

UTILISATION D'ESCORTES MILITAIRES OU ARMÉES POUR LES CONVOIS HUMANITAIRES

Document d'analyse et directives ne faisant pas autorité

Note liminaire :

Le groupe spécial sur les politiques de sécurité du Secrétaire général adjoint a demandé au Bureau de la coordination des affaires humanitaires d'établir un projet de directives concernant l'utilisation d'escortes militaires ou armées pour les convois humanitaires. Le texte ci-après a été produit en collaboration avec des organes membres du Comité permanent interorganisations, le Coordonnateur des Nations Unies pour les questions de sécurité, le Département des opérations de maintien de la paix, des universitaires qui l'ont examiné, ainsi que des collègues sur le terrain dans un certain nombre d'organismes. Il a été approuvé en vue d'application par le Groupe de travail du Comité permanent interorganisations à sa réunion de mai 2001. Le texte, approuvé par ce groupe de travail, a ensuite été soumis au Bureau des affaires juridiques et un certain nombre de modifications supplémentaires lui ont ensuite été apportées.

La partie I décrit le contexte général de ces directives. Elle conclut qu'en raison de l'évolution de la nature des conflits et de l'assistance humanitaire, les escortes militaires ou armées sont nécessaires dans un nombre limité de cas dans lesquels elles doivent être utilisées parcimonieusement, et uniquement selon des directives claires. La partie II présente deux séries de directives ne faisant pas autorité : la première définit les cas dans lesquels ces escortes peuvent être utilisées et le deuxième la façon dont elles peuvent l'être.

Partie I

Introduction : Soutenir les opérations humanitaires alors que les conditions générales réduisent l'espace humanitaire

Au sujet des opérations humanitaires en temps de guerre, on part du principe important que les forces militaires ont plus à gagner en se concentrant sur leurs buts militaires qu'en accordant leur attention aux objectifs non militaires¹. Au cours de nombreux conflits, des parties à ceux-ci se sont montrées disposées à accepter des opérations humanitaires parce qu'elles pensaient que celles-ci ne représentaient pas d'obstacle important à leurs propres buts militaires et que les organismes humanitaires n'étaient pas parties au conflit. Le droit humanitaire international a voulu développer cette distinction entre le domaine militaire et le domaine non militaire pour créer ce que l'on a parfois appelé un « espace

¹ Claude Bruderlein, *Towards a New Strategic Approach to Humanitarian Protection and the Use of Protected Areas*, p. 2. New York et Genève : Nations Unies (Bureau de la coordination des affaires humanitaires, 2000).

humanitaire »². L'emploi d'escortes armées ou militaires accompagnant les convois humanitaires n'a généralement pas servi à renforcer cet espace humanitaire.

Toutefois, il a souvent été difficile de maintenir la distinction entre cibles militaires et cibles non militaires. Il est souvent arrivé que les responsables militaires et politiques considèrent la population toute entière de l'adversaire comme représentant l'ennemi, et donc comme un objet d'opérations militaires. Les souffrances des populations « ennemies », dans ces cas, ne sont pas une conséquence incidente des opérations militaires, mais souvent l'objet de ces opérations³.

Même en l'absence de tentative délibérée pour viser des civils, ceux-ci sont de plus en plus victimes des armes dans la zone des combats, y compris des bombardements aériens des zones peuplées. Au cours de la Deuxième Guerre mondiale, la distinction entre combattants et civils a été largement maltraitée⁴. Donc, malgré le développement du droit humanitaire international et du droit de la guerre et la poursuite de leur codification, le nombre de civils tués en pourcentage de la mortalité totale a augmenté au cours du siècle dernier⁵.

Les organismes humanitaires se demandent actuellement comment agir. Selon certains, ce qu'il faut, face à cette séparation qui s'estompe entre le domaine militaire et le domaine non-militaire, c'est réaffirmer l'impartialité, la neutralité et l'identité indépendante de la communauté humanitaire et prendre toutes les mesures justifiées pour renforcer la distinction entre les acteurs militaires d'une part et les humanitaires de l'autre⁶. Ce qui importe ici c'est de renforcer l'accès négocié aux bénéficiaires. D'autres ont un avis quelque peu différent : alors que les conditions de départ consensuelles sur lesquelles reposait l'action humanitaire internationale s'affaiblissent, il faut mettre un accent nouveau sur le respect, au besoin obtenu par des moyens militaires, de certaines règles minimales⁷. Dans ce contexte, l'utilisation d'escortes militaires ou armées est vue comme nécessitée par l'évolution des circonstances, comme une mesure nouvelle pour atteindre un objectif humanitaire ancien.

Ce débat est rendu plus urgent par deux autres faits nouveaux : premièrement, les travailleurs humanitaires sont de plus en plus harcelés et victimes d'attaques armées.

² Ibid, citant Jean Pictet, Development and Principles of International Humanitarian Law. Genève, Institut Henry Dunant, 1985.

³ Voir par exemple, Brooks D. Simpson et Jean V. Berlin, éditeurs, Sherman's Civil War : Selected Correspondence of William T. Sherman, 1860-1865 (University of North Carolina Press, 2000).

