



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/51/454
4 octobre 1996
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS/FRANÇAIS

Cinquante et unième session
Point 105 de l'ordre du jour

RAPPORT DU HAUT COMMISSAIRE DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS,
QUESTIONS RELATIVES AUX RÉFUGIÉS, AUX RAPATRIÉS ET AUX PERSONNES
DÉPLACÉES ET QUESTIONS HUMANITAIRES

Nouvel ordre humanitaire international

Rapport du Secrétaire général

1. À sa quarante-neuvième session, l'Assemblée générale, par sa résolution 49/170 du 23 décembre 1994, a pris acte des rapports du Secrétaire général¹ et l'a remercié de l'appui qu'il continuait d'apporter aux efforts visant à promouvoir un nouvel ordre humanitaire international. Elle a demandé aux gouvernements de communiquer volontairement au Secrétaire général des informations et des avis spécialisés sur les questions humanitaires qui les intéressent particulièrement, de façon que les possibilités d'intervention futures puissent être identifiées. Elle a invité le Bureau indépendant pour les questions humanitaires à poursuivre et à intensifier encore ses activités en coopération avec les gouvernements et les organisations gouvernementales et non gouvernementales intéressées. Elle a prié le Secrétaire général de rester en contact avec les gouvernements ainsi qu'avec les organisations non gouvernementales et le Bureau indépendant pour les questions humanitaires et de lui rendre compte des progrès qu'ils auraient accomplis de façon qu'elle puisse examiner de nouveau la question d'un nouvel ordre humanitaire international à sa cinquante et unième session.

2. Depuis l'inscription du point intitulé "Nouvel ordre humanitaire international" à l'ordre du jour de la trente-sixième session de l'Assemblée générale, le Secrétaire général a présenté huit rapports et communiqué à l'Assemblée les vues de 48 gouvernements et d'un certain nombre d'institutions spécialisées ainsi que d'organisations non gouvernementales. Cette fois encore, conformément aux dispositions de la résolution 49/170 de l'Assemblée, le 10 juin 1996, le Secrétaire général a adressé des communications aux gouvernements et à un certain nombre d'organisations non gouvernementales pour leur demander de lui communiquer leurs observations, leurs vues ou des renseignements sur les progrès qu'ils avaient accomplis dans la mise en oeuvre de la résolution. Au 31 août 1996, des observations à ce sujet avaient été

reçues des Gouvernements turc et monégasque ainsi que du Bureau indépendant pour les questions humanitaires. Le texte de ces réponses figure en annexe au présent rapport.

3. Dans sa communication, le Bureau indépendant pour les questions humanitaires souligne la nécessité de renforcer et de développer encore les instruments et mécanismes humanitaires existants en vue d'assurer le strict respect des normes humanitaires et de mettre au point des moyens plus efficaces d'exécuter les programmes d'assistance humanitaire.

4. L'attention de l'Assemblée générale est également appelée sur les rapports² présentés par le Secrétaire général en application de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale et de ses résolutions ultérieures³ sur le renforcement des moyens dont le système des Nations Unies dispose pour faire face aux situations d'urgence humanitaire. Dans ces rapports le Secrétaire général a traité de la question de l'instauration d'un nouvel ordre humanitaire international sous différents aspects.

Notes

¹ Rapports A/37/145, A/38/450, A/40/348 et Add.1 et 2, A/41/472, A/43/734 et Add.1, A/45/524, A/47/352 et A/49/577 et Corr.1.

² Rapports A/50/203-E/1995/79 et A/51/172-E/1996/77.

³ Résolutions 47/168, 48/57, 49/139 et 50/57 et résolution 1995/56 du Conseil économique et social.

ANNEXE

Réponses reçues des gouvernements et du Bureau indépendant
pour les questions humanitaires

MONACO

[Original : français]
[14 juin 1996]

1. Le Représentant permanent de la Principauté de Monaco auprès de l'Organisation des Nations Unies présente ses compliments au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et, en réponse à sa note verbale en date du 10 juin 1996 concernant la résolution 49/170, a l'honneur de lui faire savoir que son gouvernement est fort préoccupé par les entraves, de toutes natures, qui parfois s'opposent à l'application du droit international humanitaire en particulier en période de conflits armés. Parmi les mesures que les États Membres pourraient envisager de prendre pour lutter contre ces entraves et assurer la protection des populations civiles les plus exposées en particulier les enfants, les femmes et les personnes âgées, l'élaboration d'une convention internationale sur l'aménagement et la gestion des zones humanitaires pourrait être prise en considération.

