



La protection des populations civiles dans les situations de conflit

James Orbinski et Françoise Bouchet-Saulnier

Audition devant le Conseil de Sécurité des Nations Unies, 12 avril 2000

Document en provenance du site internet de Médecins Sans Frontières

<http://www.msf.fr>

Tous droits de reproduction et/ou de diffusion, totale ou partielle, sous quelque forme que ce soit, réservés pour tous pays, sauf autorisation préalable et écrite de l'auteur et/ou de Médecins Sans Frontières et/ou de la publication d'origine. Toute mise en réseau, même partielle, interdite.

**Audition devant le Conseil de securite des Nations unies
sur la question de la protection des populations civiles
dans les situations de conflit**

Médecins Sans Frontières

12 avril 2000

**Dr James Orbinsky,
Président du Conseil international de Médecins Sans Frontières**

**Françoise Bouchet-Saulnier,
Docteur en droit, Responsable juridique de Médecins Sans Frontières**

Nous vous remercions d'avoir invité Médecins sans Frontières à s'exprimer aujourd'hui à l'occasion de cette réunion des membres du Conseil de Sécurité. Nous apprécions l'intérêt que vous portez au rôle du Conseil de sécurité dans la protection des civils, en situation de conflit armé.

De notre point de vue d'organisation humanitaire indépendante oeuvrant sur le terrain, la meilleure protection que puisse apporter le Conseil de Sécurité aux civils commence par une reconnaissance et une définition claires des questions essentielles : d'une part les raisons qui sous-tendent le besoin d'assistance humanitaire et les conditions que requiert la protection humanitaire, d'autre part la nécessité d'assurer la sécurité publique. Elle commence aussi avec la distinction très claire entre, d'une part les préoccupations humanitaires, d'autre part le légitime souci de préserver la paix et la sécurité au niveau international. La protection des civils dans les situations de conflit armé ne peut plus se résumer à la protection des convois et du personnel, elle ne peut pas non plus être confondue avec l'établissement d'une situation de sécurité publique et d'ordre .

Le droit humanitaire international prévoit l'assistance et la protection en temps de guerre (lorsque la sécurité et la liberté sont d'évidence limitées). Sa référence initiale est la vulnérabilité des civils ¹, liée à la nature de la violence et à l'environnement de la guerre. L'action humanitaire représente beaucoup plus que la simple fourniture d'une aide technique ou matérielle. Pour remplir sa fonction protectrice, l'action humanitaire doit prendre en compte la spécificité des besoins des civils et leur vulnérabilité. Elle doit aussi analyser en permanence la violence et les conditions imposées par la guerre, lorsqu'elles affectent le statut et le bien-être des civils.

Ces conditions comprennent le fait de prendre délibérément pour cible des civils, de leur infliger des privations et des souffrances dans le but de les inciter à fuir, de manipuler et détourner l'aide, ainsi que toute tentative pour obtenir un avantage stratégique ou atteindre un objectif politique. Il est crucial que les organisations humanitaires insistent sur le respect du statut des individus en temps de guerre et résistent aux déplacements et aux regroupements forcés, à l'organisation de famines. L'action humanitaire doit surveiller et réagir aux violences et aux mises en conditions spécifiques qui terrorisent les individus.

Dans certaines circonstances, les préoccupations d'ordre public peuvent même entrer en contradiction, voire mettre en péril la protection des civils . Cela a été le cas en Somalie, lorsque l'utilisation de la force autorisée par les Nations unies au nom de l'humanitaire a pris pour cible des civils.

Les causes et l'environnement des conflits sont d'ordre politique. Il est primordial de les distinguer de leurs conséquences humanitaires. Si l'on veut protéger les civils, il s'agit avant tout de définir clairement les problèmes et les solutions. Il ne s'agit pas d'établir de vagues définitions des problèmes, qui masqueraient les causes

¹ Le droit humanitaire international définit formellement les civils comme des « non combattants »

politiques et les responsabilités, ni de mettre en avant des solutions imparfaites mais qui sont « réalisables ».