⁴ Voir, par exemple, Peter Calvocoressi, Guy Wint et John Pritchard, Total War, 2^{ème} ed. (Londres : Penguin, 1989), p.512.

⁵ On ne peut pas se fier aux estimations du pourcentage de civils parmi le total des morts. À l'ONU, les estimations suivantes ont été avancées (A/C/3 SR 1780), cité dans Esbjorn Rosenblad, International Humanitarian law of Armed Conflict, (Genève : Institut Henry Dunant, 1979), p. 55 et 56 : Première Guerre mondiale, 1,5 %; Deuxième Guerre mondiale, 48 %; guerre de Corée 84 %; guerre du Viet Nam, 85+ %.

⁶ Voir, par exemple, Ed Schenkenberg van Mierop dans "Civil-Military Cooperation in the Wake of Kosovo : A Humanitarian Perspective", Conférence sur la coopération militaire, Copenhague, 1^{er} et 2 septembre 2000.

⁷ Voir, par exemple, le rapport Brahimi (A/55/305), par. 50 et 63.

Parfois, ce harcèlement et ces attaques font partie d'un effort délibéré pour empêcher l'acheminement de l'aide et des services humanitaires aux populations "ennemies", ou dépendent de la mesure dans laquelle les organismes "humanitaires" ne sont plus considérés comme impartiaux, neutres et indépendants. Parfois, il s'agit seulement d'une manifestation du gangstérisme, de la criminalité et d'un morcellement général du pouvoir associés à de nombreux conflits modernes, particulièrement dans les États en faillite⁸.

La deuxième cause de l'urgence du débat sur la relation entre les forces militaires et la communauté humanitaire est l'évolution de la pensée militaire à l'égard de la fourniture d'aide et de services humanitaires. À l'OTAN et ailleurs, la doctrine des opérations civilo-militaires a évolué et les forces militaires ont de plus en plus tendance à être employées pour appuyer la fourniture d'aide humanitaire, parfois même la fournir directement⁹.

Préparation des directives – cinq questions préalables :

Afin d'élucider certaines de ces questions, le Secrétaire général adjoint a chargé une équipe spéciale d'étudier les questions de politique liées à la sécurité du personnel. Cette équipe s'est réunie à New York les 17 et 18 novembre 1999 et a formulé des recommandations dans un certain nombre de domaines¹⁰. Selon l'une de ces recommandations, des directives devaient être formulées au sujet de l'utilisation d'escortes militaires ou armées pour accompagner les convois humanitaires. La rédaction des directives a été confiée au Bureau de la coordination des affaires humanitaires. Il y a relativement peu de missions au sujet desquelles la question se pose. Les convois humanitaires des Nations Unies circulent sans escorte militaire ou armée dans 15 des 22 situations d'urgence complexes dont le Bureau de la coordination des affaires humanitaires s'occupe actuellement de près. Néanmoins, la question s'inscrit dans l'ensemble plus général des relations entre les organismes humanitaires et les forces militaires.

Pour étudier les directives qui s'appliqueront aux escortes militaires ou armées des convois humanitaires, on peut se poser cinq séries de questions :

- i. La nature des conflits modernes expose-t-elle les travailleurs humanitaires à des risques qui n'existaient pas dans le passé?

⁸ Dans sa résolution 54/192 du 17 décembre 1999, l'Assemblée générale déplore que de plus en plus de membres du personnel humanitaire des Nations Unies meurent en mission et que le respect des principes et règles du droit international humanitaire s'affaiblit continuellement. Le rapport du Secrétaire général sur la sûreté et la sécurité du personnel des Nations Unies (A/55/494, 18 octobre 2000) rend compte plus en détail de l'aggravation de l'insécurité.

⁹ Voir, par exemple, Jean-Daniel Tauxe, « The ICRC and civil-military cooperation in situations of armed conflict », quarante-cinquième séminaire Rose-Roth, Montreux, 2 mars 2000.

¹⁰ Rapport des groupes spéciaux sur les questions politiques et juridiques et sur les questions opérationnelles, diffusé sous couvert d'une note du Secrétaire général adjoint du 28 mars 2000.

- ii. Dans l'affirmative, convient-il de faire protéger les convois humanitaires par des escortes militaires ou armées, ou bien l'association avec des forces militaires compromettrait-elle l'impartialité des organismes humanitaires?
- iii. Si les convois humanitaires encourent plus de risques et si cette association avec des forces militaires ne risque pas de compromettre leurs principes ou leurs activités, la présence d'escortes militaires ou armées sera-t-elle effectivement utile? Accroîtra-t-elle la sécurité ou la réduira-t-elle? Respectera-t-elle ou non les conditions énoncées dans les Normes minimales de sécurité opérationnelle de l'ONU? En résultera-t-il un accroissement de l'assistance qui pourra être acheminée ou une diminution? La sécurité des populations bénéficiaires sera-t-elle de ce fait accrue ou affaiblie?
- iv. Quelles seraient les conséquences d'un non-accompagnement des convois humanitaires par des escortes armées ou militaires?
- v. Quelles politiques ou pratiques existent déjà au sujet de l'emploi d'escortes armées ou militaires et quelle a été leur efficacité?
- i. *Intensification de la menace pesant sur les travailleurs humanitaires*

La guerre moderne tend à faire courir des risques accrus aux travailleurs humanitaires. Trois raisons principales à cela ont été mises en évidence.

