



Conseil de sécurité

Distr.
GÉNÉRALE

S/1998/883
22 septembre 1998
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

RAPPORT DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL SUR LA PROTECTION DES ACTIVITÉS D'ASSISTANCE HUMANITAIRE AUX RÉFUGIÉS ET AUTRES PERSONNES TOUCHÉES PAR UN CONFLIT

I. INTRODUCTION

1. Le 21 mai 1997, le Conseil de sécurité s'est réuni pour examiner les moyens d'améliorer la protection des activités d'assistance humanitaire aux réfugiés et autres personnes touchées par un conflit. Le Président du Conseil de sécurité a ensuite publié une déclaration le 19 juin 1997 (S/PRST/1997/34), dans laquelle étaient résumées les conclusions et recommandations qui s'étaient dégagées lors du débat, et dans laquelle le Conseil encourageait le Secrétaire général à étudier la question plus avant. Le présent rapport a été établi comme suite à cette demande.

2. L'urgence et l'importance de l'examen de cette question doivent être considérées dans le contexte de l'environnement toujours plus violent et plus instable dans lequel vivent les réfugiés, les personnes déplacées et d'autres victimes et dans lequel l'Organisation des Nations Unies et les autres organismes à vocation humanitaire doivent mener leurs activités. L'érosion du respect des normes humanitaires a provoqué une augmentation du nombre de victimes civiles; intensifié les besoins de protection et d'assistance des réfugiés et autres personnes touchées par un conflit; compliqué la fourniture de l'assistance humanitaire; et accru les risques auxquels se trouve confronté le personnel d'assistance humanitaire. Garantir la paix et la réconciliation dans les sociétés émergeant d'un conflit est également devenu plus difficile en raison de l'accroissement massif des souffrances subies et des actes de cruauté commis, qui ont souvent provoqué un regain de tension et la reprise des combats.

3. Alors que le rapport du Secrétaire général du 13 avril 1998 sur les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique (S/1998/318) portait, notamment, sur la dimension humanitaire des conflits en Afrique, le présent rapport est axé sur les quatre questions précises soulevées dans la déclaration susmentionnée du Président, à savoir :

- Le respect par les États et autres intéressés des dispositions du droit international, y compris le droit international humanitaire, le droit relatif aux droits de l'homme et le droit des réfugiés;

- La possibilité pour les réfugiés, les personnes déplacées et les populations vulnérables touchées par un conflit de bénéficier de la protection et de l'assistance internationales;
- La sûreté et la sécurité du personnel des Nations Unies et autres organismes à vocation humanitaire;
- Le rôle du Conseil de sécurité dans les opérations humanitaires.

4. Bien que le rapport traite essentiellement du rôle des organisations internationales dans les activités humanitaires, la contribution que les États et les communautés locales touchées apportent aux besoins des réfugiés, des personnes déplacées et autres victimes de situations de conflit doit être prise en considération. Il ne faut pas négliger l'importance de l'appui à apporter aux structures locales ainsi que du renforcement des capacités des pays à fournir une assistance humanitaire.

II. RENFORCEMENT DE L'APPLICATION DU DROIT INTERNATIONAL

A. Instruments juridiques internationaux applicables

5. Un ensemble important de droits et principes internationaux a été élaboré pour protéger les civils, les réfugiés et autres populations vulnérables touchées par un conflit. Bien que le droit humanitaire international, le droit des réfugiés et le droit relatif aux droits de l'homme soient souvent traités comme des branches distinctes du droit international, leur objectif commun est de garantir la protection des individus; ils devraient donc être considérés comme complémentaires.

6. La Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, les Pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide et d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme contiennent des dispositions sont pour la plupart applicables même en période de conflit, encore qu'en certaines circonstances, certaines de ces dispositions se prêtent à dérogation. Mais les droits de l'homme fondamentaux, tels que le droit à la vie et l'interdiction de la torture, ne peuvent en aucune circonstance faire l'objet de dérogation.

7. Le droit humanitaire, qui garantit les droits de l'homme fondamentaux dans les situations de conflit et limite les méthodes et les moyens pouvant être utilisés en temps de guerre, porte spécifiquement sur les problèmes d'ordre humanitaire découlant directement de conflits internationaux ou internes. Les Conventions de Genève de 1949 et les Protocoles additionnels de 1977 contiennent les normes généralement admises du droit international humanitaire régissant la protection des civils et autres personnes qui ne sont pas impliqués dans les hostilités.

8. La Convention de 1951 et le Protocole de 1967 relatif au statut de réfugiés sont les principaux instruments internationaux relatifs à la protection des

/...

réfugiés. Des instruments comme la Convention de 1969 de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique et la Déclaration de Cartagène de 1984 sur les réfugiés ont été élaborés pour traiter les situations au niveau régional.

