

TABLE DES MATIÈRES

Sigles, acronymes et abréviations

INTRODUCTION

1

1. LES DROITS DE L'HOMME DANS LES OPERATIONS DES NATIONS UNIES SUR LE TERRAIN

A. Aperçu historique

2

1. Le maintien de la paix traditionnel s'adapte à de nouvelles situations

2

2. La nouvelle vague : mise en oeuvre de règlements globaux (maintien et consolidation de la paix)

4

ETUDE DE CAS 1 : Vérification en matière de droits de l'homme (El Salvador et Cambodge)

5

ETUDE DE CAS 2 : Règlements de décolonisation (Namibie et Sahara occidental)

6

ETUDE DE CAS 3 : Faiblesses structurelles de la vérification (Angola, Mozambique et Libéria)

7

3. Missions d'observateurs civils : maintien et établissement de la paix sans les militaires ?

ETUDE DE CAS 4 : Missions d'observation civiles (Haïti et Afrique du Sud)

11

4. Une nouvelle option pour l'ONU : imposer la paix ?

13

ETUDE DE CAS 5 : Imposition de la paix en Somalie (ONUSOM II)

14

B. Observations d'Amnesty International sur les droits de l'homme dans les opérations de l'ONU sur le terrain

15

1. Maintien de la paix traditionnel

15

2. Application de règlements globaux

16

3. Missions d'observateurs civils du respect des droits de l'homme

19

4. Opérations coercitives / Mise en place d'une assistance humanitaire

21

2. ATTAQUES CONTRE LES PERSONNELS CHARGÉS DU MAINTIEN DE LA PAIX ET USAGE INCONSIDÉRÉ DE LA FORCE PAR CES PERSONNELS

22

1. Attaques contre les personnels des opérations de maintien de la paix des Nations Unies : enquêtes et compétence

22

2. Usage disproportionné de la force par les troupes de maintien de la paix des Nations Unies et autres abus

23

3. Ce que l'ONU peut faire pour empêcher que ses personnels ne commettent des abus

25

3. RECOMMANDATIONS D'AMNESTY INTERNATIONAL : MISE EN OEUVRE DES DROITS DE L'HOMME DANS LES OPÉRATIONS INTERNATIONALES DE MAINTIEN DE LA PAIX

27

Conclusion

34

Notes

35

ANNEXES : Documents externes d'Amnesty International

Programme en 15 points d'Amnesty International touchant la mise en oeuvre des droits de l'homme dans les opérations internationales de maintien de la paix

1. Rôle politique de la communauté internationale. L'ONU et les Etats Membres devraient, dès le début, se préoccuper constamment du respect des droits de l'homme lorsqu'ils conçoivent et exécutent des accords de paix et ils devraient prévoir à cet égard un suivi durant la phase consécutive à l'opération de

maintien de la paix. La communauté internationale doit être prête à condamner publiquement les violations des droits de l'homme pendant et après le processus de règlement du conflit, comme à assurer la mise en oeuvre prompte et intégrale des recommandations relatives à la réforme des institutions. Il faut suivre l'application des mesures de défense des droits de l'homme, les renforcer s'il y a lieu et les évaluer avec soin à la fin de l'opération.

2. Pour les agents internationaux, devoir de témoigner. Il convient que tous les agents internationaux, quelle que soit la nature de l'opération à laquelle ils sont affectés - militaire, civile ou humanitaire - rendent compte des violations des droits de l'homme dont ils peuvent être témoins et des allégations graves dont ils ont connaissance et sachent où, à qui et comment le faire. Il incombe à l'ONU de prendre des mesures appropriées, préventives notamment, pour remédier aux violations ainsi signalées.

3. Enoncé des droits de l'homme dans les accords de paix. Il importe que les accords de paix comprennent la liste détaillée et complète des lois et normes internationales en matière de droits de l'homme à garantir durant la phase transitoire et postérieure au règlement du conflit et qu'ils prévoient aussi des mécanismes précis et efficaces de surveillance. Les accords de paix devraient prévoir la ratification à terme des traités relatifs aux droits de l'homme et l'adhésion aux systèmes internationaux de protection des droits de l'homme auxquels l'Etat intéressé n'est pas encore partie.

4. Vérification indépendante et efficace. Toutes les opérations de maintien de la paix devraient comprendre une composante civile internationale spécialisée en matière de contrôle des droits de l'homme. Les composantes de cette nature devraient être dotées de ressources appropriées et d'un personnel ayant une connaissance approfondie des droits de l'homme. Leur mandat devrait englober la vérification du respect des droits de l'homme, la mise en place d'institutions, la réforme législative, l'éducation et la formation. Il faudrait former les observateurs qui agiraient suivant des instructions cohérentes et conformément aux normes internationales. Les composantes droits de l'homme devraient être expressément et organiquement tenues à l'écart de l'aspect politique de l'opération et des négociations en vue du règlement du conflit, leurs mécanismes décisionnels étant conçus de façon que les parties au conflit ne puissent faire obstacle aux enquêtes. Des instances efficaces, conseillers ou juristes indépendants par exemple, devraient aussi être prévues dans les accords de paix de caractère plus limité et devraient assurer une surveillance dans des domaines tels que la libération des prisonniers et la garantie des droits à la liberté d'expression et de réunion.

5. Maintenir paix et justice. Les accords de paix devraient prévoir des enquêtes impartiales sur les violations commises dans le passé, des actions en justice visant à établir la vérité et des mesures assurant que les coupables seront traduits en justice. La responsabilité individuelle de violations des droits de l'homme, passées et présentes, doit être explicitement énoncée et des amnisties générales accordées avant condamnation sont à exclure des accords de paix.

6. Contrôle du respect des droits de l'homme sur les lieux. Les observateurs droits de l'homme devraient être chargés de faire des enquêtes pour vérifier le respect des obligations en matière de droits de l'homme et de prendre des mesures correctives dans les cas de violations. Ils devraient avoir libre accès à tous les secteurs de la société et à toutes les institutions concernées ; la protection des personnes qui se mettent en rapport avec eux doit être pleinement assurée. Les mesures de consolidation de la paix, touchant notamment la réforme des institutions et de la législation, l'éducation et la formation, doivent, sans jamais s'y substituer, compléter la vérification.

7. Fréquence des rapports et leur diffusion. Pour garantir l'efficacité, la sécurité et la crédibilité du personnel international de la composante droits de l'homme, il faut que ses activités et ses constatations fassent fréquemment l'objet de rapports détaillés, auxquels devrait être assurée une large diffusion sur les plans national et international.

8. Observateurs civils internationaux de police. Les observateurs civils de police devraient surveiller, superviser et instruire les forces de police et de sécurité nationales et vérifieraient qu'elles respectent les normes internationales en matière de droits de l'homme et de justice pénale. Ils devraient pleinement coopérer avec les composantes ou organes droits de l'homme, avoir eux-mêmes une excellente connaissance des normes internationales et s'y conformer pleinement en toute circonstance. Leurs activités devraient faire l'objet de rapports détaillés rendus publics.

