Nations Unies S/2019/387

Conseil de sécurité

Distr. générale
14 mai 2019
Français
Original : anglais

Lettre datée du 13 mai 2019, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général

Dans sa résolution 2466 (2019), le Conseil de sécurité m'a prié de lui faire rapport sur les détails opérationnels d'une mission politique spéciale proposée en Haïti, y compris ses objectifs précis et des informations concernant son déploiement, sa dotation en personnel et sa structure. Ces détails ont été élaborés à l'issue de consultations approfondies et suivies engagées à l'échelle du système, ainsi que d'une réflexion menée conjointement avec les autorités haïtiennes.

Comme relevé dans l'évaluation stratégique réalisée de septembre 2018 à février 2019 et mentionné dans mon rapport du 1er mars (S/2019/198), les questions de sécurité et de gouvernance auxquelles Haïti continue de faire face exigent des solutions politiques, ainsi que des avancées en matière de développement à long terme. J'ai la conviction qu'une mission politique spéciale intégrée à l'équipe de pays des Nations Unies, qui assumerait la fonction d'assistance programmatique et technique qu'exerce, en ce qui concerne l'état de droit, la Mission des Nations Unies pour l'appui à la justice en Haïti (MINUJUSTH) dans le cadre de sa stratégie de développement, accompagnerait au mieux l'action que mène Haïti pour remédier aux facteurs persistants de la déstabilisation et des inégalités.

Au terme de consultations approfondies avec les autorités haïtiennes et d'autres parties prenantes, je recommande donc que le Conseil de sécurité crée une mission politique spéciale dotée d'un mandat consultatif et dirigée par un représentant spécial ayant rang de sous-secrétaire général, qui ferait rapport au Secrétaire général par l'intermédiaire du Secrétaire général adjoint aux affaires politiques et à la consolidation de la paix. La mise en place de la mission politique spéciale constituerait une nouvelle étape sur la voie de l'instauration d'un environnement dans lequel les institutions haïtiennes seraient pleinement en mesure de promouvoir la stabilité et d'atteindre les objectifs du développement durable, en s'attaquant aux priorités de la consolidation de la paix pendant la période de transition, avec l'appui de l'équipe de pays des Nations Unies. La concrétisation de ces perspectives exigera l'adoption d'une démarche proactive et intégrée, fondée sur l'engagement des institutions haïtiennes et de la communauté internationale.

La reconfiguration de la présence des Nations Unies dans le pays constituerait une évolution notable de l'appui que l'Organisation des Nations Unies apporte à Haïti et ferait ressortir le caractère intégré des réformes en cours au sein de l'Organisation. L'intégration de la nouvelle mission politique spéciale et de l'équipe de pays des Nations Unies s'appuierait sur la constitution d'équipes multidisciplinaires et l'instauration de priorités transversales.

Merci de recycler

Sous la direction de mon Représentant spécial, les deux entités œuvreraient de concert sur le plan structurel et quant au fond, la coordination de l'équipe de pays étant assurée par un représentant spécial adjoint remplissant également les fonctions de coordonnateur résident et de coordonnateur de l'action humanitaire. La mission politique spéciale et les organismes, fonds et programmes des Nations Unies mettraient leurs moyens au service des priorités communes telles que définies dans le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, en s'intégrant dans le schéma général du projet que les autorités haïtiennes souhaitent mettre en œuvre pour leur pays, sur la base du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme continuerait d'appuyer les activités conjointes de l'Organisation des Nations Unies en Haïti, en vue de promouvoir le programme des autorités nationales relatif aux droits de l'homme, notamment en fournissant des ressources supplémentaires, de manière à assurer la mise en place d'un bureau autonome des droits l'homme à l'heure du retrait de la mission politique spéciale.

Pour se donner des chances de réussite, la mission politique spéciale s'attacherait à conseiller les institutions nationales dans les domaines d'activité définis dans le rapport susmentionné, en se fixant trois objectifs stratégiques : le renforcement de la stabilité politique et de la bonne gouvernance ; la préservation et la promotion d'un environnement pacifique et stable ; la protection et la promotion des droits de l'homme. Cela étant, la priorité serait accordée à des objectifs plus spécifiques, davantage en rapport avec les capacités réduites de la nouvelle mission. À cet égard, et en référence aux critères que le Conseil de sécurité a approuvés concernant le suivi de la mise en œuvre du mandat de la MINUJUSTH, un nouvel ensemble de critères et d'indicateurs, adaptés aux objectifs et aux fonctions de la nouvelle mission, serait élaboré en consultation avec le Gouvernement haïtien. Les objectifs relatifs à la bonne gouvernance bénéficieraient d'une plus grande attention, dans la perspective du rôle consultatif de la mission politique spéciale.