9. L'Assemblée générale, dans sa résolution 52/167 du 16 décembre 1997, relative à la "sûreté et la sécurité du personnel humanitaire", a souligné :

- La nécessité pour la communauté internationale d'aider et de protéger les populations civiles touchées, y compris les réfugiés et les personnes déplacées dans leur propre pays;
- La nécessité impérieuse de faire respecter et de défendre les principes et normes du droit international humanitaire, y compris ceux qui ont trait à la sûreté et à la sécurité du personnel humanitaire;
- La nécessité pour les États de veiller à ce que toute menace ou tout acte de violence à l'encontre du personnel humanitaire fasse l'objet d'une enquête approfondie.

10. En outre, le représentant du Secrétaire général pour les personnes déplacées dans leur propre pays a récemment élaboré, en collaboration avec une équipe d'experts juridiques, un ensemble de principes directeurs pour la protection des personnes déplacées dans leur propre pays, dont le Conseil économique et social a pris note à sa session de fond de 1998¹. Ces principes intègrent les principaux éléments d'un vaste ensemble de dispositions relatives au droit humanitaire international et aux droits de l'homme et, par analogie, aux droits des réfugiés, applicables à la protection des personnes déplacées dans leur propre pays et à l'assistance qu'il faut leur apporter.

B. Problèmes que pose l'application du droit international

11. Bien que la plupart des États soient parties aux Conventions de Genève de 1949, tous n'ont pas adhéré aux Protocoles additionnels ou aux instruments internationaux de base relatifs aux droits de l'homme et aux réfugiés. De plus, ceux qui l'ont fait n'appliquent pas toujours les normes, principes et dispositions pertinents.

12. Si l'application des règles du droit international a toujours posé des problèmes dans les situations de conflit, de nombreux exemples mettent en évidence le fait que la situation s'est considérablement dégradée ces dernières années en raison de l'évolution de la nature des conflits. Dans les situations de conflit interne, la société entière est souvent mobilisée pour faire la guerre et il est difficile de distinguer entre combattants et non-combattants. De jeunes enfants sont recrutés et formés au combat en violation de la Convention relative aux droits de l'enfant et des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève. Les populations civiles sont les cibles premières, et le déplacement forcé des populations civiles est maintenant bien souvent un objectif direct, plutôt qu'un effet secondaire, de la guerre. Dans les pays d'asile, la présence d'éléments armés dans les camps de réfugiés en modifie le caractère civil, et devient un facteur d'instabilité et d'insécurité pour les réfugiés, la communauté du pays hôte et le personnel humanitaire.

/...

13. Bon nombre de ces situations de conflit sont devenues extrêmement complexes et violentes en raison de l'intervention de groupes armés irréguliers, de milices, de mercenaires étrangers, d'enfants-soldats, de criminels et autres groupes hétérogènes qui n'ont ni connaissance ni respect des règles du droit international. Se pose également le grave problème du contrôle politique de ces groupes, les commandants locaux ne se sentant responsables de leurs actes que vis-à-vis d'eux-mêmes. Il est donc difficile dans ces conditions de tenir les parties à un conflit responsables des violations du droit international qui y ont été constatées. De plus, comme je l'ai noté dans mon rapport sur les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique (S/1998/318), de nombreux protagonistes ont tout à gagner à prolonger les conflits et, par conséquent, peu d'intérêt à respecter les normes humanitaires.

14. L'un des grands problèmes vient du fait que les États ne traduisent pas en justice ceux qui violent le droit. D'où l'instauration d'une culture d'impunité dans laquelle les violations flagrantes des droits de l'homme et du droit humanitaire ne sont jamais sanctionnées. La création de tribunaux internationaux spéciaux dans le contexte des conflits qui se sont déroulés dans l'ex-Yougoslavie et le Rwanda et la décision prise récemment de créer la Cour pénale internationale témoignent des importants progrès accomplis en vue de garantir que ceux qui violent le droit international soient tenus de répondre de leurs actes. Il est intéressant de constater que la Conférence diplomatique de plénipotentiaires des Nations Unies sur la création d'une Cour pénale internationale a donné compétence à la Cour en matière de génocide, de crimes contre l'humanité, de crimes de guerre et du crime d'agression, encore qu'il appartienne aux États contractants de définir comme il convient le crime et d'établir les conditions dans lesquelles la Cour exercera sa compétence au regard de ces crimes. La Cour a également reconnu la responsabilité individuelle en la matière.

III. GARANTIR L'ACCÈS DE L'ASSISTANCE HUMANITAIRE

A. Accès de l'assistance humanitaire et responsabilité des États

15. En vertu du droit international, les réfugiés, les personnes déplacées et autres victimes de conflits ont le droit de bénéficier de la protection et de l'assistance internationales lorsque les autorités nationales ne sont pas en mesure de le faire. Mais, pour que ce droit ait un sens pour ceux auxquels il est censé s'appliquer, il faut que les bénéficiaires aient effectivement accès aux prestataires de la protection et de l'assistance. L'accès à l'assistance et à la protection humanitaires (l'accès humanitaire) est donc un corollaire obligé qui donne sens et effet aux droits fondamentaux de protection et d'assistance. L'accès à l'assistance humanitaire est notamment l'un des droits des réfugiés, des personnes déplacées et autres civils touchés par un conflit, et ne doit pas être considéré comme une concession accordée aux organisations humanitaires de manière arbitraire. Dans sa résolution 46/182 du 19 décembre 1991, l'Assemblée générale a affirmé que "l'aide humanitaire doit être fournie conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité"².

