



Assemblée générale

Distr. générale
12 novembre 1997
Français
Original : anglais

Cinquante-deuxième session
Point 112 c) de l'ordre du jour

Questions relatives aux droits de l'homme : situations relatives
aux droits de l'homme et rapports des rapporteurs
et représentants spéciaux

Note du Secrétaire général

Additif

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le présent additif au rapport principal du Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme qui rend compte, conformément à la résolution 51/114 de l'Assemblée en date du 12 décembre 1996, des activités de l'Opération de terrain pour les droits de l'homme au Rwanda.

Annexe

Additif au rapport du Haut Commissaire aux droits de l'homme concernant l'Opération de terrain pour les droits de l'homme au Rwanda

I. Introduction

1. Dans le rapport qu'il présente à l'Assemblée générale, à sa cinquante-deuxième session, au sujet de l'Opération de terrain pour les droits de l'homme au Rwanda (A/52/486), le Haut Commissaire aux droits de l'homme constate qu'il est devenu nécessaire de faire évaluer par un spécialiste, travaillant en consultation avec le Gouvernement rwandais, l'action de l'Opération afin de déterminer l'orientation à lui donner. Il a donc demandé à M. Ian Martin, qui a dirigé l'Opération d'octobre 1995 à septembre 1996, de se rendre au Rwanda pour évaluer ce qu'apporte cette mission dans la situation actuelle et faire des recommandations sur la pertinence de son mandat, en tenant compte à la fois des vues du Gouvernement et des conditions de sécurité qui règnent en ce moment. Durant ce bilan, effectué du 6 au 11 octobre 1997, M. Martin s'est entretenu avec le Président de la République, le Vice-Président et d'autres personnalités du Gouvernement, ainsi qu'avec les représentants des organismes qui coopèrent avec l'Opération, notamment le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), et ceux des gouvernements qui contribuent au financement de l'Opération. Les conclusions et recommandations qui ont été établies à la suite de l'évaluation, et qui sont toujours à l'étude, sont consignées ci-après. Des consultations officielles se sont tenues le 27 octobre 1997 à Genève avec les organismes des Nations Unies qui ont actuellement au Rwanda des activités ayant un rapport avec celles de l'Opération, et l'évaluation sera aussi analysée par le Comité exécutif pour les affaires humanitaires, lorsqu'il étudiera, comme il l'a décidé à sa séance du 30 octobre 1997, les moyens d'une meilleure intégration des actions des Nations Unies.

II. Conclusions de la mission d'évaluation

2. Le Haut Commissaire a exposé dans son rapport annuel à l'Assemblée générale¹ ce qu'il en est de la sécurité et de la situation des droits de l'homme au Rwanda depuis qu'à la fin de 1996 les réfugiés sont revenus par multitudes de la République démocratique du Congo (ex-Zaïre) et de la République-Unie de Tanzanie. L'Opération de terrain pour

les droits de l'homme travaille à protéger et à promouvoir les droits fondamentaux en cette période qui fait suite au génocide de 1994 et qui est aussi ponctuée par les attaques des rebelles et les actions de répression en retour. Elle doit accomplir sa tâche dans des conditions très difficiles et dangereuses, où certains de ses agents ont trouvé la mort. Elle reste cependant résolue à rétablir, pour autant que les conditions de sécurité le permettent, sa présence dans les préfectures et les communes. C'est ainsi qu'elle a rouvert au début d'octobre 1997 une antenne à Cyangugu. Une de ses équipes était prête aussi à se mettre en poste à Gisenyi, mais elle a dû différer son installation car les combats se sont alors intensifiés dans la région.

3. Ces conditions de sécurité soulèvent pour l'Opération un problème qui est la conséquence de la nouvelle pratique consistant à dépêcher des missions de protection des droits de l'homme dans des pays en proie à la guerre intestine. On a maintenant une bonne expérience de la surveillance des atteintes aux droits de l'homme dans une situation de conflit ou de répression politique, mais dans des conditions de relative sécurité; les missions de ce type ne sont pas censées surveiller les violations des normes humanitaires internationales lors d'affrontements armés de grande envergure. En pareil cas, les zones où les affrontements sont le plus intenses sont aussi, inévitablement, les moins accessibles aux observateurs. Cependant, une mission de protection des droits de l'homme ne peut s'abstenir de chercher à vérifier le bien-fondé des informations provenant de ces zones et qui font état de massacres délibérés de civils, faits qui, s'ils sont confirmés, constituent une violation des règles internationales protégeant les droits de l'homme et du droit humanitaire.

