

PAR LA PRÉSIDENCE BELGE DU GROUPE DE TRAVAIL DU CONSEIL DE SÉCURITÉ SUR LES ENFANTS ET LES CONFLITS ARMÉS (2019-2020)

Annelies Verstichel^o

o Ministère belge des Affaires étrangères

RÉSUMÉ :

Cet article examine les objectifs de la présidence belge du Groupe de travail du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les enfants et les conflits armés (SCWG-CAAC) et dans quelle mesure ils ont été atteints. Il analyse en outre les conclusions du SCWG-CAAC, leur structure et les points traditionnellement difficiles des négociations. Enfin, l'article se termine par une réflexion sur les lacunes et les opportunités à venir.

INTRODUCTION

Les droits de l'enfant en général et l'Agenda des enfants et les conflits armés (Children and Armed Conflict: CAAC) des Nations Unies en particulier sont une priorité de la politique étrangère du gouvernement belge depuis des décennies, tant en termes financiers que politiques. Son chef d'État de l'époque, le roi Baudouin, s'est adressé à l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU) à l'occasion de l'entrée en vigueur de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant en 1990. Trente ans plus tard, le roi Philippe s'est adressé au Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU) lors d'une session spéciale consacrée aux CAAC pendant la présidence belge du Conseil de sécurité en février 2020. En tant que défenseur des Objectifs de Développement Durable (ODD) de l'ONU, S.M. la reine Mathilde, Reine des Belges, est une championne convaincue de l'importance de la réintégration et du soutien en matière de santé mentale pour les enfants touchés par les conflits armés. Ces dernières années, elle a pris la parole lors de nombreux événements aux Nations Unies. La Belgique a été et reste un donateur important de l'UNICEF et de ses activités liées aux enfants touchés par les conflits armés. Elle a également financé des organisations non gouvernementales (ONG) travaillant pour aider les enfants dans les conflits armés, telles que l'organisation internationale Watchlist on Children and Armed Conflict, qui dispose d'un secrétariat à New York. Il en est de même pour des projets spécifiques liés aux enfants et aux conflits armés, tels que le projet de la MONUSCO¹ sur la responsabilité du recrutement des enfants, et le financement des postes d'administrateurs auxiliaires (Junior Professional Officer: JPO) dont le travail porte sur les enfants et les conflits armés. Par conséquent, l'attribution à la Belgique de la présidence du SCWG-CAAC était le résultat logique de cet engagement, et une décision unanime des membres du CSNU lors de la distribution des présidences des organes subsidiaires aux nouveaux membres non permanents du CSNU à la fin de 2018.

OBJECTIFS DE LA PRÉSIDENTE BELGE

Lorsque la Belgique a pris la présidence du Groupe de travail du Conseil de sécurité sur les enfants et les conflits armés (Security Council Working Group-Children and Armed Conflict: SCWG-CAAC), cet organe subsidiaire du CSNU ainsi que le mandat des CAAC étaient bien établis au fil du temps. Douze résolutions du CSNU sur les CAAC avaient été adoptées à l'époque, la dernière étant la résolution 2427 (2018) négociée et adoptée sous son prédécesseur, la Suède.² L'année 2020 a marqué le 15^e anniversaire de la résolution 1612 (2005) du CSNU, qui a établi le Mécanisme de surveillance et de communication de l'information (MRM) de

1 *La Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO).*

2 *Depuis la fin de la présidence de la Belgique, une nouvelle résolution du CSNU sur les CAAC a été adoptée. Il s'agit de la résolution 2601 (2021) du CSNU, le 29 octobre 2021, corédigés par la Norvège et le Niger, relative aux attaques contre les écoles et les établissements d'enseignement.*

l'ONU et le SCWG-CAAC.³ Elle a également marqué le 20e anniversaire du Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés. S'appuyant sur le travail de son prédécesseur, la Suède, la Belgique a décidé de ne pas viser l'adoption d'une nouvelle résolution du CSNU sur les CAAC, mais plutôt de se concentrer sur l'amélioration de la mise en œuvre de ce mandat fort du CS au cours de sa présidence.

La Belgique n'était pas opposée à l'adoption d'une nouvelle résolution en soi - elle était ouverte à l'extension du mandat par le biais d'une nouvelle résolution, en cas de besoin manifeste - mais elle ne voulait pas chercher à obtenir de la visibilité avec une nouvelle résolution du CSNU, s'il n'y avait pas de valeur ajoutée. L'année précédant l'entrée de la Belgique au CSNU, une initiative a été prise pour envisager de faire du refus d'accès humanitaire un élément déclencheur. C'est la seule violation des CAAC qui n'est pas encore un élément déclencheur de l'inscription des parties aux annexes des rapports annuels du Secrétaire général des Nations Unies (SGNU) sur les CAAC pour avoir commis des violations graves. Cependant, après une réflexion approfondie de la part des acteurs humanitaires qui ont résisté à cette initiative craignant l'impact qu'elle aurait sur la perception de l'impartialité de leur travail sur le terrain, cette initiative a été abandonnée. Néanmoins, pendant la présidence belge du SCWG-CAAC, le CSNU a adopté deux déclarations présidentielles, ainsi qu'un communiqué de presse, qui ont fait progresser le mandat des CAAC.

La Belgique s'est fixé les objectifs suivants en tant que présidente du SCWG-CAAC : 1) réduire la durée des cycles de présentation des rapports par pays et, par conséquent, adopter plus fréquemment et en temps voulu des conclusions par pays; 2) améliorer le suivi de la mise en œuvre des conclusions; 3) mieux intégrer le programme des CAAC dans l'ensemble des travaux du Conseil de sécurité; 4) poursuivre la pratique des visites sur le terrain; et 5) inclure et engager les différentes parties prenantes du programme des CAAC, y compris la société civile, et faire preuve de transparence à leur égard. En tant que priorités thématiques et géographiques, la Belgique a souhaité mettre l'accent sur l'importance de la réintégration des enfants touchés par les conflits armés, les besoins particuliers des filles, la médiation et la région du Sahel.

Ces objectifs ont été inspirés par les recherches effectuées par le réseau d'ONG Watchlist on Children and Armed Conflict dans sa publication "Working Methods (Méthodes de travail) 2006-2016 : Strengthening the Impact of the Security Council Working

3 *Cet anniversaire a été marqué par un communiqué de presse du Conseil de sécurité 14224, adopté lors du débat annuel ouvert sur les CAAC du Conseil de sécurité, le 23 juin 2020, sous la présidence française du CS : « Communiqué de presse à l'occasion du 15e anniversaire de l'adoption de la résolution 1612 (2005) sur les enfants et les conflits armés », <https://www.un.org/press/en/2020/sc14224.doc.htm>*

Group on Children and Armed Conflict (Renforcer l'impact du Groupe de travail du Conseil de sécurité sur les enfants et les conflits armés) » sur la mise en œuvre de la boîte à outils du SCWG-CAAC, élaborée sous la présidence française du SCWG-CAAC.⁴

Conclusions opportunes

Un outil clé du SCWG-CAAC sont ses conclusions par pays, contenant des recommandations basées sur les résultats des rapports par pays du SGNU sur la situation des enfants touchés par les conflits armés. Ces rapports sont rédigés lorsque les parties au conflit sont mentionnées dans les annexes des rapports annuels de l'UNSG sur les CAAC pour avoir commis des violations graves.⁵

Au moment où la Belgique a pris la présidence du SCWG-CAAC, les cycles de présentation des rapports par pays étaient devenus de plus en plus longs. Le deuxième rapport du SGNU sur la Syrie (S/2018/969) couvrait presque cinq ans (du 16 novembre 2013 au 30 juin 2018), et le deuxième rapport sur le Yémen (S/2019/453) couvrait plus de cinq ans (du 1^{er} avril 2013 au 31 décembre 2018). Les quatrième et cinquième rapports sur le Myanmar (S/2017/1099 et S/2018/956) couvraient ensemble plus de cinq ans également (du 1^{er} février 2013 au 31 août 2018).⁶ Par conséquent, il a été jugé que les conclusions relatives à des événements survenus il y a plus de cinq ans risquaient de perdre leur pertinence.

La Belgique a convenu avec la représentante spéciale du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés (SRSG-CAAC), Mme Virginia Gamba, de produire plus fréquemment des rapports par pays et a élaboré avec elle un plan de travail annuel pour y parvenir. La Belgique souhaitait traiter l'ensemble des 14 pays à l'ordre du jour de CAAC dont les parties sont répertoriées pour de graves violations à l'encontre des enfants au cours de son mandat de deux ans à la présidence du SCWG-CAAC. Cela réduirait effectivement à deux ans le cycle des rapports spécifiques à chaque pays que le Bureau doit produire. Par conséquent, les conclusions spécifiques aux pays pourraient être adoptées par le SCWG-CAAC plus fréquemment, et les recommandations qu'elles contiennent seraient plus opportunes et plus pertinentes, se prêtant à une action significative du CSNU.