Cette clarification ne rendra pas plus obscure les raisons politiques à l'origine du besoin d'action humanitaire, et ne permettra pas de les nier. Au contraire elle permettra de soulever le voile humanitaire qui cache trop souvent l'inaction politique.

En 1994, au Rwanda, le régime en place a perpétré un génocide, entraînant la mort d'un million de personnes. Ce crime politique empêche - par définition- toute forme d'action humanitaire pour la protection des civils. Seule une action militaire qui aurait empêché par la force les actes génocidaires de l'Etat rwandais, aurait pu arrêter les massacres systématiques et protéger ainsi les civils. Cette action était techniquement possible en avril 1994². Le Général Dallaire, commandant des forces de l'UNAMIR, en a fait la demande le 21 avril 1994. Le même jour, au lieu d'augmenter l'effectif de la force des Nations unies, le Conseil de sécurité l'a réduit de 90%. Dans les jours qui ont précédé, quelques 1400 soldats belges, italiens et français avaient été déployés pour exfiltrer les expatriés, et des troupes américaines supplémentaires étaient disponibles au Burundi. Ce n'est que le 22 juin 1994 qu'une résolution du Conseil de sécurité a reconnu, non pas l'existence du « génocide » mais celle d'une « crise humanitaire » et autorisé une intervention dans le cadre du chapitre 7 de la Charte des Nations Unies, menée par la France. Pourtant quatre jours auparavant seulement, des armes avaient été livrées aux membres de l'Etat génocidaire, à Goma, par des fournisseurs français. L'Opération Turquoise a donc permis que le génocide se perpétue en dehors de la zone de sécurité établie et que les génocidaires s'échappent vers Goma au Zaïre et Nyngara, en Tanzanie, emmenant avec eux des millions de civils rwandais. A la mi-juillet 1994, l'opinion publique occidentale enfin alertée, c'est l'épidémie de choléra frappant les réfugiés de Goma qui a entraîné le déploiement de troupes étrangères composées de milliers de soldats chargés d'aider à la lutte contre l'épidémie. Pendant ce temps, à moins d'un kilomètre de là, au Rwanda, on continuait à massacrer des civils. L'utilisation systématique du langage humanitaire pour qualifier ce qui, en réalité, était une crise politique, a permis de traiter sur le mode « sanitaire » non seulement la dimension criminelle de la crise mais aussi les responsabilités politiques y afférant.

L'échec à reconnaître ce qui relevait à l'évidence du génocide - une crise politique et non pas humanitaire -, l'échec à mettre en place dans le cadre du Chapitre 7 une solution qui ne soit pas seulement correcte mais aussi réalisable et l'intervention qui a été menée, tout cela a en fait encouragé les tueurs dans leur projet génocidaire et détérioré la sécurité des civils au lieu de l'améliorer. .

Aujourd'hui, le Secrétaire général propose un déploiement préventif des forces de maintien de la paix. L'Histoire montre que l'analyse politique des Nations unies est souvent pertinente mais que les solutions font défaut. Un problème posé correctement est souvent plus valable qu'une mauvaise solution. Lorsqu'en cherchant un compromis sur la solution, on perd toute la clairvoyance sur la nature du problème, on perd aussi l'espoir de résoudre ce problème. Les camps de

² Depuis ceci a été confirmé publiquement par de sérieux analystes.

réfugiés de Goma étaient en réalité des sanctuaires militaires dans lesquels les réfugiés étaient retenus en otages. En novembre 1994, le Secrétaire général des Nations unies a conclu que « le moyen le plus sûr d'assurer la sécurité des réfugiés rwandais et leur liberté de retourner au Rwanda serait la séparation des leaders politiques, des forces de l'ancien gouvernement rwandais et des milices, d'avec le reste de la population réfugiée »³. Il a reconnu que la situation géographique du camp constituait une menace pour la sécurité du Rwanda ainsi que pour celle des réfugiés et du personnel humanitaire⁴.