16. C'est aux États qu'il incombe au premier chef de veiller à ce que les réfugiés, les personnes déplacées et autres populations vulnérables touchées par

/...

un conflit bénéficient de l'aide et de la protection nécessaires et que l'Organisation des Nations Unies et les autres organismes à vocation humanitaire aient accès à ces groupes en toute sécurité et sans entrave. Mais ce sont les États eux-mêmes qui, bien souvent, refusent l'accès aux organismes humanitaires et défendent leur action en invoquant le principe de la souveraineté nationale pour les questions considérées comme relevant essentiellement de leur propre juridiction. Tout en reconnaissant qu'il faut respecter pleinement la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale des États concernés, la communauté internationale devrait, lorsque ces États ne sont pas en mesure de s'acquitter de leurs responsabilités envers les réfugiés et autres personnes touchées par un conflit ou ne veulent pas le faire, veiller à ce que les victimes reçoivent l'aide et la protection dont ils ont besoin pour sauvegarder leur vie. Cette forme d'intervention ne devrait pas être considérée comme une ingérence dans un conflit armé ou comme un acte hostile aussi longtemps qu'elle s'exerce de manière impartiale et sans coercition.

B. Efforts déployés au niveau international pour assurer l'accès aux populations ayant besoin d'une aide humanitaire

17. Ces dernières années, l'accès aux populations ayant besoin d'une aide humanitaire a été entravé par l'insécurité générale résultant des conflits, par l'incapacité des États ou autres protagonistes à assurer cet accès ou leur volonté de s'y opposer et, dans certains cas, par des efforts délibérés pour empêcher l'aide humanitaire de passer. Le coût, mesuré en pertes de vies humaines et en souffrances, a été énorme.

18. Les efforts déployés au niveau international pour que l'aide humanitaire puisse atteindre ses destinataires ont pris diverses formes. Le cas de figure le plus courant continue d'être la négociation entre les organisations humanitaires et les parties au conflit, comme pour l'opération Survie au Soudan ou l'opération des Nations Unies en Afghanistan. L'accès a été plus facile à obtenir lorsque toutes les parties considéraient l'opération comme impartiale, neutre et purement humanitaire. Les fréquentes interruptions de l'aide apportée aux victimes au Soudan et en Afghanistan montrent combien il est difficile de continuer à avoir accès aux populations même lorsque les parties sont d'accord sur la nécessité d'une aide humanitaire.

19. Dans un certain nombre de situations, les organisations humanitaires n'ont pu avoir accès aux populations en raison du mépris flagrant pour les principes humanitaires internationaux manifesté par les combattants qui ont délibérément cherché à barrer l'accès aux civils, faisant du blocage de l'aide humanitaire un élément important de leur stratégie militaire. Dans certains cas de ce genre, la communauté internationale a eu recours à une action politique et militaire pour faire passer les secours et assurer la sécurité et le bon déroulement des opérations humanitaires. Ces mesures spéciales ont pris diverses formes : forces de maintien de la paix des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine et en Somalie; gardes des Nations Unies dans le nord de l'Iraq; forces militaires autorisées par l'ONU en Somalie; et forces de sécurité régionales au Libéria, ainsi qu'en Bosnie-Herzégovine depuis décembre 1995.

20. Les forces de maintien de la paix des Nations Unies et autres forces de sécurité internationales ou régionales ont souvent contribué à assurer la sécurité du personnel humanitaire et à faciliter l'accès aux populations vulnérables, notamment en escortant les convois, en procédant à des opérations de déminage, en remettant en état les routes et les ponts, et en faisant fonctionner les aéroports. Les composantes civiles des opérations de maintien de la paix ont aussi apporté une importante contribution aux opérations humanitaires. Toutefois, les difficultés rencontrées par les opérations ont souligné l'importance de mandats réalistes, d'objectifs clairement définis, de mécanismes de coordination appropriés et de ressources suffisantes.

21. Il convient de noter l'importance capitale de la question des ressources non seulement pour assurer l'accès aux populations mais aussi pour apporter l'aide humanitaire elle-même. Il ne suffit pas d'avoir accès aux réfugiés, personnes déplacées et autres victimes à tous les stades de l'opération, mais il faut aussi disposer de suffisamment de fonds pour pouvoir, d'un bout à l'autre, les protéger et subvenir à leurs besoins.

22. Des "zones de sécurité" ont été établies par l'Organisation des Nations Unies dans le cadre d'un certain nombre d'opérations afin de protéger les populations civiles vulnérables touchées par un conflit et d'améliorer l'accès pour l'apport d'une aide humanitaire. Contrairement aux "zones neutres" ou "zones démilitarisées" autorisées en vertu du droit international humanitaire et créées avec le consentement et la coopération des parties au conflit, les "zones de sécurité" du nord de l'Iraq, de Bosnie-Herzégovine et du Rwanda ont été mises en place par le Conseil de sécurité, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Dans certaines situations, en Bosnie-Herzégovine par exemple, des "couloirs de sécurité" ont été établis pour permettre l'acheminement de l'aide humanitaire dans des conditions de sécurité. La création de "couloirs de sécurité" a également été envisagée par le Conseil de sécurité dans ce qui était alors l'est du Zaïre (République démocratique du Congo) et au Burundi.