4 *Watchlist on Children and Armed Conflict, "Working Methods 2006-2016 : Strengthening the Impact of the Security Council Working Group on Children and Armed Conflict", Janvier 2018, <https://watchlist.org/publications/working-methods-2006-2016-strengthening-impact-security-council-working-group-children-armed-conflict/>.*

5 *Pour un aperçu de tous les rapports et conclusions, voir <https://www.un.org/securitycouncil/subsidiary/wgcaac/sgreports> ou <https://childrenandarmedconflict.un.org/virtual-library/>.*

6 *Le cinquième rapport du SGNU sur la situation des enfants et des conflits armés au Myanmar (S/2018/956) (couvrant la période du 1er juillet 2017 au 31 août 2018) constituait une mise à jour du quatrième rapport sur la situation des enfants et des conflits armés au Myanmar (S/2017/1099) (couvrant la période du 1er février 2013 au 30 juin 2017), suite à une demande du président suédois du SCWG-CAAC afin d'inclure les atrocités qui ont eu lieu à partir d'août 2017.*

Grâce à la production accrue du Bureau du SRSR-CAAC et de toutes les personnes impliquées dans le MRM, la Belgique a atteint son objectif et a adopté 13 conclusions (sur la Syrie, le Myanmar, le Yémen, l'Afghanistan, la République centrafricaine (RCA), l'Irak, la Colombie, la Somalie, le Soudan, la République démocratique du Congo (RDC), le Mali, le Nigeria et les Philippines) et a rédigé les conclusions basées sur le troisième rapport du SGNU sur la situation des enfants et des conflits armés au Soudan du Sud (S/2020/1205), qui a été publié en décembre 2020. Celles-ci ont depuis été adoptées par son successeur, la Norvège, en mars 2021.

Des cycles de rapport plus courts permettent aux groupes de travail de pays chargés de la surveillance et de la communication de l'information (CTFMR) et au Bureau du SRSR-CAAC de rédiger plus facilement de nouveaux rapports et de vérifier les violations qui y figurent. Le sixième rapport du SGNU sur la situation des enfants et les conflits armés au Myanmar (S/2020/1243), par exemple, a été publié en décembre 2020, couvrant une période de rapport de moins de deux ans (du 1er septembre 2018 au 30 juin 2020). Le troisième rapport du SGNU sur la Syrie (S/2021/398), publié en avril 2021, couvrait exactement deux ans (du 1er juillet 2018 au 30 juin 2020).

La Belgique a pu atteindre cet objectif grâce à l'engagement de la représentante spéciale du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés ou RSSG (Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict: SRSR-CAAC) Mme Gamba et son Bureau, pour la production rapide du rapport, ainsi que de toutes les personnes impliquées dans le MRM sur le terrain et au niveau du siège, y compris le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Département des opérations de paix (DPO), en notant en particulier le CTFMR sur le terrain.

Mise en œuvre des conclusions

Un autre objectif de la présidence belge était d'améliorer le suivi de la mise en œuvre des conclusions par pays. Elle l'a fait, entre autres, en introduisant une nouvelle pratique : des vidéoconférences régulières avec le CTFMR sur le terrain. Cela a permis aux coprésidents du CTFMR (le représentant local de l'UNICEF d'une part, et le RSSG adjoint de l'opération de maintien de la paix de l'ONU (le cas échéant) ou le coordinateur résident de l'ONU d'autre part) et aux conseillers à la protection de l'enfance (CPA) de présenter leur travail et leur engagement dans le pays concerné, leur donnant ainsi l'occasion d'interagir directement avec les membres du CSNU à New York. Ces vidéoconférences ont souvent eu lieu avant le renouvellement du mandat d'une opération de paix ou d'une mission politique spéciale des Nations Unies. Les vidéoconférences ont permis d'examiner les aspects du mandat liés aux CAAC, ou la nécessité de les renforcer ou de les réduire. Elles ont également permis d'examiner la capacité des opérations de paix de l'ONU en matière de conseillers à la protection de l'enfance (CPA) et d'identifier le besoin de renforcer ou de préserver cette capacité.

À l'origine, l'idée était d'organiser des vidéoconférences sur la situation d'un pays spécifique l'année où aucune conclusion n'était adoptée sur un pays donné à l'ordre du jour des CAAC. Cela aurait permis au SCWG-CAAC de traiter les 14 situations de pays avec des parties inscrites sur la liste au moins une fois par an (soit par l'adoption de conclusions, soit par le contrôle du suivi de celles-ci). Cependant, cela s'est avéré très ambitieux.

Des vidéoconférences (VTC) ont été organisées avec les CTFMR de l'Afghanistan, de la Colombie, de la RDC, de l'Irak, de la Libye, du Nigeria, des Philippines, de la Somalie, du Soudan, du Sud-Soudan et du Yémen. Aucune conclusion n'a été adoptée sur la Libye, une situation préoccupante qui ne compte aucune partie inscrite sur la liste. Cependant, une vidéoconférence avec le CTFMR de Libye a permis aux membres du CS de suivre la situation en dehors du processus d'adoption des conclusions. Par le biais d'ateliers des CAAC organisés par ses ambassades à Bamako, Bogota et Kinshasa, par exemple, la Belgique a également assuré le suivi des conclusions sur place dans les pays concernés. Le fait que la Belgique soit membre et, dans certains cas, cofondatrice de groupes d'amis locaux sur les enfants et les conflits armés (Groups of Friends on Children and Armed Conflict) contribue à sa capacité à être active sur l'agenda des CAAC dans le monde entier.

Les Notes horizontales mondiales sur les enfants et les conflits armés (Global Horizontal Notes on children and armed conflict), qui sont des mises à jour trimestrielles de la situation dans tous les pays concernés et qui sont présentées par l'UNICEF au SCWG-CAAC, sont un autre moyen de suivre de près la situation, y compris la mise en œuvre des conclusions. À l'initiative de la Suède, prédécesseur de la Belgique à la présidence du SCWG-CAAC, un nouveau format de la Note horizontale mondiale a été introduit en 2019, afin d'améliorer l'accent mis sur l'alerte précoce, la prévention et la mise en œuvre de mesures visant à mieux protéger les enfants. En outre, l'objectif était de rendre ces Notes horizontales mondiales plus conviviales, notamment en utilisant des éléments visuels tels que des graphiques pendant les présentations. En 2020, une section sur la COVID-19 a été ajoutée. La discussion trimestrielle de ces Notes horizontales globales au sein du SCWG-CAAC a permis d'examiner le suivi des conclusions sur des situations nationales spécifiques et de discerner les indicateurs d'aggravation des situations dans le cadre d'une perspective d'alerte précoce et de prévention.

Intégration du programme des CAAC

Dès sa première résolution sur les CAAC, le Conseil de sécurité a reconnu officiellement que la protection des enfants touchés par les conflits armés était une préoccupation fondamentale en matière de paix et de sécurité. Par conséquent, ce sujet ne peut être considéré comme une niche confinée au SCWG-CAAC ou au débat annuel ouvert sur les enfants touchés par les conflits armés au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies. Au contraire, la question requiert l'attention de toutes les discussions géographiques et thématiques qui ont lieu au CSNU et dans tous ses autres organes subsidiaires.

La Belgique a tenté d'intégrer l'agenda des CAAC dans l'ensemble des travaux du CSNU de plusieurs manières. La Belgique a mis en place une nouvelle pratique consistant à organiser des réunions mensuelles pour présenter en avant-première le programme de travail du CSNU, présenté par le président entrant du mois en question. Cela a permis d'identifier les opportunités et les besoins liés aux CAAC en rapport avec les sujets de l'ordre du jour du CSNU, qu'ils soient géographiques (par exemple, le renouvellement des mandats des opérations de paix et des régimes de sanctions) ou thématiques (par exemple, le débat ouvert annuel sur la protection des civils et la mise en œuvre de la résolution 2286 (2016) du CSNU). Ces réunions comprenaient des experts techniques du Bureau du RSSG, de l'UNICEF et du DPO, ce qui a permis aux membres du CSNU de dialoguer régulièrement avec leurs homologues de l'ONU. Les renouvellements des mandats des opérations de paix de l'ONU comportant des aspects liés aux CAAC devaient être suivis de discussions budgétaires au sein de la Cinquième Commission de l'AGNU, notamment pour garantir la capacité nécessaire des CPA avec les lignes budgétaires correspondantes.