Il a proposé de choisir entre deux scénarios impliquant le déploiement d'une force de maintien de la paix des Nations unies dans les camps de Goma. L'un des scénarios exigeait la présence de 5000 soldats mandatés dans le cadre du chapitre 6. Avec le consentement du gouvernement du Zaïre, ce scénario permettait le passage en toute sécurité des réfugiés qui retournaient au Rwanda. L'autre scénario exigeait 10 000 à 12 000 soldats mandatés dans le cadre du chapitre 7 et impliquait de séparer les réfugiés des responsables du génocide de 1994 au Rwanda⁵.

Le 25 janvier 1995, le Secrétaire général avait sollicité plus de soixante Etats susceptibles de fournir des troupes. Un seul avait répondu. Ces scénarios ont dû être abandonnés parce qu'ils étaient « irréalisables ». La seule solution « réalisable », qui a été adoptée, a consisté à payer un million de dollars par mois le gouvernement du Zaïre pour qu'il assure la sécurité à l'intérieur et aux alentours des camps. Peu importait que cette solution « réalisable » ne résolve pas le problème d'insécurité, mais au contraire le renforce en encourageant la dérive des camps vers un fonctionnement de sanctuaire humanitaire.

Le même schéma a été reproduit pour les zones protégées de Bosnie. Le Secrétaire général a été clair sur le fait qu'une force de 34 000 soldats était nécessaire pour dissuader de façon efficace une éventuelle attaque sur les zones de sécurité. Pour toute réponse, le Conseil de sécurité a autorisé une option « légère », engageant un effectif de 7600 soldats pour la Bosnie. La chute de Srebrenica et le massacre des civils sont les conséquences de ce choix.

En réduisant la crise à un problème sanitaire et en apportant une solution « réalisable » plutôt qu'efficace, l'incapacité du Conseil de sécurité à déployer des troupes au Rwanda dans le cadre du Chapitre 7 et à mettre en place une solution

³ Rapport du Secrétaire général sur la sécurité dans les camps de réfugiés rwandais. S/ 1994/1308. 18 novembre 1994. (traduction MSF)

⁴ Ce camp abritait 230 dirigeants politiques, soit 1200 avec leurs familles, 50 000 soldats des anciennes forces gouvernementales, 800 membres de l'ancienne garde présidentielle, entre 14 000 et 22 000 membres de milices (à raison de 100 à 150 par commune pour 149 communes). Soit au total de 66 000 à 74 000 personnes dispersées au milieu d'une population d'environ 1,2 millions de réfugiés.

⁵ Ces deux scénarios et les mandats illustrent également la variété des significations données aux termes « sécurité », « protection » et « sûreté ». Selon le premier scénario, les troupes assureraient la sécurité aux volontaires de l'aide internationale, la protection pour le stockage et la fourniture de l'assistance humanitaire et la sûreté de passage à la frontière rwandaise aux réfugiés qui voulaient rentrer. Sa réalisation nécessitait un effectif de 5000 soldats et le consentement du gouvernement zaïrois. Selon le second scénario la force d'intervention séparerait les dirigeants de l'ancien gouvernement rwandais et les anciennes forces armées et milices du reste de la population réfugiée. Ce scénario était jugé comme étant le plus efficace pour assurer la sûreté des réfugiés.. Il aurait exigé un effectif de 10 000 à 12 000 soldats, intervenant dans le cadre du chapitre

réelle pour assurer la sécurité des réfugiés dans les camps de Goma, a entraîné la détérioration de la sécurité des civils.

A Srebrenica, le destin des civils a été vraiment scellé par la décision de ne déployer que les 7600 soldats prévu par l'option « légère ». Dans chacun de ces cas, le danger réside au niveau de la prise de décision, car les Etats agissent à la fois en fonction de leurs intérêts nationaux et au nom de la communauté internationale, sans qu'il soit possible de distinguer et de clarifier les deux approches.

