

UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL

Le travail des fonctionnaires internationaux du Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU chargé de la question des violences sexuelles commises en période de conflit en République démocratique du Congo.

Par **Morgane Greco**

Études Internationales
Faculté des Arts et Sciences

Mémoire présenté à la Faculté des Arts et Sciences en vue de l'obtention du grade de
Maîtrise Ès. Sciences en Études Internationales.

Novembre 2020

© Morgane Greco, 2020

Ce mémoire intitulé

Le travail des fonctionnaires internationaux du Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU chargé de la question des violences sexuelles commises en période de conflit en République démocratique du Congo.

Présenté par

Morgane Greco

A été évalué par un jury composé des personnes suivantes

Samuel Tanner

Président-rapporteur

Mylène Jaccoud

Directrice de recherche

Amissi Manirabona

Membre du jury

RÉSUMÉ

Notre étude s'intéresse au travail des fonctionnaires internationaux du Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU chargé de la question des violences sexuelles commises en période de conflit (RSSG-VSC) en République démocratique du Congo (RDC) sous le prisme de l'idéal type wébérien de la bureaucratie. À partir de six entretiens semi-directifs et de l'analyse de sources publiques onusiennes, cette étude vise à mettre en perspectives les points de vue des fonctionnaires du Bureau au regard de leurs missions et des moyens dont ils disposent pour les remplir. Ce travail s'intéresse aussi à la portée de l'action du Bureau du RSSG-VSC en RDC, du point de vue de ces fonctionnaires internationaux basé au siège. Aucune étude qualitative n'a été menée sur le travail des fonctionnaires du Bureau du RSSG-VSC par le passé. De plus, les rapports annuels du Secrétaire général disponibles au grand public ne permettent pas de comprendre l'intégralité de son action en RDC. Ainsi, ce projet de recherche cherche précisément à combler cette lacune.

L'analyse des données recueillies montre que la création du mandat aurait été préméditée : en effet, malgré plusieurs résolutions du Conseil de sécurité et appels à la cessation de ces violences, la perpétration de ces crimes perdurait. Ainsi, le mandat du Représentant spécial du Secrétaire général pour les Enfants et les conflits armés aurait permis, grâce à un travail de plaidoyer combiné avec les appels de la communauté internationale, à la création du mandat du RSSG-VSC. Les objectifs du mandat, à savoir mettre fin aux violences sexuelles liées aux conflits à travers le monde en contribuant à libérer la parole des victimes, assurer leur réintégration dans les communautés, comblant les lacunes et renforçant les connaissances sur ces crimes sont partagés par tous les répondants, de manière identique. De plus, la vision de leur travail au sein du Bureau est unanimement partagée. Toutefois, les points de vue des répondants divergent davantage lorsqu'ils abordent le thème de la portée des actions du Bureau. Les défis à relever par le mandat sont encore nombreux afin d'éradiquer de la surface de la planète les violences sexuelles liées aux conflits.

Mots clés: Violences sexuelles liées aux conflits, Femmes, Paix et Sécurité, République démocratique du Congo, Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU chargé de la question des violences sexuelles commises en période de conflit, Fonctionnaires internationaux, Organisation des Nations Unies.

ABSTRACT

Our study focuses on the work achieved by international civil servants at the Office of the Special Representative of the Secretary-General on Sexual Violence in Conflict (SRSG-SVC), regarding the situation in the Democratic Republic of the Congo (DRC) through the prism of the Weberian bureaucracy. Based on six semi-directive interviews and the analysis of United Nations public sources, this study aims to providing perspectives on the views of the Office's officials in relation to their missions and the means at their disposal to carry them out. This academic work also focuses on the scope of the work of the RSSG-VSC Office in the DRC, from the point of view of these international officials based in headquarters. So far, no qualitative studies had been conducted on the topic of the work of these civil servants. In addition to that, the Secretary-General's annual reports drafted by this Office do not provide an understanding of the full scope of the work done in the DRC. Thus, this research project seeks to fill this gap.

The analysis of the data collected shows that the creation of the mandate would have been premeditated: indeed, despite several Security Council resolutions and call for the end to conflict-related sexual violence, these crimes continue to be perpetrated. Thus, the mandate of the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict would have enabled the creation of the mandate of the SRSG-SVC, through advocacy work combined with multiple calls from the international community. The mandate's goals which are ending conflict-related sexual violence around the world by helping to free victims' voices, ensuring their reintegration into communities, filling gaps and strengthening knowledge about these crimes are shared by all respondents. In addition, the vision of their work within the Office is unanimously shared. However, respondents' views differ when addressing the scope of the Office's actions. The mandate still faces many challenges to end rape in war.

Keywords: Conflict-related sexual violence, Women, Peace and Security, Democratic Republic of the Congo, Office of the Special Representative of the Secretary-general on Sexual Violence in Conflict, International civil servants, United Nations.

TABLE DES MATIÈRES

<i>RÉSUMÉ</i>	<i>III</i>
<i>ABSTRACT</i>	<i>V</i>
<i>TABLE DES MATIÈRES</i>	<i>VI</i>
<i>LISTE DES TABLEAUX</i>	<i>X</i>
<i>LISTE DES ABRÉVIATIONS</i>	<i>XI</i>
<i>REMERCIEMENTS</i>	<i>XII</i>
<i>INTRODUCTION</i>	<i>1</i>
<i>AVANT-PROPOS</i>	<i>2</i>
<i>CHAPITRE 1 – REVUE DE LITTÉRATURE</i>	<i>3</i>
SECTION 1. LES VIOLENCES SEXUELLES LIÉES AUX CONFLITS EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO	4
1. OMNISPRÉSENCE DES VIOLENCES SEXUELLES DANS LES CONFLITS ARMÉS	4
1.1 Les violences sexuelles dans les conflits	4
1.2 Les cas de la République démocratique du Congo.....	6
2. ACTEURS ENGAGÉS À L’EST DE LA RDC	8
2.1 Engagement récent du gouvernement congolais contre ces crimes.....	8
2.2 Région est de la RDC, centre névralgique des organisations non gouvernementales	9
Conclusion :.....	11
SECTION 2. ONU, ACTRICE DE LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES SEXUELLES LIÉES AUX CONFLITS	11
1. AGENDA FEMMES, PAIX ET SÉCURITÉ À L’ONU	11
1.1 L’intérêt du Conseil de sécurité vis-à-vis des violences sexuelles liées aux conflits	12
1.2 L’organisation du Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des violences sexuelles commises en période de conflits.....	13
2. FONCTIONNAIRES DE L’ONU	14
2.1 Statut du fonctionnaire onusien	14
2.2 Fonctionnaire du siège et du terrain.....	15
Conclusion :.....	16
SECTION 3. PROBLÉMATISATION	17

1.	RETOUR SUR LA RECENSION DES ÉCRITS.....	17
2.	PRÉSENTATION DU CADRE THÉORIQUE	18
CHAPITRE 2 – MÉTHODOLOGIE		20
SECTION 1. CONTEXTE DU PROJET DE RECHERCHE		21
SECTION 2. OBJET D’ÉTUDE ET OBJECTIFS.....		21
1.	OBJECTIF GÉNÉRAL ET OBJECTIFS SPÉCIFIQUES	21
2.	MÉTHODOLOGIE UTILISÉE.....	22
SECTION 3. COLLECTE DES DONNÉES		22
1.	POPULATION À L’ÉTUDE.....	22
1.1	Profil des répondants	23
1.2	Sélection des répondants.....	23
1.2.1	Processus de sollicitation et lien de dépendance entre le chercheur et les participants.....	23
2.	MODE DE COLLECTE	24
2.1	Entretiens individuels semi-directifs	24
2.2	Déroulement des entretiens.....	25
3.	STRATÉGIES D’ANALYSE.....	25
4.	CRITÈRES ÉTHIQUES	26
4.1	Certificat d’approbation éthique	26
4.2	Anonymat des répondants et confidentialité des informations.....	26
5.	FORCES ET LIMITES DE LA DÉMARCHE.....	27
CHAPITRE 3 – MANDAT ET OBJECTIFS DU BUREAU TELS QUE PERÇUS PAR LES RÉPONDANTS		28
SECTION 1. LE MANDAT DU REPRÉSENTANT SPÉCIAL CHARGÉ DE LA QUESTION DES VIOLENCES SEXUELLES COMMISES EN PÉRIODE DE CONFLIT		29
1.	PRÉMÉDITATION DU MANDAT DU REPRÉSENTANT SPÉCIAL	29
1.1	Introduction du sujet des violences sexuelles liées aux conflits au Conseil de sécurité.....	29
1.2	Implication du Représentant spécial pour les Enfants et les conflits armés pour la création du nouveau mandat	33
2.	ORGANISATION DU BUREAU DU REPRÉSENTANT SPÉCIAL CHARGÉ DE LA QUESTION DES VIOLENCES SEXUELLES COMMISES EN PÉRIODE DE CONFLIT.....	35
2.1	Trois entités complémentaires : Programme, Équipe d’experts et Réseau UN Action.....	35
2.2	Défis liés à la complémentarité des entités du Bureau	38
SECTION 2. OBJECTIFS DU BUREAU ET INTÉRÊT POUR LA RDC		40

1.	OBJECTIFS GÉNÉRAUX DU BUREAU	41
1.1	Renforcement de l’approche onusienne des violences sexuelles liées aux conflits	41
1.2	Éradication des mythes et libération de la parole des victimes	45
2.	INTÉRÊT IMMÉDIAT DU BUREAU EN RDC.....	47
2.1	République démocratique du Congo, cas emblématique de violences sexuelles	47
2.2	République démocratique du Congo, laboratoire onusien.....	49
	Conclusion :	50

**CHAPITRE 4 – LES MOYENS DU BUREAU POUR LUTTER CONTRE LES
VIOLENCES SEXUELLES LIÉES AUX CONFLITS..... 52**

SECTION 1. MOYENS À DISPOSITION..... 53

1.	RAPPORT ANNUEL DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL SUR LES VIOLENCES SEXUELLES LIÉES AUX CONFLITS	53
1.1	Organisation.....	53
1.2	Vérification des données utilisées	56
2.	PLAIDOYER DU REPRÉSENTANT SPÉCIAL.....	59
2.1	Bons offices, communiqués conjoints et cadres de coopération	59
2.2	Stratégies entourant les communiqués conjoints et cadres de coopération	61

SECTION 2. MISE EN ŒUVRE DU MANDAT EN RDC 64

1.	COLLABORATION AVEC LE GOUVERNEMENT CONGOLAIS	64
1.1	Signature d’un communiqué conjoint et d’un addendum.....	64
1.2	Liste annexe du rapport annuel du Secrétaire général	68
1.3	Conseiller spécial du président congolais en matière de violences sexuelles	69
2.	LES PROJETS DE L’ÉQUIPE D’EXPERTS ET UN ACTION EN RDC.....	73
2.1	Projet de formation et de sensibilisation de l’Équipe d’experts	73
2.2	Plaidoyer du Réseau multiagences UN Action.....	75
	Conclusion :	77

CHAPITRE 5 – LES DÉFIS POUR LE PLEIN SUCCÈS DU MANDAT 78

SECTION 1. APPORTS DU MANDAT ONUSIEN..... 79

1.	SUCCÈS DU MANDAT VUS PAR LES PARTICIPANTS.....	79
1.1	Mieux comprendre les crimes de violences sexuelles liées aux conflits	79
1.2	Favoriser la coordination de système onusien sur ces crimes	81
2.	SOUTIEN AUX AUTORITÉS CONGOLAISES.....	82
2.1	Collaboration avec le gouvernement congolais.....	82
2.2	Soutien technique aux autorités judiciaires congolaises.....	83

SECTION 2. LIMITES ET DÉFIS	85
1. LIMITES À L'ATTEINTE OPTIMALE DES OBJECTIFS GÉNÉRAUX	85
1.1 Manque de ressources et de personnels	85
1.2 Déconnexion entre le siège et les bénéficiaires	88
1.3 Approche régionale des contextes de violences sexuelles liées aux conflits.....	89
2. DÉFIS À L'EXÉCUTION DU MANDAT EN RDC	90
2.1 Prévention et lutte contre les violences sexuelles liées aux conflits.....	90
2.2 Exploitation illégale des ressources naturelles en RDC	91
2.3 Imprécision des données issues du terrain.....	93
Conclusion :	93
CONCLUSION.....	95
ANNEXES	105
ANNEXE 1 : Carte de la République démocratique du Congo.....	106
ANNEXE 2 : Système de l'Organisation des Nations Unies	107
ANNEXE 3 : Courrier de sollicitation des participants à l'étude.....	108
ANNEXE 4 : Formulaire d'information et de consentement	109
ANNEXE 5 : Grille d'entretien	112
ANNEXE 6 : Certificat d'approbation éthique	113
LISTE DES RÉFÉRENCES.....	114

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1- Nombre de victimes adultes de violences sexuelles liées aux conflits par des groupes armés et agents de l'État congolais entre l'année 2016 et mars 20207

LISTE DES ABRÉVIATIONS

FARDC	Forcées Armées de la République démocratique du Congo
GBVIMS	Système de Gestion des Informations sur les Violences Basées sur le Genre
HCDH	Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme
MARA	Arrangements de Surveillance, d'Analyse et de Rapports
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo
MPTF	Fonds fiduciaire multipartenaire des Nations Unies
OHCHR	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PNC	Police Nationale Congolaise
RDC	République démocratique du Congo
RSSG-VSC	Représentant spécial chargé de la question des violences sexuelles commises en période de conflit
RSSG-ECA	Représentant spécial du Secrétaire général pour le sort des enfants en temps de conflit armé
TOE	Team of Experts on the Rule of Law and Sexual Violence
TPIR	Tribunal pénal international pour le Rwanda
TPIY	Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie
SG	Secrétaire général de l'ONU
UNSC	United Nations Security Council
WPS	Women, Peace and Security

REMERCIEMENTS

Ce mémoire est dédié à toutes et tous les survivant.e.s de violences sexuelles à travers le monde. Leur courage et détermination pour dénoncer, contribuer à prévenir ces crimes et se reconstruire sont admirables. J'ai eu la chance de m'entretenir avec plusieurs victimes de violences sexuelles infligées durant les conflits en Afrique, au Moyen-Orient et Amérique latine. Je n'oublie pas les propos d'une grande activiste congolaise : « violer, c'est tuer en laissant respirer ».

J'aimerais remercier toute l'équipe du Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU chargé de la question des violences sexuelles commises en période de conflit. Mes six mois de stage, coachée par de brillantes superviseuses et collègues ont été si enrichissants.

Je voudrais aussi remercier mes amis congolais, rencontrés à l'Université de Montréal qui m'ont partagé les savoirs sur leur pays d'origine, leur culture et qui m'ont encouragée dans l'accomplissement de cette recherche.

Un immense merci à ma famille et à mon compagnon pour leur soutien indéfectible. Tous ont cru en moi et se sont montrés très intéressés par cette recherche. Sans leur accompagnement, je n'aurais pas pu aller si loin.

Enfin, je voudrais adresser toute ma gratitude à ma chère directrice de recherche, la Professeure Mylène Jaccoud, pour son engagement entier dans ce projet. Je n'aurais pas pu être mieux accompagnée pour ce travail de maîtrise.

INTRODUCTION

La République démocratique du Congo (RDC) est l'un des plus grands pays d'Afrique subsaharienne (Flouriot, 2008),¹ mais aussi l'un des plus pauvres du monde (United Nations Development Programme, s. d.). Le pays a connu plusieurs guerres depuis les années 1990. Dans un tel contexte, la population congolaise a été victime de violences sexuelles systématiques d'une rare violence. Les données disponibles recensent toujours un nombre inquiétant de victimes féminines de violences basées sur le genre dans le pays.

Ce projet de recherche inédit est le fruit de plusieurs années de travail sur le thème des violences sexuelles liées aux conflits en RDC. Pour ce faire, un stage auprès du Bureau du Représentant spécial chargé de la question des violences sexuelles liées aux conflits à New York a été réalisé durant six mois. Basée sur des entrevues avec six fonctionnaires de ce Bureau, cette recherche a pour but d'offrir une analyse de leur travail quotidien. Ce travail s'inscrit également dans le cadre de la commémoration des vingt ans de la résolution S/RES/1325 (2000) et espère offrir une réflexion critique utile pour l'avenir du mandat onusien sur les violences sexuelles liées aux conflits.

Pour ce faire, l'étude de la littérature se focalisera sur la présentation des violences sexuelles liées aux conflits en République démocratique du Congo (RDC), présentant les acteurs engagés dans la lutte. Nous présenterons aussi l'agenda Femmes, Paix et Sécurité au Conseil de sécurité de l'ONU. Ce chapitre sera aussi l'occasion de présenter le statut de fonctionnaire onusien, et les différences de perception du travail entre le siège et le terrain.

Enfin, des entretiens réalisés avec les fonctionnaires internationaux du Bureau du Représentant spécial chargé de la question des violences sexuelles commises en période de conflit nous permettront d'en savoir plus sur la vision qu'ils ont de leur travail, notamment lors de la mise en œuvre du mandat en RDC.

¹ Voir la carte de la République démocratique du Congo en Annexe 1.

AVANT-PROPOS

Notre recension des écrits dans le chapitre premier est structurée autour de deux grandes sections. Dans la première nous présenterons ce que sont les violences sexuelles liées aux conflits. Nous présenterons notamment la criminalisation lente de ces crimes vieux comme l'humanité et les acteurs engagés pour leur prévention et cessation. Ensuite nous exposerons ce qu'est l'agenda Femmes, Paix et Sécurité au sein de l'ONU, en présentant son évolution progressive et la création d'un bureau dédié à la cause au Secrétariat. Il sera aussi question d'explicitier le statut de fonctionnaire onusien et les différences de perceptions de ces derniers lorsqu'ils sont déployés au siège ou sur le terrain. Dans la troisième partie seront abordés la problématique de la présente recherche et le cadre théorique.

In fine, notons que dans ce travail, dans un souci de neutralité scientifique, nous préférons utiliser le terme de « victime » et délaissier le mot « survivant.e », empreinté aux cercles militants. Cela ne représente toutefois pas la négation de la faculté des victimes à dépasser des événements traumatiques et à se reconstruire.

CHAPITRE 1 — REVUE DE LITTÉRATURE

SECTION 1. LES VIOLENCES SEXUELLES LIÉES AUX CONFLITS EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

1. OMNIPRÉSENCE DES VIOLENCES SEXUELLES DANS LES CONFLITS ARMÉS

Loin d'être un acte isolé, le viol utilisé à d'innombrables reprises comme une véritable arme de guerre pour faire régner la terreur et ébranler le tissu social au sein de populations civiles, existe depuis la nuit des temps. Les parties aux différentes guerres en République démocratique du Congo y ont largement eu recours. Malgré les vagues d'apaisement, de nombreuses victimes sont encore recensées à travers le pays.

1.1 Les violences sexuelles dans les conflits

Il existe différents types de violences sexuelles qui, selon l'Organisation mondiale de la Santé (2012), couvrent des actes divers allant du harcèlement verbal à la pénétration forcée, ainsi que des formes de contrainte variées allant de la pression et de l'intimidation sociales jusqu'à la force physique. Ces violences sexuelles sont déplorées dans tous les pays du monde et touchent tant les hommes, les femmes que les enfants. D'après l'ONU l'expression « violences sexuelles liées aux conflits » recouvre des actes tels que le viol, l'esclavage sexuel, la prostitution forcée, la grossesse forcée, l'avortement forcé, la stérilisation forcée, le mariage forcé, ainsi que toute autre forme de violences sexuelles de gravité comparable, perpétrées contre des femmes, des hommes, des filles ou des garçons, et ayant un lien direct ou indirect avec un conflit (Conseil de Sécurité, 2019a).

Ces violences sexuelles perpétrées dans le cadre ou à la suite d'un conflit ne sont pas nouvelles et les racines historiques de ce phénomène sont profondes. Par exemple, le viol² a été utilisé tout au long de l'histoire comme butin de guerre, arme des vainqueurs et

² Il n'existe pas de définition universelle du viol en droit international. Selon la Cour pénale internationale, il y a viol lorsque « l'auteur a pris possession du corps d'une personne de telle manière qu'il y a eu pénétration, même superficielle, d'une partie du corps de la victime ou de l'auteur par un organe sexuel, ou de l'anus ou du vagin de la victime par un objet ou toute partie du corps. L'acte a été commis par la force ou en usant à l'encontre de ladite ou desdites ou de tierces personnes de la menace de la force ou de la coercition, telle que celle causée par la menace de violences, contrainte, détention, pressions psychologiques, abus de pouvoir, ou bien à la faveur d'un environnement coercitif, ou encore en profitant de l'incapacité de ladite personne de donner son libre consentement » (International Criminal Court, 2011, p. 8)

des conquérants (Fondation du Grand-Duc et al., 2019). D'après Kaldor (2012), bien que les violences sexuelles en temps de guerre ne soient pas nouvelles, elles sont devenues plus visibles avec la montée en puissance de « nouvelles guerres » comme en Bosnie, au Rwanda ou encore dans la Région des Grands Lacs africains. Ces crimes prémédités ou opportunistes (Branche, 2002) sont perpétrés à 99 % par des hommes contre des femmes et s'inscrivant au sommet des actes de domination d'un sexe sur l'autre (Rebreyend, 2011). Les auteurs de ces crimes cherchent à contrôler stratégiquement le corps des femmes, compte tenu de leurs capacités procréatives et le rôle qu'elles jouent dans la perpétuation et la survie de la communauté (United Nations, 2019). Il est important de rappeler que des hommes, des garçons et des nourrissons sont aussi des victimes de violences sexuelles liées aux conflits (United Nations, 2019), toutefois, leur nombre serait bien inférieur aux femmes et filles. De plus, alors que les actes de violences sexuelles liées aux conflits sont majoritairement attribués à des acteurs non étatiques (groupes armés ou milices locales), cela n'empêche pas que des acteurs étatiques, comme les forces de sécurité nationale (la police et l'armée), soient également impliqués dans la commission de tels crimes.

Malheureusement, force est de constater que ces crimes n'ont pas immédiatement préoccupé les tribunaux internationaux. À Nuremberg et à Tokyo, on assimilait simplement le viol à de simples mauvais traitements infligés à la population civile (Fagnoli, 2012, p. 94 -95). Ce sont les tribunaux pénaux internationaux pour le Rwanda³ et l'ex-Yougoslavie⁴ qui ont permis de définir plus précisément ces crimes dans le droit international (Porter, 2016). Par exemple, depuis 2002, la Cour pénale internationale demeure l'instance compétente pour établir les responsabilités concernant les crimes de violences sexuelles liées aux conflits dans les États qui ont ratifié le Statut de Rome ou pour les situations renvoyées par le Conseil de sécurité (Conseil de Sécurité, 2019 a, p. 41). D'après le Statut de Rome, le viol est constitutif d'un crime contre l'humanité⁵ lorsque les actes de violences sexuelles sont perpétrés dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique⁶ et d'un crime de guerre⁷ lorsque ces actes sont

³ Arrêt Akayesu (1998) du TPIR.

⁴ Arrêt Furundzija (1998) du TPIY.

⁵ Article 7 du Statut de Rome (2002).

⁶ Article 7.1.g du Statut de Rome (2002).

⁷ Article 8 du Statut de Rome (2002).

commis dans le contexte d'un conflit armé international ou non international et s'inscrivent dans le cadre d'un plan ou d'une politique ou dans le contexte de crimes commis sur une grande échelle⁸ (Alaoui, 2019). La criminalisation du viol de guerre par la Cour pénale internationale a été reprise dans la résolution S/RES/1820 (2008) du Conseil de sécurité de l'ONU. D'après cette dernière, le viol est constitutif d'un crime de guerre, crime contre l'humanité ou comme tout autre acte constitutif du crime de génocide (Conseil de Sécurité, 2008).

Intéressons-nous désormais au cas congolais.

1.2 Les cas de la République démocratique du Congo

Dès les années 1990, des viols utilisés comme tactique de guerre sont recensés en République démocratique du Congo (Human Rights Watch, 1996). Cela aurait poussé, en 2010, la toute première Représentante spéciale chargée de la question des violences sexuelles commises en période de conflit, Margot Wallström, à qualifier le pays de « capitale mondiale du viol » après une rencontre avec les victimes à l'est du pays. Ces exactions commises principalement à l'est du pays, dans la région des Kivu, très proches du Rwanda, sont commises tant par les forces de sécurité congolaises (police et armée), que par des miliciens issus de groupes armés non contrôlés ou encore des civils. En RDC, le viol, utilisé comme tactique de guerre par certains a pour but d'humilier l'adversaire, de briser son moral et de casser toute résistance, tout en contaminant les régions entières par des maladies sexuellement transmissibles et rendre systématiquement enceintes les femmes (Moufflet, 2008). Par ces pratiques, des objectifs précis sont visés : quête du pouvoir, appropriation des richesses du pays, lutte contre les structures injustes, accès et possession des terres. Ces crimes internationaux ont des conséquences dévastatrices chez les victimes, tant d'ordre physique, social, psychologique qu'économique, détruisant le tissu social et conduisant au rejet des victimes stigmatisées par leur communauté.

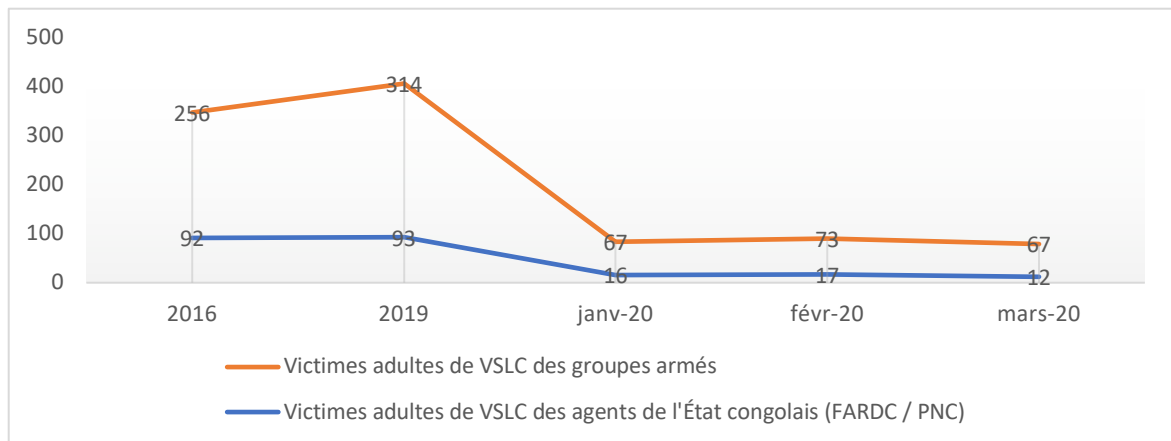
Selon Aroussi (2018, p. 295), la priorité accordée par la communauté internationale au viol en tant qu'arme de guerre a occulté la prévalence des viols quotidiens. Selon le rapport

⁸ Articles 8.2.b.xxii et 8.2.e.vi du Statut de Rome (2002).

de Harvard Humanitarian Initiative et al. (2010), depuis l’armistice de 2003, la part de viols commis par des civils aurait augmenté. Selon un responsable du Fonds des Nations Unies pour la population, 77 % des attaques enregistrées par l’agence en 2013 ont été perpétrées par des civils (Deiros Bronte, 2020). Les agresseurs ont rejoint des groupes rebelles et ont intériorisé des comportements violents et déshumanisants envers les femmes. Certains ont même rejoint les forces de sécurité congolaises dans le cadre des programmes de démilitarisation, démobilisation et réintégration sans avoir bénéficié de réhabilitation et sans qu’aucune analyse de leur passé n’ait été effectuée (Baaz & Verweijen, 2013).

En 2019, les auteurs de violences sexuelles ont fait plus de mille victimes adultes, soit une progression de 62 % par rapport à l’année 2018 (MONUSCO & Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l’Homme, 2020). Malgré cette augmentation, comme le montre le Tableau 1 ci-après, le nombre de crimes de violences sexuelles commises par les forces de sécurité congolaises reste inférieur au nombre de violations commises par des groupes armés (Bureau Conjoint des Nations Unies aux Droits de l’Homme en RDC, s. d.).

Tableau 1 - Nombre de victimes adultes de violences sexuelles liées aux conflits par des groupes armés et agents de l’État congolais entre l’année 2016 et mars 2020



Source : MONUSCO – HCDH. (s. d.). *Droits de l’Homme. Rapports et publications*. Consulté 23 mai 2020, à l’adresse <https://monusco.unmissions.org/droits-de-lhomme-rapports-et-publications>

Intéressons-nous maintenant aux divers acteurs engagés dans la lutte contre les crimes de violences sexuelles en République démocratique du Congo.

2. ACTEURS ENGAGÉS À L'EST DE LA RDC

En plus du gouvernement congolais, de nombreux acteurs de la société civile congolaise sont engagés de part et d'autre du pays dans la prévention et la lutte contre les violences sexuelles liées aux conflits.

2.1 Engagement récent du gouvernement congolais contre ces crimes

Le gouvernement congolais a adopté plusieurs stratégies pour lutter contre les violences sexuelles dans le pays⁹. Au début des années 2010, l'ex-Président de la République congolaise, Joseph Kabila a nommé l'ex-députée Jeannine Mabunda, au poste de Conseillère spéciale en matière de lutte contre les violences sexuelles et le recrutement d'enfants (Jeune Afrique, 2014). Dans un entretien à Radio Okapi, elle a indiqué que son travail consistait « à recueillir les réalités sur terrain, recueillir les difficultés que les gens connaissent par rapport à ces violences sur les femmes et sensibiliser l'autorité suprême, qui est déjà sensibilisée sur cette question, pour que des solutions concrètes puissent être trouvées » (Radio Okapi, 2014). Le nouveau Président de la République congolaise, Félix Tshisekedi, élu en 2019, a quant à lui nommé Chantal Yelu Mulop, Conseillère spéciale du Président de la République en matière de la Jeunesse, du Genre et des Violences faites à la Femme (Fondation Panzi, 2019). Les Ministères du Genre, de la Famille et des Enfants ; de la Défense ; de la Justice, les secteurs militaires et la police sont aussi amenés à traiter les situations des violences sexuelles dans le pays.

Malgré cette détermination à mettre fin aux violences sexuelles commises en RDC, l'étude qualitative de Aroussi (2018)¹⁰ montre que beaucoup de victimes de violences sexuelles liées aux conflits ont perdu confiance dans le système de justice congolais, et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, rejoindre les tribunaux est généralement long, voire inaccessible et cela la coûte très cher aux victimes (Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, 2019). De plus, il n'existe toujours pas de loi

⁹ Notamment la Stratégie nationale de lutte contre les violences basées sur le genre (2009), le Plan d'action du gouvernement de la République démocratique du Congo pour l'application de la Résolution 1325 (2010) en sus de ses engagements internationaux.

¹⁰ La justice pénale et la lutte contre l'impunité sont ici considérées comme fondamentales pour prévenir et lutter contre les violences sexuelles.

spécifique pour assurer la protection des victimes et des témoins devant les tribunaux dans le pays (Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, 2019). Ensuite, les femmes ne sont pas suffisamment informées des lois, des politiques et des règlements relatifs à leurs droits. Les juges, les procureurs et les responsables de l'application des lois manquent également de connaissance sur les droits des femmes et sur la Convention relative à l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, 2019). Dans les situations où le jugement a eu lieu, le problème de non-exécution des peines se pose encore du fait de la corruption¹¹. Enfin, même en prison, certains prisonniers parviennent à s'échapper à cause de la faible sécurité des centres pénitentiaires. Malgré le fait que plusieurs victimes se tournent vers des mécanismes alternatifs, violant la Constitution congolaise¹² (Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, 2019), à ce jour, aucun mécanisme de réparation national n'a été effectivement mis en œuvre en RDC malgré les multiples condamnations de l'État congolais¹³.

2.2 Région est de la RDC, centre névralgique des organisations non gouvernementales

De nombreuses ONG tant internationales que nationales se sont établies à l'est de la RDC au cours des vingt dernières années. Bien que les travaux de terrain de Douma & Hilhorst (2012) indiquent qu'il est impossible de comptabiliser le nombre d'organisations impliquées dans la lutte faute d'enregistrement, les estimations dénombreraient près de 300 à 400 organisations nationales, internationales et agences de l'ONU, ainsi qu'un certain nombre d'organisations à base communautaire dans les zones rurales. Ces ONG internationales et locales ont différents champs d'intervention allant des soins médicaux

¹¹ D'après le Rapport annuel du Secrétaire général sur les violences sexuelles liées aux conflits (Conseil de sécurité, 2020, p. 12), « le lieutenant-colonel Mabiala Ngoma Alma des forces armées congolaises est toujours en liberté, bien qu'il ait été condamné à l'emprisonnement à perpétuité en novembre 2018 pour avoir commis des crimes contre l'humanité, notamment des viols ».

¹² L'article 207 de la Constitution congolaise indique que le droit écrit prévaut sur le droit coutumier.

¹³ Les réparations promises aux victimes lors du retentissant procès des viols de Minova (une trentaine de membres des Forces armées de la RDC ont été accusés d'actes de violence commis en 2012, où plus de mille femmes, hommes et enfants auraient été violés) n'ont jamais été versées (Human Rights Watch, 2015), bien que l'état congolais ait été condamné solidairement aux auteurs du crime à verser les dédommagements.

aux victimes de violences sexuelles (Moufflet, 2008), à l'assistance juridique aux victimes lors de procès (TRIAL International, s. d.) comme celui du tristement célèbre chef de guerre Kokodikoko en 2019 (TRIAL International, 2019).