(a) Nature de plus en plus irrégulière des forces

Au cours de la période 1900-1950, la grande majorité de l'activité militaire a été le fait de forces régulières. Ce qui caractérise ces forces, c'est qu'elles sont solidement dirigées et contrôlées, que les liens hiérarchiques sont puissants et la discipline intérieure stricte et que l'emploi de la force à des fins militaires se distingue clairement de l'emploi de la force à des fins privées ou criminelles. Au cours de cette période, les travailleurs humanitaires – principalement ceux du Mouvement de la Croix-Rouge – ont agi avec le consentement des belligérants et ont rarement été soumis à des menaces physiques notables. L'emblème de la Croix-Rouge symbolisait une protection presque universellement reconnue¹¹.

Dans la deuxième moitié du XX^e siècle, la plupart des activités militaires ont été le fait de forces irrégulières. Les conflits interétatiques, qui avaient représenté la plus grande partie de l'activité militaire dans la première moitié, ont largement fait place à des guerres de libération nationale, des insurrections, des guerres de sécession et, dans les dernières années du siècle, une forme de guerre de gangsters de nature à la fois ethnique, politique et criminelle. Souvent, le commandement, les contrôles et la hiérarchie ont été plus faibles qu'au cours de la période précédente, de même que la discipline interne. Le

¹¹ Comité international de la Croix-Rouge (CICR), "Principes et interventions en matière d'assistance et de protection dans le cadre de l'action humanitaire internationale (l'utilisation d'escortes armées)", présentés à la sixième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge le 15 septembre 1995.

recrutement croissant d'enfants et de combattants luttant sous l'emprise de la drogue a peut-être aggravé cette tendance, de même que la criminalisation et la "privatisation" des conflits¹².

(b) Les organismes humanitaires sont de moins en moins perçus comme impartiaux : multiplication des organismes humanitaires

Avant 1950, c'était le Mouvement de la Croix-Rouge qui fournissait la plupart des services humanitaires dans les conflits armés. Son impartialité et sa neutralité étaient généralement reconnues. À la fin du XXe siècle, les organisations non gouvernementales actives dans les principales zones de conflit se comptaient par centaines¹³. Beaucoup avaient des appartenances religieuses, ethniques ou nationales qui faisaient douter de leur objectivité lorsque les conflits eux-mêmes avaient un caractère religieux ou ethnique. Parfois, ces doutes étaient fondés et d'autres organismes – authentiquement dévoués aux principes humanitaires – ont souffert de l'association¹⁴.

(c) Affaiblissement de l'impartialité perçue des acteurs humanitaires : évolution du rôle des organismes humanitaires

Au cours des grands conflits de la première moitié du XX^e siècle, les organismes humanitaires ont eu plutôt tendance à ne pas entreprendre d'activités risquant de peser sur l'issue du conflit. C'est ainsi qu'aucun d'entre eux n'a ravitaillé les habitants de Leningrad assiégée entre 1941 et 1944. De fait, il semblait admis que la politique de l'Allemagne consistant à obtenir la capitulation de cette ville par la faim était un but de guerre légitime¹⁵. En l'occurrence, il n'y a donc pas eu d'opposition entre les actes des assiégeants et ceux de la communauté humanitaire.

Cinquante ans plus tard, les objectifs des uns et des autres s'opposent de plus en plus. L'exploitation de la faim comme arme de guerre en est un exemple. Face à la résurgence de cette pratique dans des conflits récents, la communauté internationale a souligné de plus en plus que l'aide alimentaire devait être fournie à ceux qui en avaient besoin. Dans les cas où un ou plusieurs belligérants ont activement cherché à affamer l'ennemi à des fins militaires dans des conflits en Afghanistan, en Angola, en Bosnie-

¹² A/55/494, annexe II.

¹³ En 1995, en Bosnie-Herzégovine, plus de 3 000 personnes appartenant à plus de 250 organismes humanitaires étaient porteuses de cartes d'identité valides du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Mark Cutts, "The Humanitarian Operation in Bosnia and Herzegovina, 1992-95 : Dilemmas in negotiating humanitarian access" (Genève : Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, New Issues in Refugee Research – Document de travail N°8, 1999), p. 7. En 1999, au moins 180 ONG exerçaient des activités au Kosovo. Suhrke, Barutciski, Garlock et Sandison, "The Kosovo Refugee Crisis, An Independent Evaluation of UNCHR's Emergency Preparedness and Response" (Genève : Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, février 2000), p. 65.

¹⁴ Voir, par exemple, Cutts ci-dessus, p. 7, 23 et 24. Voir aussi CICR ci-dessus, "Principles and Response".