9. Mesures à long terme pour la protection des droits de l'homme. Les composantes droits de l'homme des opérations de maintien de la paix devraient aider à mettre en place des institutions nationales permanentes, indépendantes et efficaces pour la protection à long terme des droits de l'homme et le rétablissement de la légalité, notamment un pouvoir judiciaire indépendant et une justice pénale équitable. Pour renforcer le respect des droits de l'homme, il y aurait lieu peut-être d'encourager la création d'autres instances, tels que médiateurs ou commissions nationales. Ces instances doivent être impartiales, indépendantes et compétentes et être dotées de l'autorité et des ressources nécessaires pour bien s'acquitter de leur rôle. Elles se conformeraient à des directives internationales, sans jamais se substituer à un pouvoir judiciaire équitable et indépendant. Lors de la mise en place d'institutions nationales, il faudrait envisager d'établir des relations provisoires avec les tribunaux internationaux compétents.

10. Enseignement des droits de l'homme et services consultatifs. Un enseignement et une formation touchant les normes des droits de l'homme et les procédures de plainte devraient être dispensés à tous les secteurs, en particulier au judiciaire, aux avocats et aux fonctionnaires de police et de sécurité. Il faudrait accorder aussi une assistance technique, notamment rédiger une législation conforme aux normes internationales et fournir un soutien aux ONG nationales de défense des droits de l'homme. Ces activités ne devraient aucunement prendre la place de la vérification en matière de droits de l'homme confiée à la composante spécialisée.

11. Protection des réfugiés, des personnes déplacées à l'intérieur du territoire et des rapatriés.

Les programmes de rapatriement des réfugiés devraient prévoir, pour aussi longtemps qu'il faudra, un contrôle et une protection efficaces. Il faut respecter en toute circonstance le droit international et les normes de protection relatifs aux réfugiés, notamment le principe du non-refoulement, le droit de demander asile et le principe du rapatriement volontaire sous contrôle international.

12. Considérations de sexe. Il faudrait prendre des mesures pour garantir la prise en considération et le respect des besoins spécifiques des femmes dans les situations de conflit armé. Le personnel de maintien de la paix devrait être informé des traditions culturelles locales et constamment respecter les droits des femmes et leur dignité. Les composantes droits de l'homme devraient comprendre des enquêteurs spécialisés dans le domaine des mauvais traitements infligés aux femmes, notamment viol et sévices sexuels.

13. Respect des droits de l'homme et des normes du droit humanitaire par les forces internationales de maintien de la paix.

L'ONU devrait proclamer officiellement qu'elle respectera le droit international humanitaire, les droits de l'homme et les normes de justice pénale, notamment pour ce qui est de la

détention des prisonniers et de l'emploi de la force. Elle devrait veiller à ce que tous les contingents qui participent à des opérations internationales de maintien de la paix aient une parfaite connaissance de ces normes et soient conscients de l'obligation où ils sont de les respecter. Il devrait y avoir, au niveau international, des organismes spéciaux chargés de déceler les violations des normes internationales commises par le personnel de maintien de la paix, d'enquêter sur ces actes et d'en rendre compte et de faire en sorte que les coupables d'actes graves soient traduits en justice conformément aux normes internationales.

14. Poursuites pour crimes de guerre et agressions contre le personnel international de maintien de la paix.L'enquête et les poursuites touchant des violations du droit humanitaire et des droits de l'homme ou des agressions contre le personnel international de maintien de la paix devraient être entreprises par les autorités nationales compétentes ou sous juridiction internationale. Toute instance internationale doit être conforme aux normes internationales de régularité des procès et la création d'une institution permanente pour la répression des crimes internationaux est à encourager.

15. Promotion et protection des droits de l'homme durant la période postérieure au règlement du conflit.Une assistance et un contrôle internationaux efficaces devraient subsister aussi longtemps qu'il faudrait, jusqu'à ce qu'il soit bien établi que le gouvernement respecte effectivement les normes internationales dans le domaine des droits de l'homme. Les organes de l'ONU compétents dans ce domaine devraient examiner à fond quel rôle ils pourraient jouer efficacement pendant la période postérieure au règlement du conflit.

SIGLES, ACRONYMES ET ABREVIATIONS

Accord de San José Accord sur les droits de l'homme conclu entre le Gouvernement d'El Salvador et le FMLN, le 26 juillet 1990

Accord de Cotonou Accord conclu en juillet 1993 par les parties en guerre au Libéria

Accord de New York Règlement de paix global pour El Salvador

Accord de Governors Island Accord conclu entre le président Jean-Bertrand Aristide et le lieutenant-général Raoul Cédras, le 3 juillet 1993

Accord de Rome Accord général de paix conclu entre le Gouvernement du Mozambique et la RENAMO en octobre 1992

Accords de Paris Accords sur le règlement politique global du conflit au Cambodge conclus à Paris entre les quatre parties en guerre, le 23 octobre 1991

Accords d'Arusha Accords de paix conclus entre le Gouvernement rwandais et le Front patriotique rwandais, le 4 août 1993

ANS Alliance nationale somalie

APL Armée populaire de libération du Soudan

APRONUC Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge

CCSC Comité conjoint de supervision du cessez-le-feu (Libéria)

CICR Comité international de la Croix-Rouge

CIVPOLs Observateurs civils internationaux de police de l'ONU

CSC Commission de supervision et de contrôle (Mozambique)

ECOMOG Force ouest-africaine d'inter-position de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest

FMLN *Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional* (Front Farabundo Martí de libération nationale)

FORPRONU Force de protection des Nations Unies (Croatie, Bosnie-Herzégovine, ancienne République yougoslave de Macédoine)

FPR Front patriotique rwandais

GANUPT Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition (Namibie)

HCR Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

MICIVIH Mission civile internationale en Haïti

MINUAR Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda

MINUHA Mission des Nations Unies en Haïti

MINURSO Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental

MONUSAL Mission d'observation des Nations Unies en Afrique du Sud

MONUIK Mission d'observation des Nations Unies le long de la frontière Iraq-Koweït

MONUOR Mission d'observation des Nations Unies en Ouganda et au Rwanda

OEA Organisation des Etats américains

ONUMOZ Opération des Nations Unies au Mozambique

ONUSAL Mission d'observation des Nations Unies en El Salvador

ONUSOM I/II Opération des Nations Unies en Somalie

OTAN Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

POLISARIO *Frente Popular para la Liberación de Saguia el Hamra y Río de Oro* (partie à l'accord de 1988 conclu avec le Gouvernement marocain sur un plan de référendum au sujet du territoire contesté du Sahara occidental)

RENAMO *Resistência Nacional Moçambicana*

SWAPO *South-West African People's Organisation*

UNAVEM I/II Mission de vérification des Nations Unies en Angola

UNITA *União Nacional para a Independência Total de Angola*

ANNEXE : Documents externes d'Amnesty International

'Amnesty International calls on UN Security Council to halt massacre of Kurds by Iraqi armed forces' (communiqué de presse MDE 14/08/88, 8 septembre 1988)

