».

Compte tenu de la diversité des fonctions exercées par les femmes dans les situations de conflit, la promotion d'activités de DDR tenant compte des questions de genre à tous les stades est cruciale

41. Voir module 2.10 des Normes intégrées de désarmement, démobilisation et réintégration des Nations Unies, <https://www.unddr.org/wp-content/uploads/2021/02/IDDRS-2.10-The-UN-Approach-To-DDR.pdf>.

42. Voir module 4.11 des Normes intégrées de désarmement, démobilisation et réintégration des Nations Unies, <https://www.unddr.org/wp-content/uploads/2021/02/IDDRS-4.11-Transitional-Weapons-and-Ammunition-Management.pdf>.

Illustration 1 : Modèle générique de dispositions de sécurité définitives dans le cadre d'un cessez-le-feu définitif



pour le succès et la viabilité des interventions. Dans le cadre de cette démarche, les médiateurs peuvent s'efforcer de mettre en place un environnement protecteur, d'accorder l'accès à des avantages et de garantir la participation significative des femmes à l'évaluation, à la conception et à la mise en œuvre des initiatives de DDR⁴³.

4.9 Mines, restes explosifs de guerre et engins explosifs improvisés

L'éventail et l'ampleur des dispositions relatives à la lutte antimines et à l'enlèvement des restes explosifs de guerre et des engins explosifs improvisés varient en fonction du cessez-le-feu et des munitions utilisées dans un conflit donné. Le cas échéant, les médiateurs et les équipes d'appui à la médiation doivent veiller à ce que ces questions fassent partie des discussions et donner des informations ou l'accès aux informations sur les activités d'enlèvement et de déminage potentielles, ainsi que sur la mise en séquence de ces activités et les calendriers correspondants. Les négociations d'un cessez-le-feu définitif couvrent généralement l'ensemble des questions relatives à la lutte antimines, dont la création d'organismes nationaux de coordination de la lutte contre les mines ou l'établissement de liens avec les organismes nationaux existants en la matière.

Les opérations humanitaires de lutte antimines et les activités d'enlèvement de restes explosifs de guerre et d'engins explosifs improvisés peuvent être entreprises à n'importe quel stade d'un conflit. Si les parties au conflit ne sont pas immédiatement disposées à mener des activités d'enlèvement et de déminage, la sensibilisation aux risques ou d'autres activités peuvent constituer un point d'entrée moins contraignant. S'il est procédé au déminage pendant les négociations, la lutte antimines peut servir de mesure de confiance et même de point d'entrée pour engager le dialogue avec les parties au conflit.

Les activités d'enlèvement et de déminage risquent d'être politisées si les tentatives d'en tirer parti aux fins de la médiation ne sont pas soigneusement gérées. Les médiateurs peuvent contribuer à minimiser ce risque en soulignant que les opérations humanitaires de lutte antimines ne sont pas subordonnées à la conclusion d'un accord de cessez-le-feu formel.

4.10 Appui logistique des parties au conflit

Les conflits favorisent différents types d'économies formelles et illicites qui permettent aux parties de continuer à mener une guerre en leur fournissant les moyens de payer, de soutenir et d'approvisionner leurs combattants. Les processus de paix peuvent limiter l'accès de certaines parties aux fonds et aux ressources si des activités génératrices de revenus telles

que la taxation illégale, l'exploitation illégale des ressources naturelles, la traite des êtres humains et l'exploitation des points de contrôle sont considérées comme des violations d'un accord.

Avant et pendant la phase de mise en œuvre d'un cessez-le-feu, les médiateurs peuvent encourager les parties au conflit à discuter de leurs modalités d'appui logistique et à envisager des moyens pragmatiques de répondre à leurs besoins non militaires, en particulier si les activités sur lesquelles les parties comptaient auparavant sont interdites dans le cadre du cessez-le-feu. Les activités des parties et leur perception du processus de paix plus vaste peuvent influer sur leur volonté de discuter de ces questions. En l'absence de solutions d'appui logistique, le fait de réduire trop tôt la capacité des parties à subvenir à leurs besoins peut menacer la survie de leurs populations, ce qui peut les amener à se retirer des pourparlers ou de la mise en œuvre. Les médiateurs peuvent demander que tous les points de vue des communautés locales soient pris en considération dans toute évaluation des besoins non militaires des combattants.

La fourniture d'une aide financière ou en nature est une question complexe, en particulier avant la signature d'un cessez-le-feu définitif ou d'un accord de paix global. Dans certains cas, il est possible de mettre en place un fonds fiduciaire multi-donateurs ou une initiative menée par un seul donateur pour ce faire. Dans d'autres cas, le gouvernement national peut lui-même se charger de fournir cette aide, bien que les parties non étatiques, qui auraient tout intérêt à accepter ce type d'arrangement, puissent se méfier d'un soutien apporté par l'État. L'aide est généralement fournie en nature, selon un barème et des modalités convenus, et s'accompagne de la mise en place de mécanismes de suivi et de vérification.

4.11 Notification d'un accord de cessez-le-feu aux parties prenantes

La perspective d'un cessez-le-feu et d'une paix éventuelle suscite à la fois des attentes et des appréhensions chez les parties prenantes. Lorsqu'elles envisagent de diffuser l'accord de cessez-le-feu final auprès de toutes les parties prenantes, les parties au conflit décident de questions telles que les moyens et les modalités de diffusion, les besoins de traduction, les préférences de mise en page et le calendrier. Elles doivent également estimer les besoins en ressources, et trouver et prépositionner les ressources nécessaires.

Les retards dans la diffusion d'un accord de cessez-le-feu peuvent avoir des conséquences sur la crédibilité et sur la durabilité de l'accord. La diffusion sur les médias sociaux peut être un moyen rapide d'atteindre les groupes cibles. Les parties peuvent également envisager d'extraire et de présenter les aspects principaux de l'accord de manière compréhensible et attrayante en utilisant une conception innovante et des infographies.

43. Département des opérations de paix des Nations Unies, *Gender-Responsive DDR: Promoting the Women, Peace and Security Agenda*, 2020, https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/dr_wps-promoting-the-wps-agenda.pdf.



Sensibilisation aux mines en Somalie

Une partie du terrain est délimitée lors d'une démonstration organisée par le Service de la lutte antimines de l'ONU à Mogadiscio (Somalie), 2013. L'objectif était d'attirer l'attention sur le grand nombre de mines et de munitions non explosées qui existent encore dans le pays.

Crédit : service photographique de l'ONU/Tobin Jones

PRINCIPALES DIRECTIVES : MÉDIATION DU CONTENU D'UN ACCORD DE CESSEZ-LE-FEU

Structure et contenu d'un accord

- Il n'existe pas de modèle universel d'accord de cessez-le-feu idéal. Le contenu et la portée d'un accord de cessez-le-feu et l'ordre des questions qui peuvent être négociées et approuvées dépendent des parties au conflit, de la dynamique du conflit et des objectifs du cessez-le-feu, dans le cadre plus large de la situation politique, sociale et économique.
- Un texte simple, des approches par étapes, des modalités de mise en œuvre clairement définies et l'établissement de liens avec un processus politique plus vaste renforcent la durabilité d'un accord de cessez-le-feu.
- Parvenir à un accord sur les objectifs et les principes d'un cessez-le-feu peut renforcer la confiance entre les parties et donner un élan à la négociation d'autres questions relatives au cessez-le-feu.
- Les médiateurs peuvent contribuer à renforcer une compréhension commune des questions traitées en encourageant les parties au conflit à élaborer et à mettre à jour régulièrement un glossaire contenant les définitions des termes convenus.
- Un accord de cessez-le-feu a plus de chances d'être durable s'il fournit des informations claires concernant les parties signataires et s'il mentionne les autres parties qui sont associées à ces dernières ou contrôlées par celles-ci, ou qui sont alignées sur leurs positions.
- Pour être efficace, un cessez-le-feu doit être clair et faire l'objet d'un accord sur les zones géographiques auxquelles il s'applique.
- Les négociations de cessez-le-feu portent généralement sur les questions qui revêtent une importance cruciale pour les parties au conflit. Un cessez-le-feu a toutefois plus de chances d'être crédible et durable si les négociations mettent également l'accent sur la sécurité et la protection des civils.

Réglementation, gestion et contrôle des forces de combat et des armes

- La réglementation, la gestion et le contrôle des forces de combat et des armes peuvent se faire selon un éventail de modalités. Bien qu'un cessez-le-feu vise à « rompre le contact » entre les forces afin de réduire les risques d'incidents ou d'aggravation du conflit, il n'exige pas nécessairement la séparation ou le déplacement de toutes les forces.
- Les modalités de gestion des forces et des combattants s'avèrent plus efficaces si elles traitent des conséquences potentielles pour les femmes et les communautés locales, en particulier dans les contextes où les taux de violences sexuelles liées au conflit sont élevés.
- Les parties au conflit peuvent utiliser différents termes pour décrire la gestion des forces, notamment : *désengagement, retrait, redéploiement, démarcation des zones de contrôle ou d'autres zones, rassemblement, cantonnement et concentration de forces*. Le choix des termes dépend de facteurs culturels, régionaux, politiques et autres.
- La séparation des forces pose des problèmes majeurs dans les conflits asymétriques, dans lesquels un éventail d'acteurs non signataires de l'accord de cessez-le-feu et de perturbateurs peuvent continuer à mener des opérations. Les médiateurs peuvent contribuer à préserver le processus de mise en œuvre du cessez-le-feu en exhortant les parties à envisager des méthodes et des modalités de négociation susceptibles de minimiser les interférences potentielles de ces groupes.
- Les méthodes de réglementation, de contrôle et de gestion des forces en présence – en particulier en ce qui concerne les cessez-le-feu préliminaires – sont plus efficaces lorsqu'elles sont dynamiques, progressives, innovantes et liées à d'autres mesures dans le cadre du processus de paix plus vaste que lorsqu'elles sont envisagées de façon isolée.
- La réglementation, le contrôle et la gestion des armes légères et de petit calibre, des armes lourdes peuvent être entrepris de façon isolée ou dans le cadre de la séparation des forces. Une analyse objective des armes, des munitions et des équipements de combat constitue une condition préalable pour conseiller les parties sur l'élaboration d'une stratégie pragmatique dans ce domaine. Les médiateurs sont encouragés à consulter un expert sur ces questions.
- La régulation et le contrôle des armes in situ peuvent constituer une solution de remplacement réaliste à une séparation ou à un redéploiement à grande échelle des forces, en particulier dans le cadre de cessez-le-feu préliminaires. Cette solution permettant aux parties de conserver le contrôle sur certaines de leurs armes, les médiateurs peuvent souhaiter l'envisager en tant qu'étape préliminaire à un cessez-le-feu.