4. Les efforts déployés par l'Opération pour faire la lumière sur les massacres de civils commis par l'Armée patriotique rwandaise lors des actions de répression contre les rebelles, pour s'entretenir de ces faits avec les autorités gouvernementales et pour en rendre compte, ont engendré des tensions dans ses relations avec le Gouvernement. En mai-juin 1997, alors que ses équipes s'étaient retirées de l'ouest du pays et que les règles de sécurité de l'ONU leur interdisaient de se rendre dans les zones d'affrontement, l'Opération a été informée que l'armée avait massacré des civils en nombre dans la préfecture de Ruhengeri, comme il en est fait mention au paragraphe 52 du rapport du Haut Commissaire. L'Opération a mené l'enquête à partir de Kigali, sans que son personnel puisse accéder aux endroits où les faits se seraient

produits, mais elle a néanmoins pu recueillir des renseignements de première main auprès de sources dignes de foi et les évaluer sérieusement, et elle a fait tout le nécessaire pour s'en entretenir avec le Gouvernement, aussi bien avant de présenter un rapport écrit confidentiel au Ministère de la défense qu'après avoir remis ce document. Force est toutefois de reconnaître que dans les circonstances actuelles, l'Opération n'a pas toute liberté de vérifier les faits ou de déterminer le nombre exact de personnes massacrées; c'est au Gouvernement qu'il incombe de faire toute la lumière sur ces incidents.

5. Depuis la fin de 1995, l'Opération, avant de présenter à Genève les rapports prévus aux États Membres et aux organisations internationales intéressées, envoie d'abord aux ministères rwandais les plus directement concernés un rapport d'ensemble portant sur un mois ou deux à la fois. Elle soumet aussi à l'avance, en demandant aux autorités gouvernementales de s'en entretenir avec elle, des rapports confidentiels sur des incidents isolés ou à répétition ou certains problèmes, avant de rendre ces documents publics en tant que «comptes rendus de situation». Le Procureur militaire a ouvert, au milieu de l'année 1996, en étroite coopération avec l'Opération, des enquêtes sur les incidents que l'Opération avait signalés. Ces enquêtes ne semblent pas avoir abouti, peut-être en partie parce qu'on manquait de moyens pour procéder aux investigations et suivre les affaires, jusqu'à ce qu'un personnel supplémentaire, placé sous l'autorité d'un responsable de rang supérieur, ait été mis à la disposition du Procureur en avril 1997. L'Opération et le Gouvernement estiment qu'il n'y a pas eu de réel dialogue, et les changements intervenus à la tête de l'Opération n'ont pas contribué à faciliter les choses. Comme le veut son mandat, l'Opération a toujours accordé une importance égale à la surveillance de la situation et à la coopération technique, et elle s'est employée à faire en sorte que ces deux catégories d'activités se renforcent mutuellement. Lorsque la surveillance a été désorganisée après le départ des observateurs en février 1997 (les activités n'ont repris ensuite que lentement et en partie seulement), l'Opération a été restructurée et on a procédé à une nouvelle répartition des tâches, de façon que son personnel puisse mieux épauler l'appareil judiciaire et mener un travail de sensibilisation générale au respect des droits de l'homme. De nombreuses et utiles activités de formation ont été entreprises depuis lors, notamment à l'intention de l'Armée patriotique rwandaise, de la gendarmerie et de la police communale, des responsables de la justice civile et de la justice militaire et des députés à l'Assemblée nationale de transition. L'Opération a aussi collaboré de plus en plus étroitement avec les organisations non gouvernementales rwandaises. Mais le Gouvernement estime qu'elle se soucie beaucoup plus de la surveillance proprement dite que de

l'aider à mettre des structures en place, qu'elle n'a pas repris autant qu'il le faudrait sa fonction de surveillance et qu'elle a affecté proportionnellement trop de personnel aux activités de sensibilisation.

6. Certains membres du Gouvernement ont dit que l'Opération ne vérifiait pas suffisamment les éléments dont elle faisait état et rendait les faits publics avant que leur véracité soit confirmée. Ils se sont plaints aussi qu'elle négligeait ce qui est en fin de compte le but de la surveillance, c'est-à-dire aider le Rwanda à progresser dans le respect des droits fondamentaux. Le Gouvernement, ont-ils dit, avait invité l'Opération dans un esprit de partenariat, pour encourager à l'union des efforts et pour qu'elle aide les Rwandais à se doter des moyens de promouvoir les droits de l'homme; ce n'était pas pour amener sur son territoire des inspecteurs s'arrogeant le rôle de «gendarmes» à son égard. Le Gouvernement se propose de constituer une commission nationale qui sera responsable des droits de l'homme et qui, avec le concours d'organisations non gouvernementales rwandaises, surveillera elle-même la situation et fera campagne pour le respect de ces droits. D'un autre côté, plusieurs représentants du Gouvernement se sont déclarés satisfaits de divers aspects de l'action de l'Opération, par exemple du fait que celle-ci communique des éléments d'information au Ministère de la justice et qu'elle coopère avec les services du Procureur militaire.