Plusieurs agences de l'ONU sont aussi présentes à l'est du pays, on peut en compter une vingtaine (Les Nations Unies en RDC, s. d.). En sus, l'opération de stabilisation onusienne installée depuis 2010¹⁴ représente près de 20 000 personnes (Department of Peace Operations, 2020). Le mandat de la MONUSCO a été prorogé pour une année supplémentaire en décembre 2019, suite à l'adoption à l'unanimité de la résolution S/RES/2502 (2019) du Conseil de sécurité (ONU Info, s. d.) élargissant ainsi son mandat. Désormais, la MONUSCO a pour tâche d'« aider le Gouvernement de la RDC et les autres parties prenantes concernées à créer un environnement juridique, politique et socio-économique propice à assurer la représentation et la participation pleine, effective et véritable des femmes à tous les niveaux, notamment des rescapées de violences sexuelles et de violences fondées sur le genre, dans le cadre du maintien et de la promotion de la paix et de la sécurité, de la protection des civils (...), et de l'appui aux activités de stabilisation (...) d'aider le Gouvernement à promouvoir la participation politique des femmes (...) »¹⁵. Par ailleurs, le texte onusien réaffirme « le rôle important que jouent les conseillers pour la protection des femmes de l'Organisation des Nations Unies déployée à la MONUSCO pour aider le Gouvernement de la RDC à mettre en œuvre ses engagements en matière de lutte contre les violences sexuelles en période de conflit (...) »¹⁶ (Conseil de Sécurité, 2019b). En effet, on apprend, dans le rapport du Secrétaire général de l'ONU sur les violences sexuelles liées aux conflits en date de 2019, que la « présence, sur le terrain, de conseillers pour la protection des femmes, qui sont chargés de mettre en place ces arrangements, a contribué à améliorer sensiblement la disponibilité et la qualité des informations » (Conseil de Sécurité, 2019 a, p. 2).

¹⁴ La MONUC (Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo) créée suite à la résolution S/RES/1275 (1999) est devenue MONUSCO (Mission des Nations Unies de stabilisation en RDC) à la suite de la résolution S/RES/1925 (2010) du Conseil de Sécurité.

¹⁵ Paragraphe 32 de la résolution S/RES/2502 (2019).

¹⁶ Paragraphe 33 de la résolution S/RES/2502 (2019).

Conclusion :

Cette partie a permis de jeter les bases utiles à la compréhension des violences sexuelles liées aux conflits. Nous avons vu que ces crimes sont tristement perpétrés depuis de nombreuses décennies dans les contextes belliqueux tant par les milices que par des agents de l'État comme en République démocratique du Congo.

De plus, en sus du gouvernement congolais, de nombreux acteurs nationaux et internationaux sont engagés dans la lutte contre les violences sexuelles liées aux conflits en RDC. L'ONU, par le Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des violences sexuelles commises en période de conflit basé à New York et la MONUSCO déployée à travers le territoire semblent profondément ancrés en RDC, soutenant le travail du gouvernement congolais. Toutefois, ils ne sont pas les seuls puisque de nombreuses ONG internationales et nationales ont investi l'est du pays pour notamment prévenir, lutter contre ces crimes et prendre en charge les victimes. Malgré tous les investissements réalisés par les acteurs, la justice nationale éprouve encore de profondes difficultés. Corrompue, désorganisée, traumatisante, elle est délaissée par de nombreuses victimes qui semblent parfois préférer des mécanismes alternatifs de justice où sont pratiqués les accords à l'amiable, ou amendes transactionnelles, en violation de la Constitution congolaise.

SECTION 2. ONU, ACTRICE DE LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES SEXUELLES LIÉES AUX CONFLITS

1. AGENDA FEMMES, PAIX ET SÉCURITÉ À L'ONU

Dans cette partie, il sera question de présenter l'intérêt croissant de l'Organisation des Nations Unies et plus particulièrement du Conseil de sécurité pour les thématiques relevant de l'agenda Femmes, Paix et Sécurité et ses débouchées.

1.1 L'intérêt du Conseil de sécurité vis-à-vis des violences sexuelles liées aux conflits

La modification de la nature des conflits et l'évolution du droit international ont poussé le Conseil de sécurité à réajuster son action au fil des années. Ce Conseil de sécurité a le pouvoir unique de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir et mettre fin aux menaces qui pèsent contre la paix et la sécurité¹⁷. Comme le rappelle Benshoof (2014, p. 68), les actions entreprises par le Conseil de sécurité de l'ONU ont entraîné un changement de paradigme dans les droits des femmes. L'auteur note que les résolutions créant respectivement le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie¹⁸ et celui pour le Rwanda¹⁹ sont à l'origine de jurisprudences inédites en matière de droit des femmes puisque faisant état de violences sexuelles massives, organisées et systématiques contre les femmes dans ces conflits, tel que mentionné plus haut. Continuant dans cette lancée, le Conseil, inspiré par les quatre Conférences Mondiales pour les Femmes²⁰, a pour la toute première fois traité de l'impact disproportionné et singulier des conflits armés sur les femmes (Eulriet, 2011) dans la résolution phare S/RES/1325 (2000). Celle-ci souligne l'importance d'une pleine participation active des femmes, dans des conditions d'égalité, à la prévention et au règlement des conflits, ainsi qu'à l'édification et au maintien de la paix. Elle appelle les États membres à faire en sorte que les femmes participent pleinement, sur un pied d'égalité avec les hommes, à tous les efforts visant à maintenir la paix et à favoriser la paix et la sécurité. Dans le prolongement de ce texte, le Conseil de sécurité a adopté différentes résolutions dans le cadre de son agenda Femmes, Paix et Sécurité. De 2000 à ce jour, plus de dix résolutions ont été adoptées sur cet agenda²¹ : toutes contribuent à orienter les travaux visant à promouvoir l'égalité des sexes et à renforcer la participation, la protection et les droits des femmes tout au long du cycle des conflits, de la prévention

¹⁷ Article 24 de la Charte des Nations Unies (1945).

¹⁸ Résolution du Conseil de sécurité S/RES/827 (1993).

¹⁹ Résolution du Conseil de sécurité S/RES/995 (1994).

²⁰ Quatre conférences mondiales sur les femmes ont été organisées par les Nations Unies au Mexique en 1975, à Copenhague en 1980, à Nairobi en 1985 et à Beijing en 1995 (Pratt & Richter-Devroe, 2011, p. 491).

²¹ Résolutions du Conseil de sécurité S/RES/1325 (2000); S/RES/1820 (2009); S/RES/1888 (2009); S/RES/1889 (2010); S/RES/1960 (2011); S/RES/2106 (2013); S/RES/2122 (2013); S/RES/2242 (2015), S/RES/2467 (2019), et S/RES/2493 (2019).

des conflits à la reconstruction post-conflits (Peace Women, s. d.). Neuf ans après la résolution S/RES/1325, c'est la résolution S/RES/1888 (2009) qui a créé le mandat du Représentant spécial chargé de la question des violences sexuelles commises en période de conflit²² et de son bureau. Selon cette résolution, le Représentant spécial devra « assurer une direction cohérente et stratégique (...) renforcer les mécanismes de coordination des Nations Unies et de faire œuvre de sensibilisation, notamment auprès des gouvernements, y compris les représentants des forces armées et de la justice, ainsi que des parties aux conflits armés et de la société civile, en vue de combattre, depuis le siège et les bureaux de pays, la violence sexuelle en période de conflit armé tout en favorisant la coopération entre tous les acteurs intéressés et la coordination de leurs activités, en s'appuyant d'abord sur l'initiative interinstitutions intitulée « Campagne des Nations Unies contre la violence sexuelle en temps de conflit »²³ (Conseil de sécurité de l'ONU, 2009).

1.2 L'organisation du Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des violences sexuelles commises en période de conflits

Pour mener à bien son mandat, le Bureau du Représentant spécial est physiquement composé de trois entités : le Programme et la Communication ; l'Équipe d'experts de l'état de droit et des questions touchant les violences sexuelles commises en période de conflit²⁴ et le Réseau UN Action contre la violence sexuelle dans les conflits. Le Bureau consacre son travail à une vingtaine de situations de conflit et post-conflit à travers le monde depuis plus de dix ans. L'équipe du Programme soutient le travail du Représentant spécial, véritable porte-parole des Nations Unies et défenseur politique des violences sexuelles liées aux conflits tandis que l'Équipe d'experts a pour mission d'aider les autorités nationales à renforcer l'état de droit, dans le but d'assurer la répression pénale des auteurs de tels crimes. Cette Équipe d'experts est la seule entité mandatée par le Conseil de sécurité à

²² Dans un souci de fluidité du texte, nous utiliserons *Représentant spécial* ou l'acronyme *RSSG-VSC* pour parler du Représentant spécial chargé de la question des violences sexuelles commises en période de conflit.

²³ Les expressions *Réseau UN Action*, *Réseau UN Action contre la violence sexuelle dans les conflits*, *Campagne des Nations Unies contre la violence sexuelle en temps de conflit* sont synonymes.

²⁴ Les expressions *Équipe d'experts de l'état de droit et des questions touchant les violences sexuelles commises en période de conflit* et *Équipe d'experts* sont synonymes.

fournir ce type d'appui à l'échelle mondiale (Office of the Special Representative of the Secretary General on Sexual Violence in Conflict, s. d.-c). Enfin, le Réseau UN Action, dont le secrétariat se trouve désormais au sein du Bureau du RSSG-VSC, a vu le jour en 2006, à la suite de la première grande conférence internationale sur les violences sexuelles affectant les pays en conflit (United Nations Population Fund, 2006). Le réseau multiagences, articulé autour d'une dizaine d'entités, met en synergie les efforts des acteurs humanitaires, des droits de l'homme, du développement, politiques et de maintien de la paix afin de lutter contre ces crimes graves (Office of the Special Representative of the Secretary-General on Sexual Violence in Conflict, s. d.). Ainsi, le Réseau UN Action guide le plaidoyer, contribue à renforcer les connaissances sur ces crimes, contribue à la mobilisation des ressources, et la programmation transversale des actions de prévention et de lutte (Office of the Special Representative of the Secretary-General on Sexual Violence in Conflict, s. d.).

Les acteurs onusiens impliqués dans les activités de ce bureau sont tant localisés au siège des Nations Unies que sur le terrain. Toutefois, il semblerait que la perception du travail effectué par les fonctionnaires internationaux diffère en fonction de leur position.

2. FONCTIONNAIRES DE L'ONU

Cette partie visera à présenter le statut du fonctionnaire onusien ainsi que les différences de perceptions de travail au siège et sur le terrain.

2.1 Statut du fonctionnaire onusien

Les fonctionnaires internationaux du système onusien doivent respecter les principes présentés dans le Statut et Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies (ST/SGB/2018/1). Le fonctionnaire, en vertu du texte²⁵ fait la déclaration écrite et la promesse solennelle d'exercer en toute loyauté, discrétion et conscience les fonctions

²⁵ Chapitre 1. Article 1.1 b) du Statut et Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies (ST/SGB/2018/1).

qui lui sont confiées en qualité de fonctionnaire international de l'ONU, de s'acquitter de ces fonctions et de régler sa conduite en ayant exclusivement en vue les intérêts de l'Organisation, sans solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement ou autre autorité extérieure à l'Organisation, en ce qui concerne l'accomplissement de ses devoirs. Par ailleurs, le fonctionnaire est soumis à l'autorité du Secrétaire général, qui peut lui assigner quelconque tâche ou quelconque poste de l'Organisation des Nations Unies²⁶. Ces dispositions font référence aux devoirs d'obéissance à la hiérarchie, et de loyalisme inhérents aux agents (Pellet & Ruzié, 1993). Il faut toutefois noter que le Secrétaire général, exerçant son autorité sur les fonctionnaires du Secrétariat, tire son autorité des États membres de l'organisation : il est nommé parmi eux et par eux-mêmes lors de l'Assemblée générale des Nations Unies, sur recommandation du Conseil de sécurité.

Bien que le statut des fonctionnaires soit le même pour tous, tant sur le terrain, qu'au siège des Nations Unies, les agents n'ont pas la même vision du travail effectué dépendamment de leur localisation.

2.2 Fonctionnaire du siège et du terrain

D'après les travaux de Coicaud (2001, p. 577), Fresia (2009) et Stefanov (2015, p. 42), les perceptions du travail onusien réalisé sur le terrain ou au siège diffèrent. D'après Coicaud (2001, p. 577), les organisations internationales ont un faible degré d'institutionnalisation qui contribue à leur repli sur leur siège. D'après l'auteur, le « siège se coupe alors souvent du reste de l'organisation et des activités de terrain ». Pour Fresia (2009), le siège représenterait le haut lieu de « la « bureaucratie », l'« inertie », la « hiérarchie » (...) de la « paperasse » où l'on ne fait que rédiger des rapports d'activités et imposer de nouvelles procédures sans comprendre les réalités ni les contraintes du terrain ». L'étude qualitative de Stefanov (2015), réalisée avec des fonctionnaires à l'Office des Nations Unies contre les drogues et le crime illustre bien cette perception. On peut y lire les témoignages suivants : « quand on travaille dans les quartiers généraux, on est un

²⁶ Chapitre 1. Article 1.2 c) du Statut et Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies (ST/SGB/2018/1).

peu déconnectés de la réalité », « je crois que des fois on perd de vue un peu le pourquoi de notre travail et c'est une différence par rapport au travail de terrain » (Stefanov, 2015, p. 42). Cela conduirait à ce que les fonctionnaires du siège et ceux qui travaillent sur le terrain n'aient pas l'impression d'appartenir à la même entité. Pour Fresia (2009), le terrain symbolise « l'action, la flexibilité, l'esprit d'équipe, la solidarité, la proximité des populations bénéficiaires et la délivrance visible et concrète de services collectifs » renvoyant « l'idée que c'est là où le vrai travail se fait ».

Dans notre contexte, les fonctionnaires mobilisés pour la prévention et la lutte contre les violences sexuelles en RDC sont basés tant au sein Bureau du Représentant spécial à New York, ou sur le terrain comme, au sein de la mission onusienne de stabilisation de la RDC (MONUSCO) déployée sur tout le territoire. D'après ces interprétations, tous les fonctionnaires mobilisés pourraient ne pas avoir la même perception de leur travail, bien qu'ayant tous le même but : éradiquer ces crimes.

Conclusion :

Cette nouvelle section a permis de mettre en avant l'intérêt progressif du Conseil de sécurité pour le sujet des violences sexuelles dans le cadre de son agenda Femmes, Paix et Sécurité. Créé en 2000, cet agenda recense à ce jour, plus de dix résolutions du Conseil. Face l'échec de leur éradication, le Conseil de sécurité a pris la décision de créer un mandat spécifique de Représentant du Secrétaire général sur la question au sein du Secrétariat en 2009. Ce mandat est mis en place au sein d'un bureau regroupant une équipe Programme et la Communication ; l'Équipe d'experts de l'état de droit et des questions touchant les violences sexuelles commises en période de conflit et le Réseau UN Action contre la violence sexuelle dans les conflits. Tandis que les fonctionnaires engagés aux côtés du mandat du Représentant spécial sont basés tant au siège new-yorkais que sur le terrain avec la MONUSCO, plusieurs travaux ont montré que la perception du travail dans ces situations était bien différente. Pour certains, le siège représente le haut lieu de l'inertie et de la bureaucratie, ignorant tout des réalités et contraintes du terrain tandis que ce dernier représente quant à lui l'action. Cela conduirait parfois à ce que les fonctionnaires du siège et ceux qui travaillent sur le terrain n'aient pas l'impression d'appartenir à la même entité.

SECTION 3. PROBLÉMATISATION

1. RETOUR SUR LA RECENSION DES ÉCRITS

La littérature existante sur les violences sexuelles en République démocratique du Congo montre que l'étude du sujet est riche et diversifiée. En effet, cela a été abordé par de nombreux auteurs, majoritairement européens et américains, tant du point de vue de la médecine et de la psychologie (Dossa Nissou, 2015 ; Josse, 2013), des sciences sociales (Baaz & Verweijen, 2013 ; Douma & Hilhorst, 2012 ; Felices-Luna, 2010 ; Finnbakk & Nordås, 2019 ; Moufflet, 2008), de l'histoire (Branche, 2002 ; Rebreyend, 2011) que sous l'angle des études de sécurité (Aroussi, 2018). Les études montrent que les violences sexuelles sont anciennes et largement utilisées en temps de conflit, mais également présentes en temps de paix (Branche, 2002 ; Douma & Hilhorst, 2012) et que les séquelles sont multiples pour les victimes (Dossa Nissou, 2015 ; Finnbakk & Nordås, 2019 ; E. Josse, 2013 ; Moufflet, 2008). Ensuite les travaux de Aroussi (2018) ; Baaz & Verweijen (2013) ; Douma & Hilhorst (2012) ; Felices-Luna (2010) traitent largement du dysfonctionnement des forces de sécurité congolaises, dont l'armée et la justice. Ce dysfonctionnement ancien et profond a poussé la population à développer ses propres mécanismes de justice alternative à l'est de la RDC (Aroussi, 2018 ; Felices-Luna, 2010), en violation de la Constitution congolaise.

Toutefois, l'analyse de la littérature amène à conclure que l'état des savoirs sur la perception du travail réalisé par des fonctionnaires onusiens est quasi inexistant. Les études de cas portant sur le travail des fonctionnaires onusiens sont relativement peu répandues. Les travaux de terrain de Fresia (2009) et plus particulièrement de Stefanov (2015) respectivement sur l'univers social des acteurs cosmopolites qui constituent le Haut-Commissariat aux Réfugiés et les perceptions des professionnels travaillant au sein de la Branche de corruption et crimes économiques de l'Office des Nations unies contre les drogues et le crime sont les seuls recensés.

In fine, aucune étude qualitative n'a été menée sur le travail des fonctionnaires du Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des violences

sexuelles commises en période de conflit. De plus, les rapports annuels du Secrétaire général fournis par ce Bureau ne permettent pas de comprendre l'intégralité de son action en République démocratique du Congo. Ainsi, ce projet de recherche cherche précisément à combler cette lacune en documentant les perceptions des fonctionnaires internationaux de ce Bureau quant à leur travail en République démocratique du Congo.

Il convient désormais d'indiquer le prisme sous lequel notre étude sera menée.

2. PRÉSENTATION DU CADRE THÉORIQUE

Compte tenu de la recension des écrits, je propose de travailler sur la perception du travail des fonctionnaires du Bureau du RSSG-VSC sous le prisme de l'idéal type wébérien de la bureaucratie. En effet, l'organisation rationnelle de l'administration et du travail est, pour le sociologue Max Weber, des structures centrales de la civilisation occidentale moderne (Treiber, 2010). Cet idéal type bureaucratique de Weber présente différentes caractéristiques (Treiber, 2010). Pour Weber, les affaires administratives sont organisées « à la manière d'une entreprise », et exécutées de manière linéaire et selon des règles fixes (Treiber, 2010). Bien que la direction administrative s'accomplisse selon des règles abstraites rendant l'action administrative impersonnelle, cela a le bénéfice de la rendre plus calculable. De plus, les affaires administratives sont organisées selon le principe de la division du travail, selon des compétences fixes qui sont intégrées dans une hiérarchie administrative (Treiber, 2010). Aussi, les moyens de l'administration et du fonctionnement ne sont pas la propriété personnelle des bureaucrates, et le détenteur d'une fonction ne peut pas se l'approprier. La règle de l'écrit prédomine alors, grâce à l'archivage des dossiers. Ensuite, les membres d'une telle direction administrative n'obéissent qu'aux devoirs de leur charge et sont soumis à une discipline administrative et à des contrôles rigoureux et homogènes. De plus, le « véritable fonctionnaire est impartial : il doit s'acquitter de sa tâche « sine ira et studio », de façon impersonnelle, « sans ressentiment ni parti pris » (Sintomer, 1999). La passion, le sens du combat, la responsabilité personnelle qui caractérisent l'homme politique sont aux antipodes du fonctionnaire pour Sintomer (1999). En sus, ce « principe d'obéissance comprend aussi le cas où le fonctionnaire doit agir même

contre sa propre conviction, pour autant que l'ordre donné par un supérieur disposant du pouvoir d'instruction est conforme au droit (légal) » (Treiber, 2010). Pour ce faire, ces fonctionnaires sont recrutés sur la base d'une qualification professionnelle qui suppose une formation particulière attestée par des diplômes. Le fonctionnaire spécialisé exerçant sa fonction comme profession principale est nommé, et employé par contrat. Selon Weber l'appareil bureaucratique est ainsi « formé de fonctionnaires nommés par le haut » (Sintomer, 1999). De ce fait, il est tenu à une obligation de fidélité envers sa fonction.

Cette approche est pertinente dans notre cas de figure. En effet, notre travail de recherche porte sur les fonctionnaires employés au sein de la bureaucratie onusienne, au Secrétariat. On parle ici de système onusien, de bureaucratie onusienne voire administration onusienne tant les missions des Nations Unies sont nombreuses. Pour mener son travail, l'administration onusienne du Secrétariat est composée de fonctionnaires de différents rangs. Ces personnels ont été sélectionnés spécifiquement pour leurs expériences et compétences afin de répondre aux besoins de l'Organisation des Nations Unies en vertu de l'article 101 de la Charte des Nations Unies (1945)²⁷. Ces fonctionnaires ainsi nommés ont le devoir d'être impartiaux, et ce conformément à l'article 100 de la Charte susmentionnée, indiquant « Dans l'accomplissement de leurs devoirs, le Secrétaire général et le personnel ne solliciteront ni n'accepteront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation. Ils s'abstiendront de tout acte incompatible avec leur situation de fonctionnaires internationaux et ne sont responsables qu'envers l'Organisation ». Cette obligation est reprise dans le texte intitulé Statut et Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies (ST/SGB/2018/1) mentionné plus haut. In fine, dans ce système onusien pyramidal, les fonctionnaires subalternes travaillant au Secrétariat doivent obéissance aux autres fonctionnaires de rangs supérieurs. Tous ces fonctionnaires sont placés sous l'autorité du Secrétaire général de l'ONU, dont l'action est limitée à la volonté et aux décisions des États membres de l'organisation.

²⁷ « La considération dominante dans le recrutement et la fixation des conditions d'emploi du personnel doit être la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité ». Article 101 de la Charte des Nations Unies (1945).

CHAPITRE 2 — MÉTHODOLOGIE

SECTION 1. CONTEXTE DU PROJET DE RECHERCHE

En 2014, avant même de recevoir le Prix Nobel de la Paix, le Docteur Mukwege, médecin gynécologue congolais a été le lauréat du Prix Sakharov. C'est à cette période que je me suis intéressée au fléau des violences sexuelles liées aux conflits et que j'ai réalisé un travail d'un semestre universitaire sur les minerais dits « de sang » en République démocratique du Congo. En veille constante sur le sujet, c'est la lecture du dernier livre du Docteur, qui m'a poussée à me rendre, en 2019, à la Conférence *Stand Speak Rise Up !* au Luxembourg. L'événement a rassemblé personnalités politiques, lauréats du Prix Nobel, chercheurs, victimes et professionnels autour du sujet des violences sexuelles liées au conflit. Dans le cadre de ce mémoire, j'ai d'abord voulu me rendre en République démocratique du Congo, auprès des victimes et prestataires de services. Toutefois, cela n'a pas été possible pour des raisons de sécurité évidentes. En revanche, j'ai obtenu un stage de six mois au Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des violences sexuelles commises en période de conflit, au siège des Nations Unies à New York. Durant six mois, j'ai travaillé avec les fonctionnaires onusiens du Bureau. Cela m'a poussé à m'intéresser davantage à la vision qu'ils ont de leur travail en République démocratique du Congo.

Ainsi, ce projet de recherche est une étude de cas. Selon Laville & Dionne (1996, p. 170-172), l'étude de cas à l'avantage de permettre l'étude en profondeur d'un objet d'étude, d'approfondir ses connaissances dans le but de le comprendre. Toutefois, la présente étude qualitative permettra une analyse en profondeur du sujet, mais perdra en représentativité sur l'ensemble d'une population (Louppe & Mille, 2015). En d'autres termes, les conclusions de la présente recherche seront difficilement généralisables, c'est d'ailleurs la critique la plus souvent évoquée à l'égard de cette approche méthodologique selon Roy (2009).

SECTION 2. OBJET D'ÉTUDE ET OBJECTIFS

1. OBJECTIF GÉNÉRAL ET OBJECTIFS SPÉCIFIQUES

Alors que l'étude porte sur le travail réalisé par les fonctionnaires internationaux du Bureau du Représentant spécial chargé de la question des violences sexuelles commises en période de conflit, sous le prisme de l'idéal type wébérien de la bureaucratie, trois objectifs spécifiques ont été déterminés : le premier objectif vise à reconstruire l'histoire du Bureau, en lien avec son travail en RDC, le deuxième objectif tend à identifier le travail réalisé par les fonctionnaires du Bureau (objectifs, missions et moyens utilisés). Enfin, le troisième objectif est d'identifier la portée de l'action du Bureau en RDC.

2. MÉTHODOLOGIE UTILISÉE

Notre objectif général étant de comprendre le travail des fonctionnaires du Bureau du Représentant spécial chargé de la question des violences sexuelles commises en période de conflit en RDC, il apparaît pertinent d'avoir recours à une méthodologie qualitative. En effet, cette méthodologie permettra d'appréhender le terrain et les jeux d'intérêts qui régissent l'action onusienne. Une recherche qualitative « ne se caractérise tout bonnement que par le fait de se constituer fondamentalement à partir d'un matériau empirique qualitatif, c'est-à-dire non traité sous la forme de chiffres, alors que la recherche quantitative fait l'inverse » (Pires, 1997). Les méthodes qualitatives et les entretiens permettent de rendre compte du point de vue des acteurs, tout en comprenant leurs réalités et leurs interprétations de ces réalités (Poupart & Groupe de Recherche Interdisciplinaire sur les Méthodes Qualitatives, 1997, p. 175).

SECTION 3. COLLECTE DES DONNÉES

1. POPULATION À L'ÉTUDE

Présenter la population à l'étude revient à présenter le profil des répondants, le processus de sélection de ces derniers ainsi que celui de sollicitation.

1.1 Profil des répondants

Les participants aux entrevues sont au nombre de six. Tous travaillent au Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU à New York. La moyenne d'âge est de plus ou moins 40 ans. Leur position hiérarchique dans l'échelle onusienne varie entre les catégories d'administrateurs dits « à la classe de début », administrateurs en milieu de carrière, fonctionnaires de rang supérieur et enfin, de haut-fonctionnaires. Parmi la catégorie d'administrateurs à la classe de début, les répondants occupent un poste de grade P-3, c'est-à-dire, ayant au minimum cinq ans d'expérience professionnelle selon le référentiel onusien (Nations Unies Carrières, 2020). Parmi les administrateurs en milieu de carrière, les participants occupent des postes de grade P-4 et P-5 et justifient d'un minimum de sept ou dix ans d'expérience professionnelle, selon la catégorie. Ensuite, les fonctionnaires de rang supérieur, grade D, justifient de quinze à vingt ans d'expérience professionnelle. Enfin, les répondants appartenant à la catégorie de haut fonctionnaire ont été directement nommés par le Secrétaire général de l'ONU en vertu d'une résolution d'un organe délibérant de l'ONU.

1.2 Sélection des répondants

La sélection des interviewés a été rapide et aisée. En effet, le Bureau ne compte que peu de personnel. Cela a conduit à présélectionner sept répondants potentiels.

1.2.1 Processus de sollicitation et lien de dépendance entre le chercheur et les participants

Le processus de sollicitation a été très simple. Alors que j'étais stagiaire dans le Bureau du Représentant spécial, il m'a suffi d'en discuter oralement avec mes anciens collègues et superviseurs. De plus, un rendez-vous avec les chefs exécutifs du Bureau et le reste de l'équipe s'est tenu afin d'expliquer les buts de la présente recherche. En sus, une lettre officielle de sollicitation leur a été distribuée individuellement, accompagnée du formulaire d'information et de consentement. Le courrier de sollicitation ainsi que le formulaire

d'information et de consentement peuvent être consultés en Annexes 3 et 4. Malgré ma proximité avec ce petit groupe de fonctionnaires, deux entrevues prévues dans le projet de recherche n'ont pas pu avoir lieu par manque de temps de la part du répondant.

Il est important de souligner l'existence d'un lien de dépendance entre le chercheur et les participants. Tous étaient mes collègues et superviseurs au moment des entretiens. Afin d'éviter toute pression induite, il a été expliqué aux participants le but scientifique de cette recherche à plusieurs reprises. De plus, les buts de la recherche leur ont été clairement réexpliqués au début des entretiens. Les formulaires d'information et de consentement ont été signés en double exemplaire tant par le chercheur que par le participant.

2. MODE DE COLLECTE

Dans cette sous-partie, il sera question de présenter la nature qualitative de la recherche, basée sur des entretiens individuels semi-directifs ainsi que le déroulement de ces entrevues individuelles.

2.1 Entretiens individuels semi-directifs

La recherche de nature qualitative a pris la forme d'entretiens individuels, semi-directifs avec les fonctionnaires internationaux du Bureau qui ont donné leur approbation à participer. La grille d'entretien est consultable en Annexe 5. Elle comprend l'exploration de trois grands thèmes qui ont permis d'initier les discussions. Basé sur les objectifs de recherche, le thème 1, « L'histoire de la mise en place du Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général » lançait la discussion par la question suivante : « Pouvez-vous me parler de l'histoire de la mise en place du Bureau du Représentant spécial dans lequel vous travaillez ? ». Le thème 2, « Le travail réalisé par les fonctionnaires du Bureau du Représentant spécial en République démocratique du Congo (objectifs, missions et moyens utilisés) » était initié avec la question suivante : « Pourriez-vous me parler de votre expérience de travail au sein du Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général vis-à-vis des violences sexuelles en République démocratique du Congo ? ». Enfin, le dernier thème abordé, « Le point de vue des fonctionnaires du Bureau du Représentant spécial sur

la portée de leur travail en République démocratique du Congo » débutait par la question suivante : « À partir de votre expérience, comment voyez-vous la portée de votre action sur les violences sexuelles liées au conflit en République démocratique du Congo ? ».

2.2 Déroutement des entretiens

Les entretiens se sont tous déroulés au siège de l'Organisation des Nations Unies, au cours du mois de mars 2020, respectant les calendriers — serrés — des répondants. Les entretiens ont duré au minimum 45 minutes, et au maximum 60 minutes. La majorité d'entre eux se sont déroulés dans des salles de travail fermées et insonorisées. Deux entretiens se sont toutefois déroulés dans le bureau personnel des répondants. Tous les entretiens se sont bien déroulés, dans un climat calme. Les répondants semblaient manifester un intérêt pour cette recherche.

3. STRATÉGIES D'ANALYSE

La retranscription des entretiens et leur lecture ont permis de débiter l'analyse des entrevues. Pour se faire, après avoir fait disparaître tous les éléments qui auraient pu permettre l'identification des participants, les thèmes ont été dégagés. Ce codage consiste selon Van der Maren (1996, p. 432) à accoler une marque à un matériel dont le but est « de repérer, de classer, d'ordonner, de condenser pour, ensuite, effectuer des calculs qualitatifs ou quantitatifs, selon que le code utilisé permet l'un et l'autre type de calculs ». Parmi les trois types de codage proposés par Van der Maren (1996, p. 436) le codage peut être fermé, ouvert et mixte. Nous avons préféré un type de codage ouvert décrit par l'auteur comme étant « sans rubriques ni catégories a priori » (Van der Maren, 1996, p. 436). Le fait de croiser nos codages d'entrevues a permis de faire ressortir les ressemblances, répétitions, soit les thèmes revenant dans chaque entretien.

Pour compléter l'analyse de ces entretiens, nous avons analysé les documents émis par l'ONU en lien avec les violences sexuelles liées aux conflits. Ces documents ont permis

de compléter parfois ou illustrer les récits des répondants sans être des sources primaires d'informations, venant simplement en soutien aux discours des répondants.

La présentation des résultats se structurera autour de trois chapitres centrés sur les objectifs de la recherche. Le chapitre 3 présentera ainsi le mandat du RSSG-VSC et ses objectifs du point de vue des participants. Le chapitre 4 sera consacré à la présentation des moyens à disposition des fonctionnaires œuvrant dans le cadre du mandat. Enfin, le chapitre 5 se concentrera à faire état des succès, limites et défis au plein succès du mandat identifiés par les participants.

4. CRITÈRES ÉTHIQUES

4.1 Certificat d'approbation éthique

Le projet de recherche a été examiné par le Comité d'éthique de la recherche en arts et humanités (CERAH) de l'Université de Montréal. Il a été conclu qu'il respecte les règles d'éthique énoncées dans la Politique sur la recherche avec des êtres humains de l'Université de Montréal le 11 février 2020. Sa date d'échéance a été fixée au 1er mars 2021. Le document peut être consulté en Annexe 6.

4.2 Anonymat des répondants et confidentialité des informations

Les participants ont été amenés à parler de leurs expériences, mais se sont engagés à ne transmettre aucune information confidentielle qui contreviendrait à leur serment vis-à-vis de l'Organisation des Nations Unies. Ayant conscience que le Bureau ne compte que peu de fonctionnaires et pour des raisons évidentes de confidentialité, toutes les informations personnelles qui pourraient aboutir à leur identification ont été supprimées. Aucune référence liée au nom, prénom, genre, fonction, formation, lieu précis d'une mission n'apparaît dans ce travail. Des prénoms non genrés ont été donnés aux répondants afin de faciliter la fluidité de l'écriture. De plus, une version de l'analyse du discours a été

soumise aux participants afin de s'assurer auprès d'eux qu'aucune information ne menace la confidentialité et l'anonymat.

Comme indiqué plus haut, le formulaire de consentement et d'information (disponible en Annexe 4) a été transmis manuellement aux participants, 10 jours avant la date prévue de l'entretien.

5. FORCES ET LIMITES DE LA DÉMARCHE

Cette recherche se focalise sur des témoignages, des ressentis, des points de vue subjectifs. De plus, un faible nombre de personnes a été interviewé (six). Toutes ces personnes sont issues du Secrétariat de l'ONU, détachées du terrain. De plus, toutes les informations permettant d'identifier les participants ont été gommées (nom, prénom, genre, âge, parcours académique, parcours professionnel, etc.). Ainsi, il a été choisi de protéger les participants de toute identification, tout en ayant conscience que cela conduirait à perdre certaines informations utiles à l'analyse. Il a été difficile de mettre en avant les sources potentielles de divergences de points de vue lors de l'analyse des entretiens. De plus, ma position de stagiaire m'a contrainte à devoir m'éloigner de tout ce que je connaissais sur le travail des fonctionnaires, afin d'engager une posture de chercheur caractérisée par la neutralité. Différents éléments utiles à l'analyse du discours des répondants n'ont pas pu être dévoilés pour des raisons de protection de la confidentialité.