- Dans un accord, la définition d'un cessez-le-feu et d'autres dispositions peuvent prévoir des interdictions des autorisations de certaines mesures ; l'ensemble de ces éléments se traduit par un code de conduite. Les codes de conduite contribuent à renforcer la responsabilité des parties et le respect des dispositions et à améliorer la durabilité d'un accord.
- Les codes de conduite ne se limitent pas aux questions militaires ; dans l'idéal, ils interdisent également de recourir aux violences sexuelles comme tactique ou arme de guerre et régissent le comportement des parties à l'égard de la population civile et des infrastructures civiles ou humanitaires critiques. Lors des négociations de cessez-le-feu préliminaires en particulier, il est conseillé aux médiateurs d'insister sur la nécessité de respecter les normes et les lois internationales afin de protéger la vie des civils.
- Compte tenu de la complexité et des besoins croissants en matière de gestion et de coordination de l'espace aérien et du territoire maritime, les médiateurs doivent solliciter des conseils spécialisés pour permettre des discussions éclairées.
- En matière de déminage, toute une série de solutions qui permettent d'améliorer le sentiment général de sécurité et d'instaurer la confiance sont envisageables. Les médiateurs peuvent mettre à la disposition des parties les experts et les conseillers techniques dont elles ont besoin pour explorer ces solutions. La mise en œuvre de solutions telles que le déminage humanitaire, le recensement des risques en la matière et la sensibilisation à ces risques ne dépend pas de la conclusion d'un accord de cessez-le-feu.
- Avant et pendant la phase de mise en œuvre d'un cessez-le-feu, les médiateurs peuvent encourager les parties au conflit à discuter de leurs modalités d'appui logistique et à envisager des moyens pragmatiques de répondre à leurs besoins non militaires. Cette méthode est particulièrement pertinente si les activités sur lesquelles les parties comptaient auparavant sont interdites dans le cadre du cessez-le-feu.
- Une séparation des forces durable exige un mécanisme de surveillance et de vérification efficace et tenant compte des questions de genre, ce qui a des conséquences sur le financement et les ressources nécessaires.
- L'utilisation innovante de cartes peut faciliter les discussions et aider à suivre les progrès ou le consensus entre les parties, par exemple en ce qui concerne la séparation des forces. Pour ce faire, les parties doivent convenir des sources, des échelles et des types de cartes (numériques ou imprimées), ainsi que des techniques de marquage et de conservation. Le cas échéant, des cartes avec des calendriers ou des phases d'action convenus peuvent être intégrées dans les accords de cessez-le-feu, par exemple sous forme d'annexes.

Dispositions de sécurité provisoires, transitoires et définitives

- La séparation des forces et les interdictions faites à ces dernières concernant certaines activités peuvent entraîner un « vide sécuritaire », laissant le territoire en proie au contrôle d'autres groupes, et potentiellement à l'anarchie. Dans le cadre des négociations sur les dispositions provisoires de sécurité (ISA) ou sur les dispositions transitoires de sécurité (TSA), les médiateurs peuvent encourager les parties à déterminer les entités qui seront chargées d'assurer la sécurité dans ces zones et la manière dont elles le feront.
- Les ISA et les TSA sont souvent sensibles sur le plan politique, car elles peuvent être perçues comme une reconnaissance de l'absence d'un État dans certaines régions ou comme une légitimation de l'autorité d'un acteur non étatique. Dans le même temps, elles constituent l'un des dividendes de la paix les plus visibles pour les communautés locales.
- Aux fins des présentes directives, le terme « dispositions de sécurité définitives » désigne le statut et la gouvernance convenus et définitifs des forces de combat, des combattants et du secteur de la sécurité au sens large qui peuvent être prévus dans un accord de cessez-le-feu définitif. La portée et les éléments et institutions couverts par chaque disposition de sécurité définitive varient d'un conflit à l'autre. La réforme du secteur de la sécurité et les activités de DDR sont deux des questions les plus fréquemment abordées dans le cadre des dispositions de sécurité définitives.
- Les médiateurs peuvent utilement souligner la nature temporaire des ISA et des TSA auprès des parties, tout en préconisant que ces dernières élaborent une feuille de route assortie d'un calendrier et prévoyant à la fois les institutions et les modalités de gouvernance des dispositions de sécurité définitives, et conviennent de sa mise en œuvre. Les prolongations ou les retards injustifiés des ISA ou des TSA peuvent avoir une incidence négative sur la durabilité d'un cessez-le-feu et de l'accord de paix plus vaste.

Chapitre 5

MÉDIATION DU MÉCANISME DE SURVEILLANCE ET DE VÉRIFICATION D'UN CESSEZ-LE-FEU

Le présent chapitre passe en revue les éléments constitutifs et les principes qui guident la mise en place d'un mécanisme de surveillance et de vérification du cessez-le-feu. Ces mécanismes sont destinés à renforcer la responsabilité des parties et à mieux prévoir les mesures que celles-ci pourraient prendre, dans le but de contribuer à la durabilité et à la crédibilité du cessez-le-feu.

5.1 Principaux éléments et terminologie de la surveillance et de la vérification

Dans le cadre de garanties plus larges, les parties au conflit négocient souvent la mise en place de mécanismes politiques et opérationnels destinés à surveiller, à promouvoir et à mesurer le respect d'un accord de paix au moyen d'un ensemble de structures, de comités ou d'organes de supervision. On peut considérer le mécanisme de surveillance et de vérification d'un cessez-le-feu comme un sous-ensemble de ce cadre de surveillance plus large. Les mécanismes les plus efficaces en la matière sont réalistes, applicables et durables.

Les mécanismes de surveillance et de vérification peuvent couvrir une série d'activités explicites ou implicites, notamment la surveillance, la vérification, la coordination, le partage de l'information, l'alerte rapide, l'enquête, l'établissement de rapports et le règlement des différends, qui ne sont pas nécessairement toutes mentionnées dans un accord de cessez-le-feu. Les détails d'un mécanisme de surveillance et de vérification qui sont discutés dans le cadre des négociations et contenus dans un accord formel varient d'un conflit à l'autre.

Les cessez-le-feu préliminaires qui se concentrent principalement sur la désescalade peuvent exiger des niveaux très élémentaires de surveillance, de coordination mutuelle, de partage de l'information et d'établissement de rapports, sans aucune capacité de vérification. En revanche, dans les cessez-le-feu définitifs, les cadres de surveillance et de vérification sont généralement plus élaborés et couvrent non seulement le cessez-le-feu, mais aussi les dispositions de sécurité provisoires, transitoires et définitives.

Il n'existe pas de définitions établies en ce qui concerne les éléments généraux des mécanismes de surveillance et de vérification. Il est donc essentiel que les parties au conflit comprennent et

acceptent la terminologie et les mesures implicites associées à chaque terme. La présente section propose des descriptions générales de la portée, des mesures et des activités associées aux termes couramment utilisés dans ce domaine dans le cadre des cessez-le-feu : surveillance, vérification, enquête et établissement de rapports.

La *surveillance* désigne globalement le processus de suivi du respect d'un accord par des moyens d'observation visuels et techniques ainsi que par la collecte d'informations et de rapports provenant de diverses sources. Ces activités sont menées à distance ou sur place, de manière continue ou périodique, par des équipes d'observateurs ou des dispositifs techniques. La surveillance peut être passive, c'est-à-dire reposer sur une série de sources d'information dédiées ou ouvertes ; dans ce cas, la capacité de vérifier les informations est limitée, voire inexistante. En revanche, une modalité de surveillance active permet une vérification crédible des informations grâce à des ressources spécifiques. Il n'est pas toujours possible de mettre en place une surveillance active, en particulier au cours des phases initiales de certains cessez-le-feu préliminaires, lorsque le niveau de confiance est faible et que les équipes de surveillance ne disposent que d'un accès limité. Les équipes de surveillance peuvent être constituées par les parties au conflit elles-mêmes, par une tierce partie convue d'un commun accord, ou par des groupes conjoints de représentants de toutes les parties au conflit, avec ou sans représentants d'une tierce partie.

La *vérification* sert à corroborer la véracité d'incidents ou d'actions, dans le but d'établir si les actions d'une ou de plusieurs parties au conflit sont conformes aux dispositions d'un accord. Les parties au conflit conviennent ensemble des modalités et des mécanismes de vérification des incidents ou des actions, tels que le redéploiement de forces d'un endroit à un autre, ainsi que de toute violation présumée d'un accord de cessez-le-feu. Si des incidents vérifiés sont considérés comme des violations d'un accord et que les dispositions pertinentes de l'accord prévoient qu'une enquête soit menée dans ces cas, une enquête peut être

ouverte pour aider à établir les responsabilités. Il est possible de soutenir un processus de vérification grâce à un suivi régulier et à la collecte d'informations. Les mécanismes uniques tendent à assumer à la fois les fonctions de surveillance et de vérification, bien que les parties puissent convenir de former des mécanismes distincts en fonction des exigences de la situation.

Les **enquêtes** font partie intégrante du processus de vérification. Une enquête peut viser à déterminer les circonstances d'un événement vérifié ou à attribuer la responsabilité d'un incident à une personne ou à une entité qui relève d'une ou de plusieurs parties au conflit ou est alignée sur les positions de ces parties. Les médiateurs peuvent encourager les parties au conflit à convenir des grands principes directeurs des mécanismes d'enquête dans le cadre de l'accord principal de cessez-le-feu, tandis que les modalités détaillées peuvent être élaborées ultérieurement, dans le cadre des plans de mise en œuvre. Les termes utilisés pour désigner les enquêtes peuvent varier en fonction des sensibilités régionales et culturelles.