23. Les "couloirs de sécurité" servent à donner l'accès aux populations. Les "zones de sécurité" savent à protéger les populations civiles vulnérables touchées par un conflit et à faciliter l'accès des organismes des Nations Unies et autres organismes humanitaires. Toutefois, les zones de sécurité ne peuvent remplir leur fonction que si le Conseil de sécurité fait montre de volonté politique et exerce des pressions suffisantes pour protéger la zone elle-même et les convois logistiques.

24. Bien que les forces de sécurité aient apporté un appui précieux aux opérations humanitaires, les organisations humanitaires craignent que le recours à des militaires pour des activités humanitaires, en particulier dans le cadre d'opérations décidées en vertu du Chapitre VII, ne compromette leur impartialité et leur neutralité, et ne les empêche de prêter assistance aux victimes quel que soit leur bord dans le conflit et, parfois même, n'aboutisse à une violence accrue contre le personnel de l'ONU et d'autres organismes humanitaires. S'agissant des opérations décidées en vertu du Chapitre VII, le retrait des organisations humanitaires ou la suspension de leurs activités ne peut être exclu.

25. Manifestement, lorsque les parties à un conflit empêchent délibérément de prêter assistance aux civils et que cette politique est un élément important de leur stratégie militaire, l'apport d'une aide humanitaire (et la protection du personnel et des convois), bien qu'essentiel, ne sera pas toujours considéré par les parties comme "neutre". Il faut s'attendre, lorsque la communauté internationale va ainsi à l'encontre de leurs objectifs de guerre, à ce que les parties réagissent. Dans de tels cas, il faut que l'opération dispose d'une capacité de coercition suffisante pour pouvoir s'acquitter de son mandat (par exemple protéger l'aide humanitaire et la population dans la zone) et assurer la sécurité de son personnel.

IV. SÉCURITÉ DES OPÉRATIONS ET DU PERSONNEL HUMANITAIRES

A. La nature et les causes de l'insécurité

26. On a assisté récemment à une augmentation inquiétante du nombre d'attaques calculées ou de recours direct à la force contre le personnel de l'Organisation des Nations Unies et d'autres organisations humanitaires. Entre le 1er janvier 1992 et le 31 août 1998, 153 membres du personnel de l'Organisation des Nations Unies, recrutés sur le plan international ou localement, ont perdu la vie dans l'exercice de leurs fonctions; 35 d'entre eux participaient à des opérations humanitaires. Pendant la même période, 43 fonctionnaires des Nations Unies ont été pris en otage et, sur ces 43 personnes, 25 étaient du personnel humanitaire. Rien qu'en Afrique, dans la région des Grands Lacs, 23 personnes au moins travaillant pour le mouvement de la Croix-Rouge ont été tuées depuis 1996. Si l'on comptait les victimes faites parmi le personnel des organisations non gouvernementales, on arriverait à des chiffres bien plus élevés.

27. L'insécurité à laquelle le personnel humanitaire est en butte résulte principalement de trois facteurs :

- Le désir des protagonistes (États et autres) dans les situations de conflit d'entraver les opérations humanitaires qu'ils considèrent comme allant à l'encontre de leurs propres objectifs politiques, stratégiques ou militaires;
- Le désir d'éviter que les violations des droits de l'homme et autres violations du droit international n'aient des témoins, et donc de créer un climat d'insécurité qui dissuade le personnel humanitaire de maintenir sa présence; et
- En général, la méfiance et la suspicion à l'égard des motifs et des intentions des organisations humanitaires.

28. Les dangers qui pèsent sur le personnel humanitaire ont aussi été exacerbés par la présence de combattants armés et de criminels dans les camps de réfugiés et dans les zones peuplées par des réfugiés ainsi que parmi les personnes déplacées.

29. Les problèmes d'insécurité auxquels est en butte le personnel recruté localement par l'ONU et d'autres organisations humanitaires méritent d'être

/...

soulignés. Souvent l'appartenance religieuse ou l'origine ethnique de ces personnes fait qu'elles sont menacées par l'une ou l'autre des parties à un conflit interne.

B. Responsabilité des États

30. Il incombe aux États d'assurer la sécurité du personnel de l'ONU et des autres organisations humanitaires qui travaillent sur leur territoire, y compris le personnel recruté sur place. Si le droit relatif aux droits de l'homme en général et certaines dispositions des Conventions de Genève et de leurs protocoles additionnels s'appliquent au personnel humanitaire, la Convention de 1973 sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, intéresse spécifiquement la sécurité du personnel de l'ONU. Toutefois, aucun des instruments ne traite effectivement de la sécurité du personnel humanitaire de l'ONU et des autres organisations humanitaires. La Convention de 1994 sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé, par exemple, ne vise que le personnel de l'ONU et des autres organismes qui participe à des opérations humanitaires spécifiquement autorisées par le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale et, qui plus est, elle n'est pas encore entrée en vigueur. Dans une résolution adoptée en 1997, l'Assemblée générale a déploré les dangers auxquels sont exposés les membres du personnel des Nations Unies, y compris ceux qui participent à des opérations de maintien de la paix et à des opérations humanitaires, et les membres du personnel local³.