En outre, la Belgique a encouragé les présidents respectifs du CSNU à adresser des invitations aux orateurs pour qu'ils s'adressent directement au Conseil de sécurité, tant en séance publique que lors de consultations privées, sur la situation des enfants touchés par les conflits armés. Par exemple, en mai 2019, la directrice générale de l'UNICEF, Henrietta Fore, s'est adressée au CSNU au sujet du Yémen lors d'une session ouverte du CSNU et la RSSG-CAAC, Mme Gamba a rendu compte au CSNU de son voyage sur le terrain en RCA lors de consultations à huis clos du CSNU. La Belgique a également encouragé le CSNU à inclure des aspects de l'ordre du jour des CAAC dans les termes de référence des visites sur le terrain du CSNU.

En ce qui concerne les organes subsidiaires du CSNU, la Belgique a travaillé à la mise en place de réunions conjointes du SCWG-CAAC et des comités de sanctions qui incluent des critères liés aux CAAC dans leurs mandats. Par exemple, une réunion conjointe du SCWG-CAAC et du comité des sanctions sur la RCA, présidé par la Côte d'Ivoire à l'époque, a été mise en place le 29 juillet 2019.⁷ La Belgique a également plaidé pour l'inclusion de critères liés aux CAAC dans les régimes de sanctions pertinents pour désigner les individus et les entités commettant des violations graves à l'encontre des enfants. Par exemple, le régime de sanctions contre le Yémen a inclus une référence explicite au recrutement et à l'utilisation d'enfants lorsqu'il a été renouvelé en janvier 2020,⁸ suite au plaidoyer de la Belgique, entre autres.⁹

7 Voir le communiqué de presse 13937, "Special Representatives Deliver Briefings during Joint Informal Consultations of 2127 Sanctions Committee, Working Group on Children and Armed Conflict" (Les représentants spéciaux font des exposés lors des consultations informelles conjointes du Comité des sanctions 2127 et du Groupe de travail sur les enfants et les conflits armés), <https://www.un.org/press/en/2019/sc13937.doc.htm>.

8 Résolution 2511 (2020) du CS, par. 6.

9 Un outil de recherche intéressant, donnant une vue d'ensemble des aspects liés aux CAAC dans les

Visites de terrain

La Belgique a poursuivi la pratique de ses prédécesseurs consistant à organiser des visites de terrain, un autre outil de la boîte à outils du SCWG-CAAC. En décembre 2019, le SCWG-CAAC a entrepris une visite de terrain au Mali,¹⁰ en s'appuyant sur les expériences des visites précédentes au Sud-Soudan (2018), au Soudan (2017), en RDC (2014), au Myanmar (2013), en Afghanistan (2011) et au Népal (2010). En raison de la pandémie de COVID-19, la visite de terrain prévue en 2020 n'a malheureusement pas pu avoir lieu.

Étant donné qu'aucun budget de l'ONU n'est prévu pour ces voyages, pas même pour le président du SCWG-CAAC, comme c'est le cas pour les comités de sanctions de l'ONU, et que les coûts sont imputables à leurs auteurs, cela a un impact sur la pleine participation de tous les membres du CSNU. Par conséquent, en général, une seule visite sur le terrain a lieu par an, et les destinations doivent être identifiées avec soin, en tenant compte des cycles de rapport et de l'adoption des conclusions, des visites sur le terrain du RSSG-CAAC et du travail des CTFMR locaux, afin de renforcer les messages et de profiter de l'élan créé pour faire avancer le programme des CAAC ou de susciter un tel élan.

La Belgique a veillé à ce qu'au moins une visite sur le terrain du SCWG-CAAC ait lieu, afin de familiariser les membres du SCWG-CAAC avec la situation au Mali, de suivre la mise en œuvre des conclusions et de transmettre les messages aux différentes parties prenantes dans le pays.

Inclusion, engagement et transparence envers les parties prenantes

La Belgique a voulu une présidence inclusive et transparente du SCWG-CAAC, en s'engageant activement auprès de toutes les parties prenantes clés. Elle a organisé périodiquement des tables rondes d'ONG, a fait des exposés réguliers au Groupe d'amis sur les enfants et les conflits armés présidé par le gouvernement du Canada à New York, et a été un panéliste et un participant actif aux ateliers de politiques annuels sur les enfants et les conflits armés organisés par Watchlist on Children and Armed Conflict et le Liechtenstein Institute on Self-Determination (l'Institut du Liechtenstein sur l'autodétermination) à l'Université de Princeton. En organisant des réunions du CSNU selon la formule Arria¹¹ et d'autres événements à l'ONU (cf. section suivante), la Belgique a cherché à fournir un forum pour les non-membres du CSNU afin de s'engager activement sur le mandat des CAAC. Elle a invité des responsables de

résolutions du CS et les PRST (Déclarations présidentielles du Conseil de sécurité de l'ONU), est le tableau de bord des CAAC créé par la Division du Conseil de sécurité du Secrétariat de l'ONU. Voir <https://www.un.org/securitycouncil/content/repertoire/research-tools/children-and-armed-conflict>.

10 Voir le rapport annuel 2019 du CS WG CAAC, S/2019/981, 20 décembre 2019, par. 23, <https://undocs.org/S/2019/981>.

11 La réunion selon la formule Arria est un format ouvert du CSNU auquel les non-membres du CSNU peuvent participer.

l'information de la société civile à s'exprimer au CSNU, par exemple Jo Becker, alors président du conseil consultatif du réseau d'ONG Watchlist on Children and Armed Conflict, le 12 février 2020,¹² ainsi que lors des réunions selon la formule Arria et des événements de haut niveau à l'ONU, comme Hichem Khadhraoui, directeur des opérations de l'Appel de Genève, et Dragica Mikavica, conseillère principale en matière de plaidoyer à Save the Children (Sauver les enfants).¹³

En novembre 2019, la Belgique a accueilli la réunion biennale de DPO pour les CPA des missions de l'ONU dans le monde et le lancement du nouveau manuel des CPA. Elle a également organisé une réunion des experts du SCWG-CAAC avec les CPA, afin d'échanger des expériences et de s'engager directement avec les experts techniques du terrain qui pourraient présenter leur travail critique directement aux États membres.¹⁴ En 2019 et 2020, la Belgique a organisé des formations CAAC pour les membres entrants du CSNU, avec des présentations du Bureau du RSSG-CAAC, de l'UNICEF, du DPO et du Comité international de la Croix-Rouge (CICR).

La Belgique a également pris contact avec le représentant permanent de chaque pays au sujet duquel le SCWG-CAAC a reçu un rapport, afin d'expliquer l'ensemble du processus, de la présentation du rapport à l'adoption des conclusions, et d'écouter leurs éventuelles préoccupations. En outre, la Belgique, en tant que président, a veillé à ce que le représentant permanent du pays concerné soit invité et présent aux sessions formelles du SCWG-CAAC, au cours desquelles le rapport a été présenté et les conclusions ont été formellement adoptées.

La Belgique, en tant que présidente du SCWG-CAAC, a également accordé de l'importance à l'écoute directe des enfants affectés par les conflits armés. Lors de sa visite au Mali, le SCWG-CAAC a rencontré le Parlement des enfants du Mali. En outre, la Belgique a invité des enfants orateurs à des événements de haut niveau qu'elle a organisés à l'ONU¹⁵ et un ancien

12 *Breffage du Conseil de sécurité* : « Les enfants et les conflits armés : intégrer la protection des enfants dans les processus de paix pour résoudre les conflits et maintenir la paix », 12 février 2020, <https://media.un.org/en/asset/k11/k11i7q08m6>.

13 Voir « Les enfants et les conflits armés : *Protecting Boys and Girls in Shrinking Humanitarian Space (Protéger les garçons et les filles dans un espace humanitaire qui se rétrécit)* -Réunion ouverte du Conseil de sécurité sur la formule Arria », 2 février 2019, <https://media.un.org/en/asset/k1o/k1on2g95mc> et « *Launch of the Practical guidance for mediators to protect children in situations of armed conflict* » (Lancement du guide pratique à l'intention des médiateurs pour protéger les enfants dans les situations de conflit armé), 12 février 2020, <https://media.un.org/en/asset/k1i/k1ix3k88a>.