Les organismes d'enquête requièrent généralement des experts techniques ou légistes, disposent d'un mandat spécifique et sont tenus de mener leurs travaux et d'en rendre compte dans la plus stricte confidentialité. Il est possible d'avoir recours à un mécanisme d'enquête distinct dans le cas de violations très sensibles susceptibles d'avoir de très lourdes conséquences politiques et sécuritaires. La participation de femmes aux mécanismes d'enquête contribue à la promotion de l'égalité femmes-hommes et peut faciliter la conduite d'enquêtes sensibles, notamment sur les violations impliquant des violences sexuelles liées au conflit. Les résultats des enquêtes sont généralement soumis à des organes de supervision qui examinent les conclusions et, en cas de violation avérée, établissent les responsabilités. Les processus d'enquête comme les processus de vérification reposent sur un accès sans entrave et sur des garanties de sécurité pour les équipes ou le personnel désignés.

L'**établissement de rapports** est essentiel pour la surveillance et la vérification et sous-tend toutes les modalités de ces activités. Idéalement, l'accord de cessez-le-feu établit clairement les filières générales de remontée de l'information en ce qui concerne les activités de surveillance et de vérification. Des instructions plus spécifiques peuvent être énoncées dans des procédures opérationnelles permanentes ou des documents similaires préparés pour orienter la mise en œuvre. Les détails à négocier par les parties doivent être évalués au cas par cas.

Les questions fondamentales liées à l'établissement de rapports comprennent les procédures et les cycles d'établissement de rapports sur les activités de surveillance et de vérification, tant en interne qu'à l'intention des partenaires extérieurs, les procédures d'établissement de rapports sur les violations du cessez-le-feu et les résultats des enquêtes, tant pour les cas individuels que pour les données compilées, et la gestion des informations et leur confidentialité, en particulier en ce qui concerne l'identité des victimes de violences

sexuelles, pour lesquelles la stigmatisation sociale et d'autres conséquences peuvent avoir des répercussions à vie. Des rapports périodiques, élaborés conjointement par les parties au conflit et présentés à des parties prenantes déterminées d'un commun accord contribuent à renforcer la transparence et à instaurer la confiance dans le processus. Les parties au conflit doivent convenir du contenu de ces rapports.

5.2 Conception d'un mécanisme de surveillance et de vérification de base

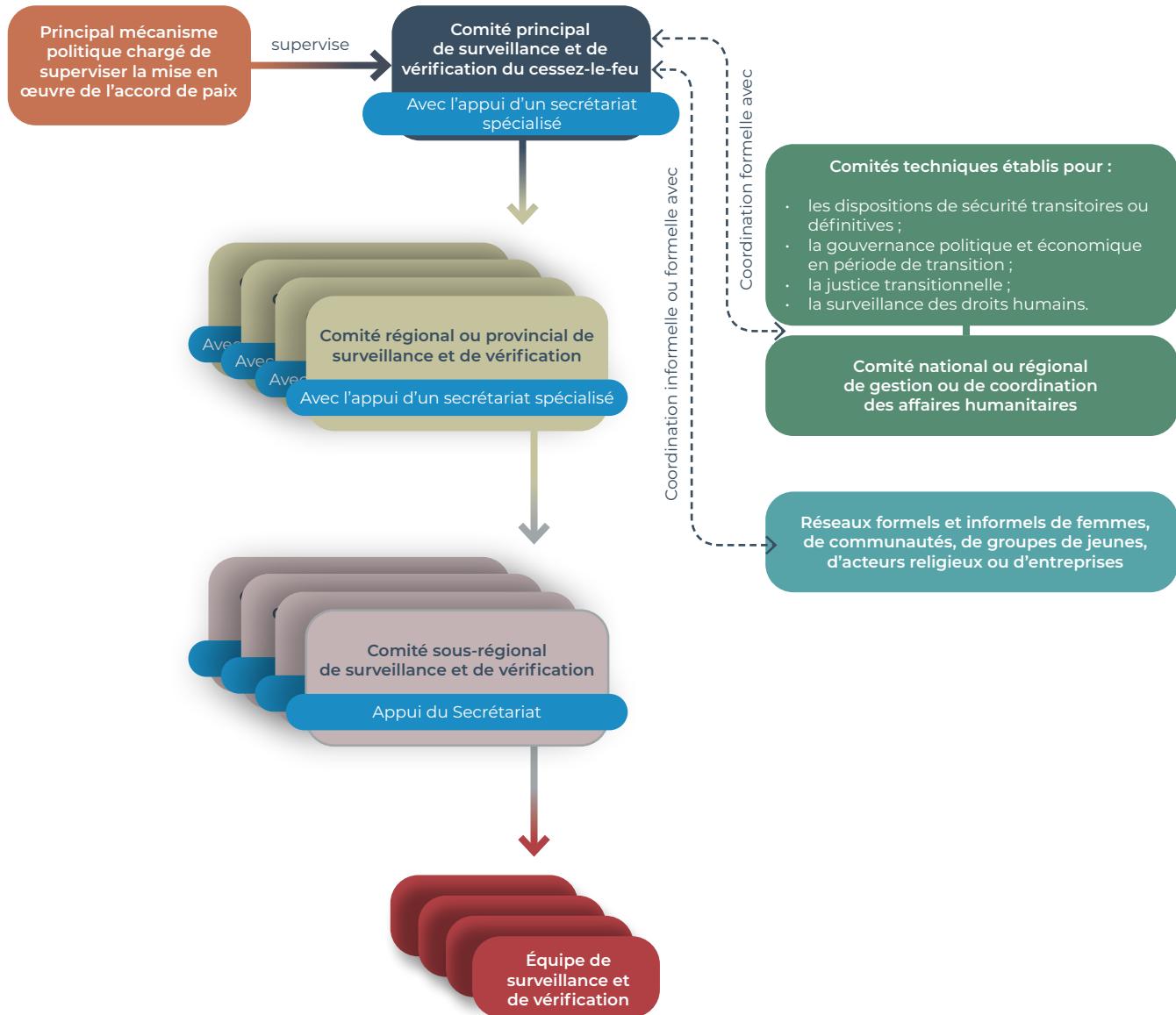
La portée, le rôle, la fonction et la composition d'un mécanisme de surveillance et de vérification du cessez-le-feu varient d'un conflit à l'autre, car ces dispositifs nécessitent des démarches adaptées. Il existe toutefois certains éléments communs aux mécanismes de surveillance et de vérification, qui peuvent renforcer un accord de cessez-le-feu.

Ces mécanismes font en général partie intégrante d'un dispositif plus large chargé de superviser la mise en œuvre d'un accord de paix. Ils relèvent généralement d'un organe de contrôle politique désigné, qui peut également être chargé d'orienter les mécanismes politiques et économiques définis par un accord de paix global. Toutefois, lors des négociations de cessez-le-feu préliminaires, les parties au conflit peuvent décider qu'un tel contrôle politique n'est ni faisable ni nécessaire dans un premier temps, et qu'il pourrait être mis en place ultérieurement.

Un comité principal de surveillance du cessez-le-feu, ou son équivalent, dirige généralement le mécanisme de surveillance et de vérification et assume la responsabilité globale des fonctions qui en découlent. Des sous-comités ou des sous-structures peuvent aider le comité principal à assurer une couverture complète de la zone de cessez-le-feu et chacun peut être chargé de gérer les fonctions de surveillance et de vérification dans des secteurs spécifiques de la zone de cessez-le-feu. Le comité et les sous-comités sont généralement soutenus par des équipes de surveillance qui opèrent au niveau local. Ces équipes constituent la présence de surveillance la plus visible dans les communautés touchées (voir illustration 2).

La prise de décision est souvent déléguée à des niveaux inférieurs afin de favoriser la résolution rapide des différends et d'éviter l'escalade. Seuls les différends qui ne peuvent être réglés au niveau local ou sur le terrain sont renvoyés à un comité de niveau supérieur. La composition mixte d'un mécanisme de surveillance et de vérification et de son comité principal ou de ses sous-comités et équipes peut permettre aux parties au conflit d'interagir, d'échanger des informations, d'établir des relations personnelles, de prévoir les conflits potentiels et d'entreprendre des activités de prévention et de résolution, ce qui contribue au maintien d'un cessez-le-feu.

Illustration 2. Modèle générique de mécanisme de surveillance et de vérification



NOTES

- En général, le mécanisme de surveillance et de vérification principal du cessez-le-feu suit les directives et relève d'un mécanisme de contrôle politique principal, s'il en existe un.
- Le nombre de comités et d'équipes de surveillance et de vérification aux niveaux régional et sous-régional varie selon les conflits car les caractéristiques détaillées de ces instances sont formellement négociées et convenues par les parties au conflit.
- La nature des relations entre le mécanisme de surveillance et de vérification du cessez-le-feu et les réseaux formels et informels de communautés, de femmes, de groupes de jeunes, d'acteurs religieux ou d'entreprises varie selon les conflits et exige un accord formel entre les parties.
- Il est essentiel que les comités soient composés de femmes et d'hommes afin que le mécanisme soit crédible et qu'il réponde aux besoins de tous.
- Une tierce partie invitée, le cas échéant, à appuyer un mécanisme de surveillance et de vérification peut jouer de nombreux rôles, notamment mettre à disposition des conseillers techniques et du personnel pour les secrétariats des présidences ou faciliter plusieurs aspects ou tous les aspects du mécanisme.

5.3 Rôles des différents acteurs dans les mécanismes de surveillance et de vérification

La mise en place d'un mécanisme de surveillance et de vérification dépend du type d'accord de cessez-le-feu, du mandat confié au mécanisme et de la dynamique du conflit local, lesquels peuvent avoir une incidence sur les garanties d'accès et de sécurité pour les observateurs. Les parties au conflit jouent un rôle central en instituant divers forums pour le mécanisme et en convenant du nombre de représentants désignés et de leur composition, notamment en ce qui concerne le rang de ces derniers et l'équilibre femmes-hommes. La présente section présente différentes solutions concernant les rôles que peuvent jouer les tierces parties, les acteurs nationaux, la société civile et les communautés locales à l'appui des mécanismes de surveillance et de vérification.