31. Le Statut de la Cour pénale internationale dispose, en son article 8, paragraphe 2 b) iii) et e) iii), respectivement, que constitue un crime de guerre dans un conflit armé international et dans un conflit armé ne présentant pas un caractère international :

"Le fait de lancer des attaques délibérées contre le personnel, les installations, le matériel, les unités ou les véhicules employés dans le cadre d'une mission d'aide humanitaire ou de maintien de la paix conformément à la Charte des Nations Unies, pour autant qu'ils aient droit à la protection que le droit (international) des conflits armés garantit aux civils et aux biens de caractère civil."⁴ (Non souligné dans l'original)

Les attaques contre le personnel des Nations Unies et le personnel humanitaire constituent donc désormais des crimes de guerre au sens du Statut de Rome de la Cour pénale internationale et relèvent de la compétence de la Cour.

C. Responsabilité des protagonistes autres que les États

32. Bien que les protagonistes autres que les États engagent leur responsabilité lorsqu'ils commettent des violations du droit international touchant la sécurité des opérations humanitaires et de leur personnel, il est difficile dans la pratique d'en tirer les conséquences. Généralement, dans les situations de conflit interne, les lois ne sont plus respectées et l'appareil judiciaire national ne fonctionne plus, de sorte que les violations ne donnent lieu ni à enquête ni à poursuites. En outre, les activités de formation et de diffusion que le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et d'autres

organisations humanitaires mènent traditionnellement auprès des structures étatiques et des forces militaires sont bien entendu plus difficiles à exercer auprès des protagonistes autres que les États. Néanmoins, l'initiative lancée dans le sud du Soudan pour faire connaître les règles de base à ces protagonistes et les persuader de respecter le droit international humanitaire et le droit relatif aux droits de l'homme a été relativement concluante et peut servir de modèle.

33. Le principe de la responsabilité pénale individuelle revêt une importance particulière pour mettre en cause la responsabilité au regard du droit international des protagonistes autres que les États et faire en sorte que ceux-ci aient à répondre de leurs actes. Les tribunaux internationaux ad hoc créés pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda sont des exemples récents de mécanismes créés à cette fin. La compétence de la Cour pénale internationale sur les individus contribuera aussi à faire en sorte que de moins en moins de protagonistes puissent échapper à leur responsabilité.

V. LE RÔLE DU CONSEIL DE SÉCURITÉ DANS LES OPÉRATIONS HUMANITAIRES

34. C'est à l'Assemblée générale qu'il incombe au premier chef de fournir des orientations pour les opérations humanitaires de l'ONU. Toutefois, ces dernières années, il est apparu que les crises humanitaires, en particulier les afflux massifs de réfugiés, sont souvent des signes avant-coureurs et menacent la paix et la sécurité internationales, lesquelles relèvent au premier chef de la responsabilité du Conseil de sécurité. À l'inverse, les déplacements massifs de populations, avec leur cortège de souffrances, sont la conséquence de l'instabilité et des conflits, auxquels ils contribuent parfois aussi. Il est capital que le Conseil de sécurité soit tenu informé des problèmes humanitaires engendrés par les conflits, de façon qu'il puisse prendre en compte tous les aspects des conflits et chercher à les résoudre en coopération avec l'Assemblée générale, le Conseil économique et social, les autres organes compétents de l'Organisation des Nations Unies, les organisations régionales et sous-régionales, les institutions financières internationales et les autres organisations compétentes, ainsi qu'avec les États Membres. Le degré de participation du Conseil – et la nature de cette participation – aux opérations humanitaires variera toutefois selon la situation.

35. Les circonstances dans lesquelles des opérations humanitaires ont été menées peuvent être classées dans les grandes catégories ci-après :

- L'accès aux populations ayant besoin d'une aide humanitaire peut être obtenu par voie de négociation sans que le Conseil de sécurité ait à intervenir. Ce fut le cas, par exemple, pour l'opération Survie au Soudan;
- Les opérations humanitaires sont en butte à de sérieux problèmes de sécurité et les efforts du pays hôte doivent être soutenus par la communauté internationale, qui peut notamment fournir du personnel, du matériel, une formation, un soutien logistique, etc. Comme exemple, on peut citer l'appui fourni par la communauté internationale, par l'entremise du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés,

/...

au Gouvernement de la République-Unie de Tanzanie depuis avril 1995, qui a abouti à une amélioration de la sécurité dans les camps de réfugiés. Dans de telles situations, le Conseil de sécurité devrait être tenu régulièrement informé afin d'empêcher une nouvelle détérioration de la situation et de manière qu'il puisse prendre les mesures voulues si le besoin s'en fait sentir;