14 Voir le rapport annuel 2019 du CS WG CAAC, S/2019/981, 20 décembre 2019, par. 22, <https://undocs.org/S/2019/981>.

15 Voir, par exemple, lors de l'événement de haut niveau « *How are we going to stop the war on children* » (Comment allons-nous arrêter la guerre contre les enfants?), 23 septembre 2019, <https://media.un.org/en/asset/k1d/k1dceazhg7>, et lors de l'événement de haut niveau « *Launch of the Practical guidance for mediators to protect children in situations of armed conflict* » (Lancement du

enfant soldat des FARC-EP en Colombie à la session du CSNU du 12 février 2020,¹⁶ pour partager leurs expériences. En outre, la réunion de formule Arria que la Belgique a organisée le 26 novembre 2019 a exploré la manière dont les enfants et les jeunes anciennement associés aux forces armées et aux groupes armés peuvent être impliqués dans la conception et la mise en œuvre de solutions de programmation de la réintégration, et a inclus le témoignage d'un autre ancien enfant soldat.¹⁷ Avec ces exemples, la Belgique a cherché à souligner l'importance d'impliquer réellement les enfants, car ils sont au cœur de tous ces efforts. Le droit des enfants à exprimer librement leur opinion sur toutes les questions les concernant est inscrit dans la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CRC), et développé dans l'observation générale n° 12 du Comité des droits de l'enfant.

Priorités thématiques et géographiques

La Belgique organise régulièrement des événements liés aux CAAC¹⁸ et a poursuivi cette pratique en tant que présidente du SCWG-CAAC. De cette manière, elle a continué à jouer son rôle de gardienne du mandat et a également mis en lumière certaines de ses priorités thématiques et géographiques. Comme mentionné, il s'agissait de l'importance de la réintégration des enfants touchés par les conflits armés et du soutien de leur santé mentale, des besoins particuliers des filles, de la médiation et du Sahel.

La Belgique a organisé, par exemple, une session dédiée de haut niveau du CSNU avec son chef d'État, le roi Philippe, comme hôte, sur le thème de la médiation et des CAAC le 12 février 2020,¹⁹ comme l'un des événements de signature de sa présidence du CSNU. Le SGNU a présenté les « Orientations pratiques à l'intention des médiateurs pour protéger les enfants dans les situations de conflit armé »²⁰ lors de la session spéciale, et une déclaration présidentielle a

guide pratique à l'intention des médiateurs pour protéger les enfants dans les situations de conflit armé), 12 février 2020, <https://media.un.org/en/asset/k1i/k1ix3k88a>.

- 16 *Brefpage du Conseil de sécurité* : « Les enfants et les conflits armés : intégrer la protection des enfants dans les processus de paix pour résoudre les conflits et maintenir la paix », 12 février 2020, <https://media.un.org/en/asset/k11/k11i7q08m6>.
- 17 *Réunion selon la formule Arria « Réintégration des enfants associés aux forces armées et aux groupes armés (CAAFAGS) : Comblent le lien entre l'humanitaire, le développement et la paix (HDP) », avec les co-sponsors Pérou, Pologne et Royaume-Uni.*
- 18 *Voir, par exemple, la conférence "OPAC turns 18" (L'OPAC a 18 ans), le 21 février 2018, organisée avec Child Soldiers International et coparrainée par l'UNICEF et les missions permanentes des Nations Unies du Canada, de la Colombie, de la France et de la Sierra Leone,* <https://media.un.org/en/asset/k1z/k1z77kuftw>.
- 19 *Brefpage du Conseil de sécurité* : "Children and armed conflict: integrating child protection into peace processes to resolve conflict and sustain peace" (« Les enfants et les conflits armés : intégrer la protection des enfants dans les processus de paix pour résoudre les conflits et maintenir la paix »), 12 février 2020, <https://media.un.org/en/asset/k11/k11i7q08m6>.
- 20 *Practical Guidance for mediators to protect children in situations of armed conflict (Guide pratique à l'intention des médiateurs pour protéger les enfants dans les situations de conflit armé), S/2020/114,*

été adoptée,²¹ dans laquelle le CSNU « encourage le Secrétaire général (...) à diffuser largement (...) et à promouvoir l'utilisation des orientations pratiques dans les processus de paix et de médiation soutenus, parrainés et facilités par l'ONU ». Elle encourage également « les entités des Nations Unies, les États membres ainsi que les organisations régionales et sous-régionales impliquées dans la paix et la médiation (...) à promouvoir l'intégration des questions de protection de l'enfance dans les processus de paix ».

Sous la présidence nigérienne du CSNU, le 10 septembre 2020, une session spéciale du CSNU a été consacrée aux attaques contre les écoles, en mettant l'accent sur le Sahel,²² au cours de laquelle une déclaration présidentielle²³ a également été adoptée condamnant les attaques contre les écoles et demandant une attention particulière à la situation des filles qui sont touchées de manière disproportionnée par ces attaques.

La Belgique a en outre organisé plusieurs réunions du CSNU sur les CAAC selon la formule Arria. Elle a par exemple organisé une réunion selon la formule Arria²⁴ le 12 février 2019, à l'occasion de la Journée internationale contre l'utilisation d'enfants soldats, ou Red Hand Day (Journée de la main rouge), sur la protection des enfants touchés par les conflits armés dans des contextes où l'espace opérationnel des acteurs humanitaires se réduit, avec un accent particulier sur des exemples en RCA. Un accord de paix avec des groupes armés non étatiques avait été signé quelques jours auparavant, et les panélistes ont souligné comment l'engagement des CPA avec les parties au conflit peut être maintenu, conduisant par exemple à la signature de plans d'action ou à la libération d'enfants, malgré l'espace humanitaire parfois limité. La Belgique a organisé une autre réunion selon la formule Arria le 26 novembre 2019, avec un accent sur la réintégration et plus particulièrement, sur la façon dont le lien humanitaire-développement-paix peut être comblé et une approche humanitaire à court terme de la réintégration peut être liée à des approches de développement et de consolidation de la paix à plus long terme.²⁵

<https://childrenandarmedconflict.un.org/wp-content/uploads/2020/10/Practical-guidance-for-mediators-to-protect-children-in-situations-of-armed-conflict.pdf>. Ces conseils pratiques ont été rédigés, sur la base d'ateliers de consultation de haut niveau organisés en 2018 et 2019, financés par les gouvernements suédois et belge, et facilités par l'Institut européen de la paix.

21 S/PRST/2020/3, [S/PRST/2020/3 - E - S/PRST/2020/3 -Desktop \(undocs.org\)](https://www.un.org/press/docs/2020/20200313.sprst202003-e.html).

22 Voir la réunion du Conseil de sécurité "Children and armed conflict (« Les enfants et les conflits armés ») : Attacks against schools as a grave violation of children's rights", (« Les attaques contre les écoles comme une violation grave des droits de l'enfant »), 10 septembre 2020, <https://media.un.org/en/asset/k1f/k1fakju0sb>.

23 S/PRST/2020/8, <https://undocs.org/en/S/PRST/2020/8>. Au moment de la rédaction de ce rapport, des travaux sont en cours pour transformer cette PRST (déclaration présidentielle du Conseil de sécurité de l'ONU) en résolution, à l'initiative du Niger.

24 Réunion selon la formule Arria, "Protéger les enfants touchés par les conflits lorsque l'espace humanitaire se rétrécit", avec les co-sponsors de République centrafricaine, Côte d'Ivoire, Guinée équatoriale et France.

25 Réunion selon la formule Arria « Réintégration des enfants associés aux forces armées et aux

D'autres événements notables sont l'événement « Jeune fille en crise (Girl in Crisis) : Protection des filles affectées par les conflits armés dans le bassin du lac Tchad », organisé avec le Niger et Plan International le 1^{er} août 2020, la veille du débat ouvert annuel sur les CAAC du CSNU, ainsi que l'événement de haut niveau « Comment allons-nous arrêter la guerre contre les enfants? », organisé avec Save the Children le 23 septembre 2019, pendant la semaine de haut niveau de l'AGNU, avec la participation de S.M. la reine Mathilde, Reine des Belges, et la lauréate du prix Nobel Nadia Murad, et coparrainé par la Côte d'Ivoire, la France, l'Allemagne, l'Indonésie, l'Afrique du Sud et la Commission européenne.²⁶

Conclusion : L'organe subsidiaire le plus actif du CSNU

En raison de ces objectifs, le SCWG-CAAC a été, sous la présidence belge, facilement l'organe subsidiaire le plus actif du CSNU. En 2019, par exemple, il s'est réuni plus de 40 fois dans le cadre de 13 réunions formelles et 28 réunions informelles (à l'exclusion des réunions dites "informelles", telles que les réunions mensuelles de prévision du programme de travail du CSNU).²⁷ C'est plus du double du nombre de réunions du deuxième organe subsidiaire le plus actif du CSNU, le Comité des sanctions contre ISIL (Da'esh) et Al-Qaïda, qui s'est réuni environ 20 fois en 2019. En raison des défis posés par la pandémie de COVID-19, notamment les limitations de la tenue de réunions en personne, le SCWG-CAAC a été contraint de modifier ses règles et procédures et ses méthodes de travail et a accepté de tenir des réunions virtuelles sous la forme de vidéoconférences fermées. Ainsi, en 2020, trois réunions formelles en personne et 18 réunions virtuelles ont été organisées.²⁸ Les négociations de conclusions ont été largement remplacées par une procédure écrite, avec une ou deux réunions virtuelles pour régler les points les plus difficiles des textes.