En termes de forces, cette recherche a été réalisée au sein même du Bureau du RSSG-VSC, au plus près des fonctionnaires avec qui j'ai été en contact durant six mois. J'ai pu bénéficier de plusieurs mois d'immersion et ma présence a permis la création d'un lien particulier avec les participants. Le lien de confiance qui s'est développé avec les répondants leur a sûrement permis d'être plus à l'aise lors des entretiens. Il m'a aussi sans doute permis d'avoir accès à des points de vue plus développés, sans que les répondants aient besoin d'expliquer chaque détail, comme les acronymes ou mécanismes onusiens complexes. Le temps sauvé était alors utile pour approfondir les points soulevés par les participants, en allant directement à l'essentiel.

**CHAPITRE 3 — MANDAT ET OBJECTIFS DU BUREAU
TELS QUE PERÇUS PAR LES RÉPONDANTS**

SECTION 1. LE MANDAT DU REPRÉSENTANT SPÉCIAL CHARGÉ DE LA QUESTION DES VIOLENCES SEXUELLES COMMISES EN PÉRIODE DE CONFLIT

1. PRÉMÉDITATION DU MANDAT DU REPRÉSENTANT SPÉCIAL

Ce chapitre vise à présenter l'intérêt progressif du Conseil de sécurité pour les questions relevant de l'agenda Femmes, Paix et Sécurité tel que relaté par les répondants. Il vise également à présenter le point de départ du mandat du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des violences sexuelles liées aux conflits.

1.1 Introduction du sujet des violences sexuelles liées aux conflits au Conseil de sécurité

L'échange avec les répondants a mis en avant que les racines du mandat onusien en lien avec les violences sexuelles liées aux conflits seraient anciennes. L'évolution de la jurisprudence du Conseil de sécurité en 1999 aurait contribué au développement de cet agenda. En effet, dès la résolution S/RES/1261 (1999), la première à porter sur les Enfants et conflits armés, le Conseil aurait opéré un revirement de son approche classique des conflits (par pays) pour développer une méthodologie par thématiques. C'est ce que nous explique Alex, selon qui « le Conseil de sécurité peut désormais traiter de thématiques communes à plusieurs pays, plutôt que de consacrer une analyse par pays comme la pratique le voulait jusque là ». Dès lors, sur une base annuelle, le Conseil de Sécurité a adopté différentes résolutions sur la thématique des Enfants et conflits armés. Notons que le répondant a été le seul à citer les nombreuses résolutions sur Conseil de sécurité relevant de cette nouvelle approche telles que S/RES/1261 (1999), S/RES/1314 (2000), S/RES/1379 (2001), S/RES/1460 (2003), S/RES/1539 (2004), S/RES/1612 (2005) et S/RES/1882 (2009).

Toutefois, les récits des répondants convergent en ce qui concerne l'importance de la résolution S/RES/1325 (2000) pour l'agenda Femmes, Paix et Sécurité. Tous ont

reconnu que pour la première fois, les États membres permanents et non permanents présents au Conseil à l'époque²⁸ s'étaient spécifiquement emparés de la question des violences sexuelles liées aux conflits. En d'autres termes, cette préoccupation serait née de la volonté unanime des États membres du Conseil. En effet, au paragraphe 10 de la résolution, les États membres du Conseil demandent

« à toutes les parties à un conflit armé de prendre des mesures particulières pour protéger les femmes et les petites filles contre les actes de violence sexiste, en particulier le viol et les autres formes de sévices sexuels, ainsi que contre toutes les autres formes de violence dans les situations de conflit armé » (Conseil de sécurité, 2000B, p. 3).

Il est important de souligner qu'aucun répondant n'a véritablement mis en avant le rôle de la société civile dans la création de la résolution susmentionnée. Pourtant, d'après les membres du NGO Working Group on Women, Peace and Security, les ONG, à l'époque se seraient concertées afin de proposer une première version de la résolution en collaboration avec différentes missions permanentes et agences onusiennes (Cohn et al., 2004, p. 130). Cette mobilisation de la société civile serait même plus ancienne si on tient compte de sa participation aux quatre Conférences Mondiales sur les Femmes organisées par les Nations Unies à Mexico en 1975, à Copenhague en 1980, à Nairobi en 1985 et à Beijing en 1995 (Pratt & Richter-Devroe, 2011, p. 491-492). Ainsi, la résolution S/RES/1325 serait née de la volonté unanime des États membres du Conseil, après de nombreuses décennies de plaidoyer des organisations de la société civile.

Cette fameuse résolution S/RES/1325 reconnaît officiellement, pour la toute première fois, que la guerre a un impact particulier sur les femmes. Pour Alex, cette résolution a une place très spéciale puisqu'« elle est la mère biologique de l'agenda sur les violences sexuelles liées aux conflits ». Tous les répondants admettent que cette résolution a ouvert la voie à une série de résolutions ultérieures qui viennent approfondir le sujet. D'après les propos de la Vice-Secrétaire de l'ONU, la résolution a « offert un cadre

²⁸ La résolution S/RES/1325 (2000) a été adoptée à l'unanimité par les membres permanents du Conseil de sécurité à savoir la Chine, le Royaume-Uni, les États-Unis, la France, la Russie et par les membres non permanents suivants : Argentine, Bangladesh, Canada, Jamaïque, Malaisie, Mali, Namibie, Pays-Bas, Tunisie et Ukraine.

législatif solide et (...) apporte de nouveaux outils pour stimuler les changements et progrès » (Organisation des Nations Unies, 2017). En effet, cette résolution a été suivie par de nombreuses autres. Charlie, soutenu par un autre répondant, admet que la résolution S/RES/1820 (2008), adoptée unanimement par les membres du Conseil²⁹, « (...) pour la toute première fois, traite spécifiquement de la violence sexuelle liée aux conflits (...) le Conseil de sécurité (...) y voyant une menace à la paix et la sécurité internationales ». Selon Claude, il est vrai que la résolution S/RES/1820 (2008) a représenté un changement radical dans l'attention portée aux violences sexuelles liées aux conflits, mais elle a surtout permis de préparer le terrain pour les autres résolutions à venir dans l'agenda Femmes, Paix et Sécurité :

Avec 1820 (2008), le Conseil de sécurité a préparé le terrain, puisque ce n'est qu'un an plus tard, en 2009, que le Conseil a (...) appelé à la cessation immédiate des violences sexuelles liées aux conflits (...) devenues très répandues, systématiques, et disproportionnées. (Claude)

À la différence des deux précédents répondants, Lou considère que c'est plutôt la résolution S/RES/1888 (2009)³⁰ qui a donné naissance au mandat du RSSG-VSC, suite à l'attention du Conseil de sécurité et de la communauté internationale sur ces crimes. D'après le répondant, ce nouveau poste de haut fonctionnaire onusien signifie que « le thème des violences sexuelles liées aux conflits a une place importante dans cette organisation ». En effet, d'après les répondants, en adoptant unanimement les résolutions fondatrices de l'agenda Femmes, Paix et Sécurité, les États présents au Conseil de sécurité envoient le signal qu'ils s'emparent de la lutte, en donnant les moyens nécessaires à l'ONU afin d'éradiquer ces crimes. D'après les données disponibles de l'organisation, c'est en 2010 que la première Représentante spéciale du Secrétaire général, Margot Wallström (United Nations, 2010) a été nommée pour s'emparer de la question. Il est intéressant de noter que le nom de cette première Représentante spéciale est apparu dans chacun des entretiens tant

²⁹ La résolution S/RES/1820 (2008) a été adoptée unanimement par les cinq membres permanents du Conseil de sécurité et les membres non permanents suivants : Burkina Faso, Belgique, Costa Rica, Croatie, Indonésie, Italie, Libye, Panama, Afrique du Sud et Vietnam.

³⁰ La résolution S/RES/1888 (2009) a été adoptée unanimement par les cinq membres permanents du Conseil de sécurité et les membres non permanents suivants : Autriche, Burkina Faso, Costa Rica, Croatie, Japon, Libye, Turquie, Ouganda et Vietnam. C'est l'Américaine Hillary Clinton qui a présenté la résolution et a présidé la séance du Conseil.

elle semble avoir marqué toutes les générations de fonctionnaires internationaux travaillant dans ce Bureau, comme faisant partie de l'héritage. In fine, les résolutions successives de l'agenda Femmes, Paix et Sécurité semblent avoir permis de préciser, à chaque fois un peu plus, le mandat onusien sur les violences sexuelles liées aux conflits, créant le Bureau et approfondissant le travail des fonctionnaires du Bureau. Bien que les répondants s'accordent à reconnaître l'apport indéniable de la résolution S/RES/1325 (2000), sur l'agenda Femmes, Paix et Sécurité, il semblerait que les résolutions des années 2008/2009 couplées au plaidoyer du Représentant spécial pour les Enfants et conflits armés aient permis la naissance du mandat du RSSG-VSC.

Alors que nous avons mentionné le rôle du Conseil de sécurité et du Représentant spécial pour les Enfants et conflits armés, un répondant est venu préciser le rôle d'un autre acteur : le Réseau UN Action. Comme l'a souligné Sam, l'initiative UN Action³¹, très active sur la question depuis plusieurs années, aurait également été un moteur pour l'établissement du mandat. En effet, « UN Action travaillait sur la question des violences sexuelles liées aux conflits et pensait que la création du mandat politique du Représentant spécial permettrait d'avoir un acteur au sein des Nations Unies dont la mission serait le plaidoyer politique sur la question des violences sexuelles liées aux conflits ». In fine, il est important de noter que seule la moitié des répondants se sont exprimés avec précision sur la création du mandat, indiquant ne pas être la personne la plus informée sur le point, me renvoyant vers d'autres collègues, dont l'ancienneté est supérieure. C'est un répondant très impliqué dans le mandat depuis de nombreuses années qui m'a fourni les détails complémentaires, puisque non évoqués dans les publications onusiennes. Ainsi, il semblerait, d'après les récits des répondants, que les fonctionnaires internationaux ne maîtrisent pas tous — au même degré — l'historique du Bureau dans lequel ils travaillent. Cela laisserait penser qu'aucune mémoire institutionnelle précise et détaillée n'existe véritablement sur le sujet et que cet héritage se serait transmis de manière orale uniquement. Bien que les résolutions majeures de l'agenda Femmes, Paix, Sécurité aient

³¹ Le Réseau UN Action est présenté dans les travaux onusiens sous le nom de Réseau de Campagne des Nations Unies contre la violence sexuelle en temps de conflit. Nous utiliserons un diminutif afin d'alléger le texte.

toutes été mentionnées, un seul répondant a été capable de présenter en détail les stratégies inhérentes à la création du mandat du RSSG-VSC et de son Bureau.

1.2 Implication du Représentant spécial pour les Enfants et les conflits armés pour la création du nouveau mandat

En sus des appels répétés de la communauté internationale à lutter contre ces crimes, le Représentant spécial du Secrétaire général pour les Enfants et conflits armés semble avoir joué un rôle important dans la préparation de la résolution établissant le mandat responsable des violences sexuelles liées aux conflits. Cette information n'a été présentée que par un répondant parmi les six. Ainsi, un élément important aurait été qu'en 2009, le Bureau aurait fait inscrire la violence sexuelle contre les enfants en période de conflit comme l'une des six violations les plus graves³² afin de s'assurer que le Conseil demeure saisi de la question. L'extrait suivant illustre cette préoccupation :

L'équipe du Représentant spécial du Secrétaire général pour les Enfants et conflits armés s'est battue pour que les violations soient étendues à la violence sexuelle, avec l'idée que cela mettrait automatiquement le Conseil de sécurité dans une trajectoire pour construire un système de conformité similaire pour la violence sexuelle dans les conflits. (Alex)

Selon Alex, la stratégie politique recherchée par les Enfants et conflits armés avec cette résolution, était la préparation du terrain au sein du Conseil de sécurité afin que le traitement des questions de VSC soit durable en son sein. Cette préméditation est illustrée dans cet extrait d'Alex :

La résolution S/RES/1882 (2009) a été négociée avec le Conseil de sécurité dans la même période que la résolution S/RES/1888 (2009) établissant le mandat du RSSG-VSC. L'équipe des Enfants et conflits armés travaillait simultanément sur les deux résolutions pour une raison précise (...) la stratégie était d'utiliser le mandat des Enfants et conflits armés pour mettre davantage l'accent sur les violences sexuelles (...) la peur que ce sujet ne soit pas durable au Conseil de sécurité en était le moteur. (Alex)

³² Résolution S/RES/1882 (2009).

Dans cet extrait, on pourrait ressentir la ferme détermination des fonctionnaires du Secrétariat d'influencer le travail du Conseil de sécurité. Cela ferait du sens au regard de l'article 99 de la Charte des Nations Unies (1945) selon lequel « le Secrétaire général peut attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Rappelons que le Secrétaire général nomme un Représentant spécial afin de le représenter notamment au Conseil de sécurité sur les questions liées aux droits humains. En d'autres termes, les Représentants spéciaux du Secrétaire général sont souvent appelés à « briefer » le Conseil de sécurité sur différentes questions relatives aux droits humains.

Cette préoccupation de garder la question des violences sexuelles à l'agenda du Conseil de sécurité aurait été motivée pour une raison bien précise. En effet, le mandat du Représentant spécial du Secrétaire général pour les Enfants et conflits armés ne s'occupait, selon le répondant, que des cas d'enfants victimes de violences sexuelles liées aux conflits et son action prenait fin dès la majorité de ces derniers. Le problème des violences sexuelles sur majeurs dans les contextes belliqueux n'était alors pas pris en compte par le système onusien. Comme l'a noté Alex, « il fallait des outils pour lutter contre les violences sexuelles dans les conflits pour les enfants devenus majeurs ».

Pour conclure cette partie, il est nécessaire de mentionner que d'après Alex, l'influence du mandat du Représentant spécial pour les Enfants et conflits armés sur le développement du Bureau du RSSG-VSC aurait été déterminante puisqu'il aurait permis de consolider le nouveau mandat et de le rendre opérationnel en très peu de temps. Il semblerait que les règles inhérentes à la bureaucratie au sens de Weber auraient permis de répliquer un modèle préexistant rapidement : celui de la création de mandats de hauts représentants onusiens. En effet, l'exercice avait déjà été fait lors de la création du mandat du Représentant spécial pour les Enfants et conflits armés à la fin des années 1990.

C'est vraiment l'agenda pour les Enfants et les conflits armés, et la série de résolutions, qui ont établi la méthodologie, le cadre et le régime de conformité, qui a permis au mandat sur les violences sexuelles en période de conflit d'être mis en place dans un temps

très court, car le terrain avait déjà été préparé. Ces résolutions phares ont été érigées entre 1998 à 2010, soit douze ans pour mettre sur pieds le mécanisme de listage des parties aux conflits commettant ces crimes, le mécanisme de surveillance, engagement du Conseil de sécurité à prendre des sanctions, etc. (Alex)

Le mandat des Enfants et conflits armés aurait donc, selon les propos du répondant, eu une influence majeure sur la structuration de ce nouveau mandat puisque selon Alex, « la façon dont l’agenda de la violence sexuelle et des Enfants et conflits armés sont proches est très logique, est hautement préméditée ».

2. ORGANISATION DU BUREAU DU REPRÉSENTANT SPÉCIAL CHARGÉ DE LA QUESTION DES VIOLENCES SEXUELLES COMMISES EN PÉRIODE DE CONFLIT

Dans cette partie, il sera question de présenter les liens entre les trois entités qui forment le Bureau du RSSG-VSC (Programme, Équipe d’experts de l’état de droit et des questions touchant les violences sexuelles commises en période de conflit, Réseau UN Action) et ses objectifs tels que présentés par les répondants.

2.1 Trois entités complémentaires : Programme, Équipe d’experts et Réseau UN Action

Comme cela a été présenté dans le chapitre premier, le Bureau onusien responsable des violences sexuelles liées aux conflits est composé de l’assemblage, autour de l’équipe du Programme, répondant directement au RSSG, de l’Équipe d’experts³³ ainsi que du Secrétariat de UN Action. Les trois entités complémentaires ont des vocations et buts différents. Tous les répondants, à l’unanimité, ont montré une excellente compréhension des prérogatives propres aux trois unités. Comme Lou l’a expliqué, le Bureau s’articule autour de trois piliers : « politique, coordination et opérationnel ». D’après le participant,

³³ Dans le but d’alléger le texte, nous utiliserons la formule réduite Équipe d’experts afin de faire référence à l’Équipe d’experts de l’état de droit et des questions touchant les violences sexuelles commises en période de conflit.

la coordination des trois piliers est primordiale puisqu'elle conditionnerait la pleine efficacité des actions du Bureau dans son ensemble. En l'absence de planification, les résultats du Bureau pourraient être décevants, notamment en matière de prévention et de lutte contre ces crimes. Cet extrait l'illustre bien.

il est important que les trois branches travaillent de manière coordonnée, vers un même objectif. Si une composante a un problème, le *delivery* ne sera pas aussi bon. Cela nécessite une coordination afin que cela fonctionne. (Lou)

Ainsi, le RSSG-VSC et son équipe de fonctionnaires formant le Programme, seraient chargés de la branche politique du mandat. En outre, l'Équipe d'experts, branche opérationnelle du Bureau, quant à elle, se chargerait de la mise en œuvre, sur le terrain, des réponses adoptées par le Bureau en matière de lutte contre l'impunité, ce qui impliquerait de soutenir le plaidoyer du Représentant spécial. Comme le souligne Sam, « l'Équipe d'experts n'a pas pour rôle de faire du plaidoyer politique, bien qu'elle alimente le discours politique de la RSSG. Elle est là pour la mise en œuvre technique ». Charlie confirme cette idée en précisant que l'accord explicite des autorités nationales est la condition *sine qua non* à son déploiement sur le terrain. Cet accord du pays hôte se matérialiserait par la signature d'un accord entre le Représentant spécial et le gouvernement concerné comme l'explique Charlie : l'Équipe « s'engage dans les pays avec l'accord des autorités nationales » et « cela peut se faire par la signature des communiqués conjoints, ou parce que l'opération de maintien de la paix a besoin des capacités de l'Équipe ». Cela découle directement de la résolution S/RES/1888 (2009), née de la volonté des États membres, où le Conseil de sécurité, dans le paragraphe 8 demande au Secrétaire général de

(...) dépêcher rapidement sur les théâtres d'opérations particulièrement préoccupants sous le rapport de la violence sexuelle en période de conflit armé, en faisant appel à la présence des Nations Unies sur le terrain et avec le consentement du gouvernement du pays hôte, une équipe d'experts chargée d'aider les autorités nationales à renforcer l'état de droit. (Conseil de sécurité, 2009B, p. 5)

Par exemple, comme l'indique le rapport annuel de l'Équipe d'experts de 2011, celle-ci a « profité de la visite du RSSG-VSC en RDC pour être officiellement présentée aux

autorités congolaises, notamment aux principaux ministres et au Président, et demander leur consentement pour le déploiement de l'Équipe » (Office of the Special Representative of the Secretary General on Sexual Violence in Conflict et al., 2011). D'après cette description, le Représentant spécial semble jouer le rôle de médiateur ou d'interface entre le pays concerné par les violences sexuelles et son Bureau afin de travailler, ensemble, à fin à ces crimes. Selon Charlie, ce n'est que suite à cet accord du pays hôte que l'Équipe d'experts débute l'analyse *bottom-up* des besoins du terrain afin d'identifier les actions les plus urgentes et nécessaires à mettre en œuvre. Cet extrait très complet vient illustrer cette idée.

(...) finalement, ce sont plein de petites actions qui à chaque fois sont basées sur l'analyse des besoins du terrain. Ce n'est jamais une idée purement développée au niveau du siège qui va être imposée sur le terrain (...), mais on part d'une étude du terrain, de ce qui est fait et mis en place avec les acteurs en présence (...). Les membres de l'équipe vont identifier sur quels aspects l'expertise serait la plus utile et produirait le plus d'impact. (Charlie)

Cette nécessaire étude des besoins propres du terrain expliquerait l'absence de manuel ou plan de réponse préfabriquée ou préconçue applicable à toutes les situations d'intervention. D'après Charlie, le refus d'une approche uniformisée de tels crimes, rend l'existence de l'Équipe d'experts particulièrement pertinente, elle serait sa raison d'être.

L'Équipe d'experts n'a pas de boîte à outils appliquée et applicable à chaque situation. La raison pour laquelle nous réussissons là où nous sommes engagés, c'est parce que nous n'avons pas d'approche uniformisée des situations de violences sexuelles liées aux conflits (...) Nous faisons une évaluation, et selon ce que nous trouvons, nous façonnons notre réponse. (Charlie)

In fine, il semblerait que les activités des trois piliers du Bureau soient conditionnées par des résolutions du Conseil de sécurité spécifiques. Ces résolutions semblent poser un cadre de travail en servant ainsi de référentiel. Les règles fixes posées par ces résolutions demeurent tout de même à la merci de l'interprétation qui leur est donnée par les fonctionnaires eux-mêmes. En d'autres termes, on pourrait croire que l'interprétation donnée varie selon les fonctionnaires. Sans doute, les cadres du Bureau travaillent à homogénéiser les interprétations et coordonner le travail collectif afin de fixer la ligne

directrice. Sur ce point, il aurait été intéressant de bénéficier du plan de travail annuel de chaque pilier, si existant.

Toutefois, la coordination des entités au sein du système onusien ne semble pas si aisée.

2.2 Défis liés à la complémentarité des entités du Bureau

Bien que d'après les répondants les trois piliers formant le Bureau du Représentant spécial seraient complémentaires pour son succès, ils auraient tous des budgets et sources de financement distincts. Tout d'abord, le Représentant spécial et son équipe Programme sont financés sur le budget ordinaire du Secrétariat, décidé lors de l'Assemblée générale de l'ONU. Comme l'explique Jacob (2019), le budget de fonctionnement de l'ONU comprend « les frais de fonctionnement liés au personnel et aux organes principaux ». Cela concerne par exemple le Conseil de sécurité, le Secrétariat général. L'auteur indique aussi que le budget voté pour la période 2019-2021 serait de 5,868 milliards de dollars américains. Ensuite, l'Équipe d'experts, dite extrabudgétaire, fonctionne uniquement sur des contributions volontaires d'États membres³⁴. Pour Sam, ce type de financement aurait des incidences sur le travail réalisé par l'Équipe d'experts : la pérennité de leurs actions pouvant être menacées faute de liquidités. Cet extrait de Sam est un exemple :

L'équipe d'experts n'est pas inscrite au budget régulier du Secrétariat. Si le Secrétariat n'a plus d'argent, les actions de l'Équipe d'experts perdureront. En revanche, cela implique d'être constamment obligés de faire du *fundraising*. Les contrats sont liés aux projets de l'Équipe. Celle-ci est inscrite au Fonds fiduciaire multipartenaires des Nations Unies sur lequel les États membres versent de l'argent afin de mener des actions. (Sam)

Il serait également intéressant de savoir si ce financement ne risque pas de menacer l'obligation d'impartialité des fonctionnaires ainsi que l'agenda de cette Équipe d'experts.

³⁴ Ce type de contributions volontaires de la part des États membres découle du paragraphe 8 de la résolution S/RES/1888 (2009) indiquant que l'Équipe doit faire « usage des ressources humaines qui existent déjà aux Nations Unies, ainsi que de contributions volontaires ».

Enfin, en ce qui concerne le Réseau UN Action, dont le Secrétariat se trouve au sein du Bureau du Représentant spécial, qui le préside, son fonctionnement dépend également de contributions volontaires des États membres. Ces contributions sont placées sur le *Multi-Partner Trust Fund* ou Fonds fiduciaire multipartenaires des Nations Unies. Le précédent fonds de UN Action (2009-2019), comptait plus de quarante-huit millions de dollars américains (United Nations Multi-Partner Trust Fund, 2019b). À titre de comparaison, sur la même période, le Fonds des Nations Unies pour la Consolidation de la Paix mieux connu sous *Peacebuilding Fund* a connu près de seize fois plus de donations de la part des États membres. Ainsi, les États, au regard de leurs intérêts et préoccupations, sembleraient avoir donné la priorité à certains fonds onusiens plus qu'à d'autres, investissant davantage. Actuellement ouvert depuis le 1 janvier 2020, jusqu'au 31 décembre 2024, le nouveau fonds a déjà été alimenté — en juillet 2020 — de près de 7 millions de dollars américains (United Nations Multi-Partner Trust Fund Office, 2020), par six pays³⁵.

Trois répondants ont soulevé l'originalité de l'Équipe d'experts : c'est une entité qui a différentes lignes de *reporting*. À titre de rappel, c'est un mécanisme onusien interinstitutions qui traite de questions liées à l'état de droit dans les pays affectés par le fléau des violences sexuelles liées aux conflits. Selon Charlie, l'Équipe « (...) met l'accent sur la primauté du droit dans la réponse apportée aux VSC et (...) travaille dans de nombreux domaines liés à l'état de droit : justice militaire, protection des témoins, réparations à la justice civile, réforme du secteur de la sécurité ». Ces propos corroborent la résolution S/RES/1888 (2009), qui indique au paragraphe 8 que l'Équipe d'experts met

à profit comme (...) l'expertise requise en ce qui concerne l'état de droit, les appareils de la justice civile et militaire, la médiation, l'enquête pénale, la réforme du secteur de la sécurité, la protection des témoins, les critères d'un procès équitable et la sensibilisation du public. (Conseil de sécurité, 2009B, p. 5)

Cela a été rappelé lors de la signature en 2013 du Communiqué conjoint avec le gouvernement congolais, la Représentante spéciale, Zainab Hawa Bangura, a indiqué que

³⁵ Italie, Estonie, Finlande, Suède, Japon, Grande-Bretagne.

« l'Équipe d'experts (...) apportera son expertise technique aux efforts institutionnels mis en œuvre par le gouvernement pour lutter contre l'impunité (...) et à la demande du Gouvernement ». Toutefois, cette équipe ne compte que quelques agents (moins d'une dizaine) au siège des Nations Unies à New York (Office of the Special Representative of the Secretary General on Sexual Violence in Conflict et al., 2017), qui sont rattachés à différentes entités du système onusien en sus du Bureau du RSSG-VSC. Ceux-ci sont le Département des opérations de maintien de la paix (DPO), le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (OHCHR) et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Alors que le Conseil de sécurité a créé l'Équipe d'experts en 2009, au même moment que le poste de RSSG-VSC, il semble que cette équipe ne bénéficie que de peu de moyens humains et économiques pour mener son action à l'échelle du globe. Pour Sam, il est important que ces entités collaborent au quotidien puisque l'Équipe d'experts est trop petite pour agir dans toutes les situations où elle est réquisitionnée. D'après le participant, « on travaille au travers des co-entités : DPO, OHCHR et PNUD. Il est important d'avoir cette obligation de collaborer avec autres entités des Nations Unies sur place puisque l'Équipe est trop petite pour faire cela seule ». Malgré cela, Sam explique que ce rattachement en co-entités est un vrai défi au sein du système complexe des Nations Unies : il n'est pas évident de garantir la bonne entente et la lutte pour l'obtention de ressources est très féroce au sein du système onusien.

C'est aussi un vrai challenge, le système des Nations Unies a du mal à travailler en équipe, cela implique une constante lutte pour obtenir des ressources (...). Ce n'est pas évident d'obtenir le soutien du système onusien, sur le long terme, de pouvoir travailler en bonne entente. Cela est visible dans tous les pays. (Sam)

Alors que nous avons parcouru les grandes lignes de la création du mandat du RSSG-VSC d'après les témoignages des participants à cette étude, intéressons-nous désormais aux objectifs fixés par ce mandat.

SECTION 2. OBJECTIFS DU BUREAU ET INTÉRÊT POUR LA RDC

1. OBJECTIFS GÉNÉRAUX DU BUREAU

Unanimentement, les participants à l'étude ont indiqué que, dès l'élaboration du mandat du RSSG-VSC, le Bureau s'est donné pour mission de remplir les manquements constatés dans la réponse onusienne aux violences sexuelles liées aux conflits puis de contrecarrer les mythes qui entourent ces crimes afin de libérer la parole des victimes.

1.1 Renforcement de l'approche onusienne des violences sexuelles liées aux conflits

Comme l'explique Alex, les objectifs du Bureau ne sont pas des fins en soi. Ils ne seraient que des moyens pour viser l'amélioration de la situation sur le terrain, et empêcher la perpétration de tels crimes. D'après Alex, le Bureau a fait, très tôt, le constat du manque d'informations claires et fiables dans le temps à propos de ces crimes. Cette lacune posait problème au traitement efficace de ces crimes. Selon ce répondant, « (...) il avait été compris qu'aucune mesure ne pouvait être prise, à quelque niveau que ce soit, sans clarté conceptuelle combinée à un approfondissement de l'information (...), sans analyse de la base du problème ». Ainsi, la volonté de remédier à ce manque de connaissance et de cohérence aurait été un objectif immédiat pour le Bureau. Comme le mentionne Dominique, « l'objectif principal du mandat est d'apporter un sentiment de coordination et de cohérence à la manière stratégique dont le système des Nations Unies s'attaque aux violences sexuelles liées aux conflits ». Unanimentement, les répondants insistent sur le fait que Bureau vise à adopter une stratégie claire vis-à-vis de l'éradication des VSC, afin de guider les autres entités onusiennes traitant de ces questions dans leurs activités quotidiennes. Selon Dominique, le Bureau a l'avantage de pouvoir communiquer, grâce à son Représentant spécial, des objectifs stratégiques au sein du système des Nations Unies, que ce soit vis-à-vis de thématiques ou de situations de pays. Selon Alex, cet enjeu de clarté conceptuelle au sein de l'ONU est primordial vis-à-vis du Conseil de sécurité. Face à la multitude d'enjeux présentés au Conseil et aux divers intérêts des États, il fallait assurer l'attention des États membres sur ces questions. D'après le répondant, « il fallait présenter le dossier d'une manière qui avait du sens pour le Conseil de sécurité » afin d'assurer sa

bonne compréhension des enjeux et assurer son engagement sur le long terme. Cet autre passage d'Alex illustre l'importance de la mobilisation du Conseil de sécurité : il doit comprendre son rôle à jouer se dire :

(...) eh bien, « c'est quelque chose que nous devons faire... c'était donc une conversation sur le type de rôle, la position des soldats de la paix... comment devrions-nous calibrer notre mandat de maintien de la paix pour être une force qui empêche ce genre de violations de se produire, que devrait faire le secteur de la sécurité nationale, etc. (Alex)

Ainsi, d'après Alex, alors qu'il fallait clarifier le cadre conceptuel et analytique à travers lequel la question serait analysée et comprise, les crimes de violences sexuelles ont été appréhendés comme relevant d'une conduite criminelle, inhérente à la justice pénale. D'après le répondant, cela n'aurait rien à voir avec un problème de sexualité dans les régions affectées :

(...) on parle là de pouvoir, de conduite criminelle et donc ce n'est pas une question qui doit être traitée sous une perspective sociologique ou par une approche en termes de sexe et de sexualité. C'est un problème qui doit être traité comme un problème de justice pénale, un problème de pouvoir. (Alex)

Par ailleurs, selon l'explication d'Alex, le seul à aborder cette question, le Bureau a constaté que la prise en charge des victimes par des entités onusiennes existait déjà avant la création du Bureau, mais les initiatives étaient insuffisantes. Bien qu'évitant de nommer ces initiatives, pour le répondant, traiter des besoins des survivantes sans avoir au préalable une connaissance claire du nombre de victimes, des types de violations, revient à prendre le problème à l'envers, à traiter un problème sans se préoccuper des causes profondes ce celui-ci. C'est d'ailleurs ce que la victimologue canadienne Wemmers (2017), soutient : il faut d'abord connaître le type de victimisation, ses conséquences avant de tenter de répondre aux besoins des victimes. Face à cette constatation, Alex indique que « l'un des objectifs du Bureau a toujours été de plaider en faveur de services — secteur le moins financé — plus solides et plus complets pour ceux qui ont survécu à ces violences sexuelles » et que « cela a fait partie du plaidoyer de manière continue au cours des dix dernières années ». À titre d'exemple, la dernière résolution S/RES/2467 (2019), selon

Alex, « a été l'expression, sous l'autorité du Conseil de sécurité, qu'une approche centrée sur les survivants doit inclure des services complets et bien financés pour les survivant.e.s. ». Toutefois, sur le point de l'approche holistique recommandée par le répondant, à la lecture de l'explication de vote du Représentant permanent de la France auprès des Nations Unies le 23 avril 2019, lors du débat sur les violences sexuelles en temps de conflits et l'adoption de la résolution 2467, il semblerait que le Conseil de sécurité ait été divisé sur la question (Delattre, 2019). Bien que le conseil n'ait pas remis en cause la pertinence de l'approche holistique, les États-Unis ont refusé de reconnaître le droit à la santé sexuelle et reproductive pour les victimes de VSC, limitant la portée de l'approche mise en avant. Pourtant agréés dans les résolutions antérieures, de tels droits sembleraient aller à l'encontre des intérêts de l'État membre. En effet, l'administration Trump menaçait d'utiliser son droit de veto, puisqu'opposée au droit à l'avortement en général. Ainsi, le texte n'a pas pu aller aussi loin que souhaité suite à la défiance de plusieurs membres du Conseil de sécurité, limitant ainsi le renforcement des prérogatives du Bureau du RSSG-VSC en la matière. En sus, la Chine et la Russie, deux membres permanents se sont abstenus sur l'adoption du texte. Sur ce point précisément, les intérêts d'un État membre ont primé sur la recommandation du RSSG-VSC, limitant les fonctionnaires dans leur travail quotidien. En d'autres termes, conformément à l'approche wébérienne de la bureaucratie, dans ce cas de figure, les fonctionnaires de tous rangs doivent obéissance à leur hiérarchie, ici des acteurs politiques. Tous doivent respecter la souveraineté des États, ce qui peut être source de frustration chez les fonctionnaires.