- Les opérations humanitaires sont en butte à de graves problèmes de sécurité que les pays hôtes ne peuvent pas ou ne veulent pas résoudre de façon satisfaisante, mais les parties au conflit consentent à la présence de forces de sécurité extérieures. Le Conseil de sécurité peut déterminer s'il est nécessaire de déployer des forces de maintien de la paix ou de prendre d'autres mesures, avec le consentement du pays hôte, afin de soutenir l'opération humanitaire sur le plan de la sécurité. Telle était la situation, par exemple, au Cambodge et en Bosnie-Herzégovine;
- Les opérations humanitaires sont en butte à de graves problèmes de sécurité que les pays hôtes ne peuvent pas ou ne veulent pas résoudre de façon satisfaisante, et une ou plusieurs des parties au conflit sont opposées à la présence de forces de sécurité extérieures. Dans ce cas, le Conseil de sécurité peut être amené à décider de lancer une action coercitive pour atteindre des objectifs humanitaires lorsqu'il y a menace contre la paix et la sécurité internationales. C'est cette approche qui a été tentée dans le nord de l'Iraq en 1991, en Somalie en 1992 et en Bosnie-Herzégovine en 1995.

36. Les mesures prises par le Conseil de sécurité pour protéger l'aide humanitaire peuvent prendre différentes formes et faire intervenir à la fois des composantes militaires et civiles, comme la police internationale, les gardes des Nations Unies ou des observateurs des droits de l'homme. Il importe d'envisager toute la gamme des options possibles, en gardant à l'esprit la nécessité de gérer et de résoudre le conflit, les besoins de l'opération humanitaire en matière de sécurité, l'impact que les protagonistes militaires et politiques ont sur l'opération humanitaire, et vice versa. On ne saurait trop insister dans la formulation des options soumises à l'examen du Conseil sur la nécessité de la coordination et de consultations avec les organisations humanitaires.

37. Une approche intégrée est particulièrement importante sur le terrain, où le manque de cohésion ou les dissensions entre les entités des Nations Unies peuvent être exploités par les parties. C'est pourquoi les représentants spéciaux du Secrétaire général pour les opérations de maintien de la paix pluridimensionnelles sont responsables de l'exécution du mandat et ont autorité sur toutes les entités des Nations Unies sur le terrain.

38. L'appui apporté par le Conseil de sécurité aux opérations humanitaires doit aller de pair avec une action politique visant à résoudre le conflit, faute de quoi l'efficacité de l'action humanitaire risque de se trouver compromise. L'effet non négligeable sur le plan humanitaire de la participation de l'Organisation des Nations Unies en Somalie a été occulté par l'absence de progrès sur le front politique. Une opération humanitaire de grande envergure a

/...

été lancée au Rwanda en 1994, mais, rien n'ayant été fait par la communauté internationale pour s'attaquer aux aspects politiques de la situation et aux problèmes de sécurité, le génocide a pu avoir lieu et la paix et la stabilité régionales ont été mises en danger.

VI. RECOMMANDATIONS

A. Adhésion aux instruments internationaux

39. En principe, les États devraient réaffirmer, renforcer et appliquer les normes, principes et dispositions du droit international, notamment du droit humanitaire, des droits de l'homme et du droit des réfugiés afin d'assurer la protection des réfugiés, personnes déplacées (PAM) et autres, ainsi que l'assistance à ces personnes, l'accès de l'aide humanitaire et la sûreté et la sécurité du personnel de l'ONU et autre personnel d'action humanitaire. Les États Membres qui n'ont pas encore adhéré aux instruments pertinents pourraient envisager d'y adhérer sans tarder.

B. Diffusion et promotion des principes humanitaires

40. La diffusion des normes, principes et dispositions du droit international doit contribuer de façon notable à en favoriser l'application. Il conviendrait de renforcer les activités d'information, de formation et de promotion du Comité international de la Croix-Rouge, du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, du Coordonnateur des secours d'urgence, en collaboration avec les partenaires du Comité permanent interorganisations et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). Le Conseil de sécurité devrait appuyer les actions visant à assurer le respect du droit international, dans la mesure où elles contribuent au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Le contrôle de ce respect est également un élément important de la promotion de la protection.

C. Mécanismes visant à assurer le respect du droit international

41. Il faut mettre fin à l'impunité généralisée qui entoure actuellement les violations des normes humanitaires. Tous ceux qui se rendent coupables de violations du droit international doivent être traduits en justice, qu'il s'agisse ou non d'États. C'est aux États qu'il incombe au premier chef de faire en sorte que ceux qui violent les normes humanitaires soient traduits en justice devant la juridiction pénale nationale ou, selon qu'il conviendra, devant des tribunaux internationaux, dont la Cour pénale internationale.

42. En créant des tribunaux internationaux dans le cadre de l'ex-Yougoslavie et du Rwanda et en décidant récemment de créer la Cour pénale internationale, la communauté internationale a fait d'importants efforts pour mettre fin à la culture d'impunité. Il faudra continuer de prendre des mesures pour élargir et renforcer la juridiction de la Cour pénale internationale. Il est utile de noter que l'alinéa b) xxv) du paragraphe 2 de l'article 8 du Statut de la Cour qualifie de crimes de guerre les actes suivants :

/...