5.3.1 Tierces parties

Une tierce partie crédible sert généralement de garantie supplémentaire en matière de transparence et de responsabilité, et de moyen de dissuasion contre les violations du cessez-le-feu et l'impunité. Les tierces parties sont souvent essentielles au fonctionnement efficace d'un mécanisme de surveillance et de vérification. En effet, à moins qu'une tierce partie ne joue un rôle formel ou informel dans le fonctionnement de tel mécanisme, certaines parties au conflit peuvent percevoir un manque de transparence ou d'objectivité.

Dans les présentes directives, le terme « tierce partie » désigne une personne, une organisation, un ou plusieurs États Membres de l'ONU, ou toute combinaison de ces entités, pour autant qu'elles ne soient pas parties au conflit, qu'elles soient mutuellement acceptables et qu'elles puissent, à la demande des parties au conflit, jouer un rôle spécifique dans la surveillance et la vérification d'un cessez-le-feu. L'opportunité de recourir à des tierces parties ainsi que la détermination des tierces parties devant intervenir, de leur champ d'action et de leur mandat sont en général des questions litigieuses dans le cadre des processus de paix, en particulier lors des négociations de cessez-le-feu.

Une tierce partie peut être une entité nationale ou internationale. Une tierce partie internationale peut coordonner des tierces parties nationales ou collaborer ou travailler conjointement avec ces dernières, ou agir indépendamment. Historiquement, l'ONU, les organisations régionales et sous-régionales, des États Membres de l'ONU, un consortium d'États créé pour un conflit particulier et des organisations religieuses ont joué différents types de rôles en tant que tierce partie internationale dans des mécanismes de surveillance et de vérification de cessez-le-feu (voir paragraphe 5.3.2 et tableau 1).

Les parties au conflit peuvent inviter une entité nationale à soutenir un mécanisme de surveillance et de vérification sans aucune contribution ni appui direct ou formel de la part de tierces parties

externes. Elles peuvent le faire sur la base de préférences ou compte tenu des dynamiques politiques et de sécurité contextuelles qui empêchent que des tierces parties internationales jouent un rôle formel en la matière. Bien que tous ces mécanismes exigent des ressources importantes, ceux qui sont soutenus par une tierce partie nationale font généralement face à des difficultés supplémentaires liées aux ressources et aux capacités techniques, financières et humaines. Toutefois, les tierces parties nationales ont généralement une connaissance plus détaillée de la situation locale que les acteurs extérieurs.

Les médiateurs sont en mesure d'aider les parties à négocier des solutions pour les mécanismes de surveillance et de vérification en leur conseillant d'envisager le financement du mécanisme et la disponibilité de personnel d'appui pour assurer le secrétariat, et d'examiner les capacités techniques et les délais nécessaires à la mise en place de tel secrétariat et autres structures d'appui. Ce faisant, ils peuvent préciser qu'une tierce partie peut assumer une ou plusieurs des responsabilités suivantes :

- la pleine participation à toutes les fonctions et à tous les niveaux d'un mécanisme de surveillance et de vérification ;
- la mise en œuvre de la surveillance et de la vérification, en tant que partie intégrante ou indépendante d'un mécanisme national de surveillance et de vérification ;
- la surveillance stratégique par la participation aux comités de surveillance en tant qu'observateur, garant ou membre ;
- la mise à disposition de ressources pour un mécanisme de surveillance et de vérification ;
- la fourniture de services de secrétariat à un mécanisme de surveillance et de vérification ;
- la fourniture d'un appui technique ou de conseils, sans participer directement au sein d'un mécanisme de surveillance et de vérification.

En 2019, dans le cadre du processus de paix de Bangsamoro aux Philippines, un mécanisme de surveillance et de vérification national a été mis en place parallèlement à un organe de contrôle international, sans être intégré à ce dernier.⁴⁴

En octobre 2015, le Gouvernement du Myanmar et les organisations armées ethniques ont signé l'Accord de cessez-le-feu national, qui a établi un comité tripartite de surveillance du cessez-le-feu auquel participaient l'armée nationale, les organisations armées ethniques et la société civile. Aucune tierce partie internationale n'a joué de rôle dans ce mécanisme⁴⁵.

5.3.2 Société civile et communautés locales

Les organisations de la société civile nationale et locale, notamment les groupes de femmes et les communautés civiles, comptent parmi les acteurs les plus importants d'un processus de paix. Grâce à leur participation directe dans les mécanismes de surveillance et de vérification, ces groupes peuvent renforcer l'ouverture du processus à

44. The Terms of Reference of International Monitoring Team, <https://peace.gov.ph/wp-content/uploads/2019/04/IMT-TOR-APR-2019.pdf>.

45. Accord de cessez-le-feu national entre le Gouvernement de la République de l'Union du Myanmar et les organisations armées ethniques, 2015, <https://peacemaker.un.org/node/2701>.

- toutes les parties prenantes et la crédibilité des structures. Les questions suivantes peuvent aider à déterminer la possibilité de les faire participer au mécanisme et les modalités de cette participation :
- Comment les groupes de la société civile ou les communautés locales sont-ils définis et perçus dans le contexte local ? Comment sont-ils représentés ?
 - Les communautés locales peuvent-elles jouer un rôle impartial ? Quelles relations entretiennent-elles avec les parties au conflit ?
 - Comment ces personnes ou ces groupes de personnes seront-ils sélectionnés, se verront-ils confier des tâches, seront-ils nommés ou autorisés à se porter volontaires ? Quels moyens leur donner pour leur permettre de jouer leur rôle ?
 - Quelle a été et quelle pourrait être la portée et la nature de leurs rôles formels ou informels dans le mécanisme ou, plus généralement, dans la résolution du conflit ?
 - Doivent-ils être intégrés dans le mécanisme de surveillance et de vérification ou doivent-ils mener des activités de manière parallèle et coordonnée ? Pourraient-ils faire office de tierces parties crédibles (voir section 5.3.1) ?
 - Ont-ils déjà participé à des mécanismes de surveillance et de vérification et, dans l'affirmative, quelle a été la nature et les résultats de leur participation ?
 - Comment leur sécurité personnelle sera-t-elle assurée ?

Les rôles que les groupes de la société civile et les communautés locales pourraient ou devraient jouer dans un mécanisme de surveillance et de vérification du cessez-le-feu dépendent du contexte spécifique. Les médiateurs peuvent souhaiter se familiariser avec les avantages, les risques et les possibilités correspondants, en s'inspirant du principe consistant à « ne pas nuire » (voir section 3.6).

Les rôles de surveillance et de vérification joués par la société civile et les communautés locales entrent généralement dans l'une ou l'autre des catégories suivantes, bien que les parties puissent souhaiter mettre au point des démarches hybrides (voir tableau 1) :

- **Surveillance civile du cessez-le-feu.** Des groupes ou des individus de la société civile ou d'organisations communautaires remplissent

cette fonction en surveillant et en signalant les violations conformément aux dispositions pertinentes d'un cessez-le-feu. Leur degré de participation à d'autres aspects du mécanisme – tels que la vérification, les enquêtes et l'établissement des responsabilités en cas de violations avérées – varie considérablement, allant d'une large participation à une participation nulle. La relation entre ces observateurs et le mécanisme de surveillance et de vérification est en principe formalisée et peut évoluer au fil du temps ;

- **Mécanismes de protection civile.** Cette démarche est plus axée sur la prévention des conflits ou des incidents, l'alerte rapide, la protection et la désescalade que sur la surveillance et le signalement des violations. Les participants travaillent en collaboration avec les structures formelles de surveillance et de vérification sans y être intégrés de manière formelle.

Les médiateurs peuvent suggérer l'adoption de modalités ciblées et spécifiques au contexte lorsqu'ils encouragent les parties à garantir la diversité de genres et d'âges dans les mécanismes de surveillance et de vérification. Cette démarche est applicable indépendamment du fait que les parties envisagent de recourir à une tierce partie nationale ou internationale, étant donné que les équipes et les mécanismes de surveillance et de vérification de toute nature doivent représenter les femmes et les hommes de manière équilibrée et inclure des jeunes. La section 5.4 offre aux médiateurs des considérations spécifiques pour les aider à orienter les discussions sur les avantages des structures de surveillance et de vérification tenant compte des questions de genre.

5.4 Renforcement de la protection et de la sécurité des civils grâce aux mécanismes de surveillance et de vérification

La présente section présente les mesures à prendre pour répondre aux violations du cessez-

Mission d'observation des Nations Unies en Géorgie
Observateurs des Nations Unies en patrouille, 2005.
 Crédit : service photographique de l'ONU/Luboš Podhorský



Tableau 1. Composition des mécanismes de surveillance et de vérification sélectionnés

Contexte	Mécanisme de surveillance et de vérification du cessez-le-feu	Date d'établissement	Composantes	Parties au conflit	Société civile
Tierce partie internationale					
Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan (UNMOGIP) ⁴⁶ *	Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies	1949	✓	✗	✗
Accord général relatif à la cessation des hostilités (Philippines) ⁴⁷	Comités de coordination de la cessation des hostilités ; équipes locales de surveillance	1997	✗	✓	✓
Accord de cessez-le-feu des monts Nouba (Soudan) ⁴⁸	Commission militaire mixte	2002	✓	✓	✗
Accord de paix global entre le Gouvernement de la République du Soudan et le Mouvement/l'Armée populaire de libération du Soudan ⁴⁹	Commission militaire mixte du cessez-le-feu	2005	✓	✓	✓
Accord de cessez-le-feu national entre le Gouvernement de la République de l'Union du Myanmar et les organisations armées ethniques ⁵⁰	Commission mixte de surveillance du cessez-le-feu	2015	✗	✓	✓
Accord final pour la fin du conflit et la construction d'une paix stable et durable (Colombie) ⁵¹	Mécanisme de surveillance et de vérification	2016	✓	✓	✓ ++
Accord politique pour la paix et la réconciliation en République centrafricaine ⁵²	Comité exécutif de suivi	2019	✓	✓	✓

* Coordination entre les parties au conflit et l'UNMOGIP dans le cadre des mécanismes convenus. Il ne s'agit pas d'un mécanisme conjoint de surveillance et de vérification.