¹⁵ Tout comme le stipule l'article 17 du Code Lieber, "It is lawful to starve the hostile belligerent, armed or unarmed, so that it leads to the speedier subjection of the enemy" (Il est admissible d'affamer les belligérants hostiles, armés ou non armés, pour obtenir la reddition plus rapide de l'ennemi), le Tribunal militaire de Nuremberg jugea, au sujet du siège de Leningrad, que la suppression de toute source de ravitaillement de l'extérieur était légitime. War crimes reports, Vol. 12, p. 84.

Herzégovine, en Croatie, au Kosovo, en Somalie, dans le sud du Soudan, dans le Nord de l'Ouganda ou ailleurs, des organismes humanitaires se sont interposés à leurs risques et périls en essayant d'acheminer des ravitaillements¹⁶. Parfois, comme en Bosnie-Herzégovine, la communauté internationale a réagi en s'associant aux acteurs militaires qui étaient parties au conflit (ou semblaient l'être)¹⁷.

ii. Impartialité et usage de la force, y compris par des escortes armées

Dans de nombreux cas, l'usage de la force, y compris par des escortes armées, compromettrait l'impartialité des organismes humanitaires.

Dans d'autres cependant, l'emploi d'escortes armées ou militaires pour accompagner les convois humanitaires accroîtrait la capacité qu'ont les organismes humanitaires de fournir une assistance de manière impartiale, c'est-à-dire quelle que soient la race, les convictions religieuses ou la nationalité des bénéficiaires, et uniquement en fonction des besoins¹⁸. L'exemple des sièges, donné plus haut, peut être appliqué aussi à d'autres situations dans lesquelles un belligérant, qui contrôle l'accès à des zones tenues par un autre belligérant, peut vouloir réduire le volume d'aide qui parvient à ceux qu'il considère comme une population ennemie. Pendant le conflit en Bosnie-Herzégovine, des organismes humanitaires n'ont pas pu apporter de l'aide à ceux qui en avaient besoin en raison du manque de coopération des factions militaires qui commandaient l'accès aux populations les plus démunies. C'est seulement lorsque des escortes militaires ont été fournies – et lorsque ceux qui les assuraient ont créé l'impression qu'ils allaient effectivement faire usage de la force – que le déséquilibre s'est atténué¹⁹.

iii. Utilité d'escortes armées ou militaires

Dans de nombreux cas – la grande majorité – l'utilisation d'escortes armées ou militaires irait à l'encontre de l'effet recherché. Elle risquerait alors de compromettre la sécurité du personnel humanitaire et de le rendre moins en mesure de fournir une assistance effectivement en fonction des besoins et indépendamment de la race, des convictions religieuses ou de la nationalité. Voici quelques exemples :

La coopération avec une force militaire extérieure – y compris avec une force sous mandat de l'ONU – peut conduire des acteurs locaux à établir une association entre les organismes humanitaires et les objectifs politiques et militaires de cette force.

¹⁶ Voir, par exemple, Action internationale contre la faim, *Geopolitics of Hunger : 2000-2001 – Hunger and Power*. Boulder : Lynne Rienner, 2000. Voir aussi Catherine Bertini, Déclaration devant le Conseil de sécurité des Nations Unies à l'occasion du débat relatif à la sécurité du personnel humanitaire des Nations Unies, New York, 9 février 2000 (Programme alimentaire mondial, 2000).

¹⁷ Larry Minear et d'autres auteurs, "Humanitarian Action in the Former Yugoslavia. The U.N.'s Role, 1991-1993", dans *Occasional Paper N° 18 du Watson Institute*, 1994, p.83 à 103.

¹⁸ Cette définition de l'impératif humanitaire est celle de l'article 2 du "Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophe", 1994.

¹⁹ Cutts, p. 14 à 16.

- . La coopération avec des escortes armées ou militaires qui n'ont pas les moyens d'avoir la supériorité en cas d'attaque – et de maintenir les voies ouvertes pour des convois ultérieurs – peut rendre les convois ou les voies plus vulnérables que s'il n'y avait pas d'escorte.
- . Si une dépendance se crée par rapport à une force militaire ou armée – étrangère ou locale – il devient souvent impossible d'opérer sans elle.
- . Coopérer avec un des belligérants peut faire qu'il sera impossible ou dangereux d'opérer sur un territoire contrôlé par un autre belligérant, à moins d'un accord concernant la relève à la frontière.

Ces problèmes sont exacerbés lorsque, comme c'est généralement le cas, les acteurs humanitaires demeurent dans la zone de conflit après le départ des forces militaires extérieures.

iv. Conséquence du non-emploi d'escortes militaires ou armées

Indépendamment de leur utilité, certains organismes humanitaires – en raison de principes généraux – ne veulent pas faire protéger leurs convois par des escortes militaires ou armées. Cette position peut renforcer une tendance générale à la fourniture directe de services humanitaires par des forces militaires étrangères.

Si les organismes humanitaires ne veulent pas ou ne peuvent pas fournir de services humanitaires, il est de plus en plus probable que des forces militaires étrangères prendront leur place. Ceci est vrai pour des raisons aussi bien militaires (par exemple, dans le cadre d'une entreprise visant à obtenir les faveurs de la population au sein de laquelle une force opère) que strictement institutionnelles (par exemple, s'il est nécessaire que les forces militaires soient perçues comme actives pendant des périodes où la menace est faible) ou immédiatement politiques (par exemple, dans le cadre d'une entreprise de relation publique auprès de tel ou tel groupe de population de l'État qui envoie les forces militaires).