Renforcement de la stabilité politique et de la bonne gouvernance

Le principal axe d'intervention de la mission politique spéciale consisterait en l'offre de bons offices. Mon Représentant spécial s'attacherait à trouver, avec les parties prenantes concernées, des terrains d'entente susceptibles de faciliter l'émergence d'un environnement politique propice à des réformes effectives et à la stabilité à long terme. En retour, un tel scénario politique contribuerait à améliorer l'environnement économique du pays et à faire progresser la mise en œuvre du Programme 2030. Dans cette optique, le premier objectif spécifique de la mission consisterait à faire progresser le dialogue inter-haïtien en vue de faciliter l'émergence d'un consensus national concernant les priorités du pays.

Le deuxième objectif spécifique consisterait à appuyer la réforme électorale et la création d'un conseil électoral permanent. L'équipe spéciale des Nations Unies chargée des questions électorales, qui a été mise en place au sein du bureau de ma Représentante spéciale pour Haïti et chef de mission en prévision des prochaines élections législatives, continuerait, dans le cadre de la nouvelle configuration des Nations Unies, à assurer la cohérence de l'assistance électorale fournie par la communauté internationale.

Jusqu'au 31 décembre 2020, l'assistance technique et l'appui opérationnel destinés aux élections seraient assurés dans le cadre d'un projet intégré dirigé par le Programme des Nations Unies pour le développement, aux termes de l'initiative Unité d'action des Nations Unies.

Au titre d'un troisième objectif, il s'agirait d'appuyer la réforme constitutionnelle du Gouvernement, qui vise notamment à clarifier, à simplifier et à harmoniser le fonctionnement du dispositif institutionnel. La mission fournirait des services consultatifs renforcés dans certains domaines, pour aider à faire progresser les volets prioritaires de la réforme politique et structurelle et à mieux préciser les responsabilités en matière de prise de décisions et de mise en œuvre des politiques.

À mesure que l'intervention des Nations Unies visant à renforcer l'effectivité et l'indépendance du secteur de la justice passera d'une approche axée sur la paix et la sécurité à une démarche orientée vers le développement durable, l'équipe de pays des Nations Unies devra s'attacher à relever les défis restants grâce à un appui technique et programmatique dont le financement initial devrait être assuré par le Fonds pour la consolidation de la paix. Parallèlement, dans le cadre de l'exercice de ses fonctions consultatives intéressant la réforme de la gouvernance, la mission politique spéciale utiliserait les bons offices de mon Représentant spécial pour soutenir l'action que mène l'équipe de pays des Nations Unies en vue de promouvoir une réforme judiciaire fort nécessaire. Des conseils et des activités de sensibilisation stratégiques seraient fournis à l'appui de l'élaboration, par le pays, d'une feuille de route spécifique qui : a) favoriserait l'adoption d'une législation de base ; b) assurerait la promotion des initiatives nationales en faveur de l'indépendance de la justice et du contrôle judiciaire ; c) encouragerait la responsabilisation de la fonction publique ; d) permettrait l'affectation de crédits budgétaires viables à ce secteur ; et e) favoriserait l'adoption de stratégies judiciaires permettant de faire face au problème de la détention préventive prolongée.

Préservation et promotion d'un environnement pacifique et stable

Tant que les facteurs de l'instabilité en Haïti ne seront pas abordés plus résolument par la voie de réformes politiques, de la bonne gouvernance et du développement durable, les risques que posent la violence et les troubles civils récurrents subsisteront et la réapparition des bandes armées à laquelle on assiste actuellement perdurera. La mission devrait donc fournir un appui consultatif stratégique adapté, fondé sur la poursuite du développement de la Police nationale haïtienne, dans le cadre du plan stratégique de développement 2017-2021 de la Police nationale haïtienne axé sur la réduction de la violence en bandes et la protection des communautés touchées.

Compte tenu de l'extension du rôle et des responsabilités que la Police nationale assumera dans l'ensemble du pays en matière de maintien de l'ordre public après le retrait de la MINUJUSTH, la prise en compte des préoccupations que continuent de susciter son indépendance, ses capacités, son souci du respect des droits de l'homme et sa viabilité revêt une importance cruciale.

En continuant d'assurer la coordination des projets d'aide extérieure des acteurs bilatéraux, la mission aurait pour objectif spécifique, s'agissant du développement de la Police nationale, de conseiller ses dirigeants sur les dispositions à prendre pour : a) renforcer ses capacités en matière de planification stratégique ; b) renforcer sa capacité de réaction face à la violence des gangs et au désordre public et de gestion des menaces à la sécurité dans tout le pays ; c) renforcer ses mécanismes de contrôle interne et de responsabilisation en vue de remédier aux pratiques répréhensibles, de promouvoir la performance et d'assurer le respect des normes relatives aux droits de l'homme ; d) renforcer les capacités du Conseil supérieur de la Police nationale haïtienne afin d'améliorer le cadre juridique de la Police nationale ; et e) élaborer et mettre en œuvre une stratégie de communication efficace destinée à renforcer la confiance du public vis-à-vis du rôle que joue la Police nationale en matière de

protection et de répression. La mission exercerait son rôle consultatif en coordination avec l'équipe de pays des Nations Unies et avec l'appui de celle-ci.