NAMIBIE/Sensibilisation aux droits de l'homme dans la formation des policiers et des militaires (AFR 42/03/90, mai 1990)

NAMIBIE/Situation des droits de l'homme au moment de l'indépendance (AFR 42/04/90, août 1990)

ANGOLA : Human Rights Guarantees in the Revised Constitution (AFR 12/04/91, juin 1991)

GUINEE-BISSAU/Les garanties des droits de l'homme dans la nouvelle constitution (AFR 30/06/91, juillet 1991)

IRAK/Nécessité d'une intervention accrue des Nations Unies en faveur de la défense des droits de l'homme (MDE 14/06/91, juillet 1991)

CAMBODGE/Evolution de la situation des droits de l'homme, octobre 1991 - janvier 1992 (ASA 23/02/92, avril 1992)

ANGOLA/Appel pour une action immédiate en faveur de la protection des droits de l'homme (AFR 12/01/92, mai 1992)

EL SALVADOR : Observations and recommendations regarding the Commission of Truth (AMR 29/06/92, juin 1992)

ANGOLA/Le nouveau gouvernement va-t-il protéger les droits de l'homme ? (AFR 12/09/92, août 1992)

ANGOLA : *Oral statement by Amnesty International to a UN conference on human rights in Angola* (AFR 12/10/92, septembre 1992)

CAMBODGE/Les droits de l'homme dans l'Etat du Cambodge : mise à jour (ASA 23/04/92, octobre 1992)

FORMER YUGOSLAVIA : *Intergovernmental initiatives to protect human rights in the former Yugoslavia - texte d'une lettre ouverte* (EUR 48/27/92, 23 octobre 1992)

IRAK/Les Arabes de la région des marais étant toujours persécutés, les Nations Unies devraient envoyer une mission de surveillance sur le terrain de la situation des droits de l'homme (MDE 14/WU 02/92, 30 novembre 1992)

CONFERENCE MONDIALE SUR LES DROITS DE L'HOMME/La leçon des échecs : propositions pour une amélioration de la protection des droits de l'homme par les Nations Unies (IOR 41/16/92/F, décembre 1992)

MOZAMBIQUE/Le rôle des Nations Unies dans la protection des droits de l'homme aux termes de l'Accord général de paix (AFR 41/01/93, janvier 1993)

MAROC/Les arrestations, les "disparitions" et les restrictions à la liberté d'expression et de mouvement n'ont pas cessé au Sahara occidental (MDE 29/03/93, février 1993) - publié conjointement avec une mise à jour intitulée : MAROC/Amnesty International dénonce le non-respect des droits de l'homme au Sahara occidental (MDE 29/WU 01/93, 23 février 1993)

FORMER YUGOSLAVIA : *Statements to the UN Commission on Human Rights*, août 1992, novembre 1992 et février 1993

CAMBODGE/Préoccupations relatives aux droits de l'homme : juillet-décembre 1992 (ASA 23/01/93, février 1993)

MEMORANDUM A L'INTENTION DES NATIONS UNIES/La recherche de la justice et de l'équité par le tribunal international chargé de juger les crimes de guerre commis dans l'ex-Yougoslavie (EUR 48/02/93, avril 1993)

SOMALIE/Mise à jour sur la situation désastreuse des droits de l'homme. Les propositions d'Amnesty International pour y remédier (AFR 52/01/93, avril 1993)

AZERBAÏDJAN/Prises d'otages dans le conflit du Haut-Karabakh : les civils restent une cible privilégiée (EUR 55/08/93, avril 1993)

TADJIKISTAN/La terreur cachée : homicides politiques, "disparitions" et torture depuis décembre 1992 (EUR 60/04/93, mai 1993)

GUATEMALA/L'impunité : une affaire de volonté politique (AMR 34/17/93, mai 1993)

Appel du Secrétaire général d'Amnesty International à l'Organisation de l'unité africaine pour une initiative en faveur de la protection des droits de l'homme en Afrique (IOR 63/04/93/F, juin 1993)

LES REFUGIES BOSNIAQUES/Un besoin permanent de protection dans les pays européens (EUR 48/05/93, juillet 1993)

GEORGIE/Des violations des droits de l'homme auraient été commises au cours du conflit en Abkhazie (EUR 56/07/93, juillet 1993)

ANGOLA/Le droit à la vie bafoué (AFR 12/04/93, août 1993)

HAÏTI/Atteintes à la liberté d'expression : les droits de l'homme piétinés (AMR 36/25/93, octobre 1993)

LA PROTECTION DES REFUGIES EST EN DANGER/Recommandations d'Amnesty International à la 44ème session du Comité exécutif du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (POL 33/06/93/F, septembre 1993)

SOUDAN/Les ravages de la guerre : assassinats politiques et tragédie humaine (AFR 54/29/93, septembre 1993)

ORGANISATION DES NATIONS UNIES/Un Haut Commissaire pour les droits de l'homme/Agir maintenant (IOR 41/35/93, octobre 1993)

LIBERIA/Aucune chance de paix durable sans de véritables garanties pour les droits de l'homme (AFR 34/01/93, décembre 1993)

BOSNIE-HERZEGOVINE/La population civile du centre et du sud-ouest prise au piège de la violence (EUR 63/01/94, janvier 1994)

INTRODUCTION

Dans le présent document, l'évolution de la promotion et de la protection des droits de l'homme dans le cadre des opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies (ONU) est envisagée sous deux angles. Premièrement, ce que l'ONU est censée faire pour assurer avec efficacité et cohérence le respect des droits de l'homme qui est un aspect essentiel de son oeuvre de maintien et de consolidation de la paix. Deuxièmement, ce que l'ONU devrait faire pour empêcher toute atteinte aux droits de l'homme de la part de son propre personnel de maintien de la paix et pour veiller à ce que ce personnel respecte en toutes circonstances les normes internationales relatives aux droits de l'homme et soit tenu responsable de tout abus en ce domaine.

A mesure que ses activités de maintien de la paix prennent une extension spectaculaire dans le monde entier, l'ONU est appelée à jouer un nouveau rôle et des possibilités nouvelles s'offrent à elle dans le domaine des droits de l'homme. Au Siège des Nations Unies et dans le monde, le développement de son action suscite des initiatives novatrices mais assez ponctuelles. L'analyse qui est faite ici de cette évolution montre qu'il faudrait examiner la situation de manière réfléchie de façon à pouvoir éventuellement adopter une approche plus cohérente. En ces années 1990, le monde attend beaucoup des Nations Unies.

Beaucoup de choses sont possibles si l'ONU se montre sur le terrain résolue, comme l'a prescrit la Charte en 1945, "à préserver les générations futures du fléau de la guerre" et "à proclamer à nouveau [sa] foi dans les droits fondamentaux de l'homme". Amnesty International est fermement convaincue que si l'ONU est décidée à empêcher la guerre et la souffrance, il est essentiel qu'elle s'attaque au plus tôt aux violations des droits de l'homme car c'est le seul moyen pour elle de confirmer qu'elle prend ces droits au sérieux. Amnesty International tient également à ce que l'ONU respecte dans son comportement les normes les plus hautes et assume de manière exemplaire la formation, les enquêtes, les mesures disciplinaires et les réparations qui s'imposent quand son propre personnel est accusé d'enfreindre les droits de l'homme.