Ensuite, pour Alex, le Bureau a également réalisé que jusque-là, l'approche des VSC excluait la question de la prévention de ces crimes. Selon ce répondant, « notre évaluation dès le départ était (...) qu'il y avait du travail en cours. Toutefois, la grande partie manquante de tout cela était la question de savoir comment empêcher le crime d'être commis en premier lieu ». Cette nécessaire prévention corrobore les propos de la Vice-Secrétaire générale de l'ONU qui a indiqué lors d'un débat du Conseil de sécurité en 2017 que « le Secrétaire général (...) a accordé la priorité à la prévention » des crimes de violences sexuelles (Organisation des Nations Unies, 2017). Toutefois, selon Alex, la notion de prévention est très vaste si bien que le Bureau a dû présenter une approche

opérationnelle de la prévention de ces crimes, afin de rendre le concept plus concret et précis au sein du système onusien. L'extrait suivant l'illustre :

L'équipe du Bureau a réalisé que la prévention est un concept très difficile à cerner parce qu'il existe une multitude de définitions. Le problème est que dans un contexte onusien, quand quelque chose concerne tout, alors au sens opérationnel, il pourrait s'agir de tout et n'importe quoi. Ainsi, l'un des principaux objectifs du Bureau était également de commencer à définir à quoi ressemble réellement la prévention au sens opérationnel du terme. (Alex)

La prévention de ces crimes passe en grande partie par la justice selon Alex. Cette lutte contre l'impunité serait le cheval de bataille du Bureau. Le répondant indique que le Bureau privilégie l'approche des VSC en termes de conduite criminelle, de problème pénal, de problème de pouvoir. Cela explique pourquoi l'Équipe d'experts sur la règle de droit, chargée d'aider les autorités nationales à renforcer l'état de droit, demeure toujours rattachée au Bureau, depuis sa naissance en 2009. L'Équipe viendrait signifier que la commission de tels crimes a désormais des conséquences. Les propos suivants d'Alex renforcent cette idée :

La justice et l'engagement de la responsabilité des auteurs sont l'une des principales priorités stratégiques du Bureau du RSSG-VSC sur la base d'une compréhension que - à moins que nous ne luttons contre l'impunité généralisée et envoyions des signaux aux auteurs, qu'il y a des conséquences à commettre ces crimes - nous ne mettrons jamais fin à la vague de violences sexuelles. (Alex)

La Vice-Secrétaire générale de l'ONU, quelques années auparavant abondait déjà dans le même sens que le participant. Celle-ci indiquait lors d'un débat au Conseil de sécurité que « nous avons la responsabilité solennelle de transformer une culture d'impunité de plusieurs siècles en une culture de responsabilité et de dissuasion » (Organisation des Nations Unies, 2017). Lors de ce même débat, le Secrétaire général adjoint et Conseiller spécial pour la prévention du génocide a rappelé que « le viol reste un des crimes les moins punis à l'échelle mondiale » (Organisation des Nations Unies, 2017). Selon Alex et Claude, l'approche punitive et la sanction attribuée à la commission d'un crime de violences sexuelles ont la capacité de changer la mentalité des auteurs. Ce passage de Claude l'illustre : « tant que nous ne changerons pas cette réalité d'impunité, nous n'empêcherons

pas ce crime (...) la justice et le fait de rendre des comptes sont un aspect de l'approche préventive ». Ces multiples prises de position concordantes nous montrent à quel point la lutte contre l'impunité est un sujet transversal et largement partagé au sein du système onusien, soutenu par les fonctionnaires, peu importe leur hiérarchie.

Toutefois, comme vient le nuancer Alex, les résolutions du Conseil de sécurité ne visent pas uniquement le recours à la justice pénale. D'après cet entretien avec le répondant, la justice transitionnelle est également envisagée, comme l'indique la résolution S/RES/2106 (2013) du Conseil de sécurité :

Il y a toujours eu une compréhension holistique de la justice. Les violences sexuelles liées aux conflits sont abordées dans les contextes de processus de justice transitionnelle, comme la résolution S/RES/2106 (2013). Il y a déjà dans cette résolution, une expression du lien entre ces crimes et les processus de justice transitionnelle. (Alex)

Bien que le recours à la justice transitionnelle soit possible dans les textes, en pratique, cela n'a jamais été mis en œuvre pour traiter des violences sexuelles massives lors des procès tenus en République démocratique du Congo. Cela, malgré l'existence du paragraphe 4 de la résolution S/RES/2106 (2013), selon lequel, le Conseil de sécurité

appelle l'attention sur l'importance que revêt l'adoption d'une démarche envisageant la justice transitionnelle sous tous ses aspects en période de conflit ou d'après conflit et faisant appel à l'ensemble des mécanismes judiciaires ou non judiciaires, selon le cas. (Conseil de sécurité, 2013, p. 3)

1.2 Éradication des mythes et libération de la parole des victimes

On l'a compris, d'après les explications des répondants, tous partagent les objectifs, qui une fois atteints, devraient permettre de mettre fin aux violences sexuelles liées aux conflits à travers le monde. Toutefois, pour y parvenir, il semble primordial d'écouter les besoins des victimes. D'après Alex, afin de mieux connaître les tendances de violences sexuelles liées aux conflits et construire une stratégie de prévention efficace, penser la prise en charge des victimes de ces crimes, le Bureau s'est donné pour mission d'abattre les

mythes et fausses croyances qui paralysent la réponse à ces crimes. Selon le répondant, « (...) ces mythes paralysaient, et paralysent l'action depuis des décennies ». Les mythes sont nombreux, portant sur différents aspects des violences sexuelles. Cela a été discuté dans le chapitre premier, nous avons mentionné qu'en RDC par exemple, l'ignorance de la population et des femmes de leurs droits couplée à des tabous socioculturels explique la persistance de ces formes de violences. Pour se faire, d'après Claude, il est important que le Bureau s'adresse tant aux leaders traditionnels, religieux qu'aux organisations locales et collabore avec ces derniers afin de parler ouvertement du problème des violences sexuelles liées aux conflits dans les communautés et assurer le soutien de ces derniers aux victimes. Toutefois, selon les répondants, pour identifier les victimes, il était nécessaire de créer un environnement favorable à la libération de la parole pour celles-ci. Le témoignage de Claude corrobore les dispositions de la résolution de 2013³⁶, qui indique : « ... que les femmes et la société civile, notamment les organisations féminines et les personnalités locales, officielles et officieuses, peuvent jouer un rôle important en usant de leur influence auprès des parties à un conflit armé afin de lutter contre la violence sexuelle ». Ainsi, il semblerait que les répondants donnent une certaine importance au pouvoir de la société civile dans cette lutte, comme cela a été soulevé dans la résolution S/RES/1325 (2000) par exemple. Rappelons que le lobbying des femmes activistes depuis de très nombreuses années permettrait de faire avancer l'agenda Femmes, Paix et Sécurité au sein du Conseil de sécurité. Selon Tickner & True (2018, p. 225), “the WPS agenda³⁷, forged through eight main UNSC resolutions³⁸ to date, is the product of women activists’ ongoing struggles for peace and human rights”.

Alors que les fonctionnaires des trois entités du Bureau du RSSG-VSC semblent alors œuvrer à la création d'un climat propice au dévoilement des victimes sur le terrain, leur volonté de donner une visibilité internationale à ces crimes et à la lutte contre ceux-ci est identifiable. Selon Alex, il a été question de permettre aux victimes du monde entier de parler librement « et d'utiliser la plateforme du mandat du RSSG-VSC pour briser ce

³⁶ Paragraphe 11 de la résolution S/RES/2106 (2013).

³⁷ La formule en langue anglaise « WPS agenda », contraction de « Women, Peace and Security Agenda » fait référence à l'agenda Femmes, Paix, Sécurité en langue française.

³⁸ La formule en langue anglaise « UNSC Resolutions », contraction de « United Nations Security Council Resolutions », fait référence aux résolutions du Conseil de sécurité en langue française.

silence ». Par exemple, la commémoration du dixième anniversaire du mandat, retransmise en live, était conçue autour de cet objectif : offrir une tribune à plusieurs victimes, activistes, prestataires de soins aux Nations Unies. Selon Alex particulièrement, briser le silence est important afin de publiciser la cause, mais aussi afin de mieux comprendre ce problème et proposer des solutions pour les victimes qui répondent au mieux à leurs besoins. Ce point de vue complète celui de Claude, selon qui c'est en parlant avec les victimes qu'il a été compris que toutes avaient des besoins différents les uns des autres. Cette compréhension des besoins au plus près des victimes permettrait de mieux envisager les réponses à apporter.

Alors que nous avons présenté les objectifs généraux du mandat du RSSG-VSC d'après le point de vue des participants, il convient de s'intéresser à l'application du mandat en République démocratique du Congo (RDC), tel que perçu les répondants.

2. INTÉRÊT IMMÉDIAT DU BUREAU EN RDC

Comme l'a expliqué Alex, « à l'époque, il y avait l'idée que si le Bureau du RSSG-VSC réussissait à régler le problème en RDC, parce que nous le comprenions mieux et disposions plus d'informations, le Bureau pourrait alors le faire n'importe où »³⁹. Ainsi, la RDC serait devenue le porte-étendard du Bureau dès sa création.

2.1 République démocratique du Congo, cas emblématique de violences sexuelles

La République démocratique du Congo est un pays emblématique en matière de crimes de violences sexuelles liées aux conflits, si bien que « les autres études de cas portant sur ces crimes mentionnent toujours quelque part la RDC » (Charlie). Dans le chapitre 1, nous avons présenté la prévalence de telles violences en RDC et plus particulièrement à l'est du pays, où de telles violences, depuis les années 90, sont des

³⁹ Notons tout de même, que le fonctionnaire ne semble pas certain que son hypothèse soit encore valable en 2020.

véritables armes de guerre. Dès 2010, le « Secrétaire général Ban Ki Moon a nommé sa première Représentante spéciale, Margot Wallström et lui a immédiatement fait part de la situation en RDC » (Alex). Pour la majorité des répondants, la qualification, bien que polémique, de la RDC, comme « capitale mondiale du viol » par cette Représentante spéciale aurait eu un grand impact international. Les propos de Charlie en sont la preuve :

Pour donner de la visibilité au problème des violences sexuelles liées aux conflits (...), Margot Wallström a vraiment donné le ton et sa déclaration a vraiment envoyé des ondes de choc à travers le monde. Soudain, les gens se sont réveillés et ont dit que la RDC est la capitale mondiale du viol. (Charlie)

Toutefois, selon les répondants, l'intérêt du Bureau pour la RDC est aussi lié à la médiatisation du conflit et à la grande quantité d'informations disponibles, collectées sur le terrain. Alors qu'en 2006/2007, le conflit en RDC bénéficiait de l'attention internationale, « il était clair que les forces de sécurité congolaises utilisaient les violences sexuelles comme une véritable tactique de guerre contre la population civile » (Alex). De nombreuses personnalités se seraient exprimées publiquement sur la situation. Plusieurs répondants ont mentionné cette période historique, précédant l'établissement du mandat de la Représentant spécial. Cet extrait de Dominique relate cette période :

Des personnes de haut niveau qui se sont exprimées et ont dénoncé les violences sexuelles utilisées comme arme de guerre, en les nommant comme telles (...). Différents États membres, individuellement, les ont désignées comme telles. (Dominique)

Cette médiatisation des violences en RDC s'est accompagnée d'une quantification du volume de VSC en RDC. Beaucoup de données étaient alors disponibles — sans savoir si elles avaient été vérifiées — comme elles peuvent l'être maintenant. Selon Charlie, il est compréhensible que la RDC ait été le premier cas d'intérêt du Bureau au regard de la gravité de tels actes (quantitativement et qualitativement parlant). Pour le répondant, « c'était flagrant ». Parallèlement, d'après Charlie, « beaucoup d'ONG documentaient les VSC, alors le Bureau a dû examiner la situation et donner la priorité au pays ». Selon le répondant, la RDC était le cas emblématique des violences sexuelles liées au conflit et cela

a permis d'accroître l'attention portée à de telles violences au sein du siège des Nations Unies.

Très vite, pour certains, le pays serait devenu un laboratoire onusien.

2.2 République démocratique du Congo, laboratoire onusien

Les répondants s'entendent pour dire que beaucoup d'argent a été injecté dans le pays par différentes institutions. D'après Charlie, « la RDC a été le plus grand laboratoire pour tout tester ». Selon les données du MPTF, plus d'un milliard de dollars américains ont été injectés en RDC en quatorze ans (2006-2020) à travers différents fonds et différentes agences onusiennes (United Nations Multi-Partner Trust Fund Office, 2020). Toutefois, selon ce participant, dans la lutte contre les violences sexuelles, la RDC semble être un cas unique puisque « les idées testées en RDC n'auraient sans doute pas pu être menées dans d'autres pays, où ces crimes sont également commis ». Toutefois, si pour certains répondants, la RDC a pu être à un moment un grand laboratoire, cela serait lié au fait qu'il aurait toujours été simple de travailler dans le pays, tant l'État congolais, faible, serait maintenu sous perfusion de donations internationales :

Il est facile de travailler en RDC. Le pays bien que souverain, ne dispose que d'un État très faible qui externalise presque tous les services de base : santé, justice, police... tout est payé par les donateurs : il est très facile pour nous de tester de nouvelles choses dans la lutte contre les VSC sur le territoire. (Charlie)

Par ailleurs, selon la majorité des répondants, la MONUSCO, ex-MONUC (Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo) présente dans le pays depuis 1999 a permis de guider le Bureau du RSSG-VSC en RDC. Pour Alex, l'opération de paix a permis de fournir « beaucoup plus d'informations en RDC que dans n'importe quelle situation, avec notamment les rapports du Haut-Commissaire aux Droits de l'Homme » (Alex). Charlie partage ce point de vue insistant sur le fait que la MONUSCO, sur le terrain, dispose d'une grosse composante en charge des droits de l'Homme qui depuis longtemps se concentre sur les violences sexuelles liées aux conflits. Par ailleurs, Dominique a aussi exprimé l'existence d'une unité chargée des questions

relatives à la violence sexuelle au sein de la MONUSCO, créée pour soutenir le Gouvernement congolais dans la mise en œuvre de la Stratégie globale de lutte contre les violences sexuelles en RDC lancée en 2009.

Conclusion :

Ce chapitre d'analyse des récits des participants traitant du mandat du RSSG-VSC et de ses objectifs a permis de mettre en lumière la manière dont la création de ce mandat était préméditée. L'action du Conseil de sécurité couplée au plaidoyer du Représentant spécial du Secrétaire général sur les Enfants et conflits armés serait au cœur de la création du mandat du RSSG-VSC en 2009. Nous avons également vu que le plaidoyer des organisations de la société civile était vif depuis au moins les années 90, ce qui nous laisse penser qu'indéniablement, elles ont eu un grand effet sur l'adoption de résolutions.

Par ailleurs, l'organisation du Bureau du RSSG-VSC autour de trois entités (Programme, Équipe d'experts et Réseau UN Action) bien délimitées semble favoriser la parfaite compréhension des prérogatives propres à chaque fonctionnaire. Toutefois, d'après les explications des répondants, les sources diverses de financement, dont les contributions volontaires des États membres des entités du Bureau pour UN Action et l'Équipe d'experts sont des sources de préoccupations supplémentaires pour certains répondants. En effet, faute de financements, les activités de UN Action et l'Équipe d'experts pourraient être menacées. Sur ce point, il serait aussi intéressant de voir si une telle modalité de financement par contribution volontaire ne menace pas l'impartialité attendue chez les fonctionnaires de la bureaucratie onusienne.

Toutefois, ces différentes sources de financements ne semblent pas — d'après la vision des répondants — affecter les objectifs transversaux du Bureau. Nombreux sont ceux qui reconnaissent l'apport que représente le Bureau en termes de coordination des actions en lien avec les situations de violences sexuelles liées aux conflits au sein du système onusien. D'autres répondants insistent sur l'importance de combler un manque de données et de connaissance de ces crimes, de développer des mécanismes de prévention et d'assurer une prise en charge complète des victimes. Aussi, les répondants semblent s'accorder sur l'importance d'assurer le soutien communautaire aux victimes afin de

favoriser le dévoilement de ces dernières, sans en subir les conséquences. Enfin, le Bureau, dès sa fondation en 2009, aurait travaillé avec la RDC, pays emblématique en matière de lutte contre les violences sexuelles liées aux conflits. Les fonctionnaires ont noté l'existence de nombreuses données sur les tendances dans le pays et la présence de la MONUSCO comme relais et soutien à leurs activités.

Tous ces témoignages relatifs au mandat et ses objectifs concordent. Nul répondant ne fournit de vision contradictoire du mandat. De plus, on note que certains points de vue partagés par certains membres du Bureau concordent avec la vision de la Vice-secrétaire générale de l'Organisation, montrant que les fonctionnaires seraient en accord avec la hiérarchie et la politique du Secrétaire général en matière de prévention et lutte contre les violences sexuelles. Pour nuancer cette idée, alors que l'on constate que les participants n'émettent aucune critique à l'égard du mandat et de son fonctionnement, on peut se demander comment devons-nous interpréter ces points de vue homogènes. Pouvons-nous déduire qu'ils sont tous en accord avec le mandat ou alors, ont-ils des difficultés à s'exprimer librement ? En vertu du devoir d'obéissance du fonctionnaire à sa hiérarchie, caractéristique de l'idéal type wébérien de la bureaucratie, on pourrait imaginer que le fonctionnaire se garderait tout simplement de donner sa véritable opinion ou bien à l'inverse qu'il adhérerait entièrement à la vision de l'organisation, à tel point qu'il aurait du mal à prendre du recul sur son travail quotidien.

Dans le prochain chapitre, nous proposons de nous intéresser aux moyens mis à disposition des fonctionnaires du Bureau du RSSG-VSC.

**CHAPITRE 4 — LES MOYENS DU BUREAU POUR
LUTTER CONTRE LES VIOLENCES SEXUELLES LIÉES
AUX CONFLITS**

SECTION 1. MOYENS À DISPOSITION

1. RAPPORT ANNUEL DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL SUR LES VIOLENCES SEXUELLES LIÉES AUX CONFLITS

D'après les répondants, le rapport annuel du Secrétaire général sur les VSC, le plaidoyer du RSSG-VSC, les résolutions du Conseil de sécurité sont des outils majeurs dans l'exercice du mandat du RSSG-VSC.

1.1 Organisation

La nécessité d'un rapport annuel du Secrétaire général sur les violences sexuelles liées aux conflits a été sollicitée par le Conseil de sécurité. Celui-ci invite « le Secrétaire général à continuer de lui soumettre des rapports annuels sur l'application de la résolution 1820 (2008) »⁴⁰ (Conseil de sécurité, 2009, p. 8). Sur la totalité des répondants, seul un répondant, Lou, est rentré dans les détails de l'élaboration du rapport. Selon ce répondant, le rapport annuel du Secrétaire général de l'ONU offre une présentation générale des cas en observation par le Bureau du RSSG-VSC durant une année : cet outil stratégique se veut aussi mobilisateur. Cet extrait vient monter l'intérêt du rapport :

Le rapport du SG donne une photographie de ce qui se passe dans le pays au cours de l'année en matière de violences sexuelles liées aux conflits. Le rapport veut toucher d'autres audiences sensibilisées aux droits de l'Homme qui recevront des informations et se tourneront peut-être vers l'action. Le but n'est pas de continuer le dialogue entre gens convaincus. (Lou)

La moitié des répondants conçoit le rapport annuel comme un outil de plaidoyer puissant discuté au niveau du Conseil de sécurité. Par exemple, selon Lou, il s'agit d'un « exercice de *reporting* et plaidoyer au plus haut niveau. Il représente la voix du Secrétaire général et non pas celle du Bureau du RSSG-VSC ». Au regard de l'idéal type wébérien de la bureaucratie, on pourrait percevoir ce rapport — élaboré par le Bureau du Représentant spécial, puis présenté au nom du Secrétaire général — comme un exercice où il est question

⁴⁰ Paragraphe 27 de la résolution S/RES/1888 (2009).

de rendre des comptes sur les activités du mandat aux supérieurs hiérarchiques comme le Secrétaire général.

D'après les explications des répondants et la consultation des différents rapports annuels, ce document est composé de plusieurs parties : une introduction, une présentation des caractéristiques, tendances et préoccupations nouvelles pour l'année visée, une analyse par pays, des recommandations, une évaluation des lacunes en application de la résolution S/RES/2467 (2019) et en annexe, la « Liste des parties soupçonnées sérieusement de se livrer systématiquement à des actes de viol ou d'autres formes de violence sexuelle, ou d'en être responsables, dans des situations de conflit armé dont le Conseil de sécurité est saisi ». Le rapport annuel de 2020 (S/2020/487) couvre près de vingt situations où les violences sexuelles sont utilisées dans le cadre de conflits ou dans des situations post-conflits. Par ailleurs, le Conseil de sécurité « invite (...) le Secrétaire général à continuer de lui soumettre des rapports annuels (...), en y proposant, notamment : c) des renseignements au sujet des parties à un conflit armé qui sont soupçonnées sérieusement de se livrer systématiquement au viol ou à d'autres formes de violence sexuelle dans des situations dont le Conseil est saisi »⁴¹. Selon Lou, le processus décrit correspond à une procédure de *naming and shaming*, qui a des répercussions politiques conséquentes. Selon le participant, celui-ci doit être utilisé avec parcimonie et de manière stratégique puisqu'il pourrait dissuader les groupes visés à mettre un terme à l'usage des violences sexuelles :

Aucun pays ne veut être listé ni même les groupes armés (...) le listage doit être une décision responsable : faire grandir la liste de manière exponentielle n'est pas une bonne stratégie si on veut que d'autres groupes arrêtent d'utiliser les violences sexuelles liées aux conflits. (Lou)

En effet, comme l'a développé Lou, en faisant grandir la liste, cela implique de prendre des mesures concrètes contre ces groupes et si rien ne se passe pour ces groupes, alors cela décrédibilise l'action de l'ONU, « leur laissant penser qu'ils n'ont rien à craindre ». Le *listage* est surtout une stratégie qui vise à favoriser l'engagement politique. D'après Lou, « si ce sont des États membres, ceux-ci ne voudront pas être listés et cela sera l'occasion

⁴¹ Paragraphe 27. c) de la résolution S/RES/1888 (2009)

d'établir des mécanismes de coopération (...) et ouvrir la voie pour un engagement des Nations Unies dans le pays, et travailler sur les sous-thématiques des violences sexuelles liées aux conflits ». En revanche, il est déplorable, selon les répondants en question, qu'il n'y ait pas encore de lien établi entre le Comité des sanctions du Conseil de sécurité et la liste annexe du rapport annuel du Secrétaire général. En d'autres termes, un groupe listé en annexe du rapport annuel ne sera pas forcément visé par le Comité des sanctions, quand bien même le Bureau fasse régulièrement état des situations couvertes au Conseil.

Il n'y a pas encore de correspondance entre le *listage* en annexe et le comité des sanctions, malgré la volonté du Bureau du RSSG-VSC. C'est une grosse lacune en matière de *compliance* : les sanctions sont là, mais le mécanisme de *reporting* sur les violences sexuelles liées aux conflits n'est pas pris en compte par le Conseil de sécurité. Pourtant les deux processus sont subsidiaires au Conseil de Sécurité. Il reste du chemin à parcourir afin d'aboutir à l'harmonisation. (Lou)

Cette limite est également soutenue dans le dernier rapport du Secrétaire général S/2020/487, soutenant pourtant l'effet dissuasif que le listage peut avoir sur les auteurs de ces crimes⁴². Dans ce cas précis, cette incohérence pourrait signifier qu'une fois de plus, les États présents au Comité des sanctions du Conseil de sécurité n'écoutent que peu les recommandations du Secrétaire général et du Secrétariat en ce qui concerne la prévention et la lutte contre les violences sexuelles liées aux conflits. Cela pourrait être constitutif d'un point de rupture entre le travail des fonctionnaires du Secrétariat et le travail politique des États membres de l'organisation.

Enfin, selon Dominique, les messages transmis à travers les recommandations sont cruciaux puisqu'ils donnent le ton des collaborations à venir dans les situations spécifiques. Le Secrétaire général, dans son dernier rapport annuel pour la période janvier-décembre 2019, en ce qui concerne la RDC, félicite le gouvernement pour ses engagements et préconise leur mise en œuvre effective, tout en appelant l'Assemblée nationale congolaise

⁴² Paragraphe 79 du Rapport Annuel du Secrétaire général sur les violences sexuelles liées aux conflits S/2020/487: « (...) il convient de noter la faible corrélation entre les parties qui sont citées dans mes rapports annuels et les personnes et entités désignées par les Comités des sanctions. Par conséquent, il importe que les Comités des sanctions concernés soient saisis des cas d'auteurs d'exactions répétées qui sont cités dans mes rapports, aux fins du renforcement du respect des dispositions. Les sanctions et les autres mesures ciblées prises par le Conseil de sécurité peuvent alourdir les répercussions perçues ou réelles et, ainsi, avoir un effet dissuasif sur les auteurs ».

à adopter les projets de loi relatifs à la protection des victimes et témoins, à l'aide juridictionnelle et à la création du fonds national de réparation. Enfin, il appelle le gouvernement à garantir la non-intégration des auteurs de violences sexuelles dans les forces armées nationales. Il pourrait être intéressant d'en savoir plus sur les effets réels du plaidoyer onusien sur le terrain, à la suite de formulations de recommandations présentées dans les rapports annuels.

1.2 Vérification des données utilisées

L'accès au calendrier interne de réalisation du rapport annuel montre que cela est un processus long, nécessitant différentes étapes et impliquant tant les équipes onusiennes présentes au siège new-yorkais que sur le terrain que la société civile. Comme le développe Lou, le Bureau du RSSG-VSC commencerait par envoyer un questionnaire d'information à différents acteurs onusiens aux sièges et sur le terrain, puis analyserait les réponses parvenues quelques mois après. En concertation avec ces acteurs, les données seraient alors clarifiées, puis une première version du rapport serait rédigée. Des consultations avec des États membres de l'Organisation des Nations Unies, des groupes de travail avec des ONG seraient mis sur pieds et les modifications nécessaires seraient apportées à la première version du rapport. Cette version améliorée serait ensuite de nouveau soumise aux acteurs onusiens puis la version finale du brouillon adopté serait soumise au Bureau exécutif du Secrétaire général de l'ONU pour signature et approbation. Après traduction dans les six langues officielles de l'organisation, et conception du design, le brouillon final du rapport annuel serait présenté au Conseil de sécurité. Au regard de ces nombreuses étapes, il est intéressant de noter que la consultation de la société civile n'interviendrait qu'au moment de la lecture de la toute première version du brouillon. Dans le cadre de l'agenda Femmes, Paix et Sécurité, appelant à une participation accrue de la société civile et particulièrement des associations de femmes, il pourrait être suggéré de faire participer la société civile à davantage d'étapes liées à la rédaction du rapport, avant dépôt initial au Conseil de sécurité. De plus, dans la réalisation de cet exercice de collecte des données, la collaboration siège-terrain semble être une réalité pour les entités onusiennes. Cela semblerait presque inédit tant cette collaboration est critiquée.

Ensuite, Lou insiste sur le fait que l'intérêt du rapport réside en la compilation d'informations de terrain réalisée « au sein du système des Nations Unies afin de garder l'indépendance et objectivité de l'information » (Lou). Comme expliqué par ce répondant, lors de l'envoi de requête initiale sur le terrain, un mémo comprenant quelques questions, sollicitant des chiffres et des informations qualitatives l'accompagne. Les acteurs du terrain doivent alors compiler les informations pour rapporter les tendances de violences sexuelles liées aux conflits dans le pays. Cela se fait dans ce cadre du *Monitoring, Analysis and Reporting Arrangements* (MARA) ou encore Arrangements de surveillance, d'analyse et de rapports. Le MARA intègre les entités onusiennes qui ont des activités de prévention et/ou lutte contre ces crimes. Né du paragraphe 8 de la résolution S/RES/1960 (2010), le MARA doit permettre d'« améliorer la collecte de données et l'analyse d'incidents, de tendances et de comportements systématiques relatifs au viol et à d'autres formes de violence sexuelle, afin de l'aider dans son examen des dispositions à prendre, y compris l'adoption de mesures ciblées et graduelles ». Ce mécanisme recense également les bonnes et mauvaises pratiques, les manquements à combler en matière d'assistance médicale, économique, légale, de réintégration sociale, accès à la justice, efficacité de la justice, gaps de la justice. En revanche, Lou mentionne l'existence d'une plateforme concurrente du système des Nations Unies recensant également les cas de violences sexuelles sur le terrain. C'est le GBVIMS (Système de Gestion des Informations sur les Violences Basées sur le Genre). Ce système a été créé par le Fonds des Nations Unies pour la Population, International Rescue Committee et le Haut-Commissariat aux Réfugiés rejoints par le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance et l'Organisation mondiale de la Santé. Il a pour objectif d'harmoniser les données collectées dans un contexte humanitaire. Il permet à ses utilisateurs de collecter, de stocker, d'analyser et éventuellement de diffuser les données se rapportant aux violences basées sur le genre, tout en respectant les standards d'éthique et de sécurité en la matière (Système de Gestion des Informations sur les Violences Basées sur le Genre [GBVIMS], s. d.).

Le GBVIMS est un mécanisme complémentaire au MARA, qui collecte d'autres types d'information. De plus, un cas rentre au GBVIMS par un prestataire de service, un hôpital, une ONG, une maison d'écoute ou d'autres institutions qui donnent des services psychosociaux, assistance légale ou réintégration socio-économique. (Lou)

D'après ce répondant, le GBVIMS ne permet pas « de dire combien de violences sexuelles ont été commises, mais de dire combien de personnes ont reçu de l'assistance pour de la violence sexuelle ». Toutefois, comme le note Lou, le GBVIMS fait état d'un nombre plus élevé de crimes de violences sexuelles que le MARA dans une même région, ce qui rend l'analyse de ces chiffres difficile. La source de la violence sexuelle rapportée au GBVIMS peut être diverse. Les violences sexuelles peuvent par exemple être commises au sein du couple, par un.e voisin.e, par une personne en uniforme, par un ou des membre.s de milices et être recensées par le GBVIMS.

Souvent, quatre fois plus de cas sont rapportés par le GBVIMS comparativement au MARA. En revanche l'analyse de ces chiffres est difficile (...) cela peut cacher la source des violences sexuelles, qui peuvent être diverses et non vérifiées. (Lou)

Enfin, d'après Lou, la collecte de données vérifiées par le MARA prend beaucoup de temps et « conduit à ce que moins de cas soient rapportés ». D'après le répondant, « l'ONU ne sera jamais en capacité de recenser l'intégralité des cas de violences sexuelles liées aux conflits et de manière générale, le rapport du SG n'a pas vocation à montrer tous les cas ». Pour Dominique, il faut regarder les statistiques avec un certain recul, le nombre de crimes rapportés pouvant être plus élevé en raison de l'augmentation des services pour les victimes, car la population est plus sensibilisée et disposée à dénoncer davantage, même des crimes de violences sexuelles plus anciens. Une multitude de facteurs peuvent expliquer la hausse des données pour les violences sexuelles liées au conflit. D'après Dominique, il ne faut pas « isoler toutes ces choses différentes, ce n'est pas un laboratoire, nous faisons de notre mieux pour travailler avec la MARA ou ceux qui travaillent dans ces communautés touchées, pour avoir une analyse plus précise ». Par exemple, d'après les données de la MONUSCO, présentés dans un rapport distribué lors de la commémoration du dixième anniversaire du Bureau du RSSG-VSC célébré en octobre 2019 au siège des Nations Unies à New York, il apparaît que 764 cas vérifiés de violences sexuelles liées au conflit en RDC ont été recensés en 2012, 860 en 2013, 698 en 2014, 637 en 2015, 514 en 2016, 804 en 2017 et 1019 en 2018.

Pour Dominique, il ne faudrait pas uniquement s'arrêter à ces données, mais comprendre la situation dans sa globalité, c'est-à-dire la situation dans laquelle ces violences sont perpétrées et ces données compilées.

Outre ce rapport annuel du Secrétaire général, le Représentant spécial, fonctionnaire onusien de haut rang dispose d'une capacité de plaidoyer.

2. PLAIDOYER DU REPRÉSENTANT SPÉCIAL

D'après les récits des répondants, les moyens à disposition des fonctionnaires afin de répondre aux objectifs du mandat ne se limitent pas au rapport annuel du Secrétaire général. En effet, la position hiérarchique du RSSG lui permet de réaliser un plaidoyer de haut niveau et d'engager des discussions avec les gouvernements afin de mettre fin aux VSC.

2.1 Bons offices, communiqués conjoints et cadres de coopération

D'après les répondants, la faculté de plaidoyer du Représentant spécial est primordiale pour faire avancer les revendications et diffuser les messages clés des acteurs du terrain. Pour Dominique, « le Bureau du RSSG-VSC — qui n'est pas une agence onusienne — dispose de peu de moyens n'a pas beaucoup de ressources (...) si bien que le plaidoyer stratégique du RSSG-VSC reste l'outil le plus puissant ». La position du RSSG permettrait d'amplifier la voix des acteurs déployés sur le terrain puisqu'ils ne bénéficieraient pas toujours de la même attention que le Représentant spécial.

La valeur ajoutée de ce bureau est que le SRSR est au niveau de Sous-Secrétaire général (...), a la portée politique de s'entretenir avec les ministres, les premiers ministres, les présidents pour vraiment pousser les messages clés que peut-être les acteurs sur le terrain poussent quotidiennement, mais sans bénéficier de la même attention. (Dominique)

En effet, selon Dominique, le Représentant spécial, en lien tant avec la société civile que les gouvernements auraient la capacité d'établir des connexions entre tous ces acteurs. Cette synergie des acteurs impliqués dans la prévention et la lutte contre ces crimes

favoriserait les décripations, aboutissant à une meilleure efficacité de la lutte contre ces crimes.

Le RSSG-VSC a la capacité de prendre des messages de la société civile qui ne sont pas toujours les mêmes que ceux communiqués dans le système des Nations Unies. Parfois, en rencontrant des ministres, certains l'informent des blocages dans la chaîne politique, du manque de ressources, du manque de personnel formé. Le Bureau établit donc un lien entre les différentes parties prenantes, y compris à un niveau politique plus stratégique. (Dominique)

En sus, le RSSG-VSC diffuserait aussi son plaidoyer auprès de personnalités publiques, qui contribueraient alors à leur tour à faire passer certains messages. Par exemple, en décembre 2019, l'actuelle Représentante spéciale a nommé l'épouse du chef de l'État congolais, Championne de la lutte contre les violences sexuelles basées sur le genre, la faisant porte-parole pour cette cause (Office of the Special Representative of the Secretary General on Sexual Violence in Conflict, 2019). De manière plus générale, ce type de plaidoyer orchestré par le RSSG-VSC encouragerait la prise de décisions et la signature d'accords entre le Bureau et une organisation, un gouvernement ou encore un groupe armé non étatique, etc. Pour se faire, il existerait au sein du Bureau du RSSG-VSC plusieurs types de documents qui peuvent être signés par le Représentant spécial, les principaux étant le Communiqué Conjoint (Office of the Special Representative of the Secretary General on Sexual Violence in Conflict, s. d.-a) et Cadre de Coopération (Office of the Special Representative of the Secretary General on Sexual Violence in Conflict, s. d.-b).