2. Ces zones qui pourraient avoir, dans certaines conditions et circonstances, un caractère obligatoire vis-à-vis des États Parties signataires d'un tel instrument devraient être assorties de voies d'accès (routes, aéroports, fleuves ou ports, etc.) neutralisées en vue de permettre de subvenir, sans obstacles et sans difficultés, aux besoins essentiels, alimentaires et médicaux, des populations protégées.

3. Dans une première étape, les États Membres et les institutions spécialisées devraient être consultés à propos de l'opportunité d'un tel instrument, de son contenu ainsi que de sa forme éventuelle dans la mesure où l'adoption d'une convention pourrait être, utilement, précédée par celle d'une recommandation ou d'une déclaration de l'Assemblée générale, de nature moins contraignante qu'une convention mais de portée plus générale.

4. La Principauté de Monaco considère comme une priorité, d'ordre moral supérieur, relevant d'une norme impérative du droit international général (jus cogens), le rôle de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine humanitaire. Elle considère que ce rôle de protection est essentiel et parfaitement complémentaire de celui joué par le Comité international de la Croix-Rouge et par ses organismes spécialisés tels que le Haut Commissariat pour les réfugiés ou l'UNICEF.

TURQUIE

[Original : anglais]
[25 juillet 1996]

1. En raison de l'accroissement du nombre de personnes auxquelles une protection et une assistance humanitaire internationales sont nécessaires, et de la modicité des ressources disponibles à cet effet, l'assistance humanitaire internationale devrait être assurée d'une manière plus efficace et s'inscrire dans une perspective plus vaste.

2. La Turquie adhère fermement aux principes internationalement reconnus concernant l'assistance humanitaire et continue à octroyer une aide humanitaire soit sur une base bilatérale soit par le biais de diverses organisations humanitaires internationales.

3. Les Conventions de Genève de 1949 et les Protocoles additionnels s'y rapportant qui constituent le cadre juridique dans lequel s'inscrivent les questions humanitaires internationales sont constamment réexaminés dans les instances internationales compétentes.

4. Le renforcement de la dimension sociale de l'assistance humanitaire, soit la protection des populations touchées par des catastrophes naturelles ou causées par l'homme ne devrait rencontrer aucune opposition. Des activités comme la protection des femmes et des enfants pendant les conflits armés, la protection des ressources en eau douce, la lutte contre la famine, la réunification des familles, l'interdiction de certains types d'armes, l'assistance aux réfugiés, aux personnes déplacées et aux victimes de catastrophes naturelles ou technologiques, l'intégration de l'appui au développement à long terme à l'assistance humanitaire, la prise en compte de l'impact des sanctions économiques sur la population, la protection du caractère indépendant des activités humanitaires en temps de crise et le renforcement des moyens dont les organisations non gouvernementales disposent en matière d'assistance humanitaire revêtent une importance toujours croissante et suscitent un intérêt de plus en plus vif.

5. Toutes les activités d'assistance humanitaire, sans exception, doivent être menées dans le respect le plus strict de la souveraineté des États. Cet aspect de l'assistance humanitaire a été souligné par les représentants de la Turquie ainsi que par ceux d'autres pays lors de diverses réunions internationales sur l'assistance humanitaire. Certains pays néanmoins estiment que les organisations internationales à vocation humanitaire devraient avoir librement accès aux pays où se trouvent des personnes déplacées ou des réfugiés de façon à pouvoir apporter la protection ou l'assistance directes prévues dans leurs mandats. Ni consensus ni accord général ne sont encore intervenus sur cette question.