C'est à la lumière de sa vocation qu'Amnesty International considère la question du maintien de la paix et des droits de l'homme. Amnesty International est un mouvement international bénévole qui s'emploie à lutter contre certaines des plus graves violations des droits de l'homme commises par les gouvernements. Ses campagnes visent essentiellement à obtenir la libération sans condition de tous les prisonniers d'opinion, des jugements rapides et équitables pour tous les prisonniers politiques, l'abolition de la peine de mort, de la torture et de tous les autres traitements cruels infligés aux détenus, et la fin des exécutions extrajudiciaires et des "disparitions". Amnesty International s'oppose également à certains des abus commis par des groupes d'opposition comme la prise d'otages, la torture et le meurtre de prisonniers et les attentats meurtriers. L'organisation ne prend pas position sur le point particulier de savoir s'il faut autoriser une opération de maintien de la paix dans telle ou telle situation ni sur les méthodes de maintien de la paix en général. Le présent document analyse spécifiquement les effets concrets que les opérations récentes ou actuelles de maintien de la paix ont eus dans le domaine des droits de l'homme. Amnesty International expose ses conclusions et recommandations sur les moyens d'assurer au maximum la protection et la promotion des droits de l'homme dans de telles opérations.

PREMIÈRE PARTIE

Les droits de l'homme dans les opérations des Nations Unies sur le terrain

On a assisté à une multiplication des opérations de maintien de la paix en 1992 et 1993. Plus d'un tiers de toutes celles qu'a menées l'ONU ont vu le jour au cours des trois dernières années. En 1992, le personnel des Nations Unies engagé dans ces opérations a quintuplé. En octobre 1993, plus de 75 000 militaires et

agents de la police civile étaient déployés dans le cadre de 18 missions de maintien de la paix¹. Les troupes envoyées lors de l'opération des Nations Unies en Somalie comptaient 27 961 personnes au 22 décembre 1993, ce qui représente le plus vaste déploiement jamais réalisé. Parallèlement, les contours des missions assignées à ces opérations ont radicalement changé.

Amnesty International considère que la promotion et la protection des droits de l'homme doit être l'une des préoccupations centrales de toute opération de maintien de la paix. La même position a été exprimée dans d'importantes déclarations politiques et notamment dans le rapport de juin 1992 du Secrétaire général intitulé *Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix*, et dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne adoptés par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme en juin 1993. Avec la fin de la guerre froide et de la paralysie des Nations Unies due à la rivalité Est-Ouest, l'ONU a eu des possibilités nouvelles d'envisager le maintien de la paix de manière plus large, comportant parfois la définition de missions de l'ONU spécifiquement destinées à résoudre des problèmes liés aux droits de l'homme. Certaines opérations récentes de maintien de la paix ou missions d'observateurs civils réalisées dans des pays déchirés par la guerre ont pu s'attaquer sur place à ces problèmes et avaient donc les moyens de prendre des mesures de redressement immédiates et d'élaborer des programmes à long terme en vue de renforcer les institutions. C'est parce que ces missions sont stationnées sur place et demeurent relativement longtemps dans le pays qu'elles auraient la possibilité d'être vraiment efficaces.

Mais les Nations Unies n'ont pas encore véritablement réussi à bien jouer ce rôle nouveau. Certes, les précédents se multiplient dans le domaine de l'action en faveur des droits de l'homme menée dans le cadre des opérations de maintien de la paix de l'ONU mais ces mesures ont été prises de manière ponctuelle, ce qui montre bien le déficit conceptuel et politique qu'il importe de combler avant que l'on puisse dire que les Nations Unies s'occupent comme il convient des problèmes qui se posent, en matière de droits de l'homme, dans les situations de conflit et les situations post-confliktuelles. La réflexion à ce sujet de même que les structures d'organisation demeurent axées sur une vision historique du maintien de la paix plutôt que sur la consolidation future de la paix. Voilà pourquoi nombre des dernières opérations - ou les Etats Membres de l'ONU qui décident collectivement des paramètres de ces activités - ont dû édicter des règles au fur et à mesure ou adapter leurs règles aux situations nouvelles, avec des résultats mitigés. Amnesty International espère que les recommandations formulées ici contribueront à accroître l'efficacité des programmes relatifs aux droits de l'homme dans les opérations de maintien de la paix. Ces observations et recommandations devraient servir à élaborer un corps de directives cohérentes pour la conception et la mise en oeuvre de tels programmes.

Pour comprendre comment l'ONU et ses Etats Membres considèrent les opérations de maintien de la paix - c'est-à-dire comment se font l'examen, l'autorisation et l'évaluation de ces opérations selon les procédures de décision propres à l'ONU - il convient d'étudier brièvement les différents objectifs qui leur ont été assignés et la façon dont ces derniers ont évolué, surtout depuis quelques années³. Il importe de souligner dès le départ que la règle absolue à laquelle obéissent traditionnellement ces opérations est qu'elles ne se font qu'avec le consentement de toutes les parties intéressées. Toutefois, ce postulat du consentement a commencé ces dernières années à s'estomper quelque peu à mesure que l'ONU devait davantage intervenir dans des conflits internes. Dans ce genre de situations, il peut être impossible d'obtenir, de vérifier ou de conserver le "consentement" des parties - qu'il s'agisse du gouvernement, de groupes d'opposition extérieurs au gouvernement ou d'organes militaires ou paramilitaires. Quand l'absence de consentement confine à l'hostilité, même si ce n'est le fait que d'une petite fraction de la population, le rôle de l'ONU n'est plus guère éloigné de celui du combattant, ce qui risque de donner cette coloration à l'ensemble de son action.

A. Aperçu historique

1. Le maintien de la paix traditionnel s'adapte à de nouvelles situations

Dans la conception traditionnelle du maintien de la paix, on distingue deux grands types d'opérations :

celles qui reposent sur l'envoi de groupes d'observateurs militaires, et celles qui s'appuient sur l'infanterie. Dans les deux cas, il s'agit essentiellement de contrôler des accords de cessez-le-feu, à la demande des parties. Les groupes d'observateurs militaires, généralement non armés, sont censés créer les conditions permettant l'instauration de négociations politiques qui aient des chances d'aboutir. Ce qui signifie essentiellement que l'on s'efforce de maintenir un cessez-le-feu par la simple présence d'un surveillant impartial agréé. Comme exemples, on peut citer deux opérations très anciennes mais toujours en cours, au Moyen-Orient et dans l'Etat de Jammu-et-Cachemire⁴. Des forces d'infanterie dotées d'armements, même s'il s'agit d'ordinaire d'armes légères, ont généralement la mission d'établir et de contrôler des zones démilitarisées ou des zones tampons afin de séparer physiquement des parties en conflit. Il faut parfois pour cela assurer le désengagement et superviser la séparation des forces. Citons, à titre d'exemple, les opérations de l'ONU à Chypre, le long de la frontière israélo-syrienne, au Sud-Liban et dans les trois "zones de protection des Nations Unies" en Croatie⁵. Quelques opérations traditionnelles de maintien de la paix ne se sont pas limitées à surveiller le désengagement des forces. La force des Nations Unies au Liban est techniquement chargée d'aider le Gouvernement libanais à restaurer effectivement son autorité dans la partie sud du pays⁶, tandis que la force est censée à Chypre "contribuer au maintien et au rétablissement de l'ordre et au retour à des conditions normales"⁷. A Chypre, les observateurs civils de police de l'ONU ont ainsi recherché des personnes dont la disparition avait été signalée de part et d'autre de la ligne verte⁸.