L'expérience au Kosovo offre un autre exemple de la mesure dans laquelle des acteurs bilatéraux et multilatéraux peuvent et veulent se charger de fonctions qui sont normalement celles d'organismes humanitaires indépendants²⁰. Même si le cas du Kosovo reste unique, certains États occidentaux, l'Union européenne et l'OTAN repensent leur doctrine militaire, particulièrement dans le domaine de la sécurité, et cherchent comment utiliser à des fins civiles certains de leurs moyens et ressources militaires actuellement sous-utilisés²¹.

²⁰ On trouvera plus de détails dans Larry Minear et d'autres auteurs, "NATO and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis" dans Occasional Paper N° 36 du Watson Institute, 2000.

²¹ Tauxe, *ibid.*

v. Politiques et pratiques déjà en place

À l'ONU, la formulation de politiques applicables à l'accompagnement des convois humanitaires par des escortes armées et militaires, ainsi qu'aux questions apparentées, par exemple l'emploi de services de sécurité armés ou militaires dans des installations fixes, s'est faite sans unité. Globalement toutefois, les organismes des Nations Unies ont adopté des politiques qui reconnaissent la nécessité d'escortes armées ou militaires dans des circonstances exceptionnelles²².

Dans le cas des gardes armés fournis par les sociétés de services de sécurité pour escorter des convois, c'est la directive relative à la sécurité diffusée le 9 janvier 1996 concernant l'emploi de gardes armés par les organismes des Nations Unies qui s'applique. Cet emploi nécessite l'autorisation du Coordonnateur des Nations Unies pour les questions de sécurité.

Au sujet de la protection par des forces des Nations Unies, l'autorisation d'envoyer une telle force, que ce soit pour instaurer la paix ou pour la faire respecter, relève du Conseil de sécurité, qui arrête aussi le mandat de cette force. Dans tous les cas, la protection qui est demandée à un élément militaire d'une opération de maintien de la paix de l'ONU pour des convois humanitaires doit être conforme au mandat de cette opération de maintien de la paix tel qu'il a été défini par le Conseil de sécurité.

Les différents organismes humanitaires extérieurs à l'ONU appliquent des politiques diverses. Le Mouvement de la Croix-Rouge juge de manière générale toute protection armée de toute composante du Mouvement contraire aux Principes fondamentaux suivants : humanité, indépendance, impartialité et neutralité²³. Certains autres, particulièrement parmi les agents d'exécution d'organismes des Nations Unies, n'ont pas de telles objections²⁴.

Des efforts ont été faits pour définir une politique commune à tous les organismes humanitaires, y compris aussi bien les membres de la famille des Nations Unies qui ont des mandats humanitaires que les organismes humanitaires non gouvernementaux. En 1995, le Comité permanent interorganisations a adopté le rapport du Groupe spécial sur l'emploi des ressources militaires et de la protection civile à l'appui des opérations humanitaires²⁵. Ce rapport ne parle pas en particulier de l'emploi d'escortes armées ou militaires mais énonce six principes généraux applicables à l'utilisation de toutes les ressources militaires à l'appui d'opérations humanitaires :

²² Comparer, par exemple, Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, The Security and Civilian and Humanitarian Character of Refugee Camps and Settlements, EC/49/SC/INF.2, 1999 et Coordonnateur des Nations Unies pour les questions de sécurité, Manuel de sécurité, 1995.

²³ Comité international de la Croix-Rouge (CICR), "Rapport sur l'emploi de la protection armée pour l'assistance humanitaire", extrait de "Document de travail, Conseil des délégués, 1995", présenté au CICR et à la Fédération internationale, Conseil des délégués, Genève, 1^{er} et 2 décembre 1995.

²⁴ Cutts, p. 6 à 10.

²⁵ Département des affaires humanitaires, "Groupe de travail du Comité permanent interorganisations, 19^e séance, 27 septembre 1995, Genève : compte rendu analytique".

- i. Les décisions d'accepter des ressources militaires doivent être prises par les organismes humanitaires, et non pas par les autorités politiques, et uniquement sur la base de critères humanitaires.
- ii. Les ressources militaires ne doivent être demandées que s'il n'existe pas de solution civile comparable et uniquement si leur emploi peut répondre à un besoin humanitaire aigu. La ressource militaire considérée doit donc ne pas exister autrement ou pouvoir être déployée plus rapidement, et son utilisation doit se faire en dernier recours.
- iii. Une opération humanitaire qui utilise des ressources militaires doit conserver sa nature et son caractère civils. Elle doit continuer globalement de dépendre de l'organisme humanitaire responsable de l'opération et d'être dirigée par lui, quels que soient les arrangements particuliers concernant le commandement dont dépend la ressource militaire considérée. Autant que possible, cette ressource doit être utilisée sans armes et avoir une apparence civile.
- iv. Les pays qui fournissent des contingents militaires pour appuyer des opérations humanitaires doivent veiller à ce qu'ils respectent le code de conduite et les principes de l'organisme humanitaire responsable du déploiement.
- v. La participation, sur une grande échelle, de militaires à la fourniture directe d'assistance humanitaire doit être évitée.
- vi. Toute utilisation de ressources militaires doit être telle que l'opération humanitaire conserve son caractère international et multilatéral²⁶.