Comme défini par Dominique, le Communiqué Conjoint est un « l'accord entre un État membre d'un pays touché et l'ONU, établissant comment nous pouvons apporter notre soutien, quelles sont leurs propres responsabilités pour répondre à cette question et comment l'ONU peut les accompagner dans leur capacité de renforcement ».

La création de communiqués conjoints et cadres de coopération reposerait sur une stratégie certaine.

2.2 Stratégies entourant les communiqués conjoints et cadres de coopération

Alors que selon Dominique, la signature d'accords entre le RSSG-VSC et un gouvernement fonde le cadre d'intervention de l'ONU dans le pays, pour Alex, l'intérêt d'un Communiqué conjoint va encore plus loin. Selon le répondant, le Communiqué conjoint aurait pour but d'engager des dialogues avec les États confrontés aux VSC. Pour le participant, cette motivation à engager des discussions avec de tels acteurs aurait fait partie des premières stratégies engagées par le Bureau du RSSG-VSC : celui-ci voulait créer les conditions nécessaires pour que le gouvernement touché reconnaisse publiquement le problème et s'y attelle.

Amener un pays à reconnaître le problème et à lui faire exprimer sa détermination de l'affronter a été une stratégie majeure et une nécessité pour le Bureau du RSSG-VSC. (Alex)

Cette stratégie fait écho à l'appel du Conseil de sécurité à destination des États, les appelant à respecter le droit et les conventions internationales. Rappelons que le Conseil de sécurité, dans la résolution S/RES/2106 (2013) indiquait que c'est aux États

(...) qu'il incombe au premier chef de respecter et de garantir les droits fondamentaux de toutes les personnes présentes sur leur territoire et qui relèvent de leur juridiction, conformément aux dispositions du droit international ; et réaffirmant que c'est aux parties aux conflits armés que revient la responsabilité première d'assurer la protection des civils. (Conseil de sécurité, 2013, p. 2)

Cette disposition est aussi reprise dans le rapport de séance du Conseil de sécurité⁴³ indiquant que tous les participants ont « été d'accord pour dire qu'il revient aux gouvernements nationaux de protéger les citoyens » (Organisation des Nations Unies, 2017). En somme, le Communiqué conjoint et le Cadre de coopération ne seraient finalement, d'après Alex, que des moyens ou outils stratégiques, pour amener un État ou un groupe armé non étatique à reconnaître formellement l'existence de ces violations et

⁴³ Rapport de la 7938^e séance du Conseil de sécurité (2017).

l'amener à prendre des mesures pour y mettre fin. Ce passage d'entretien est particulièrement pertinent :

Le Communiqué conjoint et le Cadre de coopération sont donc des outils, faisant partie de la méthodologie, qui évoluent et engagent des acteurs étatiques, mais aussi avec des acteurs non étatiques, ce qui est maintenant l'une des préoccupations actuelles. (Alex)

D'après les données disponibles sur le site internet du Bureau du RSSG-VSC, plus d'une dizaine de Communiqués conjoints et de Cadres de coopération ont été réalisés depuis la création du Bureau en 2009 (Office of the Special Representative of the Secretary General on Sexual Violence in Conflict, s. d.-a ; Office of the Special Representative of the Secretary General on Sexual Violence in Conflict, s. d.-b). En revanche, d'après Alex, la volonté de rendre ces accords publics serait au cœur de cette stratégie de responsabilisation des gouvernements confrontés à ces crimes.

(...) volonté que ce soit une déclaration d'intention dans le domaine public (...) que cela crée une pression, mette le projecteur sur le problème des violences sexuelles liées aux conflits (...) nommant les violations comme telles. Ce n'est plus un accord silencieux, rangé dans un meuble. (Alex)

D'après le répondant, il aurait été convenu dès la création du Bureau que cet accord public, signé par les deux parties, ne devait pas devenir un contrat impliquant des avocats. L'accord trouvé, formalisé sur papier en plusieurs exemplaires, demeurerait tout de même un document politique et non un contrat juridique *stricto sensu*. Cette stratégie nous fait comprendre que le statut de ce document et sa politisation a toute son importance pour Alex.

(...) l'esprit derrière cela a toujours été qu'il ne devrait pas être au niveau d'un accord contractuel, car il faudrait des avocats, etc. C'est toujours un accord au niveau politique et c'est la raison pour laquelle il était plus logique d'avoir un Communiqué conjoint, plutôt qu'un Protocole d'accord (MOU) qui est plus un accord juridique. L'idée était que ce serait, une déclaration publique d'engagement de la part des États membres. (Alex)

Alex a très bien illustré cette logique en donnant pour exemple le premier accord pris entre l'ancienne RSSG-VSC, Margot Wallström et le ministre des Affaires étrangères d'Angola :

Le premier Communiqué conjoint n'était en fait pas un accord formel signé, mais une déclaration de presse conjointe entre la première Représentante spéciale (...) et le ministre des Affaires étrangères de l'Angola. Après une visite officielle, ils se sont assis ensemble et ont discuté : qu'est-ce qu'on accepte de dire ensemble ? L'ONU, lors de la visite, a exprimé ses inquiétudes, sa vision de la situation. Le gouvernement d'Angola a exprimé la sienne. Il a fallu voir où ces vérités coïncidaient, que peuvent-ils dire d'une seule voix ? (...) Et, au fil des ans, c'est devenu un peu plus formel, avec des signatures, une évolution du format, du contenu. (Alex)

Désormais, comme le note le participant, les accords signés par le Bureau seraient davantage formalisés, explicitant le contexte de signature de l'accord. Une signature interviendrait souvent suite à une visite officielle du RSSG-VSC. Ce document présenterait ensuite des « considérants », soit les engagements de la partie signataire, ainsi que les engagements de l'ONU. Les noms, fonctions des signataires et organisations représentées dans l'accord sont clairement identifiés, tout comme la signature manuscrite du document. Ces accords publics sont consultables sur le site internet du Bureau du RSSG-VSC (Office of the Special Representative of the Secretary General on Sexual Violence in Conflict, s. d.-a; Office of the Special Representative of the Secretary General on Sexual Violence in Conflict, s. d.-b), soit en français, soit en anglais, dépendamment de la langue du pays signataire. Par ailleurs, malgré toute cette stratégie et préméditation, selon Alex, il n'y a pas de différences majeures entre le Communiqué conjoint et le Cadre de coopération, puisqu'une fois signé, les étapes relatives à la mise en œuvre seraient identiques, basées sur les engagements pris par les deux parties.

Suite à ça, il faut se demander : comment mettre en œuvre ces points, qui doit être impliqué, quel est le calendrier, quelles ressources sont nécessaires, donc quelque chose de pratique, quelles sont les activités qui devront être entreprises pour la mise en œuvre. Ainsi, les plans de mise en œuvre, quelle que soit la forme que prend l'accord politique doivent simplement être pratiques et faisables et donc, le processus derrière cela est le même, quelle que soit la forme de l'entente. (Alex)

Afin de s'assurer que ces outils aient un effet d'engagement total entre les parties signataires, ils bénéficieraient, selon Alex, de l'appui du Conseil de sécurité et donc de sa

crédibilité. En effet, ces outils, créés par des résolutions du Conseil de sécurité, appelleraient à des prises d'engagements, exprimant des exigences claires. D'après Alex, cette crédibilité découlant du Conseil de sécurité, est indispensable puisqu'elle conférerait une dimension plus sérieuse, voire obligatoire, aux engagements pris entre le RSSG et l'État signataire. À défaut, cet accord pourrait être perçu comme un simple texte émanant d'une autorité onusienne lambda, qui n'a pas l'autorité nécessaire pour imposer son respect.

Sinon c'est juste la voix aléatoire d'un individu choisi au hasard par un Secrétaire général, lui aussi choisi au hasard. Mais si c'est le Conseil de sécurité des Nations Unies qui porte ce message et que nous avons le soutien du Conseil, prêt à utiliser ses outils, notamment coercitifs via les sanctions, les mesures ciblées (...) c'est alors différent. (Alex)

Intéressons-nous maintenant à la mise en œuvre de ces outils en République démocratique du Congo.

SECTION 2. MISE EN ŒUVRE DU MANDAT EN RDC

1. COLLABORATION AVEC LE GOUVERNEMENT CONGOLAIS

En RDC, le Bureau du RSSG-VSC a mis en application différents outils présentés plus haut. Cette section vise à les présenter.

1.1 Signature d'un communiqué conjoint et d'un addendum

D'après les données publiques disponibles, en RDC, à Kinshasa, le 30 mars 2013, un premier Communiqué Conjoint a été signé entre la deuxième Représentante spéciale, Zainab Hawa Bangura et le premier ministre congolais, Augustin Matata Ponyo Mapon (United Nations Office of the Special Representative of the Secretary-General on Sexual Violence in Conflict, 2013). Un addendum à cet accord a été signé à Kinshasa, le

3 décembre 2019, soit six ans après le premier, par l'actuelle RSSG-VSC et le premier ministre congolais Sylvestre Ilunga Ilunkamba (United Nations Office of the Special Representative of the Secretary-General on Sexual Violence in Conflict, 2019). La capacité de plaider au plus haut niveau aurait eu le bénéfice de pouvoir, selon Claude, interpellier le gouvernement congolais afin de les convaincre d'adopter un addendum au premier Communiqué Conjoint au regard de l'évolution du mandat de la RSSG-VSC et des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité. Suite à la visite officielle de la RSSG-VSC en décembre 2019 dans le pays, un accord a été trouvé. Cet extrait de Claude résume le contexte de la signature de l'entente :

Au cours de la deuxième mission de la présente RSSG-VSC en RDC, elle a pu s'engager avec le gouvernement congolais et les convaincre d'avoir un addendum, en tenant compte de l'évolution du mandat et des résolutions du Conseil de sécurité depuis 2009, en particulier de la résolution 2467 du Conseil de l'ONU qui met l'accent sur l'importance de l'approche centrée sur les survivant.e.s en matière de prévention et d'intervention, d'importance de la justice et de la responsabilisation, importance des réparations. L'addendum a été signé avec les ministres, le premier ministre et même le président. (Claude)

Pour Claude, l'apport de l'addendum au Communiqué Conjoint est majeur puisqu'il traite tant de la prévention que de la lutte contre les violences sexuelles dans en RDC. Le participant précise que le document représenterait une base pour l'équipe-pays de l'ONU en RDC qui appuie le gouvernement congolais dans sa mise en œuvre.

L'addendum (...) est un point d'entrée pour toute l'équipe pays de l'ONU en RDC et pour la MONUSCO. Un plan de mise en œuvre va d'ailleurs être élaboré. (Claude)

Puisque ce nouveau document engageant le gouvernement et les Nations Unies n'est pas en soi un nouvel accord, mais bien un complément de l'accord précédemment trouvé, celui-ci semblerait être plus détaillé. Les nouvelles approches présentées dans l'addendum, comparativement au Communiqué conjoint de 2013, sont assez nombreuses. Une lecture croisée avec la résolution S/RES/2467 (2019) du Conseil de sécurité nous montre que plusieurs points de l'addendum découlent de cette résolution comme cela a été mentionné plus haut par Claude. Cela concerne tant les questions de suivi, d'analyse et de

communication de l'information sur ces crimes⁴⁴ que sur l'intégration de mesures de prévention et d'élimination des actes de violences sexuelles dans les situations de conflits et après-conflits⁴⁵ ou encore l'adoption de lois sur la protection des témoins et sur l'aide juridictionnelle⁴⁶, ou l'approche centrée sur les rescapés⁴⁷, ou bien l'engagement des chefs religieux⁴⁸, la protection et assistance des enfants nés du viol⁴⁹, la promotion et le soutien aux organisations locales dirigées par des femmes sur le terrain⁵⁰, la protection des journalistes,⁵¹ etc. Il est intéressant de noter qu'un certain nombre des mesures sont finalement l'application, par le Bureau du RSSG-VSC, des principes tirés de l'agenda Femmes, Paix et Sécurité. Cet effort vient dans le cas présent contrebalancer la critique formulée par une membre du NGO Working Group on Women, Peace and Security indiquant : "the primary challenge faced by UN departments and specialized agencies is the translation of the statement of principles and commitments outlined in 1325 into the actual, mundane daily procedures of the United Nations" (Cohn et al., 2004, p. 133-134).

Selon quelques répondants, dans le cas congolais, il semblerait que c'est surtout l'alternance politique et l'établissement d'un nouveau gouvernement, favorable à l'éradication de ces crimes, qui a ouvert la voie à la signature de cet addendum. Notons qu'il serait intéressant d'effectuer un travail de suivi et évaluation en RDC pour tirer des conclusions sur son efficacité et son apport réels, en développant des indicateurs précis. En effet, malgré l'enthousiasme de certains répondants pour la signature de ces accords bilatéraux, Charlie, doté d'une large expérience de terrain, est très mitigé quant à la pertinence de la signature du communiqué conjoint. Selon lui, le communiqué conjoint a pour but de catalyser la réponse aux violences sexuelles, or, cela n'a pas eu cet effet en RDC, puisque cela avait débuté bien avant la signature du premier Communiqué en 2013. D'après le répondant, de nombreux acteurs internationaux étaient déjà présents sur le terrain avec leurs propres projets, leurs propres financements et une très bonne connaissance du contexte local. Le participant considère qu'une nouvelle approche

⁴⁴ Paragraphes 6 et 7 de la résolution S/RES/2467 (2019).

⁴⁵ Paragraphe 13 de la résolution S/RES/2467 (2019).

⁴⁶ Paragraphe 14 de la résolution S/RES/2467 (2019).

⁴⁷ Paragraphe 16 de la résolution S/RES/2467 (2019).

⁴⁸ Paragraphe 16 c. de la résolution S/RES/2467 (2019).

⁴⁹ Paragraphe 18 de la résolution S/RES/2467 (2019).

⁵⁰ Paragraphe 19 de la résolution S/RES/2467 (2019).

⁵¹ Paragraphe 21 de la résolution S/RES/2467 (2019).

stratégique diffusée par le Bureau n'aurait eu que peu d'effet puisque tout le monde était déjà à l'œuvre.

(...) l'effet catalytique s'est produit avant l'établissement de ce communiqué conjoint, où l'argent avait été versé. (...) Le communiqué conjoint est une bonne idée pour apparaître dans les rapports, mais je n'ai pas vu un seul communiqué conjoint qui a pu changer la réponse mise en œuvre sur le terrain. Les gens ne se soucient pas du communiqué conjoint sur le terrain, ils veulent de l'argent pour mettre les choses en place et avoir des résultats. (Charlie)

En effet, selon le répondant, alors que le Bureau a signé le communiqué conjoint en 2013, la RDC avait déjà reçu beaucoup d'argent, notamment du PNUD. Pour Charlie, le Bureau n'aurait pas le pouvoir de demander aux organismes déjà sur place de modifier leur réponse pour s'aligner avec le communiqué conjoint.

Par exemple, le PNUD avait un programme de 17 millions de dollars pour l'Est. Donc, quand vous avez quelqu'un de parachuté pendant deux semaines pour mettre en œuvre un communiqué conjoint, et indiquer la marche à suivre pour prévenir et lutter contre les violences sexuelles dans la région, cela n'a pas d'effet. Le PNUD est là depuis 5 ans et avait de l'argent. Le Communiqué Conjoint ne va pas changer la scène. (Charlie)

Toutefois, Charlie nuance son propos indiquant que si le communiqué conjoint intervenait maintenant, alors que la quantité de ressources injectées en RDC pour la prévention et lutte contre les violences sexuelles a beaucoup diminué, alors sans doute l'effet de ce document politique aurait été beaucoup plus fort. Pour Charlie, cet outil pourrait potentiellement servir à la collecte de fonds pour relancer l'intérêt des bailleurs de fonds sur le sujet :

(...) maintenant ce document peut être utilisé comme un outil de collecte de fonds. À l'époque, non. Le premier communiqué conjoint est arrivé trop tard en RDC, l'argent avait été recueilli, des initiatives étaient en cours choses et mis en œuvre par des gens qui ont été dans le pays pendant de nombreuses années avant. (Charlie)

Bien que l'existence d'un Communiqué conjoint et d'un Addendum signés seraient les signes d'une discussion existante entre le gouvernement congolais et le Bureau du

Représentant spécial du Secrétaire général au sujet des violences sexuelles dans le pays, ces outils ne sont pas uniques.

1.2 Liste annexe du rapport annuel du Secrétaire général

Bien que le Gouvernement de la RDC ait signé différents accords avec le RSSG-VSC et soit formellement engagé à prendre des mesures pour lutter contre ces crimes, il demeure que deux acteurs étatiques sont encore listés en annexe du rapport annuel. La *Liste des parties soupçonnées sérieusement de se livrer systématiquement à des actes de viols ou d'autres formes de violence sexuelle, ou d'en être responsables, dans des situations de conflit armé dont le Conseil de sécurité est saisi* vise directement les deux forces de sécurité du pays, la Police Nationale Congolaise (PNC) et les Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) (Conseil de sécurité, 2020, p. 31). L'annexe liste aussi plus de vingt acteurs non étatiques (Conseil de sécurité, 2020, p. 31-32). Toutefois, ce listage poserait problème au gouvernement congolais selon certains répondants. En effet, d'après Sam, cela embarrassait déjà, à l'époque, l'ancien président congolais.

La lutte contre les violences sexuelles est importante pour le gouvernement congolais (...) et c'était déjà le cas sous le président Joseph Kabila, notamment à cause du listage sur la liste annexe du rapport annuel du Secrétaire général sur les violences sexuelles liées au conflit, vis-à-vis de la Police Nationale Congolaise et des Forces Armées de la République démocratique du Congo. (Sam)

En effet, comme l'explique Sam, être placé sur la liste-annexe du rapport du Secrétaire général aurait des conséquences majeures. Dans ce cas précis, les troupes congolaises, malgré leur volonté de mettre fin à ces violations, seraient interdites de toute participation en troupes ou en personnels aux opérations de paix onusiennes, les privant d'ailleurs de très bons salaires ou de formations essentielles.

Les conséquences de ce placement sur la liste font que les PNC et FARDC ne peuvent pas contribuer en troupes ou en personnels aux opérations de maintien de la paix. C'est pourtant une énorme opération financière retour pour les pays en voie de développement, une masse financière indirecte énorme et c'est pour cela que tant de pays contribuent à ces opérations. Les personnels perçoivent de bons salaires qui vont revenir dans le

pays. Pour eux c'est un gros problème. Ils essaient d'y remédier. Depuis le début les autorités congolaises ont été très ouvertes à collaborer avec le mandat pour montrer leur bonne volonté en espérant être délistées. (Sam)

Le point développé par Sam corrobore la résolution de S/RES/2019⁵² selon laquelle les parties listées dans l'annexe du Rapport annuel du Secrétaire général ne peuvent participer aux opérations de paix onusiennes :

« se félicite de la décision du Secrétaire général aux termes de laquelle les acteurs étatiques maintes fois cités dans les annexes aux rapports annuels du Secrétaire général sur le sort des enfants en temps de conflit armé et sur la violence sexuelle en temps de conflit ne seront plus autorisés à participer aux opérations de paix des Nations Unies (...) ». (Conseil de sécurité, 2019A, p. 9)

Malgré cette lourde sanction de la part des Nations Unies, le gouvernement maintiendrait son engagement dans la prévention et la lutte contre les violences sexuelles dans le pays. Pour certains, le renouvellement du poste de Conseiller spécial du Président congolais en matière de violences sexuelles viendrait soutenir cet effort.

1.3 Conseiller spécial du président congolais en matière de violences sexuelles

En sus de sa faculté de plaider, de l'outil que représente l'annexe du Rapport annuel du Secrétaire général, le RSSG-VSC et son Bureau auraient déjà piloté différents projets en collaboration avec le gouvernement congolais en matière de prévention et de lutte contre les violences sexuelles liées au conflit en RDC. Comme cela a été soulevé par deux participants, Dominique et Charlie, le Bureau du RSSG-VSC se serait investi dans la création initiale du Bureau du Représentant spécial du Président, à Kinshasa. Selon Dominique, le fait d'avoir un point focal au sein du gouvernement congolais, si proche du chef de l'État ferait une grosse différence dans le travail réalisé. Cela éviterait de perdre trop de temps à tenter de contacter les fonctionnaires congolais compétents depuis New York, et permettrait de donner au pays les rênes en matière de règlement de ce problème

⁵² Paragraphe 25 de la résolution S/RES/2467 (2019).

récurrent. Cela répondrait alors à la ferme volonté du RSSG-VSC de soutenir et non supplanter les autorités nationales.

Cela fait une grande différence d'avoir un point focal spécifique (...) avec le gouvernement avec lequel nous sommes en contact. Nous passons régulièrement des appels avec la Conseillère spéciale, et la circulation de l'information est plus rapide. (...) La Conseillère spéciale discute avec les ministres pertinents sur le Communiqué conjoint, son addendum, ainsi que sur le plan de mise en œuvre, à la suite de la mission du RSSG-VSC en décembre 2019. Il s'agit d'un investissement politique et financier essentiel que le bureau a fait en RDC. (Dominique)

Pour Dominique, le plaidoyer de haut niveau du RSSG-VSC lui permettrait de soutenir le gouvernement congolais dans ses efforts via la Conseillère spéciale du chef de l'État sur les violences sexuelles. Par exemple, comme cela a été expliqué par Dominique, lors de la visite officielle en décembre 2019 du RSSG-VSC, celui-ci aurait été accompagné par la Conseillère du chef de l'État à l'est du pays, où les violences sexuelles sont les plus nombreuses. Selon le répondant, il est important que le Représentant spécial, accompagné des membres du gouvernement congolais soient témoins, ensemble, de la situation afin de travailler en partenariat afin de prévenir et stopper ces crimes sur le sol congolais. Par ailleurs, la venue officielle du Représentant spécial a permis de créer un lien entre les organisations de la société civile et le gouvernement.

Au cours de sa mission en RDC, le RSSG-VSC s'est rendu avec le Conseiller du Président, sur la Jeunesse et la Violence sexuelle (...) qui n'avait jamais voyagé dans l'est du pays. Cela a été l'occasion de la sensibiliser, et de lui offrir de la visibilité lors des rencontres avec la société civile, les prestataires de services et pour parler directement aux survivants et survivantes. (Dominique)

D'après Dominique, ce voyage à l'est du pays de la RSSG-VSC accompagnée de la représentante congolaise était primordial. Le participant note qu'il est fondamental que le gouvernement congolais — dans le cadre de son obligation première à répondre aux besoins de la population — soit pleinement impliqué, conscient de la situation, à l'écoute de la société civile afin de prévenir et répondre adéquatement à ces violences et aux besoins des victimes. De plus, en ce qui concerne la relation entre l'ONU et la société civile, l'agenda Femmes, Paix et Sécurité soulignerait l'importance d'échanges réguliers. Cette

nécessité serait également martelée par des activistes de la société civile si on tient compte du point de vue de trois membres du NGO Working Group on Women Peace and Security. Selon eux, alors que l'Organisation des Nations Unies est complexe, il est important de s'assurer que "the link is made between the lives, needs and experiences of women" (Cohn et al., 2004, p. 134). De leur point de vue, cela est indispensable à une ONU efficace.

Cette préoccupation serait partagée par Dominique. En effet, le répondant souhaite s'assurer que le gouvernement congolais soit en contact régulier avec sa population même la plus éloignée de Kinshasa, la capitale. Pour Dominique, cela serait très important d'autant plus que la MONUSCO chercherait à réduire sa présence sur le terrain.

Il est important pour les décideurs de voir l'état de leurs centres médicaux et de fournir des services aux survivant.e.s de violences sexuelles, en particulier parce que l'ONU et la MONUSCO ne seront pas là éternellement. Il est très important que les autorités nationales aient une compréhension holistique des besoins et des contraintes, en tirant parti de la communauté nationale qui construit — à leur place — les infrastructures. Cette situation ne sera pas durable à long terme, puisqu'ils doivent servir leur propre population. C'est leur responsabilité nationale. (Dominique)

Pour préparer une telle réduction d'activités et d'effectifs, les participants considèrent que les entités du Bureau de la RSSG-VSC doivent continuer travailler en pleine collaboration avec les équipes de la MONUSCO. L'échange d'informations entre le siège et le terrain serait crucial. Rappelons par exemple que les données du MARA, nécessaires à la rédaction du rapport annuel du Secrétaire général, sont largement collectées par les équipes de l'ONU en RDC. Une bonne collaboration entre le siège et les bureaux de terrain serait aussi bénéfique pour ces équipes-pays : le RSSG, grâce à son rang et sa faculté de plaider de haut niveau pourrait amplifier les préoccupations soulevées par les équipes de l'ONU en RDC lors de discussion avec des interlocuteurs stratégiques. Cet extrait d'entretien nous éclaire :

(...) l'échange régulier d'informations avec des collègues du terrain au niveau technique, est très importants parce qu'il y a des collègues qui travaillent très dur sur cette question tous les jours (...), mais il est peut-être difficile pour eux de gagner en visibilité en dehors de la RDC afin de continuer à avoir des financements,

du soutien politique parce qu'il y a un million de priorités dans un endroit comme la RDC. (...) Pour maintenir ce niveau d'attention, il est important de garder le lien et les communications régulières avec les collègues sur le terrain. (Dominique)

Dans une certaine mesure, les propos de Dominique viennent infirmer les conclusions présentées par Coicaud (2001) ; Fresia (2009) et Stefanov (2015), selon lesquelles les différents niveaux (siège-terrain) ne collaboreraient que peu. Pour illustrer cette collaboration siège-terrain, Charlie donne l'exemple d'un poste stratégique : celui de Conseiller.ère principal.e pour la protection des femmes au sein de la MONUSCO. Ce poste de Conseiller.ère de haut-niveau hiérarchique, aurait pour but de soutenir les autorités congolaises dans la mise en œuvre des dispositions de prévention et de lutte contre ces crimes. D'après Charlie, le financement d'un tel poste sur le terrain est la preuve de la collaboration entre New York et le terrain.

La MONUSCO a nommé un.e Conseiller.ère principal.e en matière de Protection des Femmes en application de la résolution 1888 (2009) (...) c'est l'attention accordée aux crimes de violences sexuelles qui a permis au système des Nations Unies d'obtenir, grâce au financement et à la défense des intérêts par les États membres et le Bureau, un poste hautement qualifié (D-1) (...) Cet engagement est très fort puisqu'il montre que New York et le terrain travaillent ensemble (...) et lorsque le RSSG-VSC va sur le terrain en visite officielle, la question des violences sexuelles comme arme de guerre est toujours à l'ordre du jour. (Charlie)

Le dernier rapport annuel du Secrétaire général S/2020/487 (Conseil de sécurité, 2020), vient confirmer la pertinence de ces postes et saluer le travail collaboratif effectué :

« la présence, sur le terrain, de conseillères et de conseillers pour la protection des femmes chargés de mettre en place les dispositifs de suivi, d'analyse et de communication des informations en ce qui concerne les violences sexuelles liées aux conflits, a contribué à accroître la quantité et la qualité des informations (...) ». (Conseil de sécurité, 2020, p. 2)

Dans un prochain point, il sera question de présenter quelques projets menés par l'Équipe d'experts et le Réseau UN Action en République démocratique du Congo au cours des dernières années.

2. LES PROJETS DE L'ÉQUIPE D'EXPERTS ET UN ACTION EN RDC

Selon les répondants, les branches opérationnelles et de coordination que sont l'Équipe d'experts et le Réseau UN Action, auraient contribué à apporter une réponse judiciaire et de mobilisation de fonds dans le cadre de la lutte contre les violences sexuelles liées aux conflits en RDC.

2.1 Projet de formation et de sensibilisation de l'Équipe d'experts

À travers le temps, d'après les témoignages des répondants, les équipes du Réseau UN Action et de l'Équipe d'experts ont élaboré différentes missions en RDC. De manière minoritaire, deux participants, Charlie et Sam ont mentionné que le premier projet de l'Équipe d'experts était consacré à la RDC avant même la signature du Communiqué conjoint (2013) et portait principalement sur la justice militaire avec deux objectifs : la sensibilisation des militaires FARDC aux violences sexuelles et le renforcement de la réponse judiciaire à ces crimes par la justice militaire congolaise. Ce projet aurait été exécuté conjointement par la MONUSCO et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) sur fonds américains. Pour se faire, comme cela a été explicité par Charlie précisément, il a fallu « rouvrir » l'accès à la justice aux populations puisque les victimes ont longtemps été réticentes à l'idée de confier leur sort à la justice, perçue comme une réalité étrangère, dont les décisions ne sont que rarement appliquées. Cela n'avait rien à voir avec un manque d'accès selon Charlie.

Ce n'était pas lié au manque d'accès, mais au manque de connaissance des gens, qu'ils peuvent déposer une plainte. C'est une absence totale de confiance de la population dans le système 'dit de justice' qui est une réalité étrangère pour les gens et cela est également lié à la peur de raconter leur histoire - il n'y a pas d'attentes sur ce qu'elles ont à y gagner. La personne ne sera sûrement pas arrêtée ou même si elle l'est, elle sera libérée ou s'échappera de prison deux jours après. Il n'y a pas non plus de paiement de réparations aux victimes. (Charlie)

Les propos de Charlie sur le système pénal étranger à de nombreuses victimes corroborent ce qui a été développé dans le chapitre 1 : le mode de règlement amiable des conflits est encouragé par les autorités religieuses locales, puisque poursuivre le criminel devant un tribunal est considéré comme un acte de vengeance. Le dernier rapport annuel du Secrétaire général S/2020/487 précité, au paragraphe 13 considère plutôt « le recours aux tribunaux traditionnels/coutumiers qui tendent à résoudre les affaires de viol par l’octroi d’une aide matérielle à la famille de la victime » comme la conséquence de la « lenteur de la justice et de l’absence de réparations » (Conseil de sécurité, 2020).

Par ailleurs, un document diffusé en octobre 2019 par le Bureau du RSSG-VSC à l’occasion de la commémoration du dixième anniversaire de celui-ci, fait état en 2014, du soutien de l’Équipe d’experts aux FARDC dans le cadre de la mise en œuvre du plan d’action des forces armées contre les violences sexuelles liées au conflit en RDC. Selon Sam, l’Équipe d’experts, financée par le Japon depuis 2017, après une longue période d’arrêt des activités en RDC a mis en œuvre des activités de formation, d’échange d’expériences entre les forces armées congolaises. Par ailleurs, depuis 2018 particulièrement, comme cela a été relaté par Sam, l’Équipe d’experts travaillerait à « renforcer les capacités des autorités congolaises à mener des enquêtes et poursuites contre les crimes de violences sexuelles (...) et cela implique d’organiser des formations, des audiences foraines, des formations et travailler sur une stratégie de priorisation des poursuites des cas des violences sexuelles liées aux conflits ». Pour se faire, le répondant indique que l’Équipe d’experts aurait travaillé avec les autorités judiciaires congolaises à recenser les affaires de violences sexuelles en attente de traitement par les juridictions. Comme relaté, ce n’est que lorsque cette étape s’est achevée que la stratégie de priorisation a été mise sur pieds par les fonctionnaires de l’Équipe d’experts. Les entretiens réalisés ont montré que ce projet était une œuvre majeure de l’Équipe d’experts depuis les deux dernières années.

(...) cela a voulu dire faire un *mapping* de tous les cas de violences sexuelles qui étaient en souffrance devant les juridictions militaires à l’est du pays. Sur la base de cet inventaire fait en collaboration avec les autorités nationales - puisque ce sont elles qui ont laissé l’accès aux tribunaux, donné accès aux dossiers. Il y a eu des ateliers organisés dans plusieurs régions de l’est du pays afin que, sur la base de l’inventaire des cas établis par les juridictions, les

partenaires locaux (magistrats, procureurs, avocats, etc.) sélectionnés établissent eux-mêmes une liste de critères de priorisation, qui a été approuvée puis envoyée au Ministère de la Justice à Kinshasa pour approbation finale avant d'être mise en œuvre et permettre aux autorités de lancer des poursuites et débiter des procès pour des dossiers dans un ordre bien spécifique. (Sam)

Toutefois, comme le note Sam, l'Équipe d'experts pourra intensifier son soutien lorsque les poursuites seront engagées par les juridictions militaires congolaises. En effet, d'après le répondant, l'Équipe pourra apporter un appui technique au traitement de ces crimes graves. Cet extrait l'illustre :

Lorsque les poursuites sont engagées, un appui technique va être apporté. Par exemple, dans dossier prioritaire numéro 1, il y a des charges de crime contre l'humanité pour esclavage sexuel : est-ce que les magistrats et procureurs, suivant le dossier, sont formés sur les crimes internationaux, aux particularités de l'esclavage sexuel, à l'organisation de formation avec des partenaires. Le procureur se rend compte que des éléments sont manquants à l'enquête et a besoin de soutien pour organiser une enquête sur le terrain et cela demande des capacités matérielles, financières et techniques pour se rendre sur place, organisation avec les partenaires, collecte d'une enveloppe et financement de l'enquête complémentaire qui sera menée. (Sam)

Pour illustrer son point plus concrètement, le répondant a évoqué le soutien de l'Équipe d'experts à la Police Nationale Congolaise. Dans le cadre de la stratégie de réforme de la PNC, l'Équipe pourra intervenir en matière de renforcement des capacités des forces de l'ordre afin d'engager des poursuites contre ceux qui se sont adonnés à la perpétration de ces crimes. Pour se faire, l'Équipe devra être sollicitée par le gouvernement congolais.

Intéressons-nous maintenant aux activités du Réseau UN Action en RDC.