Avec la prolifération actuelle des opérations de maintien de la paix engagées dans des situations disparates avec des missions différentes, les fonctions traditionnelles doivent être exercées dans des contextes assez nouveaux. Au Sahara occidental et en Angola, le maintien de la paix "traditionnel" sert à arrêter les opérations et constitue une option de remplacement, faute de pouvoir mettre en oeuvre des programmes plus vastes. En effet, par suite des écueils politiques rencontrés, la Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (MINURSO) se limite depuis près de deux ans à contrôler le cessez-le-feu entre le Maroc et le Front POLISARIO (*Frente Popular para la Liberación de Saguia el Hamra y Río de Oro*) sur le territoire⁹. En Angola, une vaste opération entreprise dans le cadre d'un règlement de paix global a été stoppée alors qu'elle atteignait son point culminant parce qu'il y a eu mise en doute du résultat des élections et reprise un peu partout des combats. Devant ce retournement de la situation, l'ONU a réduit sa mission en Angola à une cinquantaine d'observateurs militaires et 18 observateurs civils de police, en attendant que les efforts du Représentant spécial du Secrétaire général en Angola parviennent à rétablir un cessez-le-feu effectif et l'application du règlement de paix originel, les Accords de Bicesse¹⁰.

La Mission d'observation des Nations Unies au Libéria est particulièrement intéressante car elle correspond à une nouvelle évolution du rôle "traditionnel" des observateurs militaires de l'ONU. Dans ce cas, l'ONU est principalement chargée de superviser les actions du personnel régional chargé du maintien de la paix, plutôt que celles des partis libériens eux-mêmes. La Force ouest-africaine d'interposition (ECOMOG) de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ayant été incapable de maintenir la paix conformément au plan de paix de 1991, les parties en guerre ont signé un nouvel accord de paix à Cotonou en juillet 1993. L'accord de Cotonou stipulait que l'ONU déploierait des observateurs militaires qui surveilleraient les activités de vérification du cessez-le-feu et de démobilisation de la nouvelle ECOMOG. L'organisation régionale¹¹ se voyait conférer certains pouvoirs d'imposition de la paix mais c'était l'ONU qui était chargée de contrôler l'action que devait mener la force régionale de maintien de la paix, notamment pour la recherche, la récupération et le stockage des armes, la démobilisation des forces et la garde des cantonnements. Parmi les actions qui constitueraient des violations du cessez-le-feu aux termes de l'Accord de Cotonou figurent les actes d'obstruction, le harcèlement et les attaques contre le personnel de maintien de la paix. Même si l'ONU agit seulement en tant que force d'observation au Libéria, l'accord de Cotonou prévoit bien toute une série de mesures de transition devant conduire à des élections. Ces aspects de l'accord et les dispositions touchant à leur

vérification seront examinés plus loin à la section I.A.2 (étude de cas n° 3) du présent document concernant la mise en oeuvre des règlements globaux.

La MONUIK, opération des Nations Unies le long de la frontière entre l'Iraq et le Koweït décidée après la guerre du Golfe, obéit aussi à une mission "traditionnelle" : celle de surveiller la zone frontalière démilitarisée pour déceler les incursions ou autres violations du cessez-le-feu. Mais le contexte dans lequel elle s'est effectuée n'était pas traditionnel puisqu'elle faisait suite à une opération d'imposition de la paix¹². Le mandat de la MONUIK a été élargi en février 1993 quand son personnel a été autorisé à être armé et à prévenir les violations de la zone démilitarisée en faisant si besoin était usage de la force.

Il existe maintenant une nouvelle forme de maintien de la paix dont la fonction est traditionnelle mais qui n'est devenue une option politique possible qu'avec la fin de la guerre froide ; on l'appelle le "déploiement préventif". Baptisé aussi "système d'alarme", il s'agit du déploiement d'une force internationale dans un pays où il n'y a pas encore de conflit ou qui n'est pas encore impliqué dans un conflit mais où un conflit pourrait éclater. Le Secrétaire général de l'ONU, M. Boutros Boutros-Ghali, a demandé que l'on y ait de plus en plus recours dans les pays dont les voisins sont en guerre et où l'on craint une extension du conflit. Il a aussi estimé que le déploiement préventif pourrait être une option pour les pays qui traversent une crise interne qui risque de déboucher sur un conflit armé¹³.

Le pays où des troupes de l'ONU seraient envoyées demanderait normalement qu'elles soient déployées dans un endroit où il n'y a pas de conflit en cours. Jusqu'à présent, on n'a eu recours à ce type d'opération que dans l'ex-République yougoslave de Macédoine où un millier de forces de maintien de la paix gardent la frontière avec la Serbie depuis juin 1993¹⁴.

2. La nouvelle vague : mise en oeuvre de règlements globaux (maintien et consolidation de la paix)

Le vaste plan général de règlement de 1978 en vue de l'indépendance de la Namibie, qui a pu finalement être mené à bien en 1988, a ouvert la voie à une nouvelle vague d'opérations de maintien de la paix, celle de la mise en oeuvre de règlements de paix globaux¹⁵. Parmi les autres opérations de ce genre menées par l'ONU on peut citer l'opération qui vient de s'achever au Cambodge (APRONUC), les plans formulés à l'origine pour l'Angola et le Sahara occidental (UNAVEM II et MINURSO) et les opérations en cours en El Salvador et au Mozambique (ONUSAL et ONUMOZ). La dernière opération de ce type est celle du Rwanda (MINUAR) que le Conseil de sécurité a approuvée en octobre 1993¹⁶. (Notons que la Somalie n'entre pas à présent dans cette catégorie parce qu'il n'y a pas de règlement de paix même si l'ONU y est maintenant engagée dans des activités considérables de consolidation de la paix à long terme, qui s'apparentent à certaines des activités examinées dans la présente section. On trouvera plus loin une analyse de l'opération en Somalie dans les sections I.A.4 et I.B.4 consacrées aux activités d'imposition de la paix.)