BUREAU INDÉPENDANT POUR LES QUESTIONS HUMANITAIRES

[Original : anglais]
[10 septembre 1996]

Introduction

1. Dans sa résolution 49/170 du 23 décembre 1994 relative à un "nouvel ordre humanitaire international", l'Assemblée générale a invité : "le Bureau indépendant pour les questions humanitaires à poursuivre et à intensifier encore ses activités en coopération avec les organisations gouvernementales et non gouvernementales intéressées". On se rappellera qu'à sa quarante-deuxième session, lors de l'examen du rapport final de la Commission indépendante sur les questions humanitaires internationales^a, l'Assemblée avait pris note de la création du Bureau, mis en place pour faire connaître les travaux de la Commission indépendante et y donner suite (résolution 42/121 du 7 décembre 1987).

2. Le présent rapport expose succinctement les activités que le Bureau indépendant mène en vertu de son mandat initial de diffusion et de suivi aussi bien les activités supplémentaires qu'il a entreprises en application des résolutions ultérieures de l'Assemblée générale^b.

Diffusion et suivi

3. Le rapport final de la Commission indépendante ainsi que les huit rapports sectoriels qui le complètent^c ont été publiés sous forme de livres dans presque toutes les grandes langues du monde. Plus de 60 éditions ont été publiées dans divers pays d'Afrique, d'Asie, d'Amérique du Nord et du Sud ainsi que d'Europe occidentale et orientale. Elles ont été utilisées par divers gouvernements pour l'élaboration de leurs politiques, ainsi que par des organisations intergouvernementales, des organisations non gouvernementales et des établissements d'enseignement. La demande d'éditions en langues locales, surtout dans les pays qui connaissent des situations d'urgence humanitaire, se maintient.

4. Les activités de suivi comprennent des consultations et des débats avec des gouvernements et des organisations internationales sur la mise en oeuvre des recommandations de la Commission indépendante. Sur 160 recommandations concernant expressément diverses questions humanitaires, plus de 120 ont été mises en oeuvre et incluses dans des politiques nationales et régionales ou utilisées comme directives internationales.

5. En vue d'atteindre les populations qui n'ont pas accès aux ouvrages imprimés, une série de six documentaires télévisés intitulés Humanitas ont été réalisés à partir des rapports sectoriels. Ces films ont été diffusés par les réseaux nationaux de télévision dans un certain nombre de pays, notamment en Afrique et en Asie, ainsi que dans des établissements d'enseignement d'Europe et d'ailleurs.

6. Les objectifs du Bureau indépendant sont les mêmes que ceux que visait la Commission indépendante, c'est-à-dire soit étudier certaines questions humanitaires spécifiques qui ont jusqu'à présent été relativement négligées, soit réclamer des solutions mieux adaptées aux réalités nouvelles; définir les démarches qui permettraient à la communauté internationale d'agir plus efficacement et formuler des propositions concrètes et pragmatiques à cette fin; mieux sensibiliser la population aux situations qui engendrent et perpétuent la souffrance humaine; renforcer les initiatives prises aux niveaux gouvernemental et non gouvernemental pour susciter les changements et ajustements nécessaires.

Autres activités

7. Le Bureau, ayant été invité par l'Assemblée générale à poursuivre et à intensifier encore ses activités, a également entrepris des recherches pragmatiques non seulement sur les questions humanitaires mais aussi sur les situations humanitaires intéressant la communauté internationale; une évaluation des programmes d'aide humanitaire; des programmes de renforcement des capacités et des activités de formation technique axées sur les problèmes humanitaires du personnel local des organismes gouvernementaux et non gouvernementaux des pays sujets aux catastrophes. Ces activités supplémentaires ont été menées avec l'appui tant des gouvernements que des organisations internationales intéressées.

8. Le Bureau indépendant s'est plus particulièrement intéressé aux pays et régions touchés par des conflits armés ou susceptibles de l'être. Par exemple, des études analytiques comportant des recommandations d'ordre pratique ont été effectuées au sujet des situations régnant en Asie centrale et du Sud, dans les Balkans, etc.

9. Les activités de renforcement des capacités et de formation technique du Bureau englobent la mise en place et le renforcement d'organisations non gouvernementales locales, la diffusion d'informations et des activités de plaidoyer, ainsi que des services consultatifs à l'intention des organismes gouvernementaux et non gouvernementaux oeuvrant dans les pays frappés par des catastrophes causées par l'homme, notamment par des conflits armés internes et les déplacements de populations qui en résultent.