++ Le mécanisme de surveillance et de vérification disposait de mécanismes formels de coordination avec les acteurs de la société civile. Ces derniers n'ont toutefois pas été intégrés au mécanisme.

Les mécanismes de surveillance et de vérification du cessez-le-feu fonctionnent souvent dans le cadre de dispositions informelles mises au point pour assurer une coordination et une collaboration avec les acteurs de la société civile. Ce tableau ne reflète pas ces dispositions.

46. Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan (UNMOGIP), <https://peacekeeping.un.org/fr/mission/unmogip>.

47. Accord général relatif à la cessation des hostilités, 1997, <https://www.peaceagreements.org/view/244>.

48. Accord de cessez-le-feu des monts Nouba (Soudan), 2002, <https://peacemaker.un.org/sudan-nubamountains-ceasefire2002>.

49. Accord de paix global entre le Gouvernement de la République du Soudan et le Mouvement/l'Armée populaire de libération du Soudan, 2005, <https://peacemaker.un.org/node/1369>.

50. Accord de cessez-le-feu national entre le Gouvernement de l'Union du Myanmar et les organisations armées ethniques, 2015, <https://peacemaker.un.org/node/2701>.

51. Accord final pour la fin du conflit et la construction d'une paix stable et durable, 2016, <https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=S/2017/272&Lang=F>.

52. Accord politique pour la paix et la réconciliation en République centrafricaine, 2019, <https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=S/2019/145&Lang=F>.

le-feu qui menacent la sécurité et la protection des civils, et souligne dans ce cadre la nécessité de sensibiliser à la diversité de genres et d'âges dans les dispositifs de surveillance et de vérification et de mobiliser un soutien en faveur de cette diversité.

Durant les négociations, les médiateurs peuvent encourager les parties au conflit à envisager d'intégrer les éléments suivants dans le document de cessez-le-feu en cours d'élaboration, notamment en leur donnant accès à des conseils et à un appui technique :

- l'adoption de mécanismes de surveillance et de vérification ouverts à tous qui permettent aux parties prenantes concernées, telles que la société civile, les femmes et les groupes de jeunes, de jouer un véritable rôle (en tant que membres ou à l'appui des comités créés pour signaler des violations, recevoir des signalements de violations, répondre à des violations et enquêter sur des violations). Il s'agit d'une mesure qui revêt une importance particulière en ce qui concerne la gestion des violations potentielles du cessez-le-feu liées à la sécurité et à la protection des civils, aux violences sexuelles liées au conflit et à la coordination de l'aide humanitaire ;
- des principes relatifs à la fourniture de services et d'un appui aux victimes de violences et de mauvais traitements dans les zones où s'applique le cessez-le-feu ;
- des dispositions relatives à la protection des civils, aux codes de conduite et à la gestion des violations, qui peuvent toutes être mises en évidence dans les messages et les documents de sensibilisation au cessez-le-feu destinés aux communautés, dont les femmes et les jeunes ;
- des dispositions pour les mécanismes de surveillance et de vérification qui peuvent recevoir des rapports de violations directement de la part de civils et d'organisations civiles ;
- des engagements à élaborer des procédures opérationnelles permanentes qui établissent des modalités tenant compte des questions de genre et d'âge pour la réception et la collecte d'informations sur les incidents et les plaintes déposées par des personnes ayant subi des violences fondées sur le genre ou des violences sexuelles liées au conflit ;
- des engagements clairs à créer un climat propice aux activités de surveillance et de vérification et à protéger la confidentialité des informations sensibles et relatives à l'identité des personnes, en particulier celles qui fournissent des informations sur les violences sexuelles, d'une manière qui reflète une démarche centrée sur les victimes ainsi que le principe consistant à « ne pas nuire » et celui du consentement éclairé ;
- des engagements clairs à respecter le droit international humanitaire et le droit international des droits humains lors de la mise en œuvre d'un large éventail d'activités de surveillance et de vérification, notamment en ce qui concerne la sécurité et la protection des civils.

Dans les conflits où des tierces parties internationales jouent un rôle notable à l'appui des activités de surveillance et de vérification, on attend souvent d'elles qu'elles assument d'autres tâches. Ils peuvent être chargés d'apporter des connaissances techniques, de fournir des conseils relatifs à l'élaboration de procédures

opérationnelles permanentes tenant compte des questions de genre et d'âge, de former les représentants des parties et d'établir des rapports sur le respect des questions liées à la sécurité et à la protection des civils.

Dans certains contextes, cependant, les mécanismes de surveillance et de vérification peuvent ne pas disposer du mandat ou de la capacité technique en vue de répondre aux questions de protection des civils. Dans ces situations, les médiateurs peuvent chercher à savoir quels systèmes ou quels acteurs extérieurs au mécanisme de surveillance et de vérification sont capables ou chargés d'assurer le suivi et l'établissement de rapports sur ces questions, et la manière dont leurs efforts peuvent compléter les activités du mécanisme.

5.5 Résolution des problèmes, règlement des différends et prise de décision dans le cadre des mécanismes de surveillance et de vérification

Les aspects relatifs à la résolution des problèmes, à la prévention et au règlement des différends ainsi qu'à la désescalade sous-tendent la mesure dans laquelle un mécanisme de surveillance et de vérification est voué à s'appliquer. Après la signature d'un accord de cessez-le-feu, ces aspects tendent à gagner en importance car le nombre de plaintes et de différends peut grimper en flèche, et même des violations mineures de l'accord peuvent entraîner une escalade rapide des tensions.

La nature des différends peut varier considérablement, tout comme les réponses apportées. Les différends concernant des ambiguïtés dans des dispositions de l'accord relatives au cessez-le-feu lui-même sont généralement renvoyés à des organes de sécurité ou de contrôle politique supérieurs, de préférence conformément aux conditions énoncées dans l'accord. D'autres différends peuvent avoir trait à la vérification d'une violation du cessez-le-feu ou au résultat d'une enquête en la matière, ou aux griefs et plaintes de la société civile ou de la communauté locale transmis, le cas échéant, à un mécanisme de surveillance et de vérification.

Les médiateurs peuvent conseiller aux parties au conflit d'inclure des procédures formelles de résolution des problèmes et de règlement des différends dans leurs accords, en soulignant que ces dispositions facilitent la désescalade, en particulier dans le cas des cessez-le-feu préliminaires. Au cours de la phase de mise en œuvre du cessez-le-feu, ces dispositions peuvent permettre aux parties de mettre au point leurs procédures opérationnelles permanentes.

La nature mixte des structures de surveillance et de vérification peut fournir un ensemble intégré de garanties et faciliter la prévention et le règlement des différends entre les parties prenantes (voir illustration 2). Dans de nombreux cas, ces garanties et ces fonctions sont renforcées par la participation de tierces parties, qui peuvent assumer toute une série de rôles, tels que l'arbitrage, la surveillance, la vérification et les enquêtes.



La Mission des Nations Unies au Soudan du Sud anime une table ronde
 sur la résolution des conflits au sein d'une communauté, 2015

Crédit : service photographique de l'ONU/JC McIlwaine

La plupart des accords de cessez-le-feu prévoient un processus décisionnel basé sur le consensus ou sur un vote à la majorité. L'obtention d'un consensus peut prendre du temps, mais elle favorise l'appropriation et la confiance entre les parties. Si les parties au conflit dirigent et gèrent la surveillance du cessez-le-feu sans l'intervention d'une tierce partie, elles peuvent choisir d'établir une présidence tournante ou une coprésidence à l'appui des processus décisionnel et de règlement des différends, ou d'équilibrer la représentation au sein du mécanisme. Lorsqu'une tierce partie participe à un dispositif de surveillance et de vérification, son impartialité peut aider les parties au conflit à parvenir à un consensus, ou il se peut que son vote soit prépondérant en cas d'égalité des voix.

5.6 Technologie et mécanismes de surveillance et de vérification

Dans le contexte général de la médiation des cessez-le-feu et plus particulièrement en ce qui concerne la facilitation de la surveillance et de la vérification, les médiateurs peuvent conseiller aux parties de se pencher sur l'utilisation d'outils technologiques. Si la technologie ne peut pas remplacer les efforts humains en matière de surveillance et de vérification, elle peut toutefois les compléter et les soutenir. Les activités de surveillance et de vérification de cessez-le-feu suivantes peuvent tirer parti de l'utilisation de la technologie :

- la gestion de l'information, qui implique des activités de collecte, de compilation, de synthèse, d'analyse, de stockage et de diffusion de l'information ;
- le signalement et la gestion des violations du cessez-le-feu, y compris les procédures de classification des violations et de réponse aux violations, ainsi que les moyens que les parties prenantes peuvent utiliser pour signaler des violations présumées ou déposer des plaintes,

tels que les plateformes mobiles dotées d'un système d'information géographique ;

- les fonctions de surveillance et de vérification, notamment au moyen de capteurs aériens (aéronefs, drones aériens ou ballons) et de plateformes terrestres (radars, capteurs de détection de mouvement, caméras), dont l'utilisation peut nécessiter un concept d'opérations convenu pour tenir compte des sensibilités potentielles ;
- la collecte et la gestion des données dans le cadre des ISA, des TSA et des dispositions de sécurité définitives, et l'utilisation de la technologie pour recueillir des données sur les combattants, les armes et les équipements dans le cadre de ces activités.

Les médiateurs sont encouragés à prendre en considération les questions suivantes lorsqu'ils évaluent l'applicabilité des options technologiques :

- la valeur ajoutée spécifique de la technologie proposée ;
- les ressources et compétences techniques nécessaires pour mettre en place, exploiter, entretenir, réparer et mettre à jour la technologie proposée ;
- les connaissances techniques, les capacités existantes et le niveau d'aisance en ce qui concerne l'utilisation de la technologie proposée, tant chez les parties que chez les personnes ou organismes chargés d'utiliser la technologie en question ;
- la sécurité de l'information et les autres risques associés à la technologie proposée ;
- un environnement favorable (par exemple, la présence d'une infrastructure de télécommunication cellulaire et sa couverture si le signalement de violations du cessez-le-feu à partir d'une source ouverte est envisagé) ;
- l'approvisionnement en technologie et ses implications politiques potentielles, ainsi que la possibilité de diversifier les sources pour obtenir le soutien des parties au conflit ;
- la confiance du public et la perception de la technologie proposée.