7. Les représentants des gouvernements qui contribuent le plus au financement de l'Opération et suivent de près son action ont, pour la plupart, jugé que dans les circonstances présentes, il fallait rétablir et maintenir une présence à l'échelon local et surveiller la situation d'aussi près que le permettent les règles de sécurité de l'ONU. Ceux du HCR, dont le personnel est lui aussi soumis à ces règles et qui par conséquent n'est pas actuellement en mesure de surveiller aussi étroitement qu'il le faudrait la situation des rapatriés, espéraient que l'Opération pourrait de nouveau inspecter en détail les centres de détention locaux – le CICR, qui s'en remet à d'autres évaluations de sécurité que celles de l'ONU et dont les agents n'ont pas d'escorte armée, se rend dans la plupart de ces centres mais non dans tous.

III. Recommandations

8. L'Opération devrait continuer d'avoir à la fois pour fonction d'assurer une présence dissuasive et une surveillance à l'échelon local, et d'apporter une coopération technique et son concours à la mise en place d'une infrastructure nationale de protection des droits fondamentaux. La surveillance devrait être conçue comme un moyen d'aider le Gouvernement à traiter les problèmes et comme une base de dialogue pour

recenser les besoins, encourageant ainsi la communauté internationale à apporter le concours nécessaire. Il faudrait aussi faire clairement apparaître que c'est le bilan ainsi établi qui détermine l'orientation des efforts concernant les structures et de l'action de sensibilisation et d'éducation.

9. Les rapports établis tous les deux mois par l'Opération sont semi-confidentiels, d'où une certaine ambiguïté qui n'est pas satisfaisante. Il faudrait envisager de les remplacer par des rapports moins fréquents, que le Haut Commissaire présenterait à la Commission des droits de l'homme et qui seraient publiés comme documents officiels de l'Organisation des Nations Unies. Ces rapports devraient être plus analytiques qu'ils ne le sont actuellement et bien faire comprendre le contexte; ils devraient également contenir des recommandations formulées, de même que l'analyse de la situation des droits de l'homme, dans la perspective de l'aide que l'Opération peut apporter au renforcement des institutions rwandaises. Ces rapports devraient être soumis au Gouvernement à l'avance, alors qu'ils sont encore à l'état de projet – ils constitueraient alors la base d'un dialogue, dont la substance serait consignée dans la version publiée. L'Opération devrait continuer à établir un rapport de situation dès que se produit un incident majeur et à s'en entretenir avec le Gouvernement avant de le publier.

10. L'Opération devrait faire explicitement ressortir dans ses rapports les difficultés particulières rencontrées pour enquêter sur les violations des droits de l'homme et du droit humanitaire commises lors d'une guerre intestine et les obstacles auxquels elle se heurte à cet égard au Rwanda. Elle devrait continuer de pousser aussi loin qu'elle le peut ses investigations concernant les violations signalées, y compris lorsque ces informations proviennent de zones où les règles de sécurité des Nations Unies interdisent à ses équipes de se rendre, en faisant alors tout son possible pour interroger les chefs militaires.

11. L'Opération doit faire en sorte que l'on croie vraiment en sa capacité d'aider à la refondation des structures de protection des droits fondamentaux et en sa fonction de sensibilisation. Pour cela, elle doit mieux faire reconnaître ce qu'elle a déjà accompli, et en particulier bien montrer que les priorités de son action sont établies précisément en fonction des facteurs à l'origine des atteintes aux droits de l'homme tels qu'ils ont été recensés, et définir plus clairement les objectifs. Elle a élaboré, comme l'a indiqué le Haut Commissaire dans son rapport principal, un important programme de coopération technique qu'elle est en mesure de réaliser et qui est le résultat de consultations approfondies avec les interlocuteurs rwandais; elle pourrait lors de nouveaux entretiens avec le Gouvernement retenir un ensemble d'objectifs d'orientation. Elle prévoit aussi de discuter avec

le PNUD de la coopération que celui-ci pourrait apporter à la réalisation de ces projets.

12. Ce programme de coopération technique comprend des activités – formation et soutien – concernant l'appareil de justice militaire, lequel devrait figurer parmi les très hautes priorités. Il est également prévu d'épauler la commission nationale de protection des droits de l'homme, organe indépendant que le Gouvernement se propose de créer. Il importe au plus haut point que la législation indispensable, que le Ministère de la justice est en train de revoir, intègre les meilleures règles internationales en usage. C'est même la principale tâche assignée au Représentant spécial de la Commission des droits de l'homme, lequel consulte actuellement à ce sujet le Conseiller spécial du Haut Commissaire pour les institutions nationales.