10. Reconnaissant l'importance que l'accès aux documents internationaux relatifs aux droits de l'homme et aux questions humanitaires présente pour les couches les plus humbles de la population, et soucieux de faciliter la tâche des observateurs et contrôleurs internationaux, le Bureau indépendant a également entrepris de publier une série d'ouvrages en langues locales, notamment dans les Balkans et le Caucase.

11. Le Bureau s'efforce en outre de faire face à quelques-uns des problèmes humanitaires dont l'ampleur ne fait que croître. C'est ainsi qu'il organise des campagnes de sensibilisation sur des problèmes comme le statut d'apatride et les expulsions massives auxquels il consacre des travaux de recherche axés sur la pratique. Il se dispose par ailleurs à publier les législations sur la nationalité de tous les pays, tâche négligée depuis la publication de ces législations en 1959 par l'Organisation des Nations Unies.

Activités futures

12. Avec l'appui des gouvernements et des organisations intergouvernementales et non gouvernementales, le Bureau se propose de poursuivre et d'intensifier, le cas échéant, les activités décrites plus haut. Dans le cadre des initiatives visant expressément à promouvoir un nouvel ordre humanitaire international, il entend par ailleurs donner suite aux vues exprimées par divers gouvernements et organismes internationaux qui ont été communiquées au Secrétaire général et transmises par lui à l'Assemblée générale.

13. On notera à cet égard que le point de l'ordre du jour relatif à l'ordre humanitaire a servi ces dernières années de cadre regroupant certaines préoccupations spéciales des États Membres. C'est ainsi que l'Assemblée générale a adopté une série de résolutions visant à renforcer l'action internationale en cas de catastrophes naturelles et causées par l'homme, de même que la coopération internationale dans le domaine humanitaire. Le Bureau indépendant se propose d'appuyer cette tendance, eu égard en particulier à la nécessité de plus en plus évidente de mieux prendre en compte les nouveaux problèmes et les "zones d'ombre" qui subsistent dans le domaine humanitaire.

14. Dans ce contexte, le Bureau indépendant est d'avis que l'Organisation des Nations Unies devrait élaborer un "Agenda pour l'action humanitaire" sur le modèle de ceux que le Secrétaire général a déjà institués dans d'autres domaines importants (Agenda pour la paix, Agenda pour le développement).

15. Le Bureau est également en faveur d'une célébration appropriée du cinquantenaire, en 1998, de l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme, étape historique de l'action internationale pour le respect de ces droits et pour la préservation de la dignité de l'être humain. Cet anniversaire devrait être l'occasion non seulement de marquer les progrès accomplis depuis quelques dizaines d'années dans le domaine des droits de l'homme, mais aussi de ranimer les efforts faits pour mieux assurer le respect des droits fondamentaux de l'homme et des libertés premières et articuler les principes et les normes humanitaires les plus propres à régler les problèmes humanitaires actuels et naissants. Il devrait donc servir à jeter un pont entre les droits de l'homme et les questions humanitaires et à préparer l'avènement du siècle prochain.

16. Le Bureau indépendant est très conscient du fait que dans l'après-guerre froide, la nécessité de réévaluer la manière dont la communauté internationale relève les défis humanitaires s'impose. Les modifications fondamentales de la série internationale si riches de promesses qui se sont produites au début des années 90, période que beaucoup ont saluée comme un "nouvel ordre international" ne doivent pas dégénérer en un sinistre tableau de conflits armés internes, de rivalités ethniques généralisées, de nationalismes déchaînés et d'innombrables problèmes humanitaires assaillant les peuples de tous les continents. Il importe donc au plus haut point de redoubler d'efforts pour établir des normes dans le domaine humanitaire et pour mieux appliquer les règles et principes en vigueur.

17. Peut-être l'Assemblée générale souhaitera-t-elle engager un processus d'évaluation des législations et pratiques internationales dans le domaine humanitaire et élaborer des directives et des instruments propres à préserver et à renforcer l'infrastructure humanitaire actuelle au profit des générations futures.