Compte tenu de l'évolution récente des conditions de sécurité, la réduction de la violence des bandes armées est devenue l'une des principales priorités du Gouvernement haïtien. Le premier objectif spécifique de la mission dans ce domaine consisterait à conseiller le Gouvernement, dans le cadre d'une démarche multisectorielle, concernant l'élaboration d'une stratégie nationale de lutte contre la violence et de renforcement des liens avec les communautés touchées. Cette stratégie comporterait cinq éléments : a) l'offre d'une assistance par l'intermédiaire de programmes communautaires de réduction de la violence ; b) le renforcement des initiatives de police de proximité ; c) le renforcement de la capacité analytique et opérationnelle de la Police nationale à faire face à la menace que posent les bandes armées ; d) la facilitation d'accords de paix locaux ; et e) la mise en place d'un programme de gestion des armes et des munitions en vue du renforcement de la relation entre sécurité, paix et développement. La mission politique spéciale offrirait également ses bons offices et un appui consultatif à la Commission nationale pour le désarmement, la démobilisation et la réintégration, récemment rétablie, afin d'assurer la mise en œuvre de cette stratégie et de la réforme législative correspondante, ainsi que pour faciliter la coordination avec les autres institutions compétentes, telles que les ministères de tutelle et la Police nationale. L'équipe de pays des Nations Unies et ses partenaires bilatéraux devront s'engager résolument de manière à favoriser la mise en œuvre d'un programme de réduction de la violence communautaire à plus grande échelle et d'autres programmes socioéconomiques.

Le dernier objectif spécifique au titre de cet objectif stratégique consisterait à promouvoir le bon fonctionnement de la Direction de l'administration pénitentiaire et à remédier aux insuffisances structurelles et politiques qui affectent le système pénitentiaire haïtien. Dans cette perspective, la mission politique spéciale apporterait un appui à la Police nationale et à la Direction, à un niveau stratégique, afin de promouvoir l'autonomie de cette dernière.

Protection et promotion des droits de l'homme

Consciente que l'action menée dans les domaines politique et de l'état de droit contribuerait également à renforcer la situation des droits de l'homme, la mission politique spéciale continuerait de promouvoir les objectifs généraux relatifs au renforcement des institutions et des cadres nationaux de protection et de promotion des droits de l'homme, l'accent étant mis tout particulièrement sur la protection des femmes et l'égalité des sexes. Dans cette optique, les activités de surveillance des droits de l'homme et d'établissement de rapports devraient éclairer les fonctions consultatives de la mission. La réalisation de ces objectifs se poursuivrait en tirant parti des bons offices de mon Représentant spécial, qui appuieraient : a) l'action d'un comité interministériel des droits de l'homme consistant à élaborer et à mettre en œuvre un plan d'action national pour les droits de l'homme, en prenant en compte les recommandations formulées par les mécanismes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme ; b) l'action de la police nationale visant à réduire les violations des droits de l'homme, y compris les arrestations et les détentions arbitraires, et à renforcer la responsabilisation ; et c) le renforcement des capacités et de l'indépendance des institutions nationales de défense des droits de l'homme et des organisations de la société civile.

Mécanismes de coordination

Les mécanismes de coordination de la mission politique spéciale seraient axés sur la montée en puissance des programmes d'assistance technique de l'équipe de

pays des Nations Unies dans les domaines de la justice, de la police, des services pénitentiaires, des droits de l'homme et des élections. Cette orientation assurerait ainsi la cohérence et la coordination effectives de la mise en œuvre des activités que mène l'Organisation des Nations Unies en Haïti.

Le resserrement de la coopération et de la coordination avec les partenaires bilatéraux, les organisations régionales et les institutions financières internationales, qui continuent de fournir un appui programmatique et des ressources considérables en vue de l'amélioration des conditions de sécurité et de la promotion de l'état de droit en Haïti, renforceraient la cohérence des interventions, tout en assurant l'affectation de ressources suffisantes aux domaines de l'égalité des sexes et de la promotion de la femme. En outre, pour que la transition se fasse sans heurt, la communauté internationale devra impérativement maintenir son engagement et s'efforcer d'accroître l'aide qu'elle consacre au développement d'Haïti.

Conformément à la Politique générale relative aux droits de l'homme dans les opérations de paix et les missions politiques des Nations Unies (2011), la question des droits de l'homme serait intégrée à tous les domaines relevant du mandat de la mission, y compris les fonctions consultatives de police et les conseils aux institutions judiciaires et pénitentiaires.