2.2 Plaidoyer du Réseau multiagences UN Action

Lors de l'élaboration du projet de recherche, des entretiens avec les fonctionnaires du Réseau UN Action étaient planifiés, toutefois, cela n'a pas pu aboutir favorablement. Ainsi, les données présentées sont issues de rapports officiels et d'entrevues avec des

répondants d'autres branches du Bureau. Ainsi, peu de répondant ont été à même de pouvoir développer les exemples concrets d'intervention du Réseau UN Action en RDC. Pour Sam, le « Réseau UN Action a eu des activités en RDC, notamment en apportant un soutien primordial à l'implantation d'un.e Conseiller.ère Spécial.e pour la Protection des Femmes au sein de la MONUSCO en 2008/2009 ». Ce spécialiste de la protection des femmes et de leurs droits dirigeait les efforts de plaidoyer sous la bannière « Stop Rape Now » (Inventory of the United Nations Activities to End Violence Against Women, s. d.). Cela est confirmé par le *Summary Report 2009-2019* diffusé par le Réseau (UN Action Against Sexual Violence in Conflict, 2020, p. 12).

Ainsi, ce sont surtout les documents onusiens comme ceux du Fonds fiduciaire multipartenaires des Nations Unies (MPTF) ou le *Summary Report 2009-2019* de UN Action précité qui nous permettent d'en apprendre davantage sur les activités du Réseau. À travers le monde, pendant les dix dernières années, le fonds de UN Action au MPTF aurait déboursé 45 millions de dollars américains dont 22 millions ont été consacrés au financement de cinquante-deux projets visant les trois domaines stratégiques prioritaires du réseau : renforcement de la défense des actions de plaidoyer, des connaissances sur la prévention et la réponse aux violences sexuelles liées aux conflits et soutien à l'engagement au niveau national pour lutter contre ces crimes (UN Action Against Sexual Violence in Conflict, 2020, p. 1). Les 23 millions de dollars américains restants ont financé l'Équipe d'experts. Parmi ces projets, plusieurs auraient été financés en RDC grâce à ce fonds. D'après les données disponibles du MPTF, UN Action, entre le 2015 et 2016, a financé à hauteur de plus d'un million de dollars américains le projet de l'Équipe d'experts relatif à la mise en œuvre du Communiqué conjoint signé entre le gouvernement congolais et le RSSG-VSC en 2013 (United Nations Multi-Partner Trust Fund Office, 2017). Comme mentionné par Sam et Charlie c'est la contribution du Japon déposée au MPTF, après une longue pause, qui a permis à UN Action de financer la fin du projet initié par l'Équipe d'experts dès la fin 2017. Le financement de la deuxième phase d'application du Communiqué conjoint signé en 2013 aurait nécessité un budget de plus de trois millions de dollars américains (United Nations Multi-Partner Trust Fund Office, 2019a). En marge du soutien apporté à l'Équipe d'experts, UN Action aurait aussi « contribué à mettre au

point la toute première stratégie globale pour la lutte contre la violence sexuelle en RDC » (UN Action Against Sexual Violence in Conflict, s. d.).

Conclusion :

D'après les récits des participants, le Bureau du RSSG-VSC disposerait de plusieurs moyens politiques et de plaidoyers dérivés de résolutions du Conseil de sécurité adoptées au cours des dix dernières années. La RDC, premier pays à avoir préoccupé les fonctionnaires du Bureau a été qualifié par un répondant de *grand laboratoire onusien*, tant le nombre de dispositifs visant à mettre un terme aux crimes de violences sexuelles et prendre en charge les besoins des victimes par différentes structures ont été nombreux sur le territoire congolais. Selon une majorité de répondants, le plaidoyer du RSSG-VSC serait l'outil le plus efficace, puisqu'exercé à un haut niveau. Le Représentant spécial aurait la possibilité d'interpeller les gouvernements, puis de mettre en relations les responsables politiques et les acteurs de la société civile afin de traiter le problème et réfléchir à sa prévention efficace. Toutefois, les avis relatifs à la pertinence d'un communiqué conjoint signé en 2013 entre le Représentant spécial et le gouvernement congolais ne sont pas tous unanimes. Un participant déployé de nombreuses années sur le terrain doute de l'efficacité de l'outil souvent ignoré sur le terrain par les populations locales. De plus, le répondant critiquait la signature d'un engagement intervenu trop tard alors que des fonds avaient été levés et que d'autres agences onusiennes avaient déjà lancé leurs programmes. In fine, les participants reconnaissent unanimement le soutien et l'expertise que peut prodiguer le Bureau au gouvernement congolais, tout en se refusant catégoriquement à le supplanter davantage.

Dans le prochain chapitre, nous analyserons les défis et limites identifiés par les répondants dans l'exécution du mandat.

**CHAPITRE 5 – LES DÉFIS POUR LE PLEIN SUCCÈS DU
MANDAT**

SECTION 1. APPORTS DU MANDAT ONUSIEN

1. SUCCÈS DU MANDAT VUS PAR LES PARTICIPANTS

La réalisation d'entrevues avec les participants a permis de recueillir différents points de vue relatifs aux apports potentiels du Bureau dans la prévention et la lutte contre les violences sexuelles liées aux conflits. Cette partie sera dédiée à la présentation de ces différentes conceptions.

1.1 Mieux comprendre les crimes de violences sexuelles liées aux conflits

D'après deux répondants, Claude et Alex, le Bureau du Représentant spécial aurait contribué à produire une meilleure connaissance des crimes de violences sexuelles liées aux conflits au cours des dix dernières années. Alex en est convaincu, puisque selon lui, « le Bureau n'est pas là où il était il y a dix ans en ce qui concerne cette question dans le domaine public ». D'après Alex, la jurisprudence des tribunaux internationaux⁵³ a permis d'ajouter rigueur et profondeur au droit international portant sur les crimes internationaux. En sus, Alex, note que les résolutions du Conseil de sécurité auraient permis de sceller le cadre normatif et apporter plus de clarté au traitement de ces crimes. Selon lui, les résolutions auraient permis de définir clairement ce que sont les violences sexuelles liées aux conflits, de manière à proposer un plan stratégique pour lutter et prévenir ces crimes. Claude semble partager ce point de vue puisque selon lui, la prise de conscience du Conseil de Sécurité, via des résolutions claires reconnaissant l'importance d'une approche basée sur les survivant.e.s, aurait amélioré le cadre juridique général. Cet extrait d'Alex illustre l'ampleur de cette avancée majeure :

Nous ne pouvons donc pas sous-estimer l'énorme évolution qui a été réalisée en seulement dix ans. Si nous pensons à l'historique de ce crime, un crime qui a été commis et utilisé depuis des millénaires, en dix années, il y a eu plus de progrès que dans toute l'histoire humaine réunie. (Alex)

⁵³ Voir le chapitre 1 pour un résumé de l'évolution du cadre juridique entourant ces crimes internationaux.

De telles constatations poussent Claude à considérer que le mandat aurait permis après dix ans, qu'il soit devenu de moins en moins tabou de parler de violences sexuelles. Pour le répondant, cette libération de la parole des victimes « grâce à la collaboration avec les dirigeants religieux et traditionnels avec les organisations locales de terrain » contribuerait à ce que ces crimes ne soient « plus des crimes commis sans conséquence. Ainsi, l'ancien calcul de l'agresseur se serait désormais plus exact : les femmes signalent ces crimes ». Ainsi, selon Claude, le dévoilement de ces crimes par les victimes serait en partie lié au travail effectué par les fonctionnaires onusiens auprès des leaders traditionnels et religieux dans les communautés. Pour autant, lors d'une session du Conseil de sécurité⁵⁴, le RSSG-VSC a indiqué que le signalement de ces crimes par les victimes était encore insuffisant, notamment lié à la peur des représailles.

Chaque rapport sur le viol en temps de guerre montre que ces crimes ne sont pas assez signalés, à cause de la peur de la stigmatisation et des représailles, d'un manque d'accès aux services et au système judiciaire, et des normes sociales néfastes concernant l'honneur, la honte et le blâme des victimes. (Organisation des Nations Unies, 2020)

Sur le plan de l'amélioration des connaissances, dans le cadre de la commémoration des vingt ans de l'agenda Femmes, Paix et Sécurité, plusieurs voix signalent des incohérences. Selon Baldwin et al., (2020) ainsi que Trithart (2020), l'agenda Femmes, Paix et Sécurité est beaucoup trop concentré sur les victimes filles et femmes des violences sexuelles liées aux conflits et cela aurait pour conséquence de discréditer une large partie des autres victimes (hommes et minorités sexuelles). Selon ce point de vue, il paraît nécessaire de faire évoluer le mandat afin qu'il propose une compréhension complète de ces crimes. À titre d'exemple, la prise en compte des violences subies par les LGBTQI⁵⁵ dans l'agenda Femmes, Paix et Sécurité ne serait intervenue que tard au sein des organisations de la société civile (Baldwin et al., 2020). On pourrait donc se poser la question suivante : étant donné que le plaidoyer de la société civile aurait contribué à la naissance de l'agenda Femmes, Paix et Sécurité selon Cohn et al. (2004), pourrions-nous penser que les préoccupations onusiennes pour ces communautés oubliées seront accrues ?

⁵⁴ Session du Conseil de sécurité SC/14257 du 17 juillet 2020.

⁵⁵ Abréviation anglaise de "lesbian, gay, bisexual, transgender, queer, intersex".

Cette question semblerait légitime tant l'ouverture de l'agenda Femmes, Paix et Sécurité dans sa prise en compte du genre semblerait être de plus en plus débattue au sein de la société civile (Baldwin et al., 2020 ; Trithart, 2020). Pour cause, selon Jessica Stern et Lisa Davis, "the interpretation of gender under WPS agenda is outdated and heteronormative" (Trithart, 2020). En d'autres termes, l'agenda Femmes, Paix et Sécurité aurait certes réussi à repousser les frontières du travail onusien en matière d'égalité des genres, mais ce faisant, cela aurait aussi contribué à exclure certains groupes à cause de leur identité sexuelle, identité de genre et caractéristiques sexuelles. Pour les supporters de cette ouverture, les résolutions de cet agenda, malgré vingt années d'existence, n'auraient jamais mentionné les termes homosexuels, lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexes en faisant un agenda hétéronormatif et cisnormatif (Trithart, 2020). Pour se faire, il est suggéré de rebaptiser le nom de cet agenda « Genre, Paix et Sécurité » (Baldwin et al., 2020).

Malgré les avancées présentées par certains répondants, d'autres préfèrent insister sur les avancées opérées par le Bureau en termes de coordination au sein du système onusien. C'est ce que nous allons voir dans la prochaine sous-partie.

1.2 Favoriser la coordination de système onusien sur ces crimes

Alors que deux participants insistent sur l'apport du mandat en termes de connaissance de ces crimes, la majorité des participants s'accorde sur un autre point : l'apport du mandat en termes de coordination du travail onusien. En d'autres termes, le travail fourni par le Bureau aurait permis d'apporter un sens de coordination et de cohérence dans la réponse à apporter aux crimes de VSC au sein du système onusien. Alors que le système onusien est vaste et ses fonctionnaires disséminés, selon Dominique, « le mandat a sans doute joué un rôle essentiel à différents moments, apportant coordination et cohérence dans la façon dont l'ONU aborde cette question ». Ce sentiment est aussi partagé par Sam, insistant sur les efforts déployés par l'Équipe d'experts afin de créer de la coordination entre les différentes entités du système onusien. En d'autres termes les efforts consentis à coordonner le travail des acteurs onusiens — qui visiblement travailleraient

encore trop en silos — auraient favorisé une plus grande efficacité dans la prévention et lutte contre ces crimes à travers le monde.

Intéressons-nous maintenant à l'apport du mandat en République démocratique du Congo.

2. SOUTIEN AUX AUTORITÉS CONGOLAISES

Alors que nous venons d'aborder l'apport du mandat en termes de prévention et de lutte contre les violences sexuelles, il convient désormais de s'intéresser à la vision des fonctionnaires quant à l'apport de leur travail en République démocratique du Congo.

2.1 Collaboration avec le gouvernement congolais

Comme cela a déjà été mentionné au Chapitre 3, d'après un répondant, les fonctionnaires du Bureau du RSSG-VSC se sont intéressés au contexte congolais dès la création du mandat en 2009. Dix années se sont depuis écoulées et les participants reconnaissent majoritairement que les actions initiées par le Bureau du RSSG-VSC en RDC ont connu plusieurs succès. Selon Dominique, cela aurait pris du temps de faire entendre au gouvernement congolais son rôle principal dans la lutte contre les VSC. Comme le note Dominique, « en 2007/2008, il y avait beaucoup de déni (...), mais maintenant, quand vous allez en RDC, aucun officiel ne nie son rôle dans cette lutte contre les violences sexuelles ». Cela le pousserait Dominique à conclure que

le Bureau et le système des Nations Unies/communauté internationale a accompli quelque chose à cet égard, en collaboration avec le gouvernement. (...) Au sein de l'unité spéciale de la police ou du côté des procureurs militaires, tous ont une expertise dans ce domaine. (...) C'est remarquable. (Dominique)

D'après Charlie, un exemple de cette collaboration fructueuse serait la création, au sein du gouvernement congolais, du poste de Conseiller Spécial du Chef de l'État en matière de lutte contre les violences sexuelles et le recrutement d'enfants découlant du

Communiqué conjoint (2013) (Office of the Special Representative of the Secretary General on Sexual Violence in Conflict, 2014). Dominique, soutenu par Charlie considère que le gouvernement congolais a donné une grande importance à ce nouveau poste, puisque l'ancien Chef de l'État (Joseph Kabila) aurait nommé une personnalité clé du gouvernement de l'époque. Selon Charlie, la première Conseillère Spéciale du Chef de l'État, Jeanine Mabunda

était une personne très puissante dans le gouvernement, et Kabila a décidé d'atteindre l'impunité zéro, en la choisissant spécifiquement. Elle était politiquement l'une des personnes les plus importantes et influentes en RDC (...) elle a le pouvoir d'interpeller directement les ministres afin de leur demander sur quoi ils travaillent. (Charlie)

D'après cet extrait, la nomination de Jeanine Mabunda aurait été perçue comme un atout stratégique puisque bénéficiant d'une visibilité médiatique et d'une autorité. D'après le participant, cette nomination stratégique aurait porté ses fruits puisque suscitant beaucoup d'attention internationale sur le sujet. Dominique partage cet avis ajoutant que le nouveau Président, Félix Tshisekedi, a décidé de maintenir ce poste, et ce, « sans soutien de la communauté internationale ». Selon le participant, le Bureau entretiendrait de très bons rapports avec l'actuelle Conseillère Spéciale Chantal Yelu Mulop, ce qui permettrait d'assurer l'efficacité d'une telle collaboration.

Le Bureau a des appels réguliers avec la Conseiller Spéciale actuelle (...) et la circulation de l'information est plus rapide. (...) La Conseillère Spéciale discute maintenant avec les ministres compétentes sur le Communiqué conjoint et son addendum, ainsi que sur le plan de mise en œuvre (...). Il s'agit d'un investissement politique et financier essentiel que le bureau a fait en RDC. (Dominique)

D'autres répondants préfèrent insister sur l'assistance technique fournie aux autorités judiciaires congolaises.

2.2 Soutien technique aux autorités judiciaires congolaises

D'après les entretiens avec les participants, le travail réalisé avec le gouvernement, cadré par le Communiqué conjoint (2013) et son addendum va plus loin. Selon Sam,

l'Équipe d'experts a joué un rôle précis dans le cadre de l'affaire *Batumike*⁵⁶. Selon cet extrait, l'Équipe aurait permis la bonne coordination du soutien apporté aux victimes présentées devant le tribunal et l'appui technique aux enquêtes et à la MONUSCO :

L'Équipe d'experts a apporté un soutien permettant une bonne coordination des partenaires qui appuyaient les victimes (...), soutien à des enquêtes de terrain, appui plus technico-technique avec des commentaires sur des documents produits par la MONUSCO ou partenaires onusiens sur le travail de lutte contre les l'impunité sur le terrain. (Sam)

En revanche, Sam nous met en garde. Selon le participant, il serait difficile de tirer un bilan de l'impact de l'Équipe d'experts en RDC, tant les contributions volontaires d'États membres étaient insuffisantes : cela aurait contraint l'Équipe à mettre son action sur pause, ce qu'attestent les données du MARA⁵⁷ présentées dans le chapitre précédent. Pour Sam, « un bilan sera nécessaire dans quelques années afin de pouvoir tirer des conclusions et dresser un bilan. Cela inclura un bon suivi, *monitoring, reporting* des indicateurs choisis par l'Équipe d'experts de façon à bien voir l'impact de l'Équipe d'experts ». En revanche, Alex est moins mesuré : le Bureau, dans le cadre du Communiqué Conjoint (2013), scellant la collaboration entre le gouvernement congolais et le RSSG-VSC aurait efficacement contribué à la poursuite des crimes de VSC par les juridictions militaires congolaises, permettant ainsi d'éradiquer les viols de masse. Cet extrait est particulièrement éloquent :

En RDC, (...) à certains égards, je pense que nous avons éradiqué le phénomène des viols massifs comme malédiction, ce qui est source d'espoir. Cela est une conséquence de l'engagement pris par les autorités congolaises de poursuivre ces crimes. Avant la signature du Communiqué Conjoint entre la RDC et l'ONU, en 2013, 0 condamnation avait été prononcée contre les soldats FARDC contrevenants. (Alex)

Le répondant note que sept années après le début de la mise en œuvre du Communiqué Conjoint, plus de mille poursuites auraient été engagées par le système de justice militaire

⁵⁶ Frédéric Batumike était député provincial et chef de milice congolais reconnu coupable de crimes contre l'humanité pour avoir violé 39 enfants au Sud-Kivu entre 2013 et 2016.

⁵⁷ *Monitoring, Analysis and Reporting Arrangements* (MARA) en anglais, Arrangements de surveillance, d'analyse et de rapports en français.

congolais. Pour le répondant, sans aucun doute, « cela est corrélé à une réduction des crimes de VSC commis par les agents du secteur de la sécurité nationale congolaise. Il y a un signal qui a été envoyé, qui a un effet dissuasif ».

Bien que les répondants considèrent que les apports de leur travail sont nombreux, plusieurs limites sont identifiables. C'est ce que nous allons aborder dans la deuxième section.

SECTION 2. LIMITES ET DÉFIS

1. LIMITES À L'ATTEINTE OPTIMALE DES OBJECTIFS GÉNÉRAUX

Plusieurs limites et défis à l'atteinte optimale des objectifs du mandat sont ressortis des entrevues avec les répondants. Cela concerne tant le manque de ressources et de personnels au sein du Bureau du RSSG-VSC, la déconnexion des fonctionnaires entre le siège et le terrain, que l'absence d'une approche régionalisée des conflits.

1.1 Manque de ressources et de personnels

Tout d'abord, deux répondants sur six ont signalé un manque sérieux de moyens humains et financiers au sein du mandat afin d'éradiquer les VSC à travers le monde. Cela aurait plusieurs conséquences : pour Dominique, puisque le Bureau est petit et ses ressources économiques et humaines limitées, cela obligerait d'opérer des priorisations dans certains pays. Dans la même veine, comme mentionné plus haut par Sam, le manque de financement a déjà forcé par le passé l'Équipe d'Experts à mettre en pause son intervention en RDC. Enfin, selon Alex, ce manque de moyens empêcherait la réalisation du plein potentiel du Bureau. Selon le participant, tandis que l'éradication des VSC semblerait évoluer favorablement, le manque de ressources freinerait la réalisation de son plein potentiel.

Le Bureau est potentiellement à un tournant (...) sur la bonne trajectoire pour éradiquer ces crimes, mais il est aussi à un moment de vérité : soit nous nous engageons à le faire ou cessons de

prétendre que nous sommes en train de le faire. La situation que nous vivons au Bureau en est l'expression, une poignée de personnes s'occupant des problèmes de CRSV à travers le monde entier. (Alex)

Ce point de vue contredit la vision du RSSG-VSC présenté précédemment indiquant que les signalements étaient encore trop insuffisants, tant les victimes craignent les représailles. Nous pouvons nous demander si le mandat est réellement en train de parvenir à éradiquer ces crimes de la surface de la planète. De plus, d'après Alex, alors que le Bureau est alimenté par le budget ordinaire de l'organisation, les moyens financiers disponibles ne sont « même pas l'équivalent d'une demi-journée de fonctionnement du budget de la MONUSCO ». Alex semblerait ainsi remettre en question la ferme volonté des États membres du Conseil de sécurité à véritablement vouloir mettre fin à ces crimes, considérant que si tel était le cas, alors des ressources suffisantes seraient dédiées.

Ce problème ne semble pas être jugé comme si important par les États (...) puisque les choses vraiment importantes sont l'endroit où les États membres affectent des ressources suffisantes. (Alex)

Des activistes du NGO Working Group on Women, Peace and Security, ont également soulevé ce point lors d'une entrevue donnée en 2004, indiquant qu'un challenge principal rencontré lors du plaidoyer pour l'adoption de la résolution S/RES/1325 (2000) était « a strong resistance from member states to integrating gender/women into its daily considerations » (Cohn et al., 2004, p. 134). Nous pouvons nous demander si, malgré l'adoption de la dizaine de résolutions inhérentes à l'agenda Femmes, Paix et Sécurité, la volonté de faire vivre le mandat et de le pousser vers plus d'innovations sont des préoccupations majeures pour ce conseil *overbooké*. Rappelons que lors de l'adoption de la résolution S/RES/2467 (2019), les États-Unis ont menacé d'apposer le veto à l'adoption de la résolution, opposés à la reconnaissance de droits sexuels et reproductifs pour les femmes victimes de violences sexuelles liées aux conflits ; et que la Chine et la Russie se sont abstenues lors du vote pour adoption finale. Rappelons également que lors du débat général pour l'adoption de la résolution, la présence de deux Prix Nobel de la Paix et d'organisations de la société civile n'avait pas suffi à faire « plier » les États réfractaires aux innovations contenues dans la résolution. Par ces exemples on comprend que les États

membres du Conseil de sécurité ont créé un agenda sur les « Femmes, la Paix et la Sécurité » traitant des VSC, dont ils sont les seuls véritables maîtres. Ces dernières années, l'élection de nouveaux chefs d'État aurait contribué à orienter certains positionnements politiques, notamment au sein des membres permanents du Conseil, modifiant ainsi leur appétit pour certains agendas. Ces observations corroborent les remarques de Fresia (2009) tirées de l'expérience de l'auteur dans une autre agence onusienne, le Haut-Commissariat aux Réfugiés. Fresia (2009) note que les États ne respecteraient pas leurs engagements visant à établir et maintenir la paix internationale (Fresia, 2009, p. 187) et que de tels dilemmes génèrent des frustrations auprès des fonctionnaires (Fresia, 2009, p. 186). Ces frustrations sembleraient être généralisables aux membres du Bureau du RSSG-VSC, se sentant limités par la pure volonté des États membres du Conseil de sécurité.

Malgré le constat de revirements politiques au sein du Conseil de sécurité, notons que si l'agenda Femmes, Paix et Sécurité devenait réellement plus inclusif en matière de genre comme certains le voudraient (Trithart, 2020), alors des ressources supplémentaires seraient nécessaires afin de s'intéresser à ces victimes qui ne sont ni cisgenres ni hétéronormatives, mais faisant partie de minorités sexuelles. Dans une telle situation où les ressources seraient déjà insuffisantes, adoptant une vision à long terme, Alex considère que les États membres du Conseil de sécurité devraient choisir s'ils décident de « prendre le problème au sérieux » afin de permettre au mandat « d'aller aussi loin que possible, en termes de compréhension de cette question, de ce qui doit être fait » ou alors ils y mettent un terme. Toutefois, le répondant ne semble pas être convaincu que des ressources suffisantes seront dédiées au mandat. Selon lui, la mauvaise situation économique de l'ONU obligerait l'organisation onusienne à affronter ses propres problèmes. Or, pour le participant, l'ONU doit toujours faire face à de nouveaux défis mondiaux et les ressources pour y répondre doivent constamment être redivisées. Ce contexte de pandémie mondiale nous le rappelle quotidiennement. Cet extrait témoigne des difficultés que l'organisation doit gérer :

Ce moment de vérité coïncide avec d'autres vérités : austérité financière, crise budgétaire de l'ONU, (...) conflits, urgences environnementales, changement climatique, incendies de forêt, tremblements de terre, pandémies mondiales... qui ont également

un impact sur la destination des ressources versées par les pays...
si bien que les ressources doivent toujours être davantage réparties.
(Alex)

Enfin, le répondant, au regard de l'urgence de la situation, refuserait de baisser les bras et semblerait déterminé à trouver une solution, de manière à toujours faire avancer le mandat. Selon ce dernier, « le Bureau ne peut pas perdre le terrain qu'il a gagné (...), mais nous devons avoir le courage et dire la vérité aux puissants, dire la vérité aux États membres, sur ce qui est possible et ce qui ne l'est pas ». Au regard de l'idéal type wébérien de la bureaucratie et du devoir d'obéissance totale des fonctionnaires à la hiérarchie, on peut se demander si un tel « coup de poing sur la table » serait réellement envisageable de la part des équipes du Secrétariat ?

Toutefois, les limites du mandat perçues par les fonctionnaires ne s'arrêtent pas là.

1.2 Déconnexion entre le siège et les bénéficiaires

Les outils développés au sein du mandat du RSSG-VSC ont été présentés par les répondants dans un précédent chapitre. Toutefois, de façon atypique, le point de vue de Charlie remet en question l'efficacité de certains outils onusiens développés au siège et appliqués sur le terrain. Selon le répondant, « personne ne se soucie du Conseil de l'ONU si vous n'êtes pas à New York ou si vous n'analysez pas des documents sur le terrain ». Selon lui, il est primordial que les personnels onusiens aient une meilleure connaissance du fonctionnement du siège et du terrain et que la collaboration soit rehaussée. Pour le Charlie, en l'absence de cette double connaissance, les fonctionnaires du siège se retrouveraient en situation de déconnexion avec les réels besoins du terrain. Cet extrait de Charlie témoigne du besoin permanent de connexion entre le siège et le terrain :

Sans cet échange permanent (...) vous vivez dans une tour d'ivoire et le bureau a beaucoup souffert de cela : nous faisons beaucoup de rapports, résolutions (...) or il y a une grande déconnexion entre ce que nous pensons faire et ce qui se passe réellement. Ce manque de sensibilisation est très grand, et je ne pense pas que le poste de Conseiller.ère pour la Protection des Femmes avec une ou deux personnes dans un pays comble cette lacune. (Charlie)

Les propos de Charlie font écho aux travaux de Coicaud (2001) ; Fresia (2009) et Stefanov (2015) selon lesquels le siège est l'endroit où se font les rapports, la paperasse comme la nomment les auteurs. Charlie semblerait vouloir mettre en garde les lecteurs contre une forme de désensibilisation des fonctionnaires internationaux affectés au siège new-yorkais. Ses propos corroborent le point de vue d'un autre fonctionnaire de l'ONU à Vienne, au siège de l'Office des Nations Unies contre les drogues et le crime, indiquant que « quand on travaille dans les quartiers généraux on est un peu déconnecté de la réalité » (Stefanov, 2015, p. 42). La critique apportée par Charlie au faible nombre de Conseillers.ères en Protection des Femmes sur le terrain fait écho aux propos d'un autre répondant, Lou. Selon Lou, ces personnels, représentent très bien le mandat du RSSG-VSC sur le terrain et « ont le devoir de former les forces de sécurité du pays ainsi que les Casques bleus sur les VSC (...), mais quand une seule personne doit former les forces, assurer les relations avec le gouvernement, avec les entités des Nations Unies, etc. cela est physiquement impossible ». Ainsi, on peut se demander si les revendications de ces deux fonctionnaires sont prises en compte dans sa hiérarchie immédiate. Cela ne semblerait pas être le cas au regard de ce qui est officiellement inscrit dans le rapport annuel 2020 du Secrétaire général sur les VSC. Adopté par le SG et les membres du Conseil de sécurité, le rapport se borne à reconnaître que la présence, sur le terrain, de conseillères et de conseillers pour la protection des femmes chargés de mettre en place les dispositifs de suivi, d'analyse et de communication des informations en ce qui concerne les violences sexuelles liées aux conflits, a contribué à accroître la quantité et la qualité des informations. (Conseil de sécurité, 2020, p. 2)

D'après le Secrétaire général de l'organisation, le Bureau du RSSG-VSC et le Conseil de sécurité, le nombre de personnels déployés responsables de la protection des femmes semblerait suffisant. Ce désaccord avec l'approche du Conseil du sécurité n'est pas unique, un répondant plaidant pour une approche régionalisée des contextes de violences sexuelles liées aux conflits.

1.3 Approche régionale des contextes de violences sexuelles liées aux conflits

En marge des préoccupations précédentes soulevées par quelques répondants, Lou, considère qu'il serait souhaitable que l'approche des situations de violences sexuelles liées aux conflits à travers le monde soit régionalisée. Celle-ci n'existerait pas encore, mais permettrait de comprendre les dynamiques de violences sexuelles partagées par plusieurs pays voisins. En effet, pour le participant, bien que les conflits ne respectent pas les frontières, le Rapport annuel du Secrétaire général sur les VSC continuerait encore à se borner à une approche par pays. Sans cette approche régionale, note le répondant, « le conflit en RDC sera toujours aussi difficile à appréhender », le pays partageant des frontières avec le Rwanda, le Burundi, la République centrafricaine, l'Ouganda. D'après ce point de vue, une analyse régionale des conflits permettrait de mieux comprendre les *patterns* de violence afin de mieux les appréhender. Cette clé de lecture des conflits pourrait contribuer à l'éradication de ces crimes. Il n'a pas été indiqué par le répondant, si cette suggestion avait été discutée et soumise aux fonctionnaires de classe supérieure au sein du Bureau.

Intéressons-nous désormais aux limites mentionnées par les répondants en matière de prévention et d'éradication de ces crimes en RDC.

2. DÉFIS À L'EXÉCUTION DU MANDAT EN RDC

Bien que des exemples de succès significatifs aient été mentionnés par les répondants, des limites à la pleine réalisation des objectifs du mandat du RSSG-VSC en RDC subsisteraient selon les points de vue des participants à l'étude.

2.1 Prévention et lutte contre les violences sexuelles liées aux conflits

Tout d'abord, la majorité des répondants ont déploré que malgré dix années d'intervention du Bureau en RDC, les conflits soient toujours en cours, notamment à l'est du pays. Les violences sexuelles y seraient toujours très présentes. Ce point est notamment soutenu par Alex, selon qui

(...) la réalité sur le terrain, pour les civils, est assez catastrophique.
Le mandat a atteint ses buts et objectifs dans une certaine mesure,

mais la réalité qui prévaut pour les gens sur le terrain est toujours catastrophique, il faut donc faire davantage pour traduire le cadre normatif en prévention réelle sur le terrain. (Alex)

Le point de vue d'Alex est intéressant, en effet, il va à l'encontre de ce que semblait considérer le participant plus tôt. Le participant considérait que l'éradication des violences sexuelles liées aux conflits serait possiblement à un tournant. Toutefois, dans cet extrait, Alex dénonce la situation toujours catastrophique sur le terrain pour les civils qui subissent ces violences. De même, penser que la prévention et la lutte contre les violences sexuelles seraient des défis pour le bureau est tautologique tant c'est son but principal. Ainsi, on peut se demander si un tel procédé de langage ne dévoilerait pas que la portée du mandat est limitée en ce qui concerne ses capacités de prévention et de lutte contre ces crimes.

Ensuite, comme cela a été relevé par le Bureau Conjoint des Nations Unies aux Droits de l'Homme en RDC, la part de violences sexuelles imputables aux forces de sécurité congolaises aurait toutefois diminué. Le dernier rapport annuel du Secrétaire général sur les VSC (2020, p. 12) couvrant la période janvier-décembre 2019 fait état de 1409 cas, un chiffre en augmentation par rapport à l'année précédente. Parmi ces données, 995 crimes de VSC auraient été commis par les groupes armés tandis que 383 seraient imputables aux FARDC (soit une augmentation de 76 pourcents) et les 62 aux personnels de la PNC.

La persistance des violences sexuelles liées aux conflits à l'est du pays serait pour une large part liée à l'exploitation illégale des ressources en RDC, comme cela a été soulevé par Dominique.

2.2 Exploitation illégale des ressources naturelles en RDC

De manière atypique, Dominique a soulevé un point jusque-là inabordable par les répondants : la question de l'exploitation des ressources naturelles de la RDC et de son lien avec les violences sexuelles liées aux conflits dans le pays. D'après le participant, le problème de l'exploitation illégale n'est pas suffisamment discuté au sein du système

onusien. Pourtant, selon le répondant, ces minerais et leur exploitation illégale demeurerait «une source de conflit, un moteur du conflit». Dominique voit en l'exploitation légale de ces minerais une force de transformation pour la RDC, afin de sortir des conflits, puisque les revenus générés de l'exploitation légale pourraient être réinvestis dans les services de l'État congolais.

Tout cet argent disponible dans différentes industries pourrait revenir au gouvernement congolais. Ensuite, il pourrait être réinvesti dans les services, en fournissant la santé, l'éducation, l'emploi, qui pourrait vraiment transformer ce pays. (Dominique)

Par ces quelques mots, il semblerait que le répondant contrevienne à son devoir d'impartialité vis-à-vis des affaires politiques des États caractéristique de l'idéal type wébérien de la bureaucratie. Ainsi, on pourrait se demander si cette préoccupation du fonctionnaire pour les affaires politiques de ce pays ne serait pas finalement un moyen permettant d'éviter de tomber dans l'écueil de la désensibilisation soulevé par Charlie précédemment.

Même si Dominique est le seul participant à soulever cette préoccupation, comme nous l'avons mentionné plus tôt, le Conseil de sécurité en 2019⁵⁸ s'est saisi de la question indiquant être

«Conscient du lien qui existe entre les violences sexuelles en période de conflit et d'après conflit et le commerce illicite des ressources naturelles, appelées notamment « minerais de conflit » et reconnaissant en outre la nécessité pour les acteurs du secteur privé de garantir que les recettes tirées des matériaux achetés pour leurs processus de production ne servent pas à financer des groupes armés qui perpétuent un conflit et des violences sexuelles liées à des situations de conflit et d'après conflit.» (Conseil de sécurité, 2019A, p. 3)

Par ailleurs, selon le participant, des signes encourageants sembleraient avoir été montrés de la part du gouvernement congolais qui a indiqué dans l'addendum au Communiqué conjoint signé en 2019 avec le RSSG-VSC s'engager à assurer l'exploitation légale et la traçabilité des minerais dans le cadre d'une législation pertinente (United Nations Office

⁵⁸ Résolution du Conseil de sécurité S/RES/2467 (2019).

of the Special Representative of the Secretary-General on Sexual Violence In Conflict, 2019, p. 3).