PRINCIPALES DIRECTIVES : MÉDIATION D'UN MÉCANISME DE SURVEILLANCE ET DE VÉRIFICATION DE CESSEZ-LE-FEU

Nature et type de mécanisme de surveillance et de vérification

- Les mécanismes de surveillance et de vérification du cessez-le-feu sont destinés à renforcer la responsabilité des parties au conflit et à mieux prévoir les mesures que celles-ci pourraient prendre, afin de contribuer à la durabilité et à la crédibilité du cessez-le-feu.
- Les mécanismes les plus efficaces en la matière sont réalistes, applicables et durables. Cela dit, ils constituent tout au mieux des outils de facilitation. La durabilité d'un cessez-le-feu repose sur la volonté des parties au conflit de respecter leurs engagements.
- Les mécanismes de surveillance et de vérification font généralement partie intégrante d'une structure plus large chargée de superviser la mise en œuvre d'un accord de paix ; ils relèvent en général d'un organe de contrôle politique désigné.
- Le type, la portée et la structure d'un mécanisme de surveillance et de vérification sont déterminés et guidés par la nature et les objectifs du cessez-le-feu. Dans le cas des cessez-le-feu préliminaires, seule une surveillance minimale peut être prévue, tandis que les structures de surveillance et de vérification mises en place pour les cessez-le-feu définitifs sont généralement plus élaborées, et couvrent non seulement le cessez-le-feu, mais aussi les dispositions de sécurité provisoires, transitoires et définitives.
- L'une des principales fonctions du médiateur est de faciliter le consensus entre les parties au conflit sur les éléments de base d'un mécanisme de surveillance et de vérification, notamment les objectifs de la surveillance et de la vérification, un cadre conceptuel, des procédures, et les rôles et responsabilités des différentes parties prenantes.
- Un comité principal de surveillance du cessez-le-feu, ou son équivalent, dirige généralement le mécanisme de surveillance et de vérification et assume la responsabilité globale des fonctions qui en découlent. Des sous-comités ou des structures peuvent aider le comité principal à assurer une couverture complète de la zone de cessez-le-feu. Leurs travaux sont soutenus par des équipes de surveillance locales.
- La clarté quant à la manière dont les décisions doivent être prises et les différends ou désaccords doivent être réglés au sein des structures de surveillance et de vérification peut renforcer un accord de cessez-le-feu et en améliorer la durabilité.
- La complexité de certains conflits exige l'adoption d'une démarche progressive en matière de surveillance et de vérification. Dans ce type de contextes, les médiateurs peuvent encourager les parties à inclure dans l'accord de cessez-le-feu des dispositions permettant une expansion progressive des activités de surveillance et de vérification, dont la portée, les caractéristiques détaillées et la structure sont en général évolutives.

Capacités et ressources des mécanismes de surveillance et de vérification

- Une bonne compréhension des aspects techniques de la surveillance et de la vérification peut contribuer à ce que les parties mettent au point des solutions pragmatiques pour les négociations. Les médiateurs peuvent soutenir les parties en évaluant en permanence leurs besoins en matière de renforcement des capacités et en facilitant l'aide demandée de manière transparente et équitable.
- Les structures de surveillance et de vérification nécessitent des capacités spécialisées, du temps et des ressources lorsque la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu commence. En veillant à ce que les parties reçoivent des conseils techniques durant les négociations, les médiateurs peuvent les aider à être réalistes quant aux solutions envisageables pour telle structure.
- Les médiateurs peuvent conseiller aux parties d'étudier l'applicabilité d'outils technologiques. Bien que la technologie ne puisse pas remplacer les efforts humains en matière de surveillance et de vérification, elle peut les compléter et les soutenir. Les activités de surveillance et de vérification pouvant tirer parti de l'utilisation de la technologie comprennent la gestion de l'information, les fonctions de surveillance et de vérification à distance et la collecte de données aux fins des dispositions de sécurité provisoires, transitoires et définitives.

Rôles des parties prenantes dans les mécanismes de surveillance et de vérification

- Les parties au conflit jouent un rôle central dans la conception des mécanismes de surveillance et de vérification en ce qu'elles conviennent des différents processus et forums du mécanisme, ainsi que de la composition de celui-ci, y compris le nombre de membres, leur rang et la représentation équilibrée entre femmes et hommes.
- Une tierce partie crédible peut servir de garantie supplémentaire en matière de transparence et de responsabilité, et de moyen de dissuasion contre les violations du cessez-le-feu et l'impunité. Les tierces parties sont souvent essentielles au fonctionnement efficace d'un mécanisme de surveillance et de vérification.
- Un mécanisme efficace, doté de ressources suffisantes et tenant compte des questions de genre et d'âge s'avère indispensable pour garantir la crédibilité et la durabilité d'un cessez-le-feu prévoyant des dispositions détaillées en matière de sécurité et de protection des civils. Dans les conflits où des tierces parties internationales jouent un rôle notable à l'appui des mécanismes de surveillance et de vérification, on attend souvent d'elles qu'elles assument d'autres tâches.
- Les médiateurs peuvent encourager les parties au conflit à négocier et à trouver un accord en vue d'établir sans ambiguïté les rôles et les tâches que pourraient remplir des femmes, des groupes de jeunes, la société civile et les communautés locales dans une structure de surveillance et de vérification du cessez-le-feu. Ces mesures peuvent avoir pour effet d'augmenter le sentiment d'appropriation du cessez-le-feu par les communautés, tout en renforçant la crédibilité et la durabilité de celui-ci.
- Les rôles de surveillance et de vérification joués par la société civile et les communautés locales entrent généralement dans l'une ou l'autre des catégories suivantes, bien que les parties puissent mettre au point des démarches hybrides : la première catégorie a trait à la surveillance civile du cessez-le-feu, par laquelle les acteurs de la société civile surveillent et signalent les violations, conformément aux dispositions pertinentes du cessez-le-feu ; la seconde catégorie est plus axée sur la protection des civils, notamment par la prévention des conflits ou des incidents, l'alerte rapide, la protection et la désescalade.

Surveillance du cessez-le-feu à Kidal, dans le nord du Mali

Une commission mixte se rend à Kidal, dans le nord du Mali, pour surveiller l'application de l'Accord de cessez-le-feu signé par le Gouvernement malien et les rebelles touaregs en 2013.
Crédit : service photographique de l'ONU/Blagoje Grujic



Chapitre 6

PRÉPARATION DE LA MISE EN ŒUVRE

La mise en œuvre d'un accord de cessez-le-feu est un processus complexe qui implique une planification détaillée, des ressources importantes et la participation de multiples parties prenantes ou entités, en particulier dans le cas des cessez-le-feu définitifs, qui ont généralement une portée plus large. Le présent chapitre passe en revue les aspects relatifs à ces questions en vue de faciliter la mise en œuvre durable d'un accord de cessez-le-feu.

6.1 Liens entre les phases de médiation et de mise en œuvre

Les médiateurs ne sont pas toujours directement chargés de soutenir la mise en œuvre d'un accord de cessez-le-feu, ni mandaté à cet effet. De même, il est possible que les membres des équipes de négociation des parties au conflit ne jouent pas un rôle direct dans les mécanismes mis en place pour superviser la mise en œuvre de l'accord.

Un certain degré de continuité peut être essentiel à la bonne mise en œuvre d'un accord de cessez-le-feu, tout au moins s'agissant du personnel sélectionné. Toutefois, des circonstances et des demandes imprévues peuvent entraver cette continuité. Il est donc conseillé aux médiateurs de consulter régulièrement les organismes qui pourraient être amenés à appuyer la mise en œuvre et de collaborer avec eux, et ce bien avant la finalisation de l'accord. Dans le même ordre d'idées, les médiateurs peuvent conseiller aux parties de désigner des membres de leur personnel pour les mécanismes de mise en œuvre.

Du point de vue de la population, la fin des opérations militaires et la mise en place de dispositions de sécurité prévues dans un accord de cessez-le-feu sont généralement les dividendes les plus visibles et les plus significatifs d'une initiative de paix. Des retards importants dans la mise en œuvre du cessez-le-feu ou des ambiguïtés concernant les implications de l'accord de cessez-le-feu risquent de saper la crédibilité et la confiance générale dans le processus de paix lui-même.

Ces risques soulignent la nécessité d'une transition en douceur entre la négociation et la signature d'un accord et sa mise en œuvre, ainsi que le rôle essentiel d'une stratégie de communication et de sensibilisation pour assurer cette transition. Les médiateurs peuvent contribuer à faciliter la transition en encourageant les parties à diffuser auprès de leurs structures de commandement et

de leurs forces respectives les obligations et les responsabilités découlant de l'accord de cessez-le-feu, ainsi qu'à mener un travail de sensibilisation à ce sujet. Il est tout aussi important de gérer les attentes des autres parties prenantes et du grand public en ce qui concerne les résultats du cessez-le-feu. À cet égard, les médiateurs peuvent utilement encourager les parties à convenir des modalités de diffusion des informations relatives à un éventuel cessez-le-feu.

Certains accords de paix précisent que la signature d'un accord et la mise en œuvre des dispositions qu'il prévoit doivent être séparées par une période transitoire au cours de laquelle les parties sont censées prendre des mesures préparatoires et mettre en place des organes de mise en œuvre. Toutefois, même dans des conditions optimales, certains facteurs politiques et militaires sont susceptibles de compliquer la mise en œuvre des cessez-le-feu convenus.