COMPRENDRE LES CONCLUSIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

L'adoption de conclusions spécifiques à chaque pays reste l'activité principale du SCWG-CAAC. La force même de ces conclusions consiste en leur adoption par consensus. Les recommandations contenues dans ces conclusions spécifiques à un pays constituent un message unanime des 15 membres du Conseil de sécurité de l'ONU, y compris de ses cinq membres permanents (P5), et sont donc un outil de plaidoyer puissant entre les mains du

groupes armés (CAAFAG) : Comblant le lien entre l'humanitaire, le développement et la paix (HDP) », avec les co-sponsors Pérou, Pologne et Royaume-Uni.

26 Événement de haut niveau, "How are we going to stop the war on children" (Comment allons-nous arrêter la guerre contre les enfants), 23 septembre 2019, <https://media.un.org/en/asset/k1d/k1dceazhg7>.

27 Voir le rapport annuel de 2019 du CS WG CAAC, S/2019/981, 20 décembre 2019, par. 7, <https://undocs.org/S/2019/981>.

28 Voir le rapport annuel de 2020 du CS WG CAAC, S/2020/1260, 31 décembre 2020, par. 8, <https://www.undocs.org/en/S/2020/1260>.

Bureau du RSSG-CAAC, des CTFMR, de la société civile et d'autres acteurs et défenseurs des CAAC. En même temps, l'exigence du consensus est l'un des plus grands obstacles à surmonter pour l'adoption des conclusions.

Depuis l'adoption des premières conclusions du SCWG-CAAC en 2006, la longueur des conclusions n'a cessé d'augmenter, passant de trois ou quatre pages seulement les premières années à une moyenne de 10 pages au moment où la Belgique a pris la présidence du SCWG-CAAC en 2019. La Belgique a décidé de s'appuyer sur le travail de ses prédécesseurs et de poursuivre le même modèle de conclusions tel qu'il avait évolué au moment où la Belgique a pris sa présidence. Ce chapitre vise à expliquer la structure et les différentes sections des conclusions spécifiques à chaque pays, en soulignant les points traditionnellement difficiles des négociations.

Adoption par consensus

Trouver un équilibre entre la formulation d'un texte qui soit acceptable pour tous les membres du Conseil de sécurité des Nations Unies et qui, en même temps, contienne des messages forts sans être édulcoré au plus petit dénominateur commun est l'un des plus grands défis pour un président du SCWG-CAAC. Les conclusions les plus difficiles et les plus délicates à négocier sont celles qui concernent la situation des pays dont les acteurs étatiques figurent dans les annexes du rapport annuel du Secrétaire général des Nations Unies sur les CAAC pour des violations graves contre les enfants. Ces acteurs étatiques ont un accès direct aux membres du CSNU et peuvent exercer une plus grande pression politique que les acteurs non étatiques. Lorsque les membres du Conseil de sécurité des Nations Unies sont eux-mêmes impliqués dans un conflit dans l'un des pays examinés, en particulier lorsqu'ils sont eux-mêmes inscrits sur la liste, devenant ainsi juge et partie en même temps, il peut devenir presque impossible de trouver un consensus sur un texte. Les négociations les plus difficiles peuvent durer des mois.

Cependant, le fait même que, à maintes reprises, un consensus ait été trouvé sur des conclusions, même concernant des situations de pays à propos desquelles le CSNU est habituellement divisé, illustre que le CSNU - et plus généralement la communauté internationale dans son ensemble - est uni dans son engagement à traiter les violations à l'encontre des enfants touchés par les conflits armés. La Belgique s'est nourrie de ce consensus, et l'a forgé tout en poussant diplomatiquement l'enveloppe normative sur des questions sensibles afin de garantir les plus grands bénéfices possible pour les enfants.

Cycle : De la présentation du rapport du SGNU à l'adoption des conclusions

Le cycle d'adoption des conclusions spécifiques à un pays commence par la présentation du rapport du Secrétaire général de l'ONU sur un pays spécifique par le RSSG-CAAC au SCWG-CAAC lors d'une session formelle en présence du représentant permanent du pays en

question. Après la présentation du rapport par le RSSG-CAAC, le représentant permanent du pays en question prend la parole et fait une déclaration sur le rapport et la situation dans son pays. Cette déclaration sera ensuite annexée aux conclusions lorsque celles-ci seront publiées après adoption. Après cette déclaration, les membres du SCWG-CAAC ont une séance de questions-réponses avec le représentant permanent. À un moment donné, le représentant permanent quitte la salle et le SCWG-CAAC poursuit sa session avec le RSSG-CAAC. Cette session, comme toutes les sessions formelles et informelles du SCWG-CAAC, se déroule à huis clos, en présence des seuls membres de l'ONU et du CSNU.

Sur la base du rapport du SGNU, de la déclaration du représentant permanent et des discussions du SCWG-CAAC, un projet de conclusions est élaboré par le président du SCWG-CAAC. Lors de la rédaction du texte, le président peut consulter le Bureau du RSSG-CAAC, l'UNICEF, le DPO et le CICR, par exemple, pour clarifier davantage des éléments du rapport ou vérifier les développements sur le terrain ou l'exactitude d'une formulation à la lumière du droit international humanitaire. Parfois, une contribution est reçue d'un Groupe des Amis local des CAAC, s'il en existe un dans le contexte du pays, avec des recommandations basées sur le rapport du Secrétaire général des Nations Unies pour examen par les membres du SCWG-CAAC. Par exemple, le Groupe des Amis des CAAC en Somalie, basé à Nairobi, a envoyé des recommandations aux membres du SCWG-CAAC pour les négociations sur les conclusions concernant la Somalie en 2020. Ensuite, le projet zéro des conclusions est distribué aux membres du SCWG-CAAC par le président, après quoi le SCWG-CAAC se réunit en sessions informelles pour négocier ces conclusions. Au cours de la présidence belge, les textes ont généralement fait l'objet d'un accord en deux lectures (chacune comprenant plusieurs sessions). Parfois, cependant, trois, voire quatre lectures ont été nécessaires. Une fois qu'un accord est trouvé avec une procédure de silence sur la non-rupture du texte, ces conclusions seront adoptées par le SCWG-CAAC lors d'une session formelle, en présence du RSSG-CAAC, d'un représentant de l'UNICEF et du représentant permanent du pays en question. Le représentant permanent et le RSSG-CAAC font tous deux une déclaration et réfléchissent aux conclusions adoptées, suivies d'une session interactive avec le SCWG-CAAC. Après la session formelle du SCWG-CAAC en tant que tel, un communiqué de presse est publié, avec le message public des conclusions qu'il contient. Les conclusions adoptées elles-mêmes sont envoyées aux éditeurs de l'ONU pour une vérification finale, qui prend parfois plusieurs semaines, après quoi elles sont publiées sur le site web de l'ONU.²⁹ En application des conclusions, le Secrétariat de l'ONU prépare et envoie plusieurs lettres, par exemple au gouvernement en question et aux donateurs.

Lorsque la pandémie de COVID-19 a atteint New York en mars 2020, où se trouve le siège de l'ONU, et que la ville s'est confinée, les méthodes de travail du SCWG-CAAC ont dû être

29 Voir <https://www.un.org/securitycouncil/subsidiary/wgcaac/sgreports>.

adaptées. Les sessions virtuelles du SCWG-CAAC n'ont été considérées que comme des sessions informelles; elles ont donc dû être suivies d'une procédure écrite afin de les formaliser.³⁰ Les négociations en personne des conclusions ont été remplacées par des commentaires écrits envoyés par les membres du SCWG-CAAC, sur la base desquels le président a rédigé une nouvelle version du texte. Une négociation en ligne a permis de résoudre les points de désaccord les plus difficiles. Négocier des textes sensibles par procédure écrite et par des réunions en ligne est loin d'être idéal. Néanmoins, le SCWG-CAAC a réussi à se mettre d'accord sur plusieurs conclusions avec ces nouvelles méthodes. Le fait que la Belgique ait présidé le SCWG-CAAC pendant près de 15 mois en personne a créé une base d'expérience et de confiance sur laquelle il a été possible de s'appuyer pour poursuivre le travail en ligne.