Les principes i et ii, qui sont les plus généraux, sont manifestement applicables au cas particulier des escortes armées ou militaires. Les principes iii à vi peuvent être moins applicables. Le principe iii., par exemple, risque de gêner l'aptitude de l'escorte armée ou militaire à dissuader suffisamment les attaquants potentiels.

Dans la pratique, les divers organismes humanitaires n'ont pas des positions très éloignées, même s'ils peuvent prendre leurs décisions en fonction de critères différents.

Conclusion :

La pratique généralement restrictive suivie par l'ensemble des grands organismes humanitaires est appropriée. Quelles que soient les directives qui seront adoptées, elles devront tenir compte de l'objectif général qui consiste à limiter les cas dans lesquels ces organismes devront recourir à des escortes armées ou militaires.

²⁶ Département des affaires humanitaires, "Emploi des ressources militaires et de la protection civile à l'appui des opérations humanitaires : Rapport du Groupe spécial", 27 septembre 1995.

Il faut se féliciter de la convergence des pratiques entre les organismes humanitaires sur le terrain et la renforcer afin, éventuellement, de trouver une position commune à l'ensemble d'entre elles quelle que soit l'opération.

Les directives qui seront approuvées, quelles qu'elles soient, devront tenir compte de ce que les décisions sont prises à deux niveaux : premièrement, on décide de *la date* à laquelle les escortes armées ou militaires sont utilisées et, deuxièmement, une fois cette décision prise, on décide de *la façon* dont cela doit se faire.

Partie II

Directives ne faisant pas autorité concernant les moments dans lesquels il convient d'utiliser des escortes militaires ou armées

Règle générale

En règle générale, les convois humanitaires n'utilisent pas d'escortes armées ou militaires.

Exceptions (critères)

Des exceptions à cette règle générale seront envisagées en dernier recours et uniquement lorsque les critères suivants sont tous remplis :

- i. *Souveraineté*. La puissance souveraine ou le pouvoir local (les « autorités locales ») ne veut pas ou ne peut pas garantir des conditions sûres sans le recours à des escortes militaires ou armées.
- ii. *Besoin*. Le niveau des besoins humanitaires est tel que l'absence d'assistance humanitaire entraînerait des souffrances humaines inadmissibles mais l'assistance ne peut pas être fournie sans l'utilisation d'escortes militaires ou armées.
- iii. *Sûreté*. Il est possible de fournir des escortes armées ou militaires d'une manière qui garantisse la dissuasion crédible nécessaire pour renforcer la sécurité du personnel humanitaire et la capacité de fournir une assistance aux bénéficiaires prévus sans compromettre la sécurité de ceux-ci ou d'autres populations locales.
- iv. *Durabilité*. L'utilisation d'escortes armées ou militaires ne compromettra pas la capacité à long terme de l'organisme de s'acquitter de sa mission de manière sûre et effective.

Exceptions (modalités)

Dans le système des Nations Unies, c'est normalement le responsable désigné qui détermine si les critères sont remplis ou non. Par l'intermédiaire du Coordonnateur des Nations Unies pour les questions de sécurité, il doit rendre compte au Secrétaire général des questions qui concernent la sécurité du personnel et des biens de l'Organisation.

Note : Dans la plupart des cas, mais non dans tous, le Coordonnateur de l'action humanitaire, le Coordonnateur résident et le responsable désigné sont une seule et même personne. Les attributions du Coordonnateur résident concernant le personnel et les biens de l'Organisation sont définies de

manière exhaustive au paragraphe 20 de la section V du Manuel de sécurité des Nations Unies.

Etant admis qu'une position commune aux acteurs humanitaires renforcera la sécurité de tous, le responsable désigné (ou, le cas échéant, le Coordonnateur de l'action humanitaire) consultera largement les organismes humanitaires avant de se prononcer. Le responsable désigné invitera les représentants des organismes humanitaires extérieurs aux Nations Unies à participer, en qualité de membres ou d'observateurs, aux travaux de l'Equipe de coordination du dispositif de sécurité.

Au sujet du critère de *souveraineté*, le responsable désigné, engagera officiellement les autorités locales à déterminer si elles veulent ou peuvent créer les conditions de sécurité nécessaires et remplir leurs obligations de droit international humanitaire. Il avisera officiellement les membres de la communauté humanitaire du rôle des forces opérant sous mandat du Conseil de sécurité en ce qui concerne l'appui à cette communauté ainsi que des dispositions de l'accord éventuellement en vigueur au sujet du statut des forces.

Note : Dans certains cas, il y a eu confusion au sujet de la question de savoir si dans un pays un accord sur le statut des forces ou un accord sur le statut de la mission était en vigueur, quelle était sa portée et ce qu'il signifiait dans la pratique. Le responsable désigné s'efforcera d'élucider cette question à l'intention des représentants de la communauté humanitaire en général, comme base des plans de sécurité.