18. On se souviendra plus précisément, en ce qui concerne la promotion d'un "nouvel ordre humanitaire international", que lorsque cette question a été inscrite pour la première fois à l'ordre du jour de l'Assemblée générale, il a été recommandé de formuler "une déclaration universelle énonçant certains principes humanitaires fondamentaux et appelant les membres de la communauté internationale à y souscrire"^d. Cette recommandation a été faite dans la perspective même de l'édification d'un droit humanitaire et se fondait sur la constatation qu'il importait d'établir un code de conduite applicable en temps de paix qui se verrait accorder autant d'attention que le droit applicable dans les conflits armés tel qu'il est énoncé dans les Conventions de Genève de 1949 et les Protocoles additionnels de 1977. Ce code devait être "conçu essentiellement comme un ensemble de règles morales incitant l'homme à faire preuve de compassion à l'égard des souffrances de son prochain"^e.

19. En termes plus larges, toutefois, les innombrables déclarations, résolutions et instruments internationaux existants pourraient sous-tendre l'ordre qu'il est envisagé d'instaurer. D'un point de vue pragmatique, on pourrait commencer par traiter un petit nombre de problèmes humanitaires qui, depuis quelques années, ont causé de graves préoccupations aux gouvernements et des souffrances qui auraient pu être évitées à des millions de personnes, alors que la possibilité de les atténuer ou de les prévenir aurait pu être saisie si la communauté internationale assurait le respect d'un ensemble de règles de conduite fondamentales. Cette démarche, qui viendrait en complément de l'action visant à assurer l'exercice des droits fondamentaux de l'homme et des libertés premières, serait axée sur des problèmes humanitaires pratiques dont il faudrait que la solidarité avec les victimes serve à arrêter la prolifération tout en soulageant la souffrance qu'ils entraînent.

20. Un exemple tout trouvé de problèmes de ce type est le phénomène des personnes déplacées, dont le nombre dans le monde entier a désormais largement dépassé celui des réfugiés. Ces derniers se sont vu accorder une attention considérable dans la législation et la pratique internationales, pendant la période de la guerre froide, tandis que les personnes déplacées demeurent dans une "zone d'ombre" bien que leur détresse soit souvent aussi grande que celle des réfugiés. Fonds internationaux et efforts nationaux sont souvent détournés des activités de développement au profit d'opérations de secours d'urgence, mais la protection des personnes déplacées demeure ponctuelle et exige que des règles de conduite bien définies soient établies à l'usage aussi bien des organismes internationaux à vocation humanitaire que des gouvernements concernés.

21. Un phénomène connexe qui a touché des millions de personnes ces dernières dizaines d'années est celui des opérations de réinstallation forcée de populations. Exécutées par les gouvernements pour des raisons d'ordre économique ou par suite de tensions internes, celles-ci sont souvent motivées par des considérations politiques et touchent en général des groupes vulnérables.

22. Un autre problème récurrent est celui des expulsions massives, qui ont pour effet de répandre la misère. Si l'expulsion des individus est réglementée par les législations nationales, le phénomène de l'expulsion en masse doit retenir l'attention de la communauté internationale. La disposition relative aux expulsions massives que contient la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples pourrait servir de base à l'établissement des normes internationales en la matière. Ces dernières années, en raison de la fragmentation de certains États en pays nouvellement indépendants, les problèmes jumelés de la réinstallation forcée de populations et des expulsions massives (notamment les opérations de "nettoyage ethnique") ont entraîné le déplacement involontaire de millions de personnes ainsi que des souffrances et des pertes en vies humaines et en biens considérables. Un ensemble de principes internationalement approuvés régissant la conduite des gouvernements et des communautés pourrait contribuer pour beaucoup à limiter ces mouvements involontaires et récurrents de populations, notamment de groupes minoritaires.

23. Depuis quelques dizaines d'années, la nature des conflits armés a complètement changé. Les guerres entre pays ont dans une large mesure été remplacées par des conflits armés entre peuples et communautés. Ces conflits internes ont causé un plus grand nombre de pertes en vies humaines que les deux guerres mondiales réunies. Il a donc fallu interpréter de façon plus large la "menace contre la paix et la sécurité" dont fait mention la Charte des Nations Unies et le Conseil de sécurité a été amené non seulement à intervenir dans des situations de conflit interne mais aussi à prendre part aux opérations humanitaires qui se sont ensuivies. Certains des aspects de ce phénomène, de plus en plus courant, réclament un ensemble de règles de conduite mieux définies.