6.2 Priorité à un texte clair et accessible

La présente section examine l'accessibilité du contenu d'un accord de cessez-le-feu, en complément du chapitre 2, qui examine les différentes modalités de la rédaction d'un tel accord. Un accord de cessez-le-feu impose de multiples obligations et responsabilités tout en conférant une série d'avantages aux personnes chargées de la mise en œuvre de l'accord et à d'autres acteurs, notamment les combattants et les communautés touchées, dont certains n'ont pas participé aux négociations. Le texte du cessez-le-feu doit donc être facilement accessible, l'idéal étant que les parties s'engagent à élaborer des plans de diffusion par le biais de différents médias. Une mauvaise rédaction peut s'avérer coûteuse, car des malentendus découlant de l'ambiguïté du texte et des changements de personnel clé peuvent entraîner des violations du cessez-le-feu, ce qui est susceptible de déclencher une reprise des hostilités.



**Les parties prenantes du Darfour se réunissent au Qatar pour approuver
un projet d'accord pour la paix au Darfour (Soudan)**

Sous les auspices des Nations Unies, les consultations sur le conflit dans la région soudanaise du Darfour, ouvertes à toutes les parties prenantes, ont abouti à un appel des représentants des délégations en faveur d'un projet de document qui a constitué la base d'un cessez-le-feu permanent et d'un accord de paix global en 2011.

Credit : service photographique de l'ONU/Olivier Chassot

Les accords les plus efficaces et les plus applicables sont ceux qui répondent aux préoccupations des parties, qui sont organisés de manière logique, qui sont dépourvus de toute ambiguïté et qui sont rédigés dans un langage clair et exempt de jargon. Limiter au maximum le langage technique est un moyen de garantir que le texte est compréhensible ; s'il n'est pas possible d'éviter certains termes techniques, il est utile de donner des définitions claires de ces termes dans une section spécifique (voir section 4.2). Les médiateurs sont bien placés pour faciliter la rédaction du texte principal ou authentique dans la langue que préfèrent les parties. Pour la traduction du texte à d'autres langues, des experts compétents peuvent produire, à la demande des parties, des traductions officielles vérifiées afin d'éviter les incohérences.

Les médiateurs sont encouragés à solliciter l'avis d'experts pour s'assurer que le texte en cours d'élaboration est conforme aux obligations et aux cadres juridiques nationaux et internationaux applicables. Ils peuvent également vérifier que l'accord de cessez-le-feu est pleinement compatible avec tout accord de paix global auquel il pourrait être intégré, en particulier dans le cas de cessez-le-feu définitifs. Les médiateurs peuvent contribuer à préparer les parties à la mise en œuvre de l'accord en cours d'élaboration, sur la base d'hypothèses acceptées, en vérifiant qu'il existe une compréhension commune de l'accord et des obligations qui en découlent. C'est aussi l'occasion d'affiner le langage pour favoriser une meilleure compréhension.

Les médiateurs doivent examiner attentivement le texte final officiel d'un accord et envisager les modalités de sa conservation. La clarté quant à l'entité ou aux entités qui doivent conserver le document, au mode d'accès du document et au moment où le document doit être disponible peut s'avérer utile si des différends ou des ambiguïtés surviennent au cours de la mise en œuvre. Le cas

échéant, la copie du texte original déposée auprès de l'ONU doit être envoyée au Service des archives et de la gestion des dossiers de l'Organisation.

6.3 Clarification du calendrier de mise en œuvre

De nombreux accords de cessez-le-feu comprennent un calendrier récapitulatif des activités, généralement sous la forme d'un tableau détaillé. Les calendriers non seulement favorisent la clarté et l'objectivité, mais font aussi figure de points de repère permettant de suivre le processus de mise en œuvre. Ils doivent idéalement présenter les activités à mettre en œuvre et préciser les personnes ou entités qui sont chargées de les exécuter, ainsi que les délais d'exécution et les moyens de financement des activités. Les calendriers précisent également la date et l'heure à laquelle un cessez-le-feu doit entrer en vigueur. Un tableau est généralement un format plus facile à parcourir qu'un long texte narratif ; il peut donc plus facilement orienter les personnes chargées de la mise en œuvre vers des éléments spécifiques de l'accord. Dans un accord de paix global, les échéances relatives aux questions de sécurité sont normalement liées aux échéances et aux conditions fixées dans l'accord de paix plus vaste, en particulier les feuilles de route politiques.

Pendant la négociation et la préparation du texte, les médiateurs peuvent rappeler aux parties qu'elles devraient convenir d'une série d'activités devant avoir lieu avant le début de la mise en œuvre effective de l'accord. Dans les situations où les parties conviennent d'une phase préalable à la mise en œuvre, ces activités doivent également figurer dans le tableau. Les parties ont souvent tendance à minimiser le temps nécessaire à l'accomplissement de ces tâches. Les médiateurs

peuvent les encourager à être plus réalistes dans leurs estimations ou prendre des dispositions pour ajuster les calendriers qui s'avèrent irréalisables.

Un tableau détaillé des activités de mise en œuvre peut renforcer la confiance mutuelle des parties ainsi que leur confiance dans l'accord. Il peut également promouvoir une mise en œuvre globale du cessez-le-feu dans un ordre et conformément à un calendrier convenus.

6.4 Compréhension du statut juridique des accords de cessez-le-feu

Les accords de cessez-le-feu n'acquièrent pas de façon automatique un statut juridique dans la sphère nationale ou internationale. Si un certain statut juridique formel peut leur être conféré par la suite, il est probable que cela leur confère, ainsi qu'à leurs mécanismes de mise en œuvre, un degré de légitimité supplémentaire. Les mécanismes de surveillance et de vérification, la réforme du secteur de la sécurité et les programmes de DDR ont eux aussi davantage de chances de fonctionner efficacement pendant la phase de mise en œuvre s'ils sont établis ou approuvés par des dispositions législatives ou par une décision officielle du pouvoir exécutif. Tel fondement juridique peut également contribuer à fournir la base nécessaire pour l'allocation des ressources budgétaires et des autres ressources nécessaires.

Pour faciliter la mise en œuvre, les médiateurs peuvent donc souhaiter encourager les parties à s'assurer que l'accord de cessez-le-feu ou ses dispositions pertinentes sont incorporés dans des cadres formels qui confèrent un statut juridique aux modalités de mise en œuvre prévues, par exemple par l'adoption :

- d'une législation primaire ;
- d'une législation secondaire ;
- d'une décision du pouvoir exécutif (comme un décret présidentiel) ;
- de dispositions politiques transitoires.

Pour assurer une coordination efficace dans un contexte national, l'exécutif peut être amené à fournir des directives spécifiques à d'autres organismes ou départements liés au processus de cessez-le-feu. Les mécanismes de cessez-le-feu étant censés fonctionner pendant une période déterminée, il peut également s'avérer nécessaire de prévoir la dissolution éventuelle des organes établis dans le cadre des accords et le transfert des obligations restantes à d'autres entités nationales.

Le fait que ces mécanismes recueillent l'approbation d'organisations internationales et régionales ou d'autres États – dont les représentants peuvent agir en qualité de témoins, de participants ou de garants lors de la cérémonie de signature – peut renforcer l'engagement politique des signataires et inciter les parties à effectivement mettre en œuvre l'accord de cessez-le-feu. Il convient toutefois de noter que ces « garanties » donnent lieu à des résultats mitigés dans la pratique, étant donné que la seule garantie ferme de la mise en œuvre réussie d'un accord de paix réside dans la volonté politique des parties. Les tierces parties externes, outre leur rôle de témoins ou de garants, peuvent jouer des rôles spécifiques à l'appui de la mise en œuvre d'un accord. Les médiateurs ont tout intérêt à veiller à ce que ces rôles et responsabilités soient clairement définis dans les accords de cessez-le-feu, après avoir consulté les tierces parties et obtenu leur accord.

Au niveau international, le Conseil de sécurité des Nations Unies peut approuver des accords de cessez-le-feu en adoptant une résolution spécifique, à la demande d'un ou de plusieurs États Membres de l'Organisation, d'organisations régionales ou de parties prenantes. Les accords de cessez-le-feu peuvent ainsi acquérir un caractère international, même s'ils ne sont pas

Le Conseil de sécurité des Nations Unies charge la Mission de vérification des Nations Unies en Colombie de surveiller le cessez-le-feu instauré dans le pays.

Le Conseil de sécurité adopte à l'unanimité la résolution 2381 (2017), se félicitant du cessez-le-feu national bilatéral temporaire annoncé le 4 septembre 2017 entre le Gouvernement colombien et l'Armée de libération nationale (ELN). Crédit : service photographique de l'ONU/Cia Pa



juridiquement contraignants en droit international. Les résolutions du Conseil de sécurité peuvent comporter des demandes adressées directement aux parties au conflit de respecter pleinement les accords de cessez-le-feu et de s'acquitter des engagements qu'elles ont pris au titre de ces accords. Le Conseil peut également inviter les États Membres à soutenir la mise en œuvre d'un cessez-le-feu, notamment en usant de leur influence auprès des parties au conflit.

En sollicitant l'avis d'experts sur les questions juridiques, les médiateurs et leurs équipes peuvent améliorer leur capacité à évaluer les exigences juridiques et à conseiller les parties sur les avantages d'inclure certaines dispositions dans un accord de cessez-le-feu. Ils sont encouragés à faire appel à ces experts pour les questions juridiques et juridictionnelles, et à contribuer ainsi à réduire le risque de confusion dans la phase de mise en œuvre, y compris entre les différentes branches du gouvernement.

Dans le cas du Yémen, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté la résolution 2451 (2018), dans laquelle il a approuvé les accords conclus par les parties au sujet de la ville et la province de Hodeïda, ainsi que des ports de Hodeïda, de Salif et de Ras Issa (Accord de Hodeïda)⁵⁴. Le Conseil a invité les parties à mettre en œuvre les accords de cessez-le-feu dans les délais qui y étaient fixés. Le 6 février 2019, la République centrafricaine a publié le Décret présidentiel n° 19.039 portant création du mécanisme de mise en œuvre et de suivi de l'Accord politique pour la paix et la réconciliation en République centrafricaine et des organes apparentés⁵⁵.

Le Burundi a adopté l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation par la loi n° 1/107 du 1^{er} décembre 2000. L'année suivante, le 28 octobre 2001, le Burundi a promulgué la Constitution de transition de la République du Burundi moyennant l'adoption de la loi n° 1/017⁵⁶, qui comprend des dispositions sur la réforme du secteur de la sécurité qui figuraient initialement dans un accord de cessez-le-feu de plus grande envergure.