Au sujet du critère de *sécurité*, le responsable désigné tiendra compte, entre autres, des facteurs suivants :

- . Qui fournit l'escorte? (par exemple les forces des Nations Unies qui conduisent des opérations de paix et dont les actions sont déterminées par les décisions du Conseil de sécurité, d'autres forces internationales, des forces gouvernementales, des forces non étatiques, des gardes armés fournis par des sociétés de services de sécurité, dont l'utilisation, dans le cas de l'ONU, est soumise à l'approbation du Coordonnateur pour les questions de sécurité.)
- . Que peut-elle faire? (Peut-elle fournir du renseignement sur la situation en matière de sécurité? Aura-t-elle un réel effet dissuasif contre les attaques? Sera-t-elle crédible en cas d'attaque? Quelles sont ses règles d'engagement? Quelles sont les modalités de commandement et de surveillance? A-t-elle une capacité d'extraction? Peut-elle maintenir une voie ouverte et sûre pour les convois futurs une fois que la force aura servi à faire passer le premier convoi?)
- . Quel degré de priorité ceux qui fournissent les escortes accordent-ils à la protection des convois humanitaires? Les escortes elles-mêmes peuvent-elles être source d'insécurité?

A-t-on le choix? (par exemple, ceux qui fournissent les escortes insistent-ils pour qu'elles soient utilisées, pour des raisons politiques, militaires, économiques ou criminelles? Dans l'affirmative, la résistance risque-t-elle d'avoir des conséquences?)

L'emploi d'escortes dans une zone aura-t-il pour effet d'affaiblir la capacité qu'à l'organisation de s'acquitter de sa mission dans d'autres zones? (Par exemple, si les escortes sont fournies par un belligérant, la capacité d'opérer dans les zones non tenues par ce belligérant en sera-t-elle affectée?)

Au sujet du critère de *durabilité*, le responsable désigné examinera si l'emploi d'escortes armées ou militaires risque de rendre plus difficile la fourniture d'une aide ultérieure. (Par exemple, si des escortes sont fournies par une force militaire extérieure, que se passera-t-il lorsque, comme cela est habituellement le cas, cette force militaire partira mais que les opérations humanitaires devront se poursuivre?)

Note : Dans certaines occasions, le responsable désigné constatera que les critères de sûreté ou de durabilité ne sont pas remplis. Il conviendra peut-être alors de suspendre les opérations ou de les retirer. Poursuivre des opérations face à un risque dont la gravité est inacceptable est rarement un bon moyen de répondre aux besoins humanitaires. En plus d'une occasion, les autorités politiques ont incité les acteurs humanitaires à poursuivre leurs opérations – sous escorte militaire ou armée et face à un risque trop élevé – trouvant là une excuse pour ne pas s'attaquer aux causes profondes de la crise humanitaire.

Relations avec des forces opérant dans le cadre d'un mandat des Nations Unies

Le rôle et le mandat des forces opérant dans le cadre d'un mandat des Nations Unies sont définis par le Conseil de sécurité des Nations Unies et cette définition s'impose. La note du Secrétaire général en date du 30 octobre 2000 servira de guide pour les relations entre les représentants du Secrétaire général, les coordonnateurs résidents et les coordonnateurs humanitaires dans l'accomplissement de ce mandat. Les relations entre les éléments politiques et militaires de la présence des Nations Unies et de la présence humanitaire – y compris l'emploi d'escortes militaires pour les convois humanitaires – seront déterminées par accord entre le Représentant spécial du Secrétaire général/Représentant du Secrétaire général et le Coordonnateur humanitaire/Coordonnateur résident, conformément au mandat du Conseil de sécurité. En application du paragraphe 8 de la note du Secrétaire général, le Représentant spécial du Secrétaire général/Représentant du Secrétaire général et le Coordonnateur humanitaire/Coordonnateur résident régleront sur place les différends en matière de politiques. Si cela n'est pas possible, la question sera soumise à l'équipe du Siège en vue d'un règlement.

Note 1 : Il existe très peu de situations dans lesquelles des escortes peuvent être employées par des force opérant dans le cadre des Nations Unies. Actuellement, les seuls exemples que l'on peut citer sont les opérations au Timor oriental, en Érythrée/Éthiopie et en Sierra Leone et aucune escorte n'est employée dans aucun de ces trois cas.

Note 2 : Le rapport Brahimi (sect. II/E) propose une notion de l'impartialité qui, dans certains cas, serait totalement distincte des principes humanitaires qui régissent la fourniture d'une assistance humanitaire. En pareil cas, il n'y aurait pas d'identité automatique d'intérêts entre les éléments des Nations Unies qui dépendent du Représentant spécial du Secrétaire général/Représentant du Secrétaire général et ceux qui sont coordonnés par le Coordonnateur humanitaire/Coordonnateur résident.