La leçon à retenir c'est que la bonne solution était disponible au bon moment au sein du système des Nations unies. Mais la capacité du Conseil de sécurité à s'engager pour des résultats et pas seulement sur de bonnes intentions reste à démontrer. Dans le cas de la Tchétchénie, le Conseil de sécurité n'a même pas été capable de discuter de la question de la protection de la population civile. En ce qui concerne la protection des civils, le Conseil de sécurité devrait adopter une règle nouvelle obligeant les Etats - membres qui disposent du droit de veto à le motiver.

De nombreux débats ont souligné l'importance d'adopter des mesures préventives pour éviter les guerres et protéger les populations civiles, lorsqu'un conflit a déjà éclaté. Il s'agit le plus souvent d'actions diplomatiques, politiques ou militaires visant à apaiser des situations de conflit potentiel ou en cours. Dans ces situations, l'assistance humanitaire peut jouer un rôle préventif, lorsqu'elle est mise en oeuvre sur le terrain, conformément aux principes humanitaires. L'exemple de la Somalie est là pour le rappeler.

La famine est très souvent liée à des situations de crise politique. C'était le cas en Somalie entre 1990 et 1992. Les agences des Nations unies se sont retirées en décembre 1990 en raison de l'insécurité. Elles étaient parfaitement conscientes de la famine qui se profilait à la fin de l'année 1991. Pourtant, elles n'ont fait aucun effort réels pour répondre aux besoins alimentaires de la population. En l'espèce, l'échec à délivrer une assistance humanitaire (en particulier alimentaire) à temps, de manière efficace et en quantité suffisante a conduit à une augmentation des besoins humanitaires, mais aussi à la détérioration de la crise politique elle-même.⁶ Baïdoa, l'énormité des besoins humanitaires et l'aggravation de la crise politique qui ont suivi en sont la conséquence directe. Nous ne disons pas que la simple distribution de nourriture constitue une réponse suffisante à une crise politique. Toutefois, quand de tels besoins ont été identifiés par les Nations Unies et les ONG, les agences de l'ONU ont la responsabilité d'y répondre rapidement. Dans cette situation, l'action d'organisations humanitaires indépendantes et professionnelles était possible, comme l'a démontré le CICR en distribuant 200 000 tonnes de nourriture entre 1991

⁶ Compte tenu de la pénurie de nourriture, cette dernière est devenue une monnaie d'échange et a alimenté l'économie de guerre. Alors que la situation s'était détériorée, un employé du PNUD déclara en décembre 1991 : « Nous n'intervenons pas en situation de conflit » (voir Jane Perlez, *Somali fighting keeps aid from a suffering city* », the New York Times, 11 décembre 1991). Cette déclaration a provoqué le commentaire suivant d'un bailleur de fonds institutionnel : « L'ONU intervient dans six autres guerres civiles en Afrique, est-ce qu'elle va aussi se retirer de ces zones ? » (voir Jane Perlez, *US increases aid to Somalia after UN balks* , the New York Times, 15 décembre 1991).

et 1992. De leur côté, en juin 1992, les agences des Nations Unies n'avaient délivré au total que 12 000 tonnes de nourriture⁷.

La même urgence alimentaire existe aujourd'hui en Ethiopie, en Erythrée et en Somalie. Mais cette situation ne se résoudra pas en parachutant de la nourriture sans conditions. La préoccupation des organisations humanitaires indépendantes est d'obtenir un espace de travail acceptable en négociant avec les belligérants, quelque soit leur statut politique. Cette démarche exige que l'action humanitaire soit réellement impartiale et indépendante, et que l'assistance ne soit pas simplement remise au gouvernement ou aux autorités officielles. Cela implique une présence réelle sur le terrain qui permet de répondre aux enjeux et aux réalités des besoins d'assistance et de protection des populations. Concrètement, cela signifie que les organisations humanitaires doivent être capables d'accéder librement aux populations et d'évaluer librement les besoins des plus vulnérables, de contrôler la distribution des secours et de garantir que l'action humanitaire ne va pas alimenter l'économie de guerre, ou encourager une politique délibérée de famine pour attirer l'aide⁸.