13. L'Opération devrait avant tout étudier comment elle pourrait encore mieux collaborer avec les organisations non gouvernementales rwandaises qui défendent les droits de l'homme pour qu'elles deviennent à même d'oeuvrer par leurs propres moyens. Il serait peut-être utile à cet égard de s'assurer le concours d'une organisation qui ait acquis dans d'autres pays d'Afrique une expérience de cette acquisition de moyens.

14. Dans son travail de sensibilisation, l'Opération ne s'est pas jusqu'à présent fixé d'objectifs suffisamment concrets et elle n'a pas non plus toujours tenu compte des éléments d'information et des analyses qui pouvaient la renseigner sur les réalités du pays. Il faudrait qu'elle articule davantage son action sur les questions hautement prioritaires rencontrées dans l'exercice de ses autres fonctions – surveillance du respect des droits de l'homme et aide à la refondation de l'administration de la justice – par exemple, les garanties d'un juste procès, l'indépendance de la magistrature et des autres intervenants judiciaires, le respect des formes légales d'arrestation et de détention, les garanties du droit à la vie et à la préservation de l'intégrité physique, l'existence de recours effectifs ouverts aux personnes dont les droits fondamentaux n'ont pas été respectés.

15. La structure qu'il conviendra de donner à l'Opération et les effectifs à lui affecter devront être déterminés en fonction des priorités d'action qui seront fixées. Les équipes de terrain sont actuellement trop réduites et il faudrait dès maintenant les renforcer quelque peu; il a été récemment décidé de porter à 27 le nombre de personnes affectées à ce travail de terrain. Pour déterminer définitivement le nombre d'agents à leur ajouter, on devra considérer non seulement les conditions de sécurité mais aussi le résultat des entretiens avec le Gouvernement au sujet de la poursuite de la surveillance et du maintien d'une présence à l'échelon local.

16. Pour pouvoir entretenir un dialogue suivi avec le Gouvernement, et aussi pour une bonne gestion et le moral des effectifs, il est capital que l'Opération soit dotée d'une solide direction, avec une continuité dans cette fonction. Le travail d'enquête et de compte rendu de situation avec toutes les difficultés et délicates questions qu'il comporte dans les circonstances présentes, exige les plus hautes compétences et une très grande expérience. Il faut que l'Opération puisse s'appuyer, dans son oeuvre d'aide à la mise en place de structures et de sensibilisation, sur un personnel suffisamment préparé et qualifié.

17. Les responsables du dispositif de sécurité ont une tâche très difficile, car les zones d'affrontements majeurs se déplacent, de nouvelles régions peuvent devenir des zones à risque et la situation reste de façon générale instable. Il faut donc continuellement apprécier les conditions, et cela à l'échelon local. Dans l'évaluation qu'il a effectuée en mars 1997, le Coordonnateur des Nations Unies pour les questions de sécurité a recommandé de recruter d'avance un agent de sécurité (niveau personnel d'encadrement) pour chacun des bureaux de terrain que l'on se proposait de rouvrir hors de Kigali. Un responsable de la sécurité a ainsi été nommé pour le bureau de Cyangugu et celui de Gisenyi. Il faudrait se préoccuper avant tout de constituer une solide équipe de sécurité, en considérant que l'Opération doit maintenir une présence non seulement à Kigali mais ailleurs également et qu'il faut prévoir les remplacements pendant les congés. Il est important aussi pour la sécurité de l'Opération que le Gouvernement marque publiquement qu'il approuve l'action de cette dernière.

18. L'Opération n'est pas seulement la plus ample mission de protection des droits de l'homme postée sur le terrain. Elle est aussi placée dans des circonstances particulièrement difficiles et dangereuses, où les relations avec un gouvernement qui gère un pays sortant d'un génocide sont délicates. Il faut espérer que la poursuite de ses entretiens avec ce gouvernement lui permettra de bien persuader celui-ci de l'utilité de la présence et surveillance qu'assurent les observateurs à l'échelon local, de convenir avec lui d'un mode de dialogue pour présenter les constatations qu'elle fait et s'en entretenir avec lui, et de faire bien comprendre que la fonction générale qu'elle peut remplir dans la mise en place de structures et la promotion des droits de l'homme est de fait articulée sur l'analyse des réalités de la situation. Il faudra alors considérer, en priorité absolue, la nécessité d'une solide direction, le professionnalisme du personnel, le dispositif de sécurité, les services d'appui fournis par le Haut Commissariat et la question du financement, lequel doit être continu et d'un niveau assuré.

Note

¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-deuxième session, Supplément No 36 (A/52/36).