Structure des conclusions

Comme cela a déjà été mentionné, lorsque la Belgique a pris la présidence du SCWG-CAAC, elle a décidé de s'appuyer sur le travail de ses prédécesseurs en ce qui concerne la structure des conclusions. Au fil des années, la longueur des conclusions n'a cessé d'augmenter, pour atteindre une moyenne d'environ 10 pages.

Introduction

Les quatre premiers paragraphes des conclusions constituent une introduction, faisant référence à la session du SCWG-CAAC au cours de laquelle le rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur le pays a été présenté en décrivant de manière générale la discussion qui a eu lieu. Au cours des premières années du SCWG-CAAC, les conclusions comprenaient un paragraphe sur la déclaration du représentant permanent du pays en question, faite lors de la session au cours de laquelle le rapport a été présenté.³¹ Cependant, comme cela impliquait souvent de longues discussions, il a été décidé, à partir des conclusions sur l'Afghanistan adoptées en 2016³² d'annexer la déclaration dans son ensemble aux conclusions, une fois adoptées et publiées. Néanmoins, le paragraphe 3 des conclusions, qui décrit la discussion du SCWG-CAAC lors de la présentation du rapport par pays du SGNU, reste souvent un paragraphe contesté et vivement débattu. Aucun jugement de valeur ne peut être formulé dans ce paragraphe, ni aucune recommandation, même si ceux-ci ont été formulés lors de la session officielle du SCWG-CAAC au cours de laquelle le rapport a été présenté et discuté. La description est une liste factuelle des sujets discutés. Les paragraphes 2 et 4 font référence aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les CAAC qui sont

30 Voir le rapport du Groupe de travail du Conseil de sécurité sur les enfants et les conflits armés, S/2020/1260, par. 7-8, <https://www.undocs.org/en/S/2020/1260>.

31 *En attendant les conclusions sur la Syrie*, S/AC.51/2014/4, para. 4, <https://www.undocs.org/S/AC.51/2014/4>.

32 *En attendant les conclusions sur l'Afghanistan*, S/AC.51/2016/1, <https://www.undocs.org/S/AC.51/2016/1>.

pertinentes pour le mandat des CAAC et sont généralement répétées sans modification dans toutes les conclusions.

Déclaration publique du président du groupe de travail

La section suivante des conclusions contient la « Déclaration publique du président du groupe de travail. » Cette section est publiée sous forme de communiqué de presse lors de l'adoption formelle des conclusions par le SCWG-CAAC.³³ Le paragraphe 5 des conclusions fait toujours l'objet des négociations les plus longues. Une fois que l'on est parvenu à un accord sur certains éléments dans ce paragraphe, il est plus facile de s'entendre sur ces éléments plus loin dans le texte.

La déclaration publique commence généralement par un chapeau s'adressant à toutes les parties au conflit armé, en particulier les parties énumérées dans les annexes des rapports annuels du Secrétaire général sur les CAAC, y compris les acteurs étatiques le cas échéant. Ce qui suit est une expression de préoccupation concernant les diverses violations des CAAC qui ont lieu dans le pays concerné, avec un message aux parties au conflit armé les appelant à mettre fin à ces violations et à empêcher que de nouvelles ne se produisent. Adresser la déclaration publique à toutes les parties au conflit armé, en particulier les parties mentionnées,³⁴ dans le chapeau, y compris pour des violations pour lesquelles elles ne sont pas nécessairement mentionnées, est un choix pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, cela est fait pour des raisons pratiques. La déclaration publique deviendrait illisible et trop longue si l'on traitait, pour chaque partie inscrite, les différentes violations pour lesquelles elle est inscrite. Deuxièmement, la déclaration publique appelle à prévenir les violations à l'avenir, ce qui est un message applicable à toutes les parties. Troisièmement, même si une partie ne figure pas sur la liste pour une certaine violation, cela ne signifie pas qu'elle n'a pas commis ces violations à une échelle moindre. Parfois, cependant, le chapeau est court et se lit, par exemple, comme suit : « Le groupe de travail a convenu d'adresser un message aux parties suivantes par le biais d'une déclaration publique de son président ».³⁵ Les messages sont ensuite divisés en messages communs « à toutes les parties » ou « à toutes les parties au conflit armé », et en messages spécifiques « au gouvernement » et « à tous les groupes armés ».³⁶ Parfois, les messages spécifiques sont adressés à des parties spécifiques, comme « la

33 Pour consulter tous les communiqués de presse : <https://www.un.org/securitycouncil/subsidiary/wgcaac/sgreports>.

34 Parfois, seules les parties mentionnées sont adressées, voir par exemple les conclusions sur la Syrie, S/AC.51/2019/1, par. 5, <https://www.undocs.org/S/AC.51/2019/1>.

35 Voir, par exemple, les conclusions sur les Philippines, S/AC.51/2020, par. 5, <https://www.undocs.org/S/AC.51/2020/9>.

36 Voir, par exemple, les conclusions sur le Myanmar, S/AC.51/2019/2, par.5, <https://www.undocs.org/S/AC.51/2019/2> et les conclusions sur les Philippines, S/AC.51/2020, par. 5, <https://www.undocs.org/S/AC.51/2020>.

Coalition pour soutenir la légitimité au Yémen »,³⁷ « la Force d'intervention conjointe civile »,³⁸ ou « aux États-Unis d'Amérique »,³⁹ ou les messages sont adressés plus largement « à toutes les personnes concernées ».⁴⁰

Parfois, il y a une discussion pour savoir si un conflit spécifique est un « conflit armé » selon le droit international humanitaire. Dans ce cas, il est fait référence à l'explication dans les conclusions sur la Colombie de 2010, « rappelant que la résolution 1612 (2005) ne cherche pas à déterminer juridiquement si les situations mentionnées dans les rapports du Secrétaire général sont ou ne sont pas des conflits armés dans le contexte des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels, et qu'elle ne préjuge pas du statut juridique des parties non étatiques impliquées dans ces situations ».⁴¹

Le paragraphe 6 des conclusions contient un message à l'intention des chefs communautaires et religieux et est répété généralement sans modification dans toutes les conclusions, depuis les conclusions adoptées sur le Nigeria en 2017.⁴²

Recommandations au Conseil de sécurité - Lettres

Sous cette rubrique, le SCWG-CAAC recommande au président du Conseil de sécurité de transmettre des lettres au gouvernement du pays faisant l'objet d'un examen, au Secrétaire général de l'ONU,⁴³ au président du comité des sanctions (le cas échéant) et à d'autres acteurs concernés, tels que le président du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine (UA) et le président de la Commission de l'UA,⁴⁴ l'Autorité intergouvernementale pour le développement

undocs.org/S/AC.51/2020/9.

37 Voir les conclusions sur le Yémen, S/AC.51/2020/1, par. 5 (f), <https://www.undocs.org/S/AC.51/2020/1>.

38 Voir les conclusions sur le Nigeria, S/AC.51/2020/8, par. 5 (aa) – (bb), <https://www.undocs.org/S/AC.51/2020/8>.

39 Voir les conclusions sur l'Afghanistan, S/AC.51/2020/2, par. 5 (v), <https://www.undocs.org/S/AC.51/2020/2>.

40 Voir, par exemple, les conclusions sur le Yémen, S/AC.51/2020/1, par. 5 (o) – (q), <https://www.undocs.org/S/AC.51/2020/1>, et les conclusions sur l'Afghanistan, S/AC.51/2020/2, par. 5 (z)–(cc), <https://www.undocs.org/S/AC.51/2020/2>.

41 Voir les conclusions sur la Colombie, S/AC.51/2010/3, para. 5, <https://www.undocs.org/S/AC.51/2010/3>.

42 Voir les conclusions sur le Nigeria, S/AC.51/2017/5, par. 6, <https://www.undocs.org/S/AC.51/2017/5>. Un message à l'intention des seuls « dirigeants communautaires » figurait déjà au par. 5 des conclusions sur les Philippines, S/AC.51/2017/4, par. 5, <https://www.undocs.org/S/AC.51/2017/4>.

43 Les lettres au Secrétaire général peuvent être consultées en ligne : <https://www.un.org/securitycouncil/subsidiary/wgcaac/letters>.