Bien que le caractère humanitaire de certaines agences des Nations Unies soit établi, il leur est difficile de bénéficier d'une réelle indépendance politique qui leur permette d'être qualifiées « d'organisations humanitaires indépendantes et impartiales ». Cette difficulté est plus grande encore dans les situations où les Nations unies ont adopté des mesures de sanctions ou quand elles ont déployé des opérations de maintien de la paix. C'est le cas quand un pays est dirigé par des autorités non reconnues au niveau international (comme en Afghanistan aujourd'hui), quand l'Etat s'est effondré (en Somalie), quand les Nations Unies refusent de reconnaître ou de négocier avec certaines factions pour différentes raisons, ou quand l'ONU a imposé des sanctions contre certains des belligérants. C'est le cas en Sierra Leone et en Angola. Les agences des Nations Unies se sont refusées à mettre en oeuvre des opérations de secours dans des zones contrôlées par un belligérant soumis à des pressions politiques de l'Onu. De même, les règles de sécurité des Nations unies limitent souvent la capacité de leurs agences à travailler réellement dans les situations de conflit. Par exemple, entre mai 1997 et février 1998, après le coup d'Etat de la junte militaire en Sierra Leone, trois organisations humanitaires indépendantes (MSF, CICR, ACF) ont maintenu une présence d'expatriés sur le terrain alors que les agences des Nations Unies avaient quitté le pays. Ces dernières ont par conséquent été incapables de remplir leur mandat humanitaire pour alléger la souffrance des populations, en partie provoquée par l'embargo sur une partie du territoire décidé par le Conseil de sécurité.

⁷ Entre 1991 et 1992, le CICR a délivré 200 000 tonnes de nourriture en Somalie. A la fin du mois de juin 1992, l'ensemble du système des Nations Unies en avait seulement distribué 12 000 tonnes. Le CICR, dont les opérations à cette date étaient à leur maximum, distribuait à lui tout seul 20 000 tonnes par mois.

⁸ C'est ce que le CICR est parvenu à faire en Somalie de 1990 à 1992. Mais ses efforts ne sont pas intervenus suffisamment tôt lors de la famine. Les agences de l'ONU auraient dû le faire, mais elles n'ont pas distribué préventivement de nourriture

Aujourd'hui en Sierra Leone, les agences humanitaires des Nations Unies devront-elles à nouveau évacuer si la force de maintien de la paix rencontre des difficultés ?

Les limites rencontrées par les agences humanitaires de l'ONU tiennent aux implications politiques de leur action. Pourtant, le droit international humanitaire prévoit clairement que les négociations avec des belligérants non étatiques ne confèrent pas à ces derniers une reconnaissance internationale. Sur le terrain, les agences des Nations Unies devraient être libres de mener une action humanitaire indépendante de toute considération politique.

Le Conseil de sécurité doit reconnaître et respecter la distinction entre l'action humanitaire et la politique.

Lorsque le Conseil de sécurité est saisi d'une situation, la tendance actuelle de l'ONU est d'utiliser l'action humanitaire en l'intégrant dans le cadre de sa stratégie globale de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Cette logique a pour objectif de prendre en considération les causes réelles des conflits et de faciliter leur résolution. Les ONG sont soumises aujourd'hui à des pressions de plus en plus importantes pour accepter de mener une action en coordination avec les Nations Unies, ce qui signifie en pratique qu'elles acceptent d'être coordonnées par les Nations unies elles-mêmes. En admettant qu'elle soit politiquement efficace, cette démarche met en danger la nécessaire indépendance politique de l'action humanitaire⁹.

En outre, l'idée d'une communauté humanitaire internationale est non seulement illusoire et incohérente, mais surtout contre productive, car elle cherche à réunir des acteurs, des actions et des intérêts différents. Le résultat inacceptable de cette politique, c'est que l'action humanitaire est subordonnée à des préoccupations autres qu'humanitaires.

⁹ Une telle coordination a conduit par exemple à demander à des ONG de mener des missions de renseignement militaire dans l'intérêt du maintien de la paix et de la sécurité internationales.