Enfin, une autre limite importante a été mise en avant par quelques répondants, celle de l'imprécision des données issues du terrain.

2.3 Imprécision des données issues du terrain

En sus de déplorer la persistance de ces violences en RDC, selon Claude, le Bureau, dans le cadre du mandat du RSSG-VSC, doit encore travailler à fournir des données toujours plus proches de la situation actuelle des VSC. Cela semblerait être en contradiction avec le point de vue de Lou, qui indiquait dans le chapitre précédent que le rapport annuel du Secrétaire général n'avait pas vocation à faire état de tous les cas de VSC. Selon Claude, il faut remédier au fait que le MARA⁵⁹ et GBVIMS⁶⁰ présentent des données si différentes. Selon le point de vue du participant, il faudrait « aligner les mécanismes de *reporting* en place et montrer qu'il existe une synergie entre le MARA et GBVIMS afin de se rapprocher le plus possible de la situation réelle. (...) L'écart est trop important actuellement ». Encore une fois, cette vision des données diffère de celle présentée par Lou, selon qui, les deux mécanismes présentent simplement différents types de données sur les tendances de VSC. Claude porte un regard différent sur ces outils qu'il faudrait continuer à affiner et parfaire selon son point de vue.

Conclusion :

Ce chapitre a permis de présenter différents points de vue de répondants à propos des succès et limites à l'exécution du mandat à travers le monde et en RDC spécifiquement. De manière quasi unanime, les répondants ont reconnu le leadership du mandat au sein du système onusien en ce qui concerne la coordination des efforts visant à mettre un terme à ces crimes. Toutefois, une majorité a aussi déploré le manque de moyens humains et

⁵⁹ *Monitoring, Analysis and Reporting Arrangements* (MARA) en anglais, Arrangements de surveillance, d'analyse et de rapports en français.

⁶⁰ Système de Gestion des Informations sur les Violences Basées sur le Genre en français.

financiers dédiés au Bureau du RSSG-VSC pour atteindre ses objectifs, remettant en question la volonté des États membres d'éradiquer ces crimes. De manière plus marginale et isolée, certains répondants ont proposé des pistes d'analyses nouvelles du conflit congolais où les violences sexuelles persistent. Ces participants ont alors appelé à une approche régionale des conflits et à ce que la question de l'exploitation légale des ressources du pays soit franchement soulevée par les États membres de l'ONU. Ce manque de prise de décisions efficaces de la part des membres du Conseil semblerait être une source de frustration ou de préoccupation pour certains fonctionnaires. Rappelons que les fonctionnaires sont pourtant censés être impartiaux en ce qui concerne les questions politiques. Enfin, un répondant, en opposition avec son collègue a noté la nécessité d'harmoniser les données disponibles sur les tendances de violences sexuelles dans le pays de manière à obtenir des données toujours plus proches de la réalité.

CONCLUSION

Basée sur des entrevues semi-directives, cette étude porte sur le travail réalisé par les fonctionnaires internationaux du Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU en charge des violences sexuelles liées aux conflits (RSSG-VSC) en RDC. Cette étude a été analysée sous le prisme de l'idéal type wébérien de la bureaucratie selon lequel les membres d'une telle direction administrative n'obéiraient qu'aux devoirs de leur charge et seraient soumis à une discipline administrative ainsi qu'à des contrôles rigoureux et homogènes. Selon cette approche, le fonctionnaire de l'administration est censé être impartial, effectuant son travail de manière impersonnelle. Il serait ainsi recruté sur la base d'une qualification professionnelle — attestée par des diplômes — par la hiérarchie et tenue de fidélité envers sa fonction. Rappelons qu'au sein du système de l'Organisation des Nations Unies, les États membres du Conseil de sécurité adoptent des résolutions qui ont de droit une véritable force exécutoire en vue d'établir et maintenir la paix et la sécurité internationale. Le Secrétaire général de l'organisation est chargé pour sa part de mettre en œuvre ces décisions grâce à son personnel recruté au sein du Secrétariat, organe composé de départements et bureaux aux expertises différentes avec pour principal défi d'assurer la cohésion de son action. C'est au sein du Secrétariat onusien que se trouve le Bureau du RSSG-VSC, chargé de mettre en œuvre le mandat de ce haut représentant. Pour ce faire, des fonctionnaires de différents grades sont à l'œuvre.

Ainsi, cette étude sur le travail des fonctionnaires du Bureau du RSSG-VSC avait trois objectifs. Le premier était de reconstruire l'histoire du Bureau, en lien avec son travail en RDC. Le deuxième visait à comprendre le travail réalisé par les fonctionnaires du Bureau en RDC. Il était question d'en savoir plus sur les objectifs, les missions et moyens utilisés par les fonctionnaires dans l'exercice de leur travail. Enfin, le troisième objectif était d'identifier la portée de l'action du Bureau du RSSG-VSC en RDC. Pour se faire, une méthodologie qualitative a été privilégiée. Des entrevues d'environ soixante minutes ont été réalisées avec six fonctionnaires internationaux du Bureau du RSSG-VSC posté à New York. Au regard de la littérature, on peut considérer que ce type de répondants correspond à une élite. Une élite représente un groupe minoritaire de personnes ayant, dans une société, une place éminente due à certaines qualités valorisées socialement (Dictionnaire Larousse, s. d.). En effet, d'après mon expérience, les agents rencontrés au siège de l'Organisation

des Nations Unies forment un groupe de fonctionnaires internationaux, spécialement nommés et recrutés par contrat par l'organisation pour travailler à mettre fin aux violences sexuelles liées aux conflits. Cette caractéristique de la nomination des fonctionnaires suivant leurs compétences est caractéristique de l'approche wébérienne de la bureaucratie. Plusieurs de ces répondants occupent une position élevée dans la hiérarchie pyramidale onusienne.

Tandis que pour Bizeul (1998, p. 751), la qualité des informations tirées des entrevues dépend pour une large part de la nature des relations ayant permis leur obtention, nous pouvons conclure que l'accès initial à ces six participants a été aisé. En effet je réalisais à l'époque un stage de six mois dans ce Bureau et ai pu tisser de bonnes relations avec ces derniers. Aussi, j'ai eu le temps de discuter de mon projet de recherche avec mes anciens collègues et leur ai adressé une lettre officielle de sollicitation ainsi qu'un formulaire d'information et de consentement. Ma stratégie a été de cibler les agents qui seraient le plus à même de me parler de leur travail avec le gouvernement de la RDC. J'ai conscience de l'opportunité unique que j'ai eue, du fait de ma position de stagiaire, car négocier l'accès aux élites est un enjeu crucial dans une recherche qualitative (Welch et al., s. d., p.9). Malgré cette proximité et familiarité, deux entretiens n'ont pas pu être réalisés par manque de disponibilité des fonctionnaires. Ainsi, non seulement un faible nombre d'entrevues (six) a été réalisé, mais nous avons dû respecter le créneau alloué d'une heure. Un tel travail sur des élites peut conduire, selon Welch et al. (s. d., p. 9) à sélectionner un échantillon peu représentatif, car trop réduit :

Because access to elites is often restricted, researchers commonly find they need to approach interview subjects well in advance and in a formal way, deal with problems of incomplete and possibly unrepresentative samples (...). (Welch et al., s. d., p. 9)

Toutefois, notons que ce risque a été dépassé. Même si notre étude porte sur six personnes seulement, l'échantillon sélectionné est très représentatif. Rappelons que le Bureau du RSSG-VSC, toutes entités confondues, compte moins d'une vingtaine de personnes. Parmi eux, moins d'une dizaine travaille sur la situation des violences sexuelles en République démocratique du Congo.

Ensuite, afin de mener cette étude à bien, il a été impératif de sortir de mon rôle de stagiaire pour endosser celui de chercheur. Cela a été un vrai défi : j'ai eu à établir une distance avec tout ce que je savais déjà sur le travail quotidien des participants, de tout ce que j'avais pu entendre lors des réunions diverses. De plus, il était relativement intimidant de m'entretenir individuellement avec certains répondants, à cause du lien hiérarchique que j'entretenais comme stagiaire. De plus, en tant qu'intervieweur, j'avais conscience que je ne devais pas abuser de leur temps, puisque je les savais très occupés. Un cadre du Bureau m'avait aussi demandé de ne pas trop les monopoliser et de respecter leurs disponibilités. Je devais alors leur donner le sentiment que cette entrevue était absolument utile et recueillir leur confiance. Il avait été strictement convenu avec les cadres du Bureau que les discussions engagées ne seraient pas politiques (*political issues*), mais porteraient sur des questions techniques (*technical issues*). Cette précaution nous rappelle le devoir d'impartialité et de neutralité qui incomberait au fonctionnaire comme l'indique Max Weber avec son idéal type de la bureaucratie. Tenir compte de cette précaution dans la construction des entrevues était un défi tant le mandat du RSSG-VSC et le travail effectué par les entités de ce Bureau sont politiques et conditionnés par les volontés des États.

De plus, lors d'entrevues avec des répondants occupant des postes à haute responsabilité dans le système onusien, j'ai pu ressentir leur aisance à parler — en termes non politiques — de leur travail et des actions menées sous leur leadership. Cela était très descriptif. Mon ressenti se rapprocherait alors de l'analyse de Welch et al. (s. d., p. 11) insistant sur le fait que les élites sont des communicants aguerris ayant l'habitude de s'entretenir publiquement sur certains sujets, et ce devant une pluralité d'audiences :

(...) they are “professional communicators” used to addressing a wide range of audiences and developing elaborate and persuasive arguments; they are used to taking command and being deferred to; and they are confident that their opinions are deserving of attention and respect.
(Welch et al. s. d., p. 11)

La langue de communication, anglais ou français influençait aussi mon sentiment de confiance dans les entrevues. Parfois, il m'était plus difficile de formuler mes questions en anglais qu'en français afin d'atteindre le même niveau de précision. En sus, afin de garantir la confidentialité des participants, il a été convenu de les renommer par des prénoms non genrés et d'effacer toutes les informations qui permettraient de les identifier. Cela a pour

conséquence que des éléments fort utiles à l'analyse ont été volontairement délaissés. Par ailleurs, mon expérience de stagiaire m'a également obligée à faire preuve de discrétion et de confidentialité (Nations Unies Carrières, 2020). Conformément à mon statut de stagiaire et à mes obligations, j'ai dû m'abstenir de mentionner et analyser certaines données tirées de ma propre expérience afin de me baser sur les récits des répondants.

Enfin, de manière générale, il est possible de conclure que ce travail répond aux objectifs initialement fixés. Tout d'abord, l'historicité du mandat a été présentée en détail par un répondant en particulier. D'autres répondants ont confirmé certains points abordés. En effet, la création du mandat aurait été préméditée : malgré plusieurs résolutions du Conseil de sécurité et appels à la cessation de ces violences, la perpétration de ces crimes perdurait. Ainsi, le mandat du Représentant spécial du Secrétaire général pour les Enfants et les conflits armés aurait permis, grâce à un travail de plaidoyer combiné avec les appels de la communauté internationale, à la création du mandat du Représentant spécial du Secrétaire général pour les violences sexuelles liées aux conflits. Le fait que le savoir portant sur l'histoire de la création du mandat serait détenu par un fonctionnaire laisse à penser que celui-ci serait aussi la base des autres répondants sur ce point. En d'autres termes, la mémoire du Bureau semblerait reposer sur un petit nombre de fonctionnaires, qui la transmet aux nouveaux agents. À la différence du savoir relatif à la stratégie de création du Bureau, tous les répondants portent un grand intérêt aux résolutions du Conseil de sécurité fondatrices du mandat et sur lesquelles ils basent leur travail. Malgré une telle observation, il est important de souligner que l'apport de la société civile dans la définition de l'agenda Femmes, Paix et Sécurité et donc du mandat contre les violences sexuelles liées aux conflits n'a jamais été mentionné par les répondants. Pourtant plusieurs chercheurs comme Cohn et al. (2004), Tickner & True (2018) ou encore Pratt & Richter-Devroe (2011) présentent l'investissement de ces organisations de femmes et leur plaidoyer depuis plusieurs décennies. Leurs efforts auraient contribué à la naissance de l'agenda.

Ensuite, à nouveau, les répondants collectivement ont présenté les objectifs, missions et moyens structurant le mandat tout en se basant sur les travaux du Conseil de sécurité. Les objectifs du mandat présentés par les fonctionnaires interrogés seraient de mettre fin aux violences sexuelles liées aux conflits à travers le monde en contribuant à

libérer la parole des victimes, assurer leur réintégration dans les communautés, comblant les lacunes et renforçant les connaissances sur ces crimes. Cet effort serait critiqué par des auteurs comme Baldwin et al. (2020) ou Trithart (2020). Selon eux l'agenda Femmes, Paix et Sécurité exclurait une large part des victimes de violences sexuelles liées aux conflits à cause de leur identité sexuelle, identité de genre et caractéristiques sexuelles. L'agenda se limiterait surtout aux femmes et filles, se préoccuperait moins des victimes hommes et garçons et pas du tout des personnes gays, lesbiennes, bisexuelles, transgenres et intersexes. Ces derniers n'auraient jamais été mentionnés dans les résolutions du Conseil de sécurité même les plus récentes ce qui en ferait un agenda hétéronormatif et cisnormatif se limitant aux femmes et hommes, filles et garçons.. Pour ces auteurs, il serait souhaitable que l'agenda prenne le nom « Genre, Paix et Sécurité ».

Il ressort des entrevues que les participants à l'étude partagent les objectifs énoncés par les cadres du Bureau. Se faisant, la vision de leur travail au sein du Bureau semblerait elle aussi unanimement partagée. De manière générale, les fonctionnaires ont soulevé le rôle qu'ils joueraient dans la coordination de l'action du système onusien contre les violences sexuelles liées aux conflits. En ce qui concerne les moyens dont ils disposent, les entrevues font ressortir qu'il existerait une différence quant aux financements des entités du Bureau : le réseau multiagences UN Action et l'Équipe d'experts fonctionneraient sur dons des États membres de l'ONU, tandis que l'Équipe programme quant à elle bénéficierait de fonds réguliers du Secrétariat. Les participants ont aussi souligné que les financements volontaires d'États membres reçus par l'Équipe d'experts et UN Action pouvaient menacer la pérennité de certains programmes sur le terrain. On pourrait également se demander si ces dons ne risqueraient pas de menacer l'intégrité des programmes mis en place par UN Action et l'Équipe d'experts ainsi que l'impartialité des fonctionnaires.

De plus, en ce qui concerne la réponse aux attentes formulées dans les différentes résolutions du Conseil de sécurité formant le bloc Femmes, Paix et Sécurité, les cadres du Bureau indiquent avoir mis sur pieds différentes stratégies afin de favoriser l'implication des gouvernements confrontés aux VSC. Dans ce domaine, le respect de la souveraineté des États serait fondamental pour les répondants. En effet, les équipes du Bureau (dont le Représentant spécial du Secrétaire général) n'interviendraient sur le terrain que sur

sollicitations des gouvernements afin de les soutenir dans l'application des résolutions adoptées au Conseil de sécurité sur le sujet. Cela fait référence au principe de non-ingérence dans les affaires des États, base du droit international. En raison de ce principe de non-ingérence, la marge de manœuvre des fonctionnaires serait relativement faible en cas d'échec des négociations. Rappelons que les résolutions du Conseil de sécurité, comme indiqué plutôt, proviennent de la volonté de cinq États membres du Conseil de sécurité (États-Unis, Grande-Bretagne, France, Chine et Russie) et de onze autres États élus. Ainsi, le contenu des résolutions peut être plus ou moins ambitieux en termes de prévention et de lutte contre ces crimes. D'après les comptes rendus de séances du Conseil de sécurité ou les explications de vote de l'ambassadeur Delattre (2019), les États-Unis, la Chine et la Russie, à plusieurs reprises ces dernières années, auraient contribué à restreindre certaines avancées de l'agenda Femmes, Paix, Sécurité duquel relève la naissance du Bureau du RSSG-VSC. Les répondants notent que pour contrer ces situations, la capacité de plaider de haut niveau du Représentant spécial, serait primordiale : elle permettrait d'engager des dialogues avec des gouvernements et de donner plus de visibilité aux organisations de société civile. Selon les répondants, comme cela aurait été le cas lors d'une visite officielle du RSSG-VSC en RDC en 2019, ce haut fonctionnaire aurait pu amener les responsables politiques congolais à rencontrer les organisations de femmes de l'est du pays afin de prendre connaissance de leurs revendications et de leur existence.

Enfin, tous les participants à l'étude justifient l'intérêt primaire du mandat pour la situation des violences sexuelles en RDC : c'est l'un des plus longs conflits africains bénéficiant d'une forte médiatisation et de nombreuses informations disponibles en plus d'une présence onusienne ancrée. Face à une telle concordance de points de vue des répondants, on pourrait se demander si cela ne serait pas caractéristique de l'uniformisation de la pensée des fonctionnaires internationaux quant à leur travail. Cela pourrait laisser penser que c'est une conséquence immédiate de cette organisation bureaucratique décrite par Max Weber. En effet, dans un tel modèle organisationnel, les fonctionnaires seraient ainsi tenus par le respect de règles et procédures fixes, auraient le devoir d'être impartiaux et obéissants à la hiérarchie. In fine, cela pourrait laisser penser que l'on attend des fonctionnaires onusiens qu'ils soient de bons exécutants. En d'autres termes, ces

fonctionnaires ne représenteraient-ils pas ce que l'institution attend d'eux comme le soutiennent Welch et al. (s. d., p. 12-13) ? En effet, selon les auteurs,

elites so often are responsible for representing and maintaining particular organizational policies and objectives, they may be guarded and trite in their responses (...) Instead of answering questions honestly, they may retreat into quoting policy documents and mission statements. (Welch et al. s. d., p. 12-13)

De plus, les travaux de Pekarek Doehler (1993, p. 85) mettent en évidence que dans nos interactions quotidiennes, les points de vue exprimés peuvent être personnels tandis que d'autres seraient guidés par l'institution que nous représentons. En conséquence, ces différents points de vue pourraient même entrer en confrontation :

dans toute situation, il y a 'celui (ceux) qui parle(nt)' et 'ceux au nom de quoi il(s) parle(nt)' (...) Au travers du discours d'un seul producteur, plusieurs 'voix sociales' peuvent s'exprimer, plusieurs rôles peuvent se superposer, dialoguer, ou entrer en compétition. (Pekarek Doehler, 1993, p. 85)

Au regard de cette citation, il semblerait alors légitime de se demander si les points de vue exprimés par les participants étaient véritablement les leurs ou ceux de l'institution.

Toutefois, les points de vue des répondants divergent un peu plus lorsqu'ils abordent le thème de la portée des actions du Bureau. Bien que de nombreux points communs émergent des entrevues avec les participants, des critiques plus personnelles apparaissent. En effet, plusieurs s'accordent sur la pertinence d'un tel Bureau. Celui-ci fournirait un travail utile qui nécessite d'être poursuivi afin de contribuer à l'éradication des VSC, libérer la parole des victimes, assurer la justice, les réparations. En revanche, comme le note un répondant, malgré ces avancées, les violences sexuelles sont encore nombreuses à travers le monde, comme en RDC, où ces crimes sont encore perpétrés.

De plus, selon certains répondants, les ressources humaines et économiques allouées au Bureau devraient être réévaluées. Comme relaté, la charge de travail serait titanesque puisqu'une petite vingtaine de fonctionnaires seulement seraient responsables des situations de VSC à travers le monde. Un autre répondant a quant à lui souligné la déconnexion des élites du siège avec les équipes-pays postées sur le terrain. Il est

intéressant de noter que ces mêmes limites ont également été soulevées dans l'étude de Stefanov (2015) portant sur l'Office des Nations Unies contre les drogues et le crime à Vienne. Ainsi, pouvons-nous conclure que ces problèmes sont finalement communs au fonctionnement de bon nombre d'entités onusiennes ? Enfin, un participant a questionné le manque de Conseillers.ères en protection des femmes sur le terrain, qui agirait comme lien entre le Bureau et la mission de paix. Un autre répondant a dénoncé le délaissement de la question de l'exploitation illégale des ressources pour régler le conflit en République démocratique du Congo, par le Conseil de sécurité. De manière générale, l'effort de réflexion réalisé par les six fonctionnaires a permis de soulever différents points. Ce faisant, certains semblent avoir fait le choix de transgresser l'obligation d'impartialité qui leur incomberait. Avant de clore ce point, il pourrait être intéressant de se renseigner dans le cadre d'une recherche complémentaire ultérieure, sur l'existence d'une feuille de route au sein du mandat qui identifierait pour chaque acteur des objectifs stratégiques et des indicateurs clés dans le temps. Cela permettrait de voir les avancées du mandat et si de telles suggestions sont véritablement prises en compte par les cadres fonctionnaires du Secrétariat et dans une autre mesure par les États. En effet, cela pourrait prendre du temps puisqu'au regard de l'approche wébérienne de la bureaucratie, un fonctionnaire qui l'on pourrait qualifier de « subalterne », pour faire cheminer sa suggestion, semblerait devoir convaincre les autres fonctionnaires de grade supérieur comme le RSSG-SVC, ou le Secrétaire général de l'organisation. Ensuite, ces hauts-fonctionnaires du Secrétariat auraient à convaincre les États membres du Conseil de sécurité.

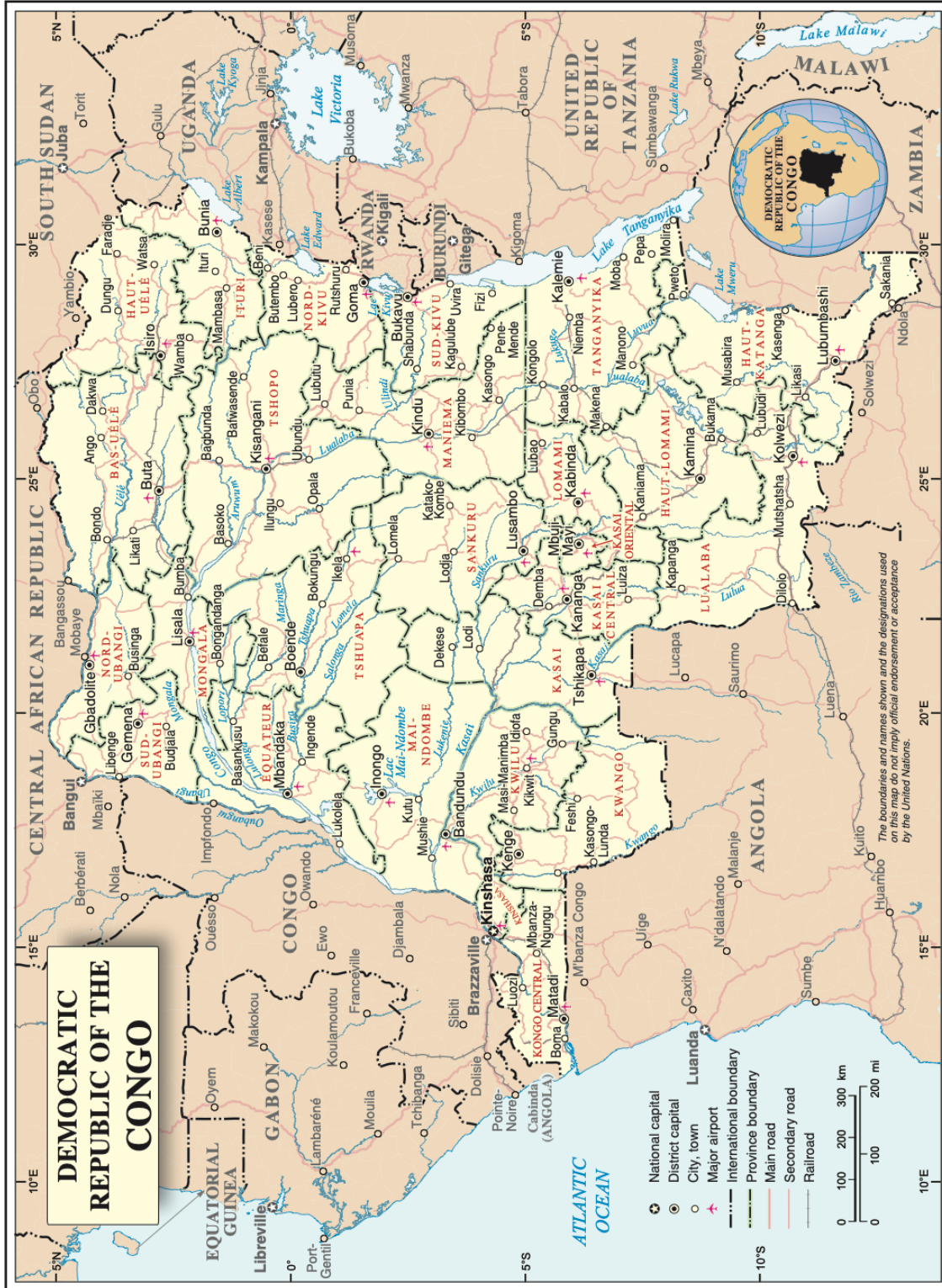
En résumé, ce projet de recherche novateur contribue à offrir une meilleure connaissance des logiques inhérentes à la création du Bureau et le travail de certains fonctionnaires du Bureau du RSSG-VSC basé à New York. En effet, la littérature s'est souvent intéressée aux travaux du Conseil de sécurité et à leur mise en place par les entités onusiennes, mentionnant relativement peu le travail fourni par ce Bureau spécifiquement. Les travaux portant sur les violences sexuelles liées aux conflits traitent quant à eux des causes inhérentes à la violence sexuelle, ses conséquences et des pistes de solutions pour prévenir et lutter contre ces crimes. Il a aussi été constaté que de manière plus générale, rares sont les travaux axés sur les points de vue des fonctionnaires de l'ONU. Les travaux

de Fresia (2009) et Stefanov (2015) susmentionnés sont les deux seuls auxquels j'ai eu accès au cours de mes recherches. Lors de la réalisation de cette étude, aucun travail de recherche ne portait spécifiquement sur l'exposition de points de vue de fonctionnaires du Bureau du RSSG-VSC. L'apport d'une telle étude réside ainsi dans la compréhension du travail mené par le Bureau. Notons toutefois que ce Bureau onusien ne représente qu'une partie du paysage de la prévention et la lutte contre les violences sexuelles liées aux conflits à travers le monde. Si un tel travail avait été réalisé dans d'autres structures engagées dans la prévention et la lutte contre les violences sexuelles (telles que des organisations non gouvernementales, gouvernementales, associatives) alors cela pourrait favoriser les collaborations de ces entités. En apportant plus de clarté dans les activités des acteurs engagés dans ces luttes, les divers acteurs pourraient davantage se connaître et travailler ensemble, créer des ponts et bonifier leur travail de terrain. Cela reviendrait à lutter contre le travail réalisé en silos.

In fine, notons qu'une limite majeure à ce travail est le fait de ne pas avoir pu avoir accès aux non-dits, à la pratique informelle des Nations Unies et d'assurer la franchise totale des participants. Par la suite, dans une future recherche il serait intéressant de réaliser une nouvelle étude évaluative du mandat. En effet, il serait intéressant d'identifier les nouveaux objectifs stratégiques du mandat, de constater si le financement de ses activités a été suffisant. Il faudra aussi faire un point sur la situation des violences sexuelles liées aux conflits à travers le monde et voir si un lien existe entre les efforts déployés par le Bureau et la tendance des VSC. Il pourrait ainsi être intéressant d'articuler cette potentielle recherche en se basant sur des indicateurs, en demandant s'il existe un plan de travail annuel de défini par exemple. De telles études, combinées à l'analyse des positions politiques des États du Conseil de sécurité seraient pertinentes. En effet, nous avons vu que ces prises de position sur l'agenda « Femmes, la Paix et la Sécurité » au Conseil de sécurité variaient. Enfin, il faudrait aussi comparer les points de vue des agents de terrain à ceux des agents présents à New York. Une telle étude permettra d'obtenir une vision plus complète du tableau de la prévention et la lutte contre les violences sexuelles liées aux conflits.

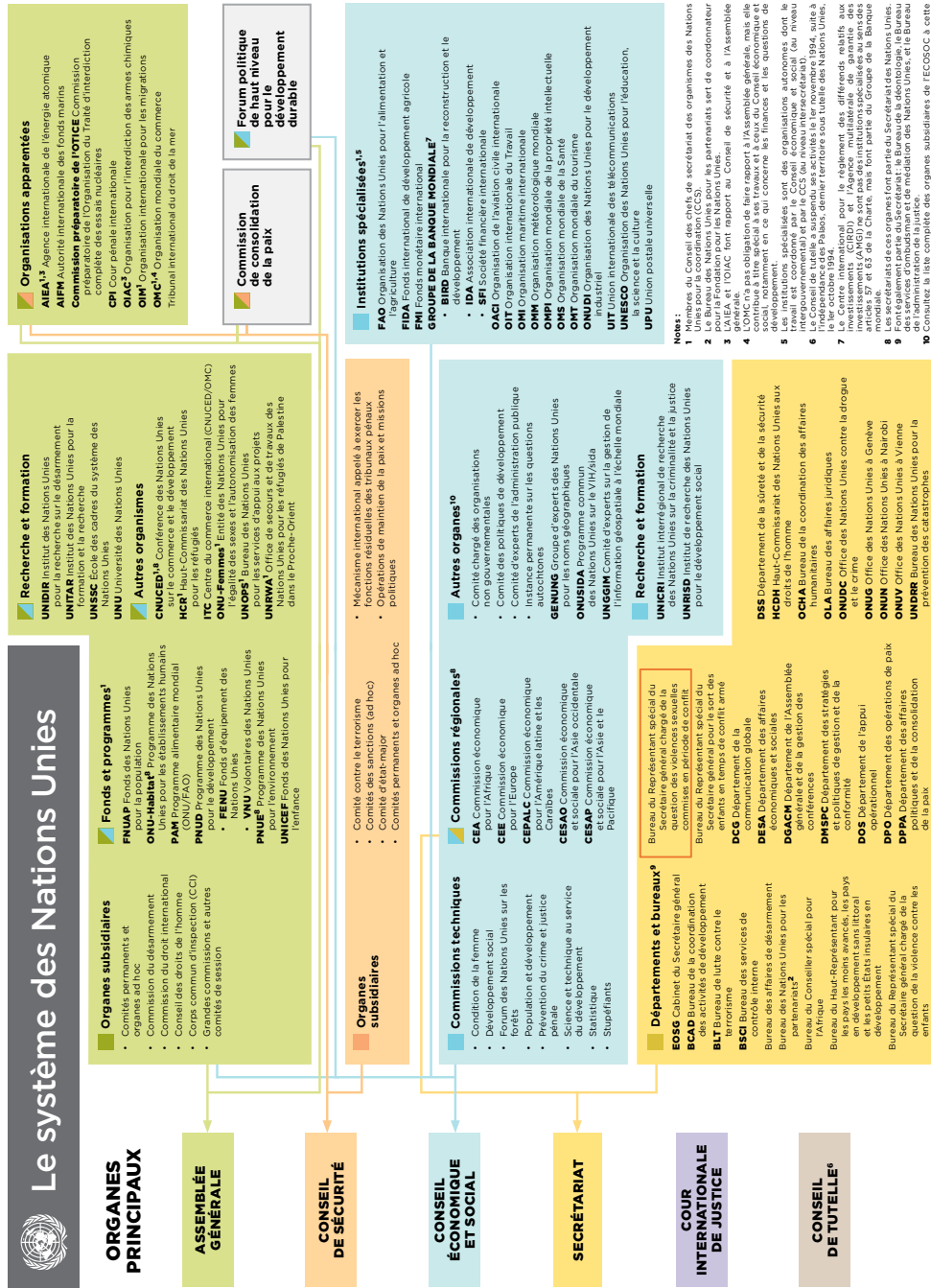
ANNEXES

ANNEXE 1 : Carte de la République démocratique du Congo



Office of Information and Communications Technology
Geospatial Information Section

ANNEXE 2 : Système de l'Organisation des Nations Unies



© Nations Unies, 2019. Tous droits réservés.

Publié par les Nations Unies Département de la communication globale 19-00073 — juillet 2019

ANNEXE 3 : Courrier de sollicitation des participants à l'étude

Morgane Greco



*A l'attention de (Nom),
(Titre)*

A New York, le (date)

OBJET : Sollicitation pour participer à un entretien dans le cadre d'un mémoire de recherche

Chère / cher (Nom), (Titre),

Dans le cadre de mon mémoire de recherche dédié aux violences sexuelles liées au conflit et au regard de votre expérience tant au Bureau du Représentant spécial de Secrétaire général sur la question des violences sexuelles liées aux conflits qu'en République démocratique du Congo, j'aimerais vous proposer de participer à un entretien.

Cette recherche intitulée « *Le travail des fonctionnaires internationaux du Bureau du Représentant Spécial du Secrétaire général de l'ONU sur la question des violences sexuelles liées au conflit en République démocratique du Congo* » vise à comprendre votre travail au sein du Bureau en matière de lutte contre les violences sexuelles liées au conflit en République démocratique du Congo.

Cette recherche est guidée par trois objectifs spécifiques. Le premier sera de reconstruire l'histoire du Bureau en lien avec son travail en République démocratique du Congo. De plus, il sera question d'en savoir plus sur le travail réalisé par les fonctionnaires du Bureau en République démocratique du Congo, en se focalisant sur les objectifs, missions et moyens utilisés. Enfin, l'objectif final sera d'identifier la portée de l'action de votre Bureau en République démocratique du Congo.

La discussion s'articulera autour des thèmes présentés dans le paragraphe précédent. Cet entretien sera réalisé dans la langue de votre choix, en Français ou en Anglais et ne devrait pas dépasser les quarante-cinq minutes.