44 Voir les conclusions sur le Nigeria, S/AC.51/2020/8, par.9, <https://www.undocs.org/S/AC.51/2020/8>.

(IGAD),⁴⁵ le gouvernement des États membres du G5 Sahel⁴⁶ et la Coalition pour soutenir la légitimité au Yémen.⁴⁷

Dans la lettre au gouvernement, de nombreux messages de la déclaration publique sont répétés. Parfois, certains messages sont plus détaillés ou personnalisés. Dans la lettre au SGNU, des recommandations sont souvent formulées concernant l'opération de maintien de la paix dans le pays concerné, notamment en ce qui concerne la capacité des CPA, le mécanisme de surveillance, les plans d'action de Mécanisme de surveillance et de communication de l'information (MRM) avec les parties figurant sur la liste, ou les processus de paix et de médiation et l'importance d'inclure la protection des enfants.⁴⁸

Aucune lettre n'est envoyée aux acteurs non étatiques qui figurent sur la liste des parties au conflit, car beaucoup d'entre eux sont également des groupes armés désignés comme terroristes par l'ONU, et l'envoi de lettres par le CSNU à des groupes désignés comme terroristes n'est pas jugé légitime. Les acteurs non étatiques ne sont abordés que par le biais de la déclaration publique. Toutefois, cela entraîne souvent une frustration chez les acteurs étatiques figurant sur la liste, car ils perçoivent un déséquilibre dans le nombre de critiques qu'ils reçoivent par rapport aux acteurs non étatiques.

Enfin, cette section peut également inclure des recommandations directes au Conseil de sécurité,⁴⁹ concernant par exemple les mandats des opérations de maintien de la paix de l'ONU.

Action directe du groupe de travail - Lettres

Dans la dernière section des conclusions du SCWG-CAAC, des lettres sont envoyées aux donateurs, tels que la Banque mondiale et les organisateurs du groupe de travail humanitaire sur la Syrie à Genève,⁵⁰ et aux gouvernements concernés. Dans le cadre de cette section, des

45 Voir les conclusions sur le Sud-Soudan, S/AC.51/2021/1, par. 9, <https://undocs.org/S/AC.51/2021/1>.

46 Voir les conclusions sur le Mali, S/AC.51/2020/11, par. 9, <https://www.undocs.org/S/AC.51/2020/11>.

47 Voir les conclusions sur le Yémen, S/AC.51/2020/1, par. 8, <https://www.undocs.org/S/AC.51/2020/1>. Il est à noter que dans le cas de la Coalition, la lettre est transmise par le président du WG CAAC du CS, et non par le président du Conseil de sécurité. Le maintien de ce paragraphe dans cette section et non dans la suivante (« Action directe du groupe de travail ») est le résultat d'un compromis dans les négociations.

48 Voir par exemple les conclusions sur la Syrie, S/AC.51/2019/1, par. 8 (a), <https://www.undocs.org/S/AC.51/2019/1> et les conclusions sur les Philippines, S/AC.51/2020/9, par. 8 (d), <https://www.undocs.org/S/AC.51/2020/9>.

49 Voir, par exemple, les conclusions sur l'Irak, S/AC.51/2020/4, par. 9, <https://www.undocs.org/S/AC.51/2020/4>, les conclusions sur la Somalie, S/AC.51/2020/6, par. 11, <https://www.undocs.org/en/S/AC.51/2020/6>, les conclusions sur le Mali, S/AC.51/2020/11, par. 10, <https://www.undocs.org/S/AC.51/2020/11>, et les conclusions sur le Sud-Soudan, S/AC.51/2021/1, par. 11, <https://undocs.org/S/AC.51/2021/1>.

50 Voir les conclusions sur la Syrie, S/AC.51/2019/1, par. 10-11, <https://www.undocs.org/S/>

lettres ont été envoyées à d'autres acteurs concernés, tels que la direction de la mission de soutien résolu de l'OTAN.⁵¹

Négociations difficiles

Comme mentionné, les conclusions les plus difficiles et les plus sensibles à négocier sont celles qui concernent les situations de pays dont les acteurs étatiques sont répertoriés pour de graves violations à l'encontre des enfants. Lorsque les membres du CSNU sont eux-mêmes impliqués dans un conflit dans l'une des situations de pays examinées, surtout lorsqu'ils sont eux-mêmes listés, il devient presque impossible de trouver un consensus sur un texte. Le défi est de trouver un consensus sur un texte sans diluer les messages du texte avec des recommandations sans signification. Afin d'œuvrer en faveur d'un consensus, la Belgique a impliqué et mobilisé l'ensemble de son réseau diplomatique durant sa présidence du SCWG-CAAC. Le triangle formé par les ambassades belges dans les capitales du monde entier, par le ministère belge des Affaires étrangères à Bruxelles – du responsable des droits de l'homme et des directeurs des Nations unies au directeur politique et au ministre des Affaires étrangères –, et par la mission belge auprès des Nations unies à New York ont joué un rôle crucial pour clôturer de manière positive sa présidence.

Certaines questions ont été à maintes reprises difficiles à négocier. L'une d'entre elles concernait les Principes et engagements de Paris pour mettre fin au recrutement et à l'utilisation illicites d'enfants, les Principes de Vancouver sur le maintien de la paix et la prévention du recrutement et de l'utilisation d'enfants soldats, et la Déclaration sur la sécurité dans les écoles. Comme ces textes ne sont pas le résultat de négociations intergouvernementales, mais des engagements volontaires des États à aller au-delà de ce qui est légalement requis, il n'y a pas eu de consensus au sein du SCWG-CAAC pour inclure dans les conclusions des recommandations pour adhérer à ces textes.⁵² Une fois qu'un gouvernement avait endossé l'un de ces textes, cela était cependant bien accueilli.⁵³ De plus, une fois qu'un gouvernement avait volontairement

[AC.51/2019/1](#).

- 51 Voir les conclusions sur l'Afghanistan, S/AC.51/2016/1, par. 14, <https://www.undocs.org/S/AC.51/2016/1>.
- 52 Une exception notable est, par exemple, la référence à la Déclaration sur la sécurité des écoles dans les conclusions sur la Colombie, même si la Colombie n'a pas encore approuvé la Déclaration sur la sécurité des écoles. Voir les conclusions sur la Colombie, S/AC.51/2020/5, par. 5 (l), <https://www.undocs.org/S/AC.51/2020/5>. Il en va de même pour la référence aux Principes de Paris dans les conclusions sur le Sud-Soudan, même si le Sud-Soudan ne les a pas encore approuvés. Voir les conclusions sur le Sud-Soudan, S/AC.51/2021/1, par. 5 (d), <https://undocs.org/S/AC.51/2021/1>.
- 53 Voir, par exemple, les conclusions sur le Myanmar, S/AC.51/2019/2, par. 5 (q), <https://www.undocs.org/S/AC.51/2019/2>, et les conclusions sur la Somalie, S/AC.51/2020/6, par. 7 (p), <https://www.undocs.org/en/S/AC.51/2020/6>. Les Principes de Vancouver étant encore un document relativement (?) récent, le SCWG-CAAC n'a pas encore eu l'occasion de se féliciter de leur approbation par un pays dans ses conclusions.

souscrit à ces textes, un consensus s'est dégagé pour recommander à ces gouvernements de mettre en œuvre leurs engagements,⁵⁴ « guidés par » ces documents.⁵⁵ Depuis l'adoption de la Déclaration présidentielle/2020/3 (cf. supra), les conclusions du SCWG-CAAC ont également commencé à faire référence au Guide pratique des Nations Unies à l'intention des médiateurs pour protéger les enfants dans les situations de conflit armé, encourageant les acteurs impliqués dans les processus de paix et de médiation à l'utiliser.⁵⁶

Comme dans tous les autres forums de l'ONU, les références au genre sont de plus en plus difficiles à maintenir dans les conclusions du SCWG-CAAC. La Belgique, en tant que présidente, a réussi à maintenir des références, par exemple, à la violence sexuelle et fondée sur le genre contre les enfants dans toutes les conclusions,⁵⁷ aux services spécialisés et sensibles au genre pour les victimes de viol et d'autres formes de violence sexuelle dans les conflits armés,⁵⁸ ainsi qu'aux possibilités de réintégration et de réhabilitation pour les enfants touchés par les conflits armés, qui doivent être sensibles au genre.⁵⁹ Elle a également réussi à insérer une référence au mariage précoce et au mariage forcé des filles pour la première fois dans les conclusions du SCWG-CAAC.⁶⁰

54 Voir, par exemple, les conclusions sur la RDC, S/AC.51/2020/10, par. 7 (j), <https://www.undocs.org/S/AC.51/2020/10>: « Rappelant que le gouvernement de la République démocratique du Congo a approuvé la Déclaration sur la sécurité dans les écoles et les Directives pour la protection des écoles et des universités contre l'utilisation militaire pendant les conflits armés et qu'il a demandé leur mise en œuvre rapide, (...) ».