Toutes ces opérations ont été fondées sur de vastes accords de paix entre les parties en conflit. Certains d'entre eux ont été conclus par l'entremise de l'ONU (en El Salvador, par exemple) mais, dans d'autres cas, comme au Mozambique, l'ONU n'a guère été impliquée dans les négociations initiales. Chaque fois cependant, les parties ont convenu qu'elle joue un rôle déterminant en vérifiant la mise en oeuvre de l'accord. (Dans le cas du Libéria, si l'accord de paix de Cotonou a une portée assez globale, il ne comporte en revanche que des dispositions assez vagues sur le plan de la vérification, surtout en ce qui concerne les rôles respectifs de l'ONU et de l'organisme régional de maintien de la paix.) Ces accords de paix sont considérés comme des règlements globaux parce qu'ils ont impliqué d'importants processus de restructuration interne des secteurs militaire et civil du pays concerné. Ils devaient généralement aboutir à la tenue d'élections nationales¹⁷.

Dans ces opérations, le personnel de l'ONU a été déployé dans le pays pour superviser le processus de restructuration conformément au calendrier convenu. Il a dû pour cela mener à bien toute une série de tâches civiles et militaires : contrôler des cessez-le-feu, superviser la démobilisation des troupes et la destruction des armes, contrôler l'intégration, la constitution ou la formation de forces armées et de polices nationales nouvelles, faire des enquêtes sur les violations des droits de l'homme, réinstaller des réfugiés et des soldats démobilisés, fournir une aide humanitaire, observer et vérifier la régularité d'élections, mener des campagnes d'information du public ou des programmes d'assistance technique comportant des activités d'ordre législatif, judiciaire et administratif et travailler avec des institutions nationales et des organisations non gouvernementales (ONG) locales ou en soutenir le développement.

Dans le nouveau vocabulaire de l'ONU, ces opérations n'ont donc pas seulement servi à jouer le rôle passif de barrière entre des forces combattantes (maintien de la paix) ; elles ont aussi instauré et contrôlé activement des processus à plus long terme de consolidation des institutions (consolidation de la paix). Dans ce dernier domaine, les diverses tâches ont généralement été confiées à des éléments spécialisés distincts dans le cadre de l'opération de l'ONU : observateurs militaires, observateurs civils de police, observateurs civils du respect des droits de l'homme, responsables de la protection des réfugiés, contrôleurs des élections, conseillers juridiques ou législatifs, spécialistes du développement technique, spécialistes du déminage, personnel politique et administratif. Les institutions spécialisées comme le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ont souvent joué un grand rôle dans le processus de paix tout en restant d'ordinaire structurellement en dehors de l'opération de maintien de la paix elle-même. Mais il est à déplorer que la plupart de ces opérations et de toute composante droits de l'homme qu'elles ont comportée aient été conçues au Siège de l'ONU à New York sans que l'on ait véritablement recherché le concours, les avis ou la coopération des propres organes et spécialistes de l'ONU dans le domaine des droits de l'homme ou de son Centre pour les droits de l'homme établi à Genève et pratiquement sans que l'on se soit référé à d'autres programmes de l'ONU tels que celui de Vienne sur la prévention des infractions et la justice criminelle. Amnesty International considère qu'il devrait y avoir une intégration beaucoup plus poussée entre ces programmes qui peuvent apporter le concours de leurs experts, et le travail de planification, de conception, de mise en oeuvre et de suivi de certains aspects de ces opérations, et notamment de ceux qui concernent les composantes droits de l'homme.

ETUDE DE CAS 1 : Vérification en matière de droits de l'homme El Salvador et Cambodge

De toutes les opérations de règlement global mises sur pied à ce jour, seules celles en El Salvador et au Cambodge comprenaient des composantes droits de l'homme spécifiquement civiles, chargées de la vérification. En **El Salvador**, l'Accord de San José sur les droits de l'homme a marqué le début d'une série d'accords de paix entre le gouvernement et le *Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional* - FMLN (Front Farabundo Martí de libération nationale). La Mission d'observation des Nations Unies en El Salvador (ONUSAL) a commencé la vérification de l'Accord de San José en juillet 1991, soit près de six mois avant la mise au point du règlement de paix global. L'expérience en El Salvador a créé un précédent unique dans le domaine du contrôle du respect des droits de l'homme par l'ONU. En effet, l'Accord de San José est le premier accord spécifique aux droits de l'homme conclu dans le contexte d'un règlement de paix ; il offre à l'ONU un cadre précis pour la vérification. La division des droits de l'homme de l'ONUSAL a été la première instance de ce genre créée dans le cadre du maintien de la paix, et elle est d'autant plus unique qu'elle a été mise sur pied avant même qu'un cessez-le-feu n'ait été décrété. Une centaine d'observateurs civils sont toujours déployés dans le pays et effectuent une "vérification active". Selon la division des droits de l'homme de l'ONUSAL :

«La vérification active est une procédure d'enquête systématique visant à réunir les éléments de jugement objectifs qui permettent de vérifier l'existence de violations des droits de l'homme. Elle se déroule selon un processus qui comprend plusieurs phases, consistant, premièrement, à recevoir des plaintes relatives à des violations déposées par des particuliers ; deuxièmement, à faire une enquête comportant une reconstitution détaillée des faits, les poursuites policières et judiciaires et l'exercice des possibilités de recherche d'informations que possède la Mission ; troisièmement, à classer l'affaire s'il est établi qu'il n'y a pas eu violation des droits de l'homme et, dans le cas contraire, à faire les recommandations voulues pour que soit réparé le dommage causé ou pour qu'il soit remédié aux circonstances ayant causé ou facilité la violation ; quatrièmement, à s'entremettre à tous les stades de la procédure pour assurer la transparence et l'efficacité des poursuites policières, le respect de la légalité, la sécurité des témoins, etc., ainsi que pour contri-

buer, grâce à sa faculté d'initiative, à l'élimination des situations génératrices de violations.»¹⁸

La division des droits de l'homme de l'ONUSAL a émis des recommandations efficaces, mais elle ne dispose pas de pouvoirs aussi étendus en matière de droits de l'homme que la mission des Nations Unies au **Cambodge**. Comme son nom l'indique, l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC) avait virtuellement le pouvoir d'administrer le pays pendant la période de transition devant mener aux élections de mai 1993, un rôle qui incluait "la surveillance générale en matière de droits de l'homme". L'un des objectifs principaux des accords de paix relatifs au Cambodge¹⁹ était de garantir le "non-retour à la politique et aux pratiques du passé". Le préambule aux accords reconnaissait que "l'histoire tragique récente du Cambodge appelle des mesures spéciales pour assurer la protection des droits de l'homme". En vertu de ces accords, les responsables de l'APRONUC avaient toute autorité pour enquêter sur les plaintes concernant les droits de l'homme et pour prendre des "dispositions correctives", comme par exemple exiger la réaffectation ou la révocation de tout membre du personnel administratif cambodgien²⁰. Les accords de paix autorisaient l'APRONUC à émettre des directives contraignantes à l'intention des organes chargés de la sécurité publique, et à avoir "accès sans restriction à toutes les activités et informations administratives" qu'elle était censée vérifier. Toutes les forces de police civile devaient agir sous le contrôle de l'APRONUC "pour garantir ... le plein respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales". De plus, l'APRONUC pouvait superviser "d'autres processus d'application des lois et processus judiciaires au Cambodge" et pouvait ordonner la libération de prisonniers. Les responsables de l'APRONUC pouvaient eux-mêmes arrêter, détenir et poursuivre les contrevenants. En janvier 1993, l'APRONUC a pris l'initiative d'instruire les "plaintes faisant état de violations des droits de l'homme", grâce à la nomination d'un procureur spécial²¹. Cependant, même si l'on a procédé à plusieurs arrestations, il a été impossible de traduire les suspects en justice. Ces derniers ont été déférés au Gouvernement royal du Cambodge à l'expiration du mandat de l'APRONUC. Malgré la présence dans tout le pays du personnel de l'APRONUC chargé de vérifier le respect des droits de l'homme, les violations de ces droits étaient très répandues.