Je vous remercie pour l'attention portée à cette sollicitation et vous serais reconnaissante de bien vouloir d'indiquer votre intérêt ou non, à participer à cette recherche,

Bien respectueusement,

M. Greco

ANNEXE 4 : Formulaire d'information et de consentement

Projet « Travail du Bureau du RSSG-VSLC en RDC. »
Morgane Greco

Formulaire d'information et de consentement
Formulaire pour les adultes



FORMULAIRE D'INFORMATION ET DE CONSENTEMENT

« Le travail des fonctionnaires internationaux du Bureau du Représentant Spécial du Secrétaire général de l'ONU en matière de violences sexuelles liées au conflit en République démocratique du Congo »

Chercheuse étudiante : Morgane Greco, étudiante à la maîtrise, Département d'études internationales, Université de Montréal

Directeur de recherche : Mylène Jaccoud, professeure titulaire, École de criminologie, Université de Montréal

Vous êtes invité.e à participer à un projet de recherche. Avant d'accepter, veuillez prendre le temps de lire ce document présentant les conditions de participation au projet. N'hésitez pas à poser toutes les questions que vous jugerez utiles à la personne qui vous présente ce document.

A) RENSEIGNEMENTS AUX PARTICIPANTS

1. Objectifs de la recherche

Ce projet vise à mieux comprendre le travail des fonctionnaires internationaux au sein du Bureau du Représentant Spécial du Secrétaire général de l'ONU en matière de violences sexuelles liées au conflit en République démocratique du Congo pour contrer ces crimes. Neuf personnes sont pressenties pour participer à cette recherche.

2. Participation à la recherche

Votre participation consiste à répondre à quelques questions dans le cadre d'un entretien sur votre expérience de travail au sein du Bureau du Représentant Spécial du Secrétaire général sur la Violence Sexuelle liée aux Conflits. Il sera question d'en savoir plus sur l'histoire du Bureau du RSSG-VSLC, en lien avec son travail en RDC, d'identifier les objectifs et missions du Bureau en RDC, d'explorer les moyens mis en œuvre par les fonctionnaires internationaux pour parvenir à la réalisation de sa mission en RDC et enfin identifier la portée de l'action de ce Bureau en RDC. Cette entrevue sera enregistrée, avec votre autorisation, sur support audio afin d'en faciliter ensuite la transcription et devrait durer environ 60 minutes. Le lieu et le moment de l'entrevue seront déterminés avec l'intervieweur, selon vos disponibilités.

3. Risques et inconvénients

Vous pourrez à tout moment refuser de répondre à une question ou même mettre fin à l'entrevue et ce, de manière à respecter le serment prêté par les fonctionnaires internationaux de l'Organisation des Nations Unies. Il est important de noter qu'au regard du faible nombre de fonctionnaires internationaux travaillant au Bureau du RSSG-VSLC, un risque de réidentification existe pour le participant.

4. Avantages et bénéfices

Il n'y a pas d'avantage particulier à participer à ce projet. Vous contribuerez cependant à une meilleure compréhension des outils et actions entreprises par le Représentant Spécial du Secrétaire général de l'ONU en matière de violences sexuelles liées au conflit en République démocratique du Congo pour mettre fin à ces crimes.

Ce projet a été approuvé par le Comité d'éthique de la recherche en arts et humanités de l'Université de Montréal.
Projet no CERAH-2020-008-D

Page 1 sur 3



5. Confidentialité

L'anonymat et la confidentialité seront respectés : toute information susceptible de vous identifier (nom, âge, formation, parcours de vie, lieu de la mission...) sera exclue de la publication du mémoire de manière à ce qu'en aucun cas les extraits d'entretien retenus dans mon analyse compromettent le respect de l'anonymat et de la confidentialité. Vos données seront codées sous une formule alphanumérique au stade de l'exploitation des données issues des entretiens. De plus, une version de l'analyse du discours vous sera soumise afin d'en assurer le strict respect.

6. Compensation

Aucune compensation n'est prévue pour cet entretien.

7. Droit de retrait

Votre participation à ce projet est entièrement volontaire et vous pouvez à tout moment vous retirer de la recherche sur simple avis verbal et sans avoir à justifier votre décision, sans conséquence pour vous. À votre demande, tous les renseignements qui vous concernent pourront aussi être détruits. Pour se faire vos données seront codées. Cependant, après le déclenchement du processus de publication, il sera impossible de détruire les analyses et les résultats portant sur vos données.

B) CONSENTEMENT

Déclaration du participant

- Je comprends que je peux prendre mon temps pour réfléchir avant de donner mon accord ou non à participer à la recherche.
- Je peux poser des questions à l'équipe de recherche et exiger des réponses satisfaisantes.
- Je comprends qu'en participant à ce projet de recherche, je ne renonce à aucun de mes droits ni ne dégage les chercheurs de leurs responsabilités.
- J'ai pris connaissance du présent formulaire d'information et de consentement et j'accepte de participer au projet de recherche.
- J'accepte que l'entretien soit enregistré sur support audio : oui [] non []
- J'aimerais recevoir un résumé des résultats de ce projet de recherche : oui [] non [] à l'adresse courriel suivante : _____

Signature du participant : _____ Date : _____

Nom : _____ Prénom : _____

Engagement du chercheur

J'ai expliqué au participant les conditions de participation au projet de recherche. J'ai répondu au meilleur de ma connaissance aux questions posées et je me suis assurée de la compréhension du participant. Je m'engage, avec l'équipe de recherche, à respecter ce qui a été convenu au présent formulaire d'information et de consentement.

Signature de la chercheuse : _____ Date : _____
(ou de son représentant)

Nom : _____ Prénom : _____

Pour toute question relative à l'étude, ou pour vous retirer de la recherche, veuillez communiquer avec Morgane Greco à l'adresse courriel .

Pour toute préoccupation sur vos droits ou sur les responsabilités des chercheurs concernant votre participation à ce projet, vous pouvez contacter le Comité d'éthique de la recherche en arts et en humanités par courriel à l'adresse ou encore consulter le site Web <http://recherche.umontreal.ca/participants>.

Toute plainte relative à votre participation à cette recherche peut être adressée à l'ombudsman de l'Université de Montréal en appelant au numéro de téléphone 514 343-2100 ou en communiquant par courriel à l'adresse **(l'ombudsman accepte les appels à frais virés)**.

ANNEXE 5 : Grille d'entretien

THÈME	QUESTIONS	SOUS-QUESTIONS
<p><u>L'histoire de la mise en place du Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des violences sexuelles commises en période de conflit</u></p>	<p>Pouvez-vous me parler de l'histoire de la mise en place du Bureau du Représentant spécial dans lequel vous travaillez ?</p>	<p>— <i>Pouvez-vous me parler de l'histoire de l'engagement du Bureau du Représentant spécial en République démocratique du Congo ?</i></p>
<p><u>Le travail réalisé par les fonctionnaires du Bureau du Représentant en République démocratique du Congo (objectifs, missions et moyens utilisés)</u></p>	<p>Pourriez-vous me parler de votre expérience de travail au sein du Bureau du Représentant spécial vis-à-vis des violences sexuelles en République démocratique du Congo ?</p>	<p>— <i>Comment voyez-vous votre mission ainsi que les objectifs de votre travail en République démocratique du Congo ?</i></p> <p>— <i>Pourriez-vous me parler des moyens que vous utilisez pour réaliser votre travail en République démocratique du Congo ?</i></p>
<p><u>Le point de vue des fonctionnaires du Bureau du Représentant spécial sur la portée de leur travail en République démocratique du Congo</u></p>	<p>À partir de votre expérience, comment voyez-vous la portée de votre action sur les violences sexuelles liées au conflit en République démocratique du Congo ?</p>	<p>— <i>Selon vous, atteignez-vous vos objectifs en République démocratique du Congo ?</i></p> <p>— <i>Quels exemples de succès en République démocratique du Congo pourriez-vous nous donner ?</i></p>

ANNEXE 6 : Certificat d'approbation éthique



N° de certificat
CERAH-2020-008-D

Comité d'éthique de la recherche en arts et humanités (CERAH)

CERTIFICAT D'APPROBATION ÉTHIQUE

Le Comité d'éthique de la recherche en arts et humanités (CERAH), selon les procédures en vigueur, en vertu des documents qui lui ont été fournis, a examiné le projet de recherche suivant et conclu qu'il respecte les règles d'éthique énoncées dans la Politique sur la recherche avec des êtres humains de l'Université de Montréal.

Projet	
Titre du projet	Le travail des fonctionnaires internationaux du Bureau du Représentant Spécial du Secrétaire général de l'ONU en matière de violences sexuelles liées au conflit en République démocratique du Congo
Étudiante requérante	Morgane Françoise Josépha Greco , candidate à la maîtrise, FAS - Programme en études internationales
Sous la direction de:	Mylène Jaccoud, professeure titulaire, FAS - École de criminologie, Université de Montréal
Financement	
Organisme	Non financé

MODALITÉS D'APPLICATION

Tout changement anticipé au protocole de recherche doit être communiqué au Comité qui en évaluera l'impact au chapitre de l'éthique. Toute interruption prématurée du projet ou tout incident grave doit être immédiatement signalé au Comité. Selon les règles universitaires en vigueur, un suivi annuel est minimalement exigé pour maintenir la validité de la présente approbation éthique, et ce, jusqu'à la fin du projet. Le questionnaire de suivi est disponible sur la page web du Comité.

Mariana Nunez, présidente
Comité d'éthique de la recherche en arts et
humanités (CERAH)
Université de Montréal

11 février 2020
Date de délivrance

1er mars 2021
Date de fin de validité

1er mars 2021
Date du prochain suivi

LISTE DES RÉFÉRENCES

- ALAOUI, B. (2019). Comprendre le viol de guerre (2/6) – L'évolution de l'incrimination du viol de guerre en droit international pénal : Du silence des textes internationaux au crime international. *We are not Weapon of War*. https://www.notaweaponofwar.org/comprendre-le-viol-de-guerre-2-6-levolution-de-lincrimination-du-viol-de-guerre-en-droit-international-penal-du-silence-des-textes-internationaux-au-crime-international/#pll_switcher
- AROSSI, S. (2018). Perceptions of Justice and Hierarchies of Rape: Rethinking Approaches to Sexual Violence in Eastern Congo from the Ground up. *International Journal of Transitional Justice*, 12(2), 277-295. <https://doi.org/10.1093/ijtj/ijy005>
- BAAZ, M. E., & VERWEIJEN, J. (2013). Between Integration and Disintegration: *Social Science Research Council*, 36.
- BALDWIN, G., JAGHAB, J., RAHMATY, M., & DONNELLY, P. (2020). The Next 20 Years of the Women, Peace, and Security Agenda. *International Peace Institute Global Observatory*. <https://theglobalobservatory.org/2020/10/next-20-years-of-women-peace-security-agenda/>
- BENSHOOF, J. (2014). Women, Peace, and Security. In J. Genser & B. S. Ugarte (Éds.), *The United Nations Security Council in the Age of Human Rights* (p. 68-97). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139626972.006>
- BIZEUL, D. (1998). Le récit des conditions d'enquête : Exploiter l'information en connaissance de cause. *Revue française de sociologie*, 1998, 39-4. <https://doi.org/10.2307/3323009>
- BRANCHE, R. (2002). Des viols pendant la guerre d'Algérie. *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 75(3), 123-132. Cairn.info. <https://doi.org/10.3917/ving.075.0123>
- COHN, C., KINSELLA, H., & GIBBINGS, S. (2004). Women, Peace and Security Resolution 1325. *International Feminist Journal of Politics*, 6(1), 130-140. <https://doi.org/10.1080/1461674032000165969>
- COICAUD, J.-M. (2001). Réflexions sur les organisations internationales et la légitimité internationale : Contraintes, pathologies et perspectives. *Revue internationale des sciences sociales*, n° 170(4), 573-587.
- CONSEIL DE SÉCURITÉ. (1999). Résolution S/RES/1261 (1999). Organisation des Nations Unies. [https://undocs.org/pdf?symbol=fr/S/RES/1261\(1999\)](https://undocs.org/pdf?symbol=fr/S/RES/1261(1999))
- CONSEIL DE SÉCURITÉ. (2000). Résolution S/RES/1314 (2000). Organisation des Nations Unies. [https://undocs.org/fr/S/RES/1314\(2000\)](https://undocs.org/fr/S/RES/1314(2000))
- CONSEIL DE SÉCURITÉ. (2000). Résolution S/RES/1325 (2000). Organisation des Nations Unies. [https://undocs.org/S/RES/1325\(2000\)](https://undocs.org/S/RES/1325(2000))

- CONSEIL DE SÉCURITÉ. (2001). Résolution S/RES/1379 (2001). Organisation des Nations Unies. [https://undocs.org/fr/S/RES/1379\(2001\)](https://undocs.org/fr/S/RES/1379(2001))
- CONSEIL DE SÉCURITÉ. (2003). Résolution S/RES/1460 (2003). Organisation des Nations Unies. [https://undocs.org/fr/S/RES/1460\(2003\)](https://undocs.org/fr/S/RES/1460(2003))
- CONSEIL DE SÉCURITÉ. (2004). Résolution S/RES/1539 (2004). Organisation des Nations Unies. [https://undocs.org/fr/s/res/1539\(2004\)](https://undocs.org/fr/s/res/1539(2004))
- CONSEIL DE SÉCURITÉ. (2005). Résolution S/RES/1612 (2005). Organisation des Nations Unies. [https://undocs.org/fr/S/RES/1612\(2005\)](https://undocs.org/fr/S/RES/1612(2005))
- CONSEIL DE SÉCURITÉ. (2008). Résolution S/RES/1820 (2008). Organisation des Nations Unies. [https://undocs.org/S/RES/1820\(2008\)](https://undocs.org/S/RES/1820(2008))
- CONSEIL DE SÉCURITÉ. (2009). Résolution S/RES/1882 (2009). Organisation des Nations Unies. [https://undocs.org/fr/S/RES/1882\(2009\)](https://undocs.org/fr/S/RES/1882(2009))
- CONSEIL DE SÉCURITÉ. (2009). Résolution S/RES/1888 (2009). Organisation des Nations Unies. [https://undocs.org/fr/S/RES/1888\(2009\)](https://undocs.org/fr/S/RES/1888(2009))
- CONSEIL DE SÉCURITÉ. (2013). Résolution S/RES/2106 (2013). Organisation des Nations Unies. [https://undocs.org/fr/S/RES/2106\(2013\)](https://undocs.org/fr/S/RES/2106(2013))
- CONSEIL DE SÉCURITÉ. (2019). Résolution S/RES/2467 (2019). Organisation des Nations Unies. [https://undocs.org/fr/S/RES/2467\(2019\)](https://undocs.org/fr/S/RES/2467(2019))
- CONSEIL DE SÉCURITÉ. (2019a). *Violences sexuelles liées aux conflits. Rapport du Secrétaire général (S/2019/280)*. Organisation des Nations-Unies. <https://undocs.org/fr/S/2019/280>
- CONSEIL DE SÉCURITÉ. (2019 b). Résolution S/RES/2502 (2019). Organisation des Nations Unies. [https://undocs.org/fr/S/RES/2502\(2019\)](https://undocs.org/fr/S/RES/2502(2019))
- CONSEIL DE SÉCURITÉ. (2020). *Violences sexuelles liées aux conflits. Rapport du Secrétaire général (S/2020/487)*. <https://www.undocs.org/fr/S/2020/487>
- DEIROS BRONTE, T. (2020). *Les violences sexuelles en RDC : le stéréotype de « l'arme de guerre » et ses dangereuses conséquences* (p. 24). Instituto Español de Estudios Estratégicos. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2020/DIEEEM01_2020TRIDEI_Congo-FR.pdf.
- DELATTRE, F. (2019). Débat sur les violences sexuelles en temps de conflits. Adoption de la résolution 2467. Explication de vote de M. François Delattre, représentant permanent de la France auprès des Nations unies Conseil de sécurité, 23 avril 2019. Représentation Permanente de la France auprès des Nations Unies à New York.

<https://onu.delegfrance.org/Adoption-de-la-resolution-2467-le-texte-que-nous-venons-d-adopter-n-est-pas-le>

DEPARTMENT OF PEACE OPERATIONS. (2020). *Protecting civilians & consolidating peace in the Democratic Republic of Congo*. <https://peacekeeping.un.org/en/mission/monusco>

DICTIONNAIRE LAROUSSE. (s. d.). *Élite*.
<https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/%C3%A9lite/28428>

DOSSA NISSOU, I. (2015). Santé reproductive et santé mentale des femmes qui ont subi la violence sexuelle en temps de conflit armé : Cas de la République Démocratique du Congo [thèse de doctorat, Université de Montréal]. Papyrus.
https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/bitstream/handle/1866/12066/Dossa_Nissou_Ines_2013_these.pdf?sequence=6&isAllowed=y

DOUMA, N., & HILHORST, D. (2012). *Fonds de commerce ? Assistance aux victimes de violences sexuelles en République Démocratique du Congo*. Wageningen University.
<https://www.sos-ijm.org/wp-content/uploads/2018/03/Etude-Nynke-Douma-et-Hilhorst-sur-les-violences-sexuelles-en-RDC.pdf>

EULRIET, I. (2011). L'ONU, les femmes, la paix et la sécurité. *Inflexions*, 17(2), 147-152. Cairn.info. <https://doi.org/10.3917/infle.017.0147>

FARGNOLI, V. (2012). *Viol(s) comme arme de guerre*. L'Harmattan.

FELICES-LUNA, M. (2010). La Justice en République Démocratique du Congo : Transformation ou continuité ? Champ pénal, Vol. VII. <https://doi.org/10.4000/champpenal.7827>

FINNBAKK, I., & NORDÅS, R. (2019). Community Perspectives and Pathways to Reintegration of Survivors of Sexual Violence in Eastern Democratic Republic of Congo. *Human Rights Quarterly*, 41(2), 263–282. <https://doi.org/10.1353/hrq.2019.0026>

FLOURIOT, J. (2008). Congo RDC : Population et aménagement d'un immense pays. *Population & Avenir*, 687, 4-8. <https://doi.org/10.3917/popav.687.0004>

FONDATION DU GRAND-DUC ET DE LA GRANDE-DUCHESSE, & S.A.R LA GRANDE-DUCHESSE DU LUXEMBOURG. (2019). *Stand Speak Rise Up ! To end sexual violence in fragile environments*. <https://www.standspeakriseup.lu/assets/images/standspeakriseup-livre-blanc.pdf>

FONDATION PANZI. (2019). *Madame Pramila Patten s'engage à promouvoir le modèle de Panzi à l'International*. <https://fondationpanzirdc.org/madame-pramila-patten-prend-engagement-detre-porte-parole-de-la-fondation-panzi-a-linternational/>

FRESIA, M. (2009). Une élite transnationale : La fabrique d'une identité professionnelle chez les fonctionnaires du Haut Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés. *Revue européenne*

des migrations internationales, 25(3), 167-190. <https://doi.org/10.4000/remi.4999>

HARVARD HUMANITARIAN INITIATIVE & OXFAM INTERNATIONAL. (2010). “*Now the world is without me*”. *An investigation of sexual violence in Democratic Republic of Congo*. file:///Users/morganegreco/Desktop/ME%CC%81MOIRE/now-the-world-is-without-me.pdf

HUMAN RIGHTS WATCH/AFRICA, WOMEN’S RIGHTS PROJECT (HUMAN RIGHTS WATCH), & FÉDÉRATION INTERNATIONALE DES DROITS DE L’HOMME (ÉDS.). (1996). *Shattered lives: Sexual violence during the Rwandan genocide and its aftermath*. Human Rights Watch.

HUMAN RIGHTS WATCH. (2015). La justice en procès : enseignements tirés de l’affaire des viols de Minova en République démocratique du Congo. <https://www.hrw.org/fr/report/2015/10/01/la-justice-en-proces/enseignements-tires-de-laffaire-des-viols-de-minova-en>

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. (2011). *Éléments des crimes*. <https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/7730B6BF-308A-4D26-9C52-3E19CD06E6AB/0/ElementsOfCrimesFra.pdf>

INVENTORY OF THE UNITED NATIONS ACTIVITIES TO END VIOLENCE AGAINST WOMEN. (s. d.). *United Nations Action against Sexual Violence in Conflict*. Consulté 26 avril 2020, à l’adresse <https://evaw-un-inventory.unwomen.org/en/agencies/un-action>

JACOB, E. (2019). *Qui finance l’ONU ?* Le Figaro.fr. <https://www.lefigaro.fr/international/qui-finance-l-onu-20191009>

JEUNE AFRIQUE. (2014). RDC : L’ONU salue la nomination d’un responsable de la lutte contre le viol. *JeuneAfrique.com*. <https://www.jeuneafrique.com/depeches/14498/politique/rdc-lonu-salue-la-nomination-dun-responsable-de-la-lutte-contre-le-viol/>

JOSSE, E. (2013). Violences sexuelles et conflits armés en Afrique. 6. <http://www.resilience-psy.com/spip.php?article107>

KALDOR, M. (2012). *New & old wars : Organized violence in a global era* (Third edition). Stanford University Press.

LAVILLE, C., & DIONNE, J. (1996). *La construction des savoirs : Manuel de méthodologie en sciences humaines* (Nachdr.). Chenelière [u.a.].

LES NATIONS UNIES EN RDC. (s. d.). *Organismes de l’ONU en RD Congo*. Consulté 27 décembre 2019, à l’adresse <https://drcongo.un.org/fr/about/un-entities-in-country>

LOUPPE, D., & MILLE, G. (2015). *Mémento du forestier tropical*. Éditions Quae.

- MONUSCO, & HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS-UNIES AUX DROITS DE L'HOMME. (2020). *Note du BCNUDH sur les principales tendances des violations des droits de l'homme au cours de l'année 2019*. https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/bcnudh_-_communiqu%C3%A9_de_presse_-_note_annuelle_2019.pdf
- MOUFFLET, V. (2008). Le paradigme du viol comme arme de guerre à l'Est de la République démocratique du Congo. *Afrique contemporaine*, n° 227(3), 119-133.
- MULTI-PARTNER TRUST FUND OFFICE. (2020). *Conflict-Related Sexual Violence MPTF*. Conflict-Related Sexual Violence MPTF
- NATIONS UNIES CARRIÈRES. (2020). *Catégories de personnel*. <https://careers.un.org/lbw/home.aspx?viewtype=SC&lang=fr-FR>
- OFFICE OF THE SPECIAL REPRESENTATIVE OF THE SECRETARY GENERAL ON SEXUAL VIOLENCE IN CONFLICT. (s. d.-a). *Communiqués*. <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/digital-library/joint-communicues/>
- OFFICE OF THE SPECIAL REPRESENTATIVE OF THE SECRETARY GENERAL ON SEXUAL VIOLENCE IN CONFLICT. (s. d.-b). *Frameworks of Cooperation*. <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/digital-library/frameworks-of-cooperation/>
- OFFICE OF THE SPECIAL REPRESENTATIVE OF THE SECRETARY GENERAL ON SEXUAL VIOLENCE IN CONFLICT. (s. d.-c). *UN Team of Experts on Rule of Law and Sexual Violence in Conflict*. <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/our-work/team-of-experts/>
- OFFICE OF THE SPECIAL REPRESENTATIVE OF THE SECRETARY GENERAL ON SEXUAL VIOLENCE IN CONFLICT. (2014). *La nomination d'un Conseiller Spécial du Chef de l'État en matière de lutte contre les violences sexuelles et le recrutement d'enfants marque une nouvelle ère dans la lutte contre la violence sexuelle liée aux conflits et le recrutement et l'utilisation d'enfants en République démocratique du Congo (RDC)*. <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/fr/press-release/la-nomination-dun-conseiller-special-du-chef-de-letat-en-matiere-de-lutte-contre-les-violences-sexuelles-et-le-recrutement-denfants-marque-une-nouvelle-ere-dans-la-lutte-contre-la/>
- OFFICE OF THE SPECIAL REPRESENTATIVE OF THE SECRETARY GENERAL ON SEXUAL VIOLENCE IN CONFLICT. (2019). *Remarques de RSSG VSLC Pramila Patten à la Réception avec la Première Dame de la République démocratique du Congo, Mme. Denise Nyakeru Tshisekedi, Championne Globale de la Lutte Contre les Violences Sexuelles Liées aux Conflits, Kinshasa, 03 Décembre 2019*. <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/statement/remarques-de-rssg-vslc-pramila-patten-a-la-reception-avec-la-premiere-dame-de-la-republique-democratique-du-congo-mme-denise-nyakeru-tshisekedi-championne-globale-de-la-lutte-contre-les-violences-s/>

- OFFICE OF THE SPECIAL REPRESENTATIVE OF THE SECRETARY GENERAL ON SEXUAL VIOLENCE IN CONFLICT, TEAM OF EXPERTS RULE OF LAW/SEXUAL VIOLENCE IN CONFLICT, OHCHR, DPKO, & UNDP. (2011). *Progress report. January-May 2011*.
- OFFICE OF THE SPECIAL REPRESENTATIVE OF THE SECRETARY GENERAL ON SEXUAL VIOLENCE IN CONFLICT, TEAM OF EXPERTS RULE OF LAW/SEXUAL VIOLENCE IN CONFLICT, UNDP, DPKO, & OHCHR. (2017). *Annual Report 2017*. <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/wp-content/uploads/report/team-of-experts-annual-report-2017/TOE-ANNUAL-REPORT-2017.pdf>
- OFFICE OF THE SPECIAL REPRESENTATIVE OF THE SECRETARY-GENERAL ON SEXUAL VIOLENCE IN CONFLICT. (s. d.). *UN Action against Sexual Violence in Conflict*. <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/about-us/un-action/>
- ONU INFO. (s. d.). *RDC : le Conseil de sécurité proroge d'un an le mandat de la MONUSCO*. Consulté 21 décembre 2019, à l'adresse <https://news.un.org/fr/story/2019/12/1058561>
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES. (2017). *Violences sexuelles en période de conflit : Comment passer de l'impunité à la dissuasion ? CS/12 819. 7938ème séance - Matin*. <https://www.un.org/press/fr/2017/cs12819.doc.htm>
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES. (2020). Le Conseil de sécurité se penche sur les progrès «douloureusement lents» de la lutte contre les violences sexuelles liées aux conflits. Communiqué de presse SC/14 257. 17 juillet 2020. <https://www.un.org/press/fr/2020/sc14257.doc.htm>
- ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ. (2012). La violence sexuelle. In *Comprendre et lutter contre la violence à l'égard des femmes* (p. 1-12). https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/86236/WHO_RHR_12.37_fre.pdf;jsessionid=8ECD2EC97C7B9CB13011E37190774DE1?sequence=1
- PEACE WOMEN. (s. d.). *The resolutions*. <http://www.peacewomen.org/why-WPS/solutions/resolutions>
- PEKAREK DOEHLER, S. (1993). Gestion des rôles dans l'interview semi-directive de recherche : Activités de guidage et travail relationnel de l'intervieweur. *Bulletin de la Commission interuniversitaire suisse de linguistique appliquée*, 57, 85-103.
- PELLET, A. & RUZIÉ, D. (1993). *Les fonctionnaires internationaux*. Presses Universitaires de France.
- PIRES, A. P. (1997). De quelques enjeux épistémologiques d'une méthodologie générale pour les sciences sociales. In Poupard, Deslauriers, Groulx, Laperrière, Mayer, & Pires, *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques* (Gaëtan Morin, p. 405). J.-M. Tremblay. <https://doi.org/10.1522/030022874>

- PORTER, H. (2013). *After Rape. Justice and Social Harmony in Northern Uganda*. London School of Economics and Political Science.
- POUPART, J. & GROUPE DE RECHERCHE INTERDISCIPLINAIRE SUR LES MÉTHODES QUALITATIVES (ÉDS.). (1997). *La recherche qualitative : Enjeux épistémologiques et méthodologiques*. Morin.
- PRATT, N. & RICHTER-DEVROE, S. (2011). Critically Examining UNSCR 1325 on Women, Peace and Security. *International Feminist Journal of Politics*, 13(4), 489-503. <https://doi.org/10.1080/14616742.2011.611658>
- RADIO OKAPI. (2014). *Lutte contre les violences sexuelles : Jeannine Mabunda en visite au Nord-Kivu*. <https://www.radiookapi.net/actualite/2014/08/22/lutte-contre-les-violences-sexuelles-jeannine-mabunda-en-visite-au-nord-kivu>
- REBREYEND, A.-C. (2011). Raphaëlle Branche & Fabrice Virgili (dir.), *Viols en temps de guerre. Clio. Femmes, Genre, Histoire*, 39, 287-290.
- ROY, S. N. (2009). *Recherche sociale : De la problématique à la collecte des données* (5th ed). Presses de l'Université du Québec.
- SINTOMER, Y. (1999). 2. Le règne de la bureaucratie. In *La démocratie impossible ?* (p. 56-82). La Découverte ; Cairn.info. <https://www.cairn.info/la-democratie-impossible--9782707130891-p-56.htm>
- STEFANOV, I. (2015). *L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et la lutte internationale contre la corruption : Perceptions des professionnels*. Université de Montréal. <https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/bitstream/handle/1866/12763/Travail%20dirig%c3%a9%20-%20Ivaylo%20Stefanov.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- SYSTÈME DE GESTION DES INFORMATIONS SUR LES VIOLENCES, & BASÉES SUR LE GENRE (GBVIMS). (s. d.). *Les outils du GBVIMS*. <http://gbvims.com/wp/wp-content/uploads/8-Outils-du-GBVIMS.pdf>
- TICKNER, J. A. & TRUE, J. (2018). A Century of International Relations Feminism : From World War I Women's Peace Pragmatism to the Women, Peace and Security Agenda. *International Studies Quarterly*, 62(2), 221-233. <https://doi.org/10.1093/isq/sqx091>
- TREIBER, H. (2010). *État moderne et bureaucratie moderne chez Max Weber*. Trivium. <http://journals.openedition.org/trivium/3831>
- TRIAL INTERNATIONAL. (s. d.). République démocratique du Congo. *TRIAL International*. <https://trialinternational.org/fr/countries-post/republique-democratique-du-congo/>

- TRIAL INTERNATIONAL. (2019). Verdict éblouissant dans l'affaire Kokodikoko (RDC). *TRIAL International*. <https://trialinternational.org/fr/latest-post/verdict-eblouissant-kokodikoko/>
- TRITHART, A. (2020). The Women, Peace, and Security Agenda Is Not Just for Straight, Cisgender Women. *International Peace Institute Global Observatory*. <https://theglobalobservatory.org/2020/10/the-women-peace-and-security-agenda-is-not-just-for-straight-cisgender-women/>
- UN ACTION AGAINST SEXUAL VIOLENCE IN CONFLICT. (s. d.). *Comprehensive Strategy on Combating Sexual Violence in the Democratic Republic of the Congo. Executive Summary*.
- UN ACTION AGAINST SEXUAL VIOLENCE IN CONFLICT. (2020). *Summary Report 2009-2019*. <http://www.stoprapienow.org/uploads/advocacyresources/1594943022.pdf>
- UNITED NATIONS. (2010). *Secretary-General Appoints Margot Wallström of Sweden as Special Representative on Sexual Violence in Conflict*. United Nations. <https://www.un.org/press/en/2010/sga1220.doc.htm>
- UNITED NATIONS. (2019). *Conflict related sexual violence. Report of the United Nations Secretary-General. S/2019/280*. <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/wp-content/uploads/2019/04/report/s-2019-280/Annual-report-2018.pdf>
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. (s. d.). *Human Development Reports. Congo (Democratic Republic of the)*. <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/COD>
- UNITED NATIONS MULTI-PARTNER TRUST FUND OFFICE. (2017). *Multi-Donor Trust Fund for UN Action Against Sexual Violence in Conflict: "Team Of Experts: Rule Of Law/Sexual Violence In Conflict. Final Narrative Report"*. <http://mptf.undp.org/factsheet/project/00092613>
- UNITED NATIONS MULTI-PARTNER TRUST FUND. (2019a). *Multi-Donor Trust Fund for UN Action Against Sexual Violence in Conflict: "Team Of Experts : Rule Of Law/Sexual Violence In Conflict II. Final Narrative Report"*. <http://mptf.undp.org/factsheet/project/00097368>
- UNITED NATIONS MULTI-PARTNER TRUST FUND. (2019b). *United Nations Fund for Action Against Sexual Violence in Conflict*. <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/UNA00>
- UNITED NATIONS MULTI-PARTNER TRUST FUND OFFICE. (2020). *Country Factsheet. Congo, The Democratic Republic*. <http://mptf.undp.org/factsheet/country/COD>
- UNITED NATIONS OFFICE OF THE SPECIAL REPRESENTATIVE OF THE SECRETARY-GENERAL ON SEXUAL VIOLENCE IN CONFLICT. (2013). *Joint Communiqué with The Government of The Democratic Republic of The Congo on the Fight Against Sexual Violence in Conflict*. <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/wp->

content/uploads/joint-communique/with-the-government-of-the-democratic-republic-of-the-congo-30-march-2013/Joint_Communique_DRC_UN.pdf

UNITED NATIONS OFFICE OF THE SPECIAL REPRESENTATIVE OF THE SECRETARY-GENERAL ON SEXUAL VIOLENCE IN CONFLICT. (2019). *Addendum au Communiqué conjoint sur les violences sexuelles liées au conflit entre la République démocratique du Congo et l'Organisation des Nations-Unies*. [United Nations Office of the Special Representative of the Secretary-General on Sexual Violence in Conflict]. <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/digital-library/joint-communiques/>

UNITED NATIONS POPULATION FUND. (2006). *First International Symposium on Sexual Violence in Conflict and Beyond Opens Today in Brussels*. United Nations Population Fund. <https://www.unfpa.org/press/first-international-symposium-sexual-violence-conflict-and-beyond-opens-today-brussels>

VAN DER MAREN, J.-M. (1996). *Méthodes de recherche pour l'éducation*. Presses de l'Université de Montréal.

WELCH, C., MARSCHAN-PIEKKARI, R., PENTTINEN, H., & TAHVANAINEN, M. (s. d.). *Interviewing elites in international organizations: A balancing act for the researcher*. <http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/Interviewing-elites.pdf>

WEMMERS, J. (2017). *Victimology: A Canadian perspective*. University of Toronto Press.