55 Voir, par exemple, les conclusions sur l'Afghanistan, S/AC.51/2020/2, par. 5 (f), <https://www.undocs.org/S/AC.51/2020/2>: « (...) demandant instamment que les enfants associés ou présumés associés à des parties à un conflit soient traités avant tout comme des victimes et que la détention ne soit envisagée qu'en dernier ressort et pour la période la plus courte possible, conformément au droit international et aux Principes et directives concernant les enfants associés aux forces armées ou aux groupes armés (les Principes de Paris), qui ont été approuvés par le gouvernement afghan ». Voir aussi, par exemple, les conclusions sur la Colombie, S/AC.51/2020/5, par. 5 (o), <https://www.undocs.org/S/AC.51/2020/5>

56 Voir aussi, par exemple, les conclusions sur la Colombie, S/AC.51/2020/5, par. 5 (c), <https://www.undocs.org/S/AC.51/2020/5> et les conclusions sur le Sud-Soudan, S/AC.51/2021/1, par. 5 (d), <https://undocs.org/S/AC.51/2021/1>.

57 Voir, par exemple, les conclusions sur le Myanmar, S/AC.51/2019/2, par. 5 (j), 7 (b), et 9 (c), <https://www.undocs.org/S/AC.51/2019/2>, conformément à la résolution SC 2427 (2018), OP18 et à la résolution 1261 (1999) du CS, OP10.

58 Voir, par exemple, les conclusions sur l'Irak S/AC.51/2020/4, par. 5 (v), <https://www.undocs.org/S/AC.51/2020/4>.

59 Voir, par exemple, les conclusions sur le Myanmar, S/AC.51/2019/2, par. 5 (t), 7 (i), et 9 (a), <https://www.undocs.org/S/AC.51/2019/2>, conformément à la résolution 2427 (2018) du CS, OP26.

60 Voir, par exemple, les conclusions sur le Yémen, S/AC.51/2020/1, par. 5 (f), <https://www.undocs.org/S/AC.51/2020/1>: « mariage précoce des filles » (car c'est la formulation utilisée dans le deuxième rapport sur le Yémen, S/2019/453) et les conclusions sur la Somalie, S/AC.51/2020/6, par. 5 (g), (i) et 7 (l): « mariage forcé ».

Enfin, la nécessité et l'importance de la responsabilité pour les violations graves commises à l'encontre des enfants ont également été un élément central des conclusions négociées sous la présidence belge.⁶¹ Cela inclut le maintien de références de plus en plus contestées à la Cour pénale internationale, le cas échéant.⁶²

APERÇUS SUR LES LACUNES ET LES OPPORTUNITÉS ALLANT DE L'AVANT

La présidence belge du SCWG-CAAC (2019-2020) s'est inscrite dans la lignée de son prédécesseur, la Suède, et s'est concentrée sur la mise en œuvre du mandat des CAAC. Pour aller de l'avant, les recommandations suivantes peuvent être prises en compte par ses successeurs.⁶³

Tout d'abord, il convient de maintenir une relation de travail étroite entre le président du SCWG-CAAC et le SRSR-CAAC, conformément à leurs mandats respectifs. L'élaboration d'un plan de travail annuel concernant la publication des rapports par pays est une bonne pratique à poursuivre. Idéalement, le SCWG-CAAC devrait adopter des conclusions sur toutes les situations spécifiques à un pays avec des parties inscrites sur la liste au cours du mandat de deux ans d'un président du SCWG-CAAC (actuellement 14). Pour ce faire, les rapports par pays devraient être publiés de manière régulière et en temps opportun.

En outre, l'accent mis sur le suivi de la mise en œuvre des conclusions spécifiques à chaque pays, notamment en poursuivant la pratique des vidéoconférences régulières avec le CTFMR sur le terrain, doit être maintenu. Les futurs présidents du SCWG-CAAC pourraient améliorer cet accent mis sur le suivi des conclusions en engageant et en impliquant le pays concerné. En outre, les discussions du SCWG-CAAC sur les Notes horizontales mondiales relatives aux enfants et aux conflits armés devraient permettre des mises à jour régulières des situations nationales à l'étude ainsi que des nouvelles situations préoccupantes dans les pays. Il faudrait réfléchir davantage à la manière de tirer parti de ces Notes horizontales mondiales pour l'alerte précoce et l'amélioration de la prévention. Les futurs présidents pourraient également améliorer la manière de traiter les situations préoccupantes pour lesquelles il n'y a (jusqu'à présent) pas de parties répertoriées, comme la « Libye », « Israël et l'État de Palestine » ou le « Burkina Faso ». L'organisation d'une vidéoconférence avec le CTFMR de la Libye sous la présidence belge a été un moyen d'y parvenir.

61 Voir, par exemple, les conclusions sur la République arabe syrienne, A/AC.51/2019/1, par. 5 (c), (f), (g) et 7 (c), <https://www.undocs.org/S/AC.51/2019/1>.

62 Voir, par exemple, les conclusions sur la République centrafricaine, A/AC.51/2020/3, par. 5 (j), (o), et 7(c), <https://www.undocs.org/S/AC.51/2020/3>.

63 La Belgique a inclus ces recommandations dans une lettre au Conseil de sécurité du 24 décembre 2020, S/2020/1288, <https://undocs.org/S/2020/1288>.

La poursuite de la pratique des visites sur le terrain et de l'intégration de l'agenda des CAAC dans l'ensemble des travaux du CSNU est essentielle pour maintenir l'attention et l'urgence de la question. Inviter des orateurs à s'adresser directement au Conseil de sécurité sur la situation des enfants touchés par les conflits armés, tant lors des sessions ouvertes que lors des consultations à huis clos, en est un exemple. L'organisation de réunions conjointes des comités de sanctions et du SCWG-CAAC en est un autre. Les réunions mensuelles du SCWG-CAAC pour présenter et discuter du programme de travail du CSNU avec le président du CSNU du mois et les représentants du Bureau du RSSG-CAAC, de l'UNICEF et du DPO sont une autre pratique recommandée.

L'engagement avec toutes les parties prenantes, y compris le pays concerné, la société civile et toutes les personnes impliquées dans le MRM restera essentiel. La tenue régulière de tables rondes d'ONG, par exemple, est une pratique qui est recommandée. En outre, l'organisation de réunions du CSNU selon la formule Arria, auxquelles peuvent participer des personnes n'appartenant pas au CSNU et des membres de la société civile, est un autre moyen d'engager les parties prenantes.

Le président du SCWG-CAAC est l'un des gardiens du mandat des CAAC. Même si le président n'a pas de rôle formel dans le processus de rédaction du rapport annuel du Secrétaire général des Nations Unies sur les enfants et les conflits armés (CAAC), il peut faire passer des messages, comme l'a fait la Belgique pendant son mandat de président. Elle a souligné l'importance de l'inscription et de la radiation des auteurs de crimes sur la base de preuves dans les annexes des rapports annuels du SGNU sur les CAAC, reflétant avec précision les données collectées et vérifiées par le mécanisme de surveillance (MRM), conformément aux critères inclus dans le rapport annuel du SGNU sur les CAAC de 2010.⁶⁴ Le maintien de l'intégrité et de l'impartialité du mécanisme d'inscription sur la liste est crucial pour cet outil précieux et puissant, car il permet à l'ONU de travailler avec les parties inscrites sur la liste pour améliorer la situation des enfants touchés par les conflits armés. Un tel mécanisme doit être doté d'une capacité solide sur le terrain pour assurer le suivi et la communication des informations, ce qui a été remis en question par la COVID-19 mais jugé plus pertinent et nécessaire que jamais.⁶⁵

Annelies Verstichel, LL.M. (Faculté de droit de Columbia), PhD (Institut universitaire européen), est diplomate de carrière et a été chargée de la présidence du SCWG-CAAC par la Belgique pendant son mandat au CSNU en tant que membre non-permanent (2019-2020).

64 Voir Conseil de sécurité des Nations Unies, Rapport du Secrétaire général sur les enfants et les conflits armés (A/64/742-S/2010/181), 13 avril 2010, <https://undocs.org/A/64/742>, par. 176-180.

65 Voir, par exemple, les interventions de la Belgique lors du débat annuel ouvert sur les CAAC, le 2 août 2019, https://newyorkun.diplomatie.belgium.be/sites/default/files/content/pdf/caac_eng.pdf, et le 23 juin 2020, https://newyorkun.diplomatie.belgium.be/sites/default/files/content/20200623_caac_intervention_final.pdf.