6.5 Estimation des ressources nécessaires à la mise en œuvre

L'estimation des ressources nécessaires à la mise en œuvre d'un cessez-le-feu est un exercice complexe. C'est particulièrement vrai pour les cessez-le-feu définitifs, qui ont généralement une portée beaucoup plus large et comportent un plus grand nombre d'activités que les cessez-le-feu préliminaires. Il convient de faire preuve de prévoyance et de planification pour obtenir, déployer et rendre opérationnelles les ressources nécessaires à la mise en œuvre d'un accord de cessez-le-feu, et pour maintenir l'élan qui suit généralement la

finalisation d'un projet d'accord. Les équipes de médiation sont encouragées à s'intéresser dès que possible aux besoins en ressources découlant d'un projet d'accord, notamment en demandant l'avis d'experts et en collaborant avec les interlocuteurs institutionnels compétents.

Il est conseillé aux médiateurs et à leurs équipes d'appui de faire clairement savoir aux parties au conflit qu'un accord ne peut être mis en œuvre dans les délais négociés si les ressources nécessaires ne sont pas obtenues. Les médiateurs peuvent inciter les parties au conflit à faire preuve de réalisme dans leurs hypothèses tout en prêtant une attention particulière à la manière dont elles prévoient d'augmenter leurs contributions.

Les parties négocient et conviennent généralement des rôles et des responsabilités spécifiques des entités nationales ou internationales qui appuient le processus de mise en œuvre du cessez-le-feu. Les médiateurs peuvent veiller à ce que les parties consultent régulièrement ces entités à mesure que les négociations progressent. Dès le début des négociations, un accord général entre les parties sur ces questions peut favoriser une planification préalable rationalisée de la mise en œuvre, même s'il reste des détails à régler, et peut permettre aux médiateurs d'associer les entités concernées aux discussions sur les questions qui ont une incidence sur la planification de la mise en œuvre.

Il est généralement plus difficile de collecter des fonds et d'obtenir des engagements en faveur d'un cessez-le-feu au début d'un processus, lorsque les donateurs et les autres soutiens ne savent pas encore s'ils souhaitent vraiment s'engager. Les médiateurs peuvent gérer les attentes en procédant à des évaluations continues des implications financières – s'agissant tant du processus de négociation que des exigences de mise en œuvre prévues – et en informant régulièrement les bailleurs de fonds participants et potentiels.

54. Résolution 2451 (2018) du Conseil de sécurité des Nations Unies, 2018, [https://undocs.org/S/RES/2451\(2018\)](https://undocs.org/S/RES/2451(2018)).

55. Décret n° 19.039 portant création du mécanisme de mise en œuvre et de suivi de l'APPR-RCA, 2019, <https://minetatddrrappr.org/documents/décret-n19-039>.

56. Constitution de transition du 28 octobre 2001, <https://www.peaceagreements.org/view/1425>.

PRINCIPALES DIRECTIVES : PRÉPARATION DE LA MISE EN ŒUVRE

- Du point de vue de la planification, le processus de médiation ou de négociation d'un cessez-le-feu et la mise en œuvre de celui-ci constituent des éléments indissociables du processus de paix plus vaste dans lequel ils s'inscrivent, même si ces processus s'intéressent à des questions distinctes et ne comportent pas les mêmes exigences.
- La continuité du personnel clé s'avère essentielle pour assurer une transition en douceur entre les phases de négociation et de mise en œuvre.
- Étant donné qu'un accord de cessez-le-feu impose une série d'obligations et de responsabilités à un large éventail d'exécutants et d'autres entités, il est conseillé aux médiateurs de veiller à ce que le texte de l'accord soit organisé de manière logique et rédigé dans un langage clair et dépourvu de tout jargon, afin d'éviter toute ambiguïté. Une mauvaise rédaction peut s'avérer très coûteuse ; des malentendus peuvent entraîner des violations du cessez-le-feu susceptibles de déclencher une reprise des hostilités. Les médiateurs sont encouragés à faire appel à des experts techniques et juridiques à cet égard.
- La plupart des accords de cessez-le-feu comprennent un calendrier récapitulatif des activités, souvent sous la forme d'un tableau. Les calendriers non seulement favorisent la clarté et l'objectivité, mais font aussi figure de points de repère permettant de suivre le processus de mise en œuvre. Ils devraient idéalement préciser la date et l'heure à laquelle le cessez-le-feu doit entrer en vigueur, définir les activités à mettre en œuvre et préciser les personnes ou entités qui sont chargées de les exécuter, ainsi que les délais d'exécution.
- Les accords de cessez-le-feu n'acquièrent pas de façon automatique un statut juridique dans la sphère nationale ou internationale. S'ils sont établis ou approuvés par des dispositions législatives ou par une décision officielle du pouvoir exécutif, les dispositions et les mécanismes de mise en œuvre d'un accord de cessez-le-feu, y compris les mesures de surveillance et de vérification, sont plus susceptibles de fonctionner efficacement et de bénéficier de ressources de l'État dans la phase postérieure à la conclusion de l'accord.
- Le fait qu'ils recueillent l'approbation d'organisations internationales et régionales ou d'autres États agissant en qualité de « tierce partie » – dont les représentants peuvent agir en tant qu'observateurs, participants ou garants lors de la cérémonie de signature – peut contribuer à renforcer l'engagement politique des signataires et à inciter les parties à effectivement mettre en œuvre l'accord de cessez-le-feu.
- Le Conseil de sécurité des Nations Unies peut approuver des accords de cessez-le-feu par l'adoption de résolutions spécifiques ; les accords de cessez-le-feu peuvent ainsi acquérir un caractère international, même s'ils ne sont pas juridiquement contraignants en droit international.
- L'estimation des ressources nécessaires à la mise en œuvre d'un cessez-le-feu est un exercice complexe. Il est conseillé aux médiateurs de consulter régulièrement les organismes qui pourraient être amenés à appuyer la mise en œuvre et de collaborer avec eux, et ce bien avant la finalisation de l'accord.
- Des ressources importantes seront probablement requises tout au long des phases de médiation et de mise en œuvre du cessez-le-feu, et il faudra sûrement du temps pour réunir les fonds nécessaires. Une évaluation rapide et réaliste de ces besoins peut contribuer à la durabilité de l'ensemble du processus.

Documentation de caches d'armes en Colombie, en 2017

La Mission de vérification des Nations Unies en Colombie a éliminé 750 des 998 caches d'armes des Forces armées révolutionnaires de Colombie-Armée populaire (FARC-EP), avec l'appui logistique et de sécurité des Forces armées colombiennes et l'aide de membres des FARC-EP. L'opération, pour laquelle les participants ont dû voyager plus de 40 000 kilomètres en hélicoptère, en bateau, en véhicules terrestres et à cheval, a nécessité une importante planification logistique.

Crédit : service photographique de l'ONU/Hector Latorre



Conclusion

Les présentes directives exposent un large éventail de principes, de considérations techniques et de bonnes pratiques à l'intention des acteurs qui planifient un cessez-le-feu ou qui participent à la négociation d'un cessez-le-feu.

Les médiateurs agissent dans un espace de médiation de plus en plus complexe dans lequel leur capacité de manœuvre peut subir les effets de toute une série de facteurs, tels que la portée et la nature du mandat de médiation, l'existence d'initiatives de médiation qui se chevauchent, la fragmentation des parties au conflit et l'intervention extérieure dans les guerres civiles, autant de dynamiques qui ont des répercussions sur la capacité des médiateurs à concevoir et à soutenir des processus globaux de négociation d'un cessez-le-feu. Dès lors, les suggestions offertes dans les présentes directives ne se veulent pas normatives ; les médiateurs peuvent les adapter et les appliquer selon les besoins.

Les cessez-le-feu ne peuvent à eux seuls garantir la paix ou la résolution durable des conflits. Bien que les présentes directives traitent des cessez-le-feu de façon isolée, elles s'inscrivent dans un contexte militaire, politique et de rétablissement de la paix plus vaste. Les cessez-le-feu sont généralement négociés et mis en œuvre dans le cadre de dispositions de sécurité plus larges prises afin de rétablir la paix. Les directives visent spécifiquement à fournir une base de connaissances en ce qui concerne les concepts et la terminologie couramment utilisés dans les négociations de cessez-le-feu, sans s'étendre sur les dispositions de sécurité définitives, dont le cycle de vie est généralement beaucoup plus long que celui d'un cessez-le-feu.

Rechercher l'obtention d'un cessez-le-feu – que ce soit dans le but de créer les conditions d'un processus de paix plus vaste ou d'atteindre le point culminant d'un processus en cours – constitue une entreprise complexe et multidimensionnelle qui peut prendre plusieurs jours ou plusieurs mois et être ponctuée de dynamiques conflictuelles changeantes, de faux espoirs, de retards et d'efforts infructueux. Une compréhension de base des concepts présentés dans les présentes directives peut permettre aux médiateurs, aux autres tierces parties et aux parties au conflit de faire preuve à la fois d'innovation et de réalisme dans leur planification et dans les démarches qu'ils adoptent.

Tout en reconnaissant que la mesure de tout accord de cessez-le-feu réside dans son degré de mise en œuvre, les directives soulignent que la mise en œuvre réussie d'un cessez-le-feu passe par une planification et une exécution diligentées. Telle planification commence alors même que les négociations de cessez-le-feu sont en cours ; elle peut être facilitée – et même encouragée, si nécessaire – par les médiateurs. L'expérience a montré que des retards prolongés dans la mise à disposition des ressources nécessaires et dans l'établissement des modalités de mise en œuvre aggravent la méfiance et peuvent faire échouer les accords.

Les cessez-le-feu et les contextes dans lesquels ils s'inscrivent étant en constante évolution – présentant dès lors de nouvelles dimensions, de nouveaux enseignements et de nouvelles bonnes et mauvaises pratiques – les directives feront l'objet d'une révision régulière.



Des ex-combattants des FARC se déplacent vers les zones désignées pour le processus de rassemblement (Colombie), 2017.

Crédit : Mission de vérification des Nations Unies en Colombie