Les accords de paix en **El Salvador** prévoient également le démantèlement des services de sécurité et de police et la création d'une nouvelle police civile nationale, qui soit "strictement civile de par son caractère, sa structure, sa gestion et sa doctrine"²². L'ONUSAL comprenait une composante d'observateurs civils internationaux de police, chargés d'observer la phase de transition de la nouvelle force de police. Tant l'APRONUC que l'ONUSAL ont apporté une formation en matière de droits de l'homme pour le personnel militaire, policier et judiciaire. Elles ont contribué aux réformes judiciaires et législatives et à d'autres projets destinés à aider les institutions nationales civiles dans leur tâche de promotion et de protection des droits de l'homme. Elles ont également apporté leur soutien à des groupes locaux non gouvernementaux de droits de l'homme existants ou en voie de création. Au Cambodge, l'APRONUC a organisé pour la population, les autorités et le personnel de l'ONU un programme d'éducation relativement approfondi sur les droits de l'homme ; elle a notamment mis au point une formation sur les normes relatives aux droits de l'homme et les codes de conduite pour le personnel le plus directement impliqué dans la défense de ces droits.

Les Accords de paix en El Salvador prévoyaient, en plus du contrôle du respect des droits de l'homme par la division des droits de l'homme de l'ONUSAL durant le processus de transition, une mesure originale et sans précédent : la création de deux organes séparés chargés de la question de l'impunité²³. Le premier de ces organes, la Commission de la vérité, était chargé d'enquêter sur les violations des droits de l'homme commises pendant la guerre civile entre 1980 et 1992 et "dont l'impact sur la société était tel qu'il exigeait que la vérité soit publiquement et rapidement dévoilée", et de transmettre des recommandations au Gouvernement salvadorien et au FMLN en vue de l'application de ses conclusions²⁴. Le deuxième organe, la Commission *ad hoc* chargée de l'épuration des forces armées, avait pour tâche d'évaluer le comportement professionnel des forces armées afin de dresser la liste des membres du personnel à

révoquer dans le processus d'"épuration" des forces armées.

Les deux Commissions ont pu constater que le Gouvernement salvadorien ne suivait pas leurs recommandations à la lettre, malgré le fait que ces recommandations soient contraignantes aux termes de l'accord de paix. Le gouvernement vient à peine de lancer un processus partiel de mise en application des recommandations détaillées publiées le 15 mars 1993 par la Commission de la vérité²⁵ à l'instigation du Secrétaire général des Nations Unies et du Conseil de sécurité²⁶. En décembre 1993, à la suite d'une augmentation alarmante de la violence politique au cours des semaines précédentes, notamment une série de meurtres dont la nature laisse présager la reprise des activités des "escadrons de la mort" en El Salvador, le Secrétaire général a annoncé la création d'un Groupe conjoint chargé d'enquêter sur les activités d'éventuels groupes armés illégaux, conformément à l'une des recommandations de la Commission de la vérité qui n'avait pas encore été appliquée²⁷.

ETUDE DE CAS 2 : Règlements de décolonisation

Namibie et Sahara occidental

En Namibie, le Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition (GANUPT) avait pour mission politique d'opérer un changement radical dans le climat politique afin qu'une campagne libre et régulière puisse avoir lieu dans des conditions pleinement démocratiques²⁸. On prévoyait notamment le retrait de toutes les forces militaires sud-africaines, à l'exception de 1 500 soldats consignés à la caserne, tout comme les forces du groupe armé de libération, *South-West African People's Organisation* (SWAPO). La police du sud-ouest africain, *South West African Police*, (SWAPOL), est la seule force de sécurité contrôlée par l'Afrique du Sud à être restée en Namibie pendant la période de transition²⁹. Elle avait pour fonction de maintenir l'ordre pendant la période de transition, de façon impartiale et sans avoir recours à des manoeuvres d'intimidation, sous la surveillance étroite des observateurs civils de police du GANUPT. Ces observateurs ont surveillé les patrouilles de la SWAPOL, les enquêtes qu'elle a menées et sa conduite lors de rassemblements politiques et dans les communautés. Ils n'avaient cependant pas compétence pour maintenir directement l'ordre, contrairement au Cambodge.

La législation, discriminatoire et restrictive, a été abrogée ou largement amendée, une amnistie a été proclamée pour les exilés politiques et on a organisé et supervisé le retour de plus de 42 000 exilés namibiens. Conformément à la Résolution 435 (1978) du Conseil de sécurité qui prévoyait la libération de prisonniers et de détenus politiques, une quarantaine de détenus et une vingtaine de prisonniers condamnés et détenus par les autorités sud-africaines ont été libérés, ainsi que plus de 200 personnes détenues par la SWAPO. Il a fallu enquêter pour retrouver la trace de ces personnes et leurs lieux de détention ; un juriste indépendant a été nommé pour conseiller le GANUPT en cas de litige. Des centaines de personnes avaient cependant "disparu" au cours de leur captivité dans le camp adverse et on n'avait toujours pas retrouvé leur trace au moment où le GANUPT s'est retiré.

La Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au **Sahara Occidental** (MINURSO) a été mise sur pied en avril 1991 afin de superviser le référendum qui devait avoir lieu aux alentours de février 1992. Fin 1993, le référendum n'avait toujours pas eu lieu et la présence de la MINURSO n'avait pas réussi à empêcher que des violations des droits de l'homme soient commises sur le territoire. La MINURSO est chargée de garantir un climat politique libre et régulier pendant la durée du processus devant aboutir au référendum territorial sur la question de l'indépendance du Sahara occidental ou de son incorporation en tant que territoire marocain. En vertu de l'accord référendaire, les Nations Unies sont chargées d'établir "les conditions et modalités de la campagne référendaire, au cours de laquelle la liberté d'expression, de réunion et de mouvement ainsi que la liberté de la presse seront garanties"³⁰. La MINURSO, avec l'aide d'un juriste indépendant qui sera envoyé dans le territoire, devra également prendre des mesures pour que tous les prisonniers ou détenus politiques soient libérés. Comme dans le modèle namibien, le juriste indépendant aura pour tâche d'émettre des suggestions au sujet de l'amnistie des prisonniers politiques, du règlement des différends concernant la libération des prisonniers et des

détenus et de l'identification de lois et de mesures qui “pourraient faire obstacle au déroulement d'un référendum libre et régulier” et qui doivent par conséquent être suspendues³¹. Tout comme leurs homologues au Cambodge, les observateurs civils de police de la MINURSO pourront procéder à des arrestations³².