"Le fait d'affamer délibérément des civils, comme méthode de guerre, en les privant de biens indispensables à leur survie, notamment en empêchant intentionnellement l'arrivée des secours prévus par les Conventions de Genève." ⁵

43. Afin d'assurer le respect des dispositions du droit international par les États et autres intéressés, il faudrait envisager certaines mesures concrètes. Ainsi que le Secrétaire général l'a recommandé dans son rapport sur l'Afrique (S/1998/318), il faudrait que ceux qui portent les armes soient tenus, de par le droit international, de verser une réparation financière aux civils qu'ils auront délibérément attaqués. Il conviendrait d'établir aux fins de ce dédommagement un dispositif juridique international qui facilitera la recherche et la saisie des avoirs des combattants incriminés et de leurs chefs. Cette recommandation a déjà été appliquée, du moins en partie, dans le Statut de la Cour pénale internationale. Le principe selon lequel les individus ont à répondre sur le plan financier de pareils crimes est prévu à l'article 75 du Statut. Il est toutefois établi sur un plan général et les modalités des réparations en faveur des victimes, notamment la restitution, le dédommagement et la réinsertion au moyen du Fonds d'affectation spéciale créé en faveur des victimes ou par des tribunaux et services nationaux, devront être mises au point par la Cour ⁶.

D. Solidarité internationale et appui aux pays d'accueil

44. La solidarité et le partage des responsabilités doivent également contribuer à encourager les États à respecter les principes et obligations humanitaires. Il faudrait se préoccuper davantage des répercussions politiques, économiques et sociales sur les pays qui accueillent d'importantes populations réfugiées. La communauté internationale devrait apprécier leur apport et être disposée à aider ces États, non seulement sur le plan de l'aide humanitaire, mais aussi pour ce qui est de la remise en état des zones d'accueil de réfugiés. Cette aide ne devrait toutefois pas se faire aux dépens de l'aide au titre de la coopération pour le développement régional. Dans ce contexte, les organisations à vocation humanitaire et les organismes s'occupant de développement doivent coopérer étroitement et agir en étroite coordination.

E. Mesures propres à améliorer la sécurité et l'accès

45. Le Conseil de sécurité pourrait envisager sérieusement de mettre au point une série d'options pour ce qui du maintien de l'ordre et afin de créer un environnement sûr pour la population civile exposée au conflit et la fourniture d'aide humanitaire dans des situations conflictuelles. Ces options devraient consister en une série de mesures allant de modestes actions tendant à renforcer la capacité locale et nationale, notamment la protection au niveau communautaire jusqu'à une plus grande participation de la communauté internationale en cas d'escalade des problèmes de sécurité et englobant toute une série d'acteurs, nationaux et internationaux, civils, militaires et policiers.

46. Les réfugiés devraient dans la mesure du possible être installés dans des camps de taille limitée, situés à une distance raisonnable des frontières internationales, afin de réduire les risques pour leur sécurité et celle du personnel humanitaire. Dans le cas de l'Afrique, la Convention de l'OUA de 1969

régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique contient des dispositions précises à cet effet.

47. Mêlés aux réfugiés et aux personnes déplacées, les combattants armés sont une source d'insécurité et devraient être séparés des civils. S'il incombe au premier chef aux États d'accueil des réfugiés de maintenir l'ordre dans les camps de réfugiés et aux abords des camps, il arrive qu'ils n'aient pas la volonté ou la capacité de faire régner et de maintenir l'ordre dans les camps ou les zones où vivent des réfugiés. Le Conseil de sécurité devrait en principe, dans l'intérêt de la paix et de la sécurité internationales, veiller à ce que le pays hôte reçoive l'appui nécessaire et à ce que les mesures voulues soient prises à temps pour séparer les éléments armés des réfugiés et autres civils.

48. La prolifération des armes est un élément très important de la sécurité non seulement des réfugiés et autres populations vulnérables, mais aussi du personnel de l'ONU et des organismes humanitaires. Il faudrait mener une action plus résolue afin de contrôler et réglementer les ventes d'armes à destination de zones de conflit effectif ou potentiel. Le Conseil de sécurité pourrait peut-être envisager d'imposer un embargo sur les ventes d'armes lorsque des civils sont pris pour cible par les parties au conflit ou lorsque les parties se livrent notoirement à des violations flagrantes des droits de l'homme. Le Conseil pourrait peut-être aussi envisager de mettre en place un mécanisme plus efficace pour l'application des embargos sur les armes. Il faudrait que les États Membres prennent les mesures nécessaires, notamment sur le plan législatif, pour réprimer le trafic d'armes. En outre, il faudrait s'intéresser davantage au rôle des marchands d'armes privés, et examiner le rôle que l'ONU pourrait jouer dans la collecte et la diffusion d'information dans ce domaine. Le Conseil de sécurité devrait examiner cette question d'urgence.