La prise en compte systématique du souci de l'égalité des sexes serait une question intersectorielle dans l'ensemble de la mission politique spéciale, ce qui assurerait la participation, l'implication et la représentation pleines et effectives des femmes à tous les niveaux. Elle se traduirait par le déploiement d'experts en matière d'égalité des sexes, qui renforcerait la capacité d'exécuter le mandat en tenant compte de la question de l'égalité des sexes, et par l'exercice de bons offices destinés à aider le Gouvernement haïtien à concrétiser ses engagements en faveur de l'égalité des sexes.

Pour éviter que les éléments déclencheurs de l'insécurité communautaire liés au sexe, tels que les attaques ciblées et les représailles visant les femmes, ainsi que la marginalisation politique et l'exclusion électorale des femmes, n'entraînent une reprise du conflit, le programme pour les femmes et la paix et la sécurité devrait rester une priorité opérationnelle stratégique pour la mission.

Structure et empreinte

Mon Représentant spécial assumerait les fonctions de chef de mission et superviserait les structures suivantes : un groupe chargé des questions politiques et de la bonne gouvernance, doté de capacités consultatives concernant la bonne gouvernance, la justice, les élections, la réforme constitutionnelle et la responsabilisation de la fonction publique ; un groupe consultatif sur la réduction de la violence des gangs et de la violence communautaire et sur la gestion des armes et des munitions ; un groupe consultatif sur la police et les services pénitentiaires, composée de conseillers pour les questions de police et pour les affaires pénitentiaires et dirigée par un chef de la police ; un groupe des droits de l'homme ; un groupe de la sécurité ; un groupe d'appui à la mission. Les structures de la mission chargées de l'information, des fonctions consultatives en matière d'égalité des sexes, de la coordination, des fonctions juridiques, y compris les fonctions de défenseur des droits des victimes, seraient établies au bureau de mon Représentant spécial. Mon Représentant spécial adjoint (Coordonnateur résident et Coordonnateur de l'action humanitaire) participerait aux travaux de l'équipe de pays des Nations Unies et ferait rapport à mon Représentant spécial.

La mission comprendrait une composante civile et une capacité d'appui adéquate basée au Siège, à New York. Il est également proposé que le Conseil de

sécurité autorise le déploiement d'un maximum de 30 agents civils/agents en détachement pour exercer les fonctions de conseillers pour les questions de police et pour les affaires pénitentiaires. Il s'agirait d'une réduction importante par rapport au plafond actuel de 333 conseillers pour les questions de police et les affaires pénitentiaires de la MINUJUSTH.

La mission aurait une empreinte légère et un impact environnemental limité. Elle établirait sa présence à Port-au-Prince. La co-implantation avec l'équipe de pays des Nations Unies ou des institutions gouvernementales serait encouragée dans la mesure du possible, de manière à maximiser le rapport coût-efficacité et les avantages des dispositifs de sécurité et à renforcer la coordination. L'appui à la mission tirerait parti, dans la mesure du possible, des arrangements existants concernant les locaux, le matériel, les véhicules et les services de l'équipe de pays des Nations Unies et de la MINUJUSTH ou des contrats commerciaux récemment conclus. Lors de la mise en place de la nouvelle mission, l'on mettra tout en œuvre pour assurer une représentation égale des femmes et des hommes, conformément à ma stratégie relative à la parité des sexes.

Il importe de reconnaître les progrès qu'Haïti a accomplis au cours de ces dernières années et dont je félicite le Gouvernement et le peuple haïtiens. Toutefois, la scène politique présente encore des défis qui pourraient faire obstacle au cheminement d'Haïti vers la pleine stabilité et vers sa transformation en une démocratie prospère dotée d'un bon système de contre-pouvoirs et d'une administration publique digne de confiance. Les manifestations violentes de ces derniers mois ont mis en évidence la nécessité urgente d'un dialogue inclusif et de bonne foi et d'une réforme de la gouvernance susceptible de garantir la stabilité à long terme.

La mission politique spéciale qu'il est proposé de mettre en place se donnerait pour tâche d'aider le Gouvernement et les institutions du pays à trouver des solutions durables aux problèmes persistants de la gouvernance. Haïti peut atteindre cet objectif si ses acteurs politiques et sociaux s'acquittent de la responsabilité qui leur incombe de prendre les devants et si la communauté internationale s'engage à appuyer la mise en œuvre de réformes politiques et de gouvernance qui s'imposent. À cette nouvelle étape, l'Organisation des Nations Unies continuera d'accompagner le pays sur la voie de la stabilité et du développement durable au profit de tous les Haïtiens.

Je vous serais obligé de bien vouloir porter le texte de la présente lettre à l'attention des membres du Conseil de sécurité.

(Signé) António **Guterres**