Directives non contraignantes sur la façon d'utiliser des escortes militaires ou armées

Principes directeurs des relations entre humanitaires et militaires

Dans les situations dans lesquelles un acteur militaire extérieur est présent, la relation entre la communauté humanitaire et les forces militaires extérieures doit reposer sur un certain nombre de principes directeurs, notamment les suivants :

- i. *Primauté des organismes humanitaires dans le travail humanitaire.* Le travail humanitaire doit être accompli en premier lieu par des organismes humanitaires. Dans la mesure où des organismes militaires ont un rôle immédiat à jouer pour appuyer le travail humanitaire, ce rôle doit consister à créer des conditions sûres et/ou fournir un appui logistique lorsque les organismes humanitaires le demandent.
- ii. *Primauté des critères humanitaires.* La décision de demander ou d'accepter l'utilisation d'escortes militaires ou armées doit être prise par les organismes humanitaires et non pas par les autorités politiques ou militaires, sur la base uniquement de critères humanitaires.
- iii. *Identité humanitaire.* Les convois humanitaires doivent conserver leur nature et leur caractère civils. À la différence des véhicules, des armes et du personnel assurant l'escorte, les convois doivent rester exclusivement humanitaires et le personnel armé doit rester dans des véhicules distincts. Pour que le caractère civil des convois humanitaires soit évident, les véhicules autres que ceux qui transportent les escortes armées doivent porter le marquage "Absence d'arme".

Note : En cas de participation d'acteurs militaires extérieurs, les principes directeurs ci-dessus doivent être acceptés d'avance. Les représentants de la communauté humanitaire voudront peut-être examiner

la préparation des accords avec des autorités militaires supérieures qui confirmeront que ces principes serviront de base à la coopération et à la division du travail concernant les escortes des convois humanitaires.

Action collective de la communauté humanitaire – négociation

Si possible, une équipe unique – représentant tous les organismes humanitaires qui demandent que leurs convois soient accompagnés d'escortes armées ou militaires – devra négocier les arrangements concernant ces escortes. Avant ces négociations, l'équipe devra convenir d'une approche commune aux éléments formels qui devront être négociés.

Note : Par exemple, elle devra se poser les questions suivantes :

- . Les organismes humanitaires conviendront-ils d'un accord global au nom de tous les organismes intéressés ou des accords distincts seront-ils nécessaires avec chaque organisme?*
- . Avec quelles parties l'accord concernant les escortes sera-t-il négocié?*
- . À quel niveau l'accord concernant les escortes sera-t-il négocié?*
- . L'accord sera-t-il officiel et écrit ou consistera-t-il en une entente officieuse?*
- . Quelles conditions seront acceptées? Ceux qui fournissent les escortes seront-ils rémunérés et quels seront les coûts?*
- . Quelles sont les ramifications politiques de l'accord? Quelles questions de responsabilité civile seront soulevées, les privilèges et immunités des Nations Unies pourront-ils ou non être invoqués et à qui s'appliqueront-ils?*
- . L'existence et la teneur de l'accord seront-elles divulguées de manière générale?*

Action collective de la communauté humanitaire – teneur des négociations

Si possible, l'équipe de négociation concernant les opérations humanitaires devra avoir une position commune sur les éléments de fond qui feront l'objet des négociations.

Note : Par exemple :

- . Modalités concernant l'évaluation de sécurité avant mouvement (par exemple, rôle du responsable désigné et de l'Equipe de coordination du dispositif de sécurité pour ce qui est d'évaluer le*

niveau de menace et de prendre les arrangements appropriés; des “phases” seront-elles déterminées officiellement, chacune requérant une configuration appropriée?)

- . *Modalités concernant la composition des convois (Y aura-t-il à la fois des véhicules de l’ONU et d’ONG? Un manifeste global sera-t-il établi, pour qui? Des passagers seront-ils admis et le cas échéant, quelles seront les catégories de passagers?)*
- . *Modalités concernant le commandement et la surveillance des convois (par exemple, qui détermine la configuration du convoi et qui décidera de l’interrompre ou non, de détourner son itinéraire, ou bien des véhicules sous escorte pourront-ils ou non quitter le convoi unilatéralement?)*
- . *Modalités concernant le transport et l’usage d’armes (par exemple, les convois humanitaires doivent conserver leur nature et leur caractère civils. À la différence des véhicules, armes et personnel des escortes, les convois doivent rester exclusivement humanitaires. Le personnel armé devrait rester à bord de véhicules distincts.)*
- . *Modalités concernant les communications et la liaison (Comment les escortes communiqueront-elles avec ceux qui sont escortés, pendant le trajet et au Siège?)*
- . *Modalités concernant les demandes de déplacements approuvées au préalable, par exemple les postes de vérification, les arrêts, les fouilles, les paiements, etc.*
- . *Modalités concernant l’interaction avec les personnes rencontrées pendant le trajet.*
- . *Modalités concernant les incidents de sécurité.*

Action collective de la communauté humanitaire – Codes de conduite

La communauté humanitaire encouragera l’élaboration de codes de conduite adaptés aux différentes situations, sur la base d’un cadre commun qui sera défini par les représentants des organismes humanitaires de l’ONU et des organismes humanitaires extérieurs à l’Organisation. Ces codes de conduite seront compatibles avec les Normes minimales de sécurité opérationnelle de l’ONU applicables au lieu considéré.