F. Sécurité du personnel humanitaire

49. Il conviendrait de prendre des mesures pour encourager les États à ratifier la Convention de 1994 sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé ainsi que le Statut de la Cour pénale internationale, de façon qu'ils puissent entrer en vigueur aussitôt que possible. Il conviendrait d'élargir l'application de la Convention de façon qu'elle couvre suffisamment l'ensemble du personnel humanitaire.

50. Le personnel des Nations Unies et autre personnel humanitaire devraient être suffisamment formés aux procédures de sécurité avant d'être envoyés sur le terrain. Le Coordonnateur des Nations Unies pour les questions de sécurité a mis au point, en collaboration avec le HCR, un programme de formation à la sécurité à l'intention du personnel humanitaire se trouvant dans des situations de conflit. Le Comité administratif de coordination (CAC) a approuvé l'exécution d'un programme de formation à la sécurité obligatoire pour tout le personnel de l'ONU. Malheureusement, aucune des organisations intéressées n'a dégagé des fonds à cet effet. Le CAC a également approuvé la création d'un fonds d'affection spéciale pour la sécurité qui doit venir compléter les mécanismes de financement existants. Ce fonds a été mis en place officiellement en juin 1998 et les États Membres ont été invités à y contribuer. À ce jour, un seul gouvernement a répondu. L'attention des États Membres est donc appelée sur

l'existence de ce fonds d'affection spéciale et il faudrait les encourager à participer à l'action menée pour assurer la sécurité du personnel de l'ONU.

G. Rôle du Conseil de sécurité

51. Il est important de ne pas dissocier les activités d'ordre humanitaire du contexte général, social, politique et économique d'un conflit. Le Conseil de sécurité devrait être tenu au courant de l'évolution de la situation sur le plan humanitaire en cas de conflit potentiel ou effectif, de manière qu'il ait une image complète du problème.

52. Lorsque le Conseil de sécurité décide de déployer des contingents de l'ONU ou d'autres forces de sécurité extérieures pour appuyer des opérations humanitaires, il est de la plus haute importance de leur donner un mandat précis, clair et réaliste, de les déployer dans les délais voulus et de les doter de ressources et d'un appui suffisants. Un mandat précis doit permettre de définir les responsabilités respectives des éléments militaires et humanitaires ainsi que d'assurer l'efficacité des opérations et le respect des délais.

53. Plusieurs des recommandations figurant dans le rapport actuel, énoncées aux paragraphes 42, 44, 45 et 47, rejoignent les recommandations que j'ai formulées dans mon rapport sur l'Afrique intitulé "Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique" (S/1998/318). À la réception de ce dernier rapport, le Conseil de sécurité, par sa résolution 1170 du 28 mai 1998, a créé un Groupe de travail ad hoc chargé d'examiner toutes les recommandations du rapport qui ont trait au maintien de la paix et de la sécurité internationales, conformément à la Charte des Nations Unies, et, dans ce contexte, d'établir un cadre pour la mise en oeuvre des recommandations, selon qu'il conviendra, ainsi que de soumettre à l'examen du Conseil, pour septembre 1998, des propositions détaillées sur les mesures concrètes à prendre.

H. Coordination efficace

54. Il est aussi de la plus haute importance de veiller à ce qu'il existe sur le terrain des mécanismes efficaces de coordination entre, d'une part, les éléments politiques et militaires et, d'autre part, les éléments droits de l'homme et humanitaires d'une opération des Nations Unies. Les arrangements pratiques entre les forces de sécurité internationales et l'ONU ou d'autres organisations à vocation humanitaire devraient garantir une parfaite compréhension du caractère distinct de leurs tâches respectives et une bonne coordination des politiques et stratégies. Dans ce contexte, il a été créé un groupe de travail du Comité exécutif pour la paix et la sécurité et du Comité exécutif pour les affaires humanitaires, qui a été chargé de mieux définir les relations entre les représentants spéciaux du Secrétaire général et les coordonnateurs pour les affaires humanitaires, ainsi qu'entre les droits de l'homme et les autres éléments des missions de l'ONU (PAM). Le rôle des représentants spéciaux du Secrétaire général a été élargi à cette fin et, en cas d'opération de maintien de la paix multidimensionnelle, il couvre désormais toutes les entités de l'ONU sur le terrain.

55. Il ne faudrait ménager aucun effort pour appuyer l'action que mène le Coordonnateur des secours d'urgence et les organismes membres du Comité permanent interorganisations afin d'assurer la coordination des opérations humanitaires. Le Comité exécutif pour les affaires humanitaires, constitué par le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence, a été créé dans ce but. Le Bureau de coordination des affaires humanitaires, en collaboration avec ses partenaires, met actuellement au point des directives communes régissant la participation aux opérations humanitaires conformément aux principes établis.

Notes

¹ E/1998/L.15, par. 11.

² Résolution 46/182 de l'Assemblée générale, annexe, par. 2.

³ Résolution 51/227 de l'Assemblée générale, par. 3.

⁴ A/CONF.183/9, art. 8, par. 2 b) iii) et e) iii).

⁵ Ibid., par. 2 b) xxv).

⁶ Ibid., art. 93, par. 1 k).