24. De même, le Chapitre VIII de la Charte, concernant les accords et organismes régionaux, porte surtout sur les menaces contre la paix et la sécurité. Il pourrait servir de base à une définition plus large du rôle des organismes régionaux dans les situations d'urgence humanitaire, qu'il s'agisse de mesures préventives ou de sécurité.

25. À cet égard, il importe également de mettre l'accent sur l'importance du renforcement des capacités locales et des organisations non gouvernementales autochtones. Celles-ci opérant à la base, on ne saurait nier l'incidence directe qu'elles ont sur la démocratisation ni l'utilité de la contribution qu'elles apportent au bien-être de populations qu'elles comprennent mieux que quiconque et dont elles connaissent parfaitement les besoins. Elles oeuvrent aussi à moindres frais. Les ONG et donateurs internationaux qui jouent un rôle essentiel dans les situations d'urgence humanitaire doivent tenir compte de cet aspect, ce que pourrait faciliter l'adoption d'un ensemble convenu de principes concernant l'appui international aux efforts visant à mettre en place des ONG locales ou à les renforcer.

26. Il va de soi que les problèmes humanitaires énumérés ci-dessus ne conduiraient pas à des situations de crise si les causes profondes en étaient éliminées à temps. Les ONG autochtones peuvent, sans qu'il soit indûment porté atteinte aux prérogatives souveraines des États, être encouragées à prendre les mesures qui s'imposent en temps voulu, avec, le cas échéant, l'appui d'ONG internationales indépendantes et impartiales. Il faudrait néanmoins qu'un appui

financier accru leur soit apporté pour leur permettre d'agir. Cet investissement serait largement compensé par les économies qu'entraînerait la prévention ou l'endiguement des situations d'urgence. Or, si l'on veut que les mesures de prévention et d'endiguement soient efficaces, il faut qu'un consensus international intervienne sur des modalités d'intervention qui permettent de ménager les susceptibilités en jeu.

27. Les futures activités du Bureau indépendant viseront notamment à contribuer à la solution des problèmes humanitaires mentionnés dans les paragraphes précédents. Pour commencer, le Bureau se propose de participer à l'élaboration d'une déclaration de principes relative aux situations d'urgence humanitaire.

28. La déclaration envisagée ferait une place aux divers aspects interdépendants des efforts concertés que réclament ces situations :

- a) Droits des victimes sur le plan de la protection et de l'assistance;
- b) Obligations des États concernés;
- c) Responsabilités des organismes internationaux et nationaux à vocation humanitaire.

29. Une stratégie de prévention et d'endiguement y serait élaborée, qui mettrait l'accent sur les questions suivantes, entre autres :

- a) Solidarité avec les victimes;
- b) Participation des institutions régionales à tous les stades d'une situation d'urgence humanitaire;
- c) Nécessité de mettre au point des modalités d'intervention permettant de mieux assurer le déploiement rapide des agents des services d'aide humanitaire;
- d) Exécution de projets à impact rapide dans l'intérêt des victimes et pour leur protection;
- e) Nécessité de renforcer les capacités locales dans les zones de situation d'urgence humanitaire.

30. Cela étant, l'objectif de cette déclaration de principes humanitaires ne serait pas de traiter en détail tous les aspects des situations d'urgence humanitaire mais bien plutôt de cerner les principes qui, dans la pratique des États et des organisations internationales, sont déjà devenus des normes à respecter et qu'il y a lieu de codifier et continuer à développer. Un processus international concerté pourrait ainsi débiter, qui s'inscrirait dans la perspective s'ouvrant à l'orée du siècle prochain.

Notes

^a Winning the Human Race (Zed Books, Londres et New Jersey, 1988). Publié également en arabe, espagnol, français, japonais, italien et russe.

^b Résolutions 43/129 du 8 décembre 1988, 45/101 du 14 décembre 1990 et 47/106 du 16 décembre 1992.

^c La famine : mieux comprendre, mieux aider; La déforestation : aspects humanitaires; La désertification; Les enfants de la rue : l'autre visage de la ville; La guerre aujourd'hui : défi humanitaire; Disparus; Les réfugiés et personnes déplacées; Les populations autochtones.

^d A/43/245, par. 6.

^e Ibid., par. 7.