Amnesty International a fait part aux Nations Unies de son inquiétude au sujet de l'arrestation et du harcèlement de centaines de Sahraouis parce qu'ils étaient soupçonnés de militer pour l'indépendance du Sahara occidental ou parce qu'ils avaient participé à des manifestations pacifiques contre la souveraineté marocaine dans le territoire et contre le refus persistant du Gouvernement marocain d'organiser ou d'autoriser des enquêtes sur le sort de centaines de “disparus” sahraouis. Amnesty International estime que ces cas de “disparition” doivent faire l'objet d'une enquête et d'une justification publique³³. La situation actuelle dans le Sahara occidental viole les garanties des droits de l'homme prévues par l'accord référendaire ; Amnesty International a demandé aux Nations Unies de régler cette question au plus vite, en élargissant le mandat de la MINURSO pour lui permettre de contrôler le respect des droits de l'homme, et en déployant immédiatement des observateurs civils de police des Nations Unies³⁴. Amnesty International estime que le blocage politique sur les critères de vote pour le référendum, qui a entravé l'application de la plupart des mesures prévues dans l'accord, ne décharge pas les Nations Unies de leurs responsabilités, à savoir garantir la liberté d'expression pendant la période pré-référendaire, retrouver la trace des “disparus” et superviser le processus de libération immédiate des prisonniers politiques.

ETUDE DE CAS 3 : Faiblesses structurelles de la vérification

Angola, Mozambique et Libéria

En Angola, on peut considérer que la Mission de vérification des Nations Unies (UNAVEM II) a totalement échoué, car elle s'est révélée incapable d'obtenir le désarmement des parties avant les élections, en particulier de l'*União Nacional para a Independência Total de Angola* (UNITA), l'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola. Le Secrétaire général a déploré le fait que les parties n'aient accordé qu'un rôle limité à UNAVEM II dans les Accords de Bicesse (ainsi nommés parce qu'ils ont été signés à Bicesse (Portugal) en mai 1991) ; selon lui, c'est en raison de la faiblesse de son mandat qu'UNAVEM II n'a pas pu “corriger la tendance au non-respect des Accords”³⁵.

Amnesty International s'était inquiétée des faiblesses des composantes *civiles* d'UNAVEM II, notamment le peu d'attention accordée aux droits de l'homme et la faiblesse des mécanismes de vérification des violations présumées des accords de paix. Les Accords de Bicesse comportaient des dispositions prévoyant le respect des droits de l'homme, notamment de la liberté d'expression, d'association et de mouvement et l'interdiction des actes de violence dirigés contre la population civile. Bien que ces dispositions reviennent à plusieurs reprises dans les Accords, aucun chapitre explicitement consacré aux droits de l'homme ne précise la source des droits spécifiques à garantir ou les dispositions à prendre pour l'enquête et le redressement de la situation. Les Accords de Bicesse prévoyaient également la libération de tous les prisonniers détenus dans le cadre du conflit ; cependant, au moment des élections de septembre 1992, l'UNITA n'avait toujours pas respecté cet engagement.

En vertu des Accords de Bicesse, les mécanismes de contrôle et de supervision devaient être composés de représentants du gouvernement et de l'UNITA ; aucun représentant d'UNAVEM II ou de tout autre organe impartial ne devait y participer. Ces mécanismes devaient se fonder sur le principe du consensus, ce qui revenait à dire que chaque partie pouvait opposer son veto à toute action entreprise à la suite d'une plainte déposée par l'autre partie. Amnesty International estime que le principe de consensus a largement contribué au fait qu'on n'ait entrepris aucune enquête ou redressement des violations de l'accord de paix perpétrées pendant la période précédant les élections, notamment des assassinats politiques et d'autres graves violations des droits de l'homme. Amnesty International estime que l'incapacité des Nations Unies à hausser le ton ou à réagir de façon efficace à de telles violations a contribué au mépris du processus de paix et finalement à son effondrement total.

La situation actuelle en Angola est littéralement désespérée. Amnesty International a reçu des informations concernant des centaines d'exécutions extrajudiciaires et arbitraires par le Gouvernement et les forces de l'UNITA depuis novembre 1992. De nouvelles arrestations ont eu lieu depuis la reprise des hostilités à l'issue des élections ; bon nombre de ces prisonniers ont "disparu" ou ont été victimes d'exécutions extrajudiciaires³⁶.

On retrouve à peu de choses près les faiblesses du mandat d'UNAVEM II dans l'Opération des Nations Unies au **Mozambique** (ONUMOZ). La Commission de supervision et de contrôle (CSC), principal mécanisme de supervision prévu par l'accord de paix du Mozambique, a néanmoins été placée sous la houlette de l'ONU. Le rôle des Nations Unies dans la prévention des entraves au sein de cet organe reste cependant limité, et le système du consensus est toujours en vigueur. Amnesty International craint que les enquêtes sur les droits de l'homme ne soient bloquées par l'une des parties, comme en Angola. L'Accord général de paix pour le Mozambique (conclu à Rome en octobre 1992) contraint les parties à respecter les droits civils et politiques. Il ne prévoit cependant aucun mécanisme spécifique de suivi lorsque des violations des droits de l'homme sont signalées, ni d'enquêtes ou de redressement de ces violations.

En vertu de l'Accord de Rome, la police nationale continuera à remplir ses fonctions sous la responsabilité du gouvernement ; tant la police que l'organe de sûreté d'Etat doivent agir en toute impartialité et dans le strict respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Les activités de ces deux organes gouvernementaux chargés de la sécurité seront supervisées par deux des commissions de vérification indépendantes prévues aux termes de l'Accord et dépendant directement de la CSC. Deux organes subalternes de la CSC, la Commission nationale de l'information et la Commission nationale des affaires de police, sont chargés d'enquêter sur les irrégularités et d'informer les autorités gouvernementales compétentes afin qu'elles puissent prendre les mesures judiciaires ou disciplinaires adéquates. Cependant, comme ces deux organes dépendent directement de la CSC, les enquêtes sur les violations de l'Accord, et notamment sur ses dispositions concernant les droits de l'homme, risquent toujours d'être bloquées par l'une ou l'autre des parties. (Il convient de souligner que les différends au sujet de la composition des différentes commissions ont retardé leur création jusqu'en décembre 1993.)

De plus, bien que l'Accord de paix prévoit l'octroi du statut de policiers aux "gardes du corps" du parti de l'opposition, la *Resistência Nacional Moçambicana* (RENAMO), la Résistance nationale du Mozambique, leurs activités ne semblent être soumises à aucune forme de surveillance. En fait, il semblerait que les forces de la RENAMO soient dispensées de toute structure de supervision, et il n'est pas précisé si les organes chargés de la sécurité de l'Etat, sous une forme ou une autre, auront accès au territoire contrôlé par la RENAMO.

Enfin, une nouvelle armée, composée de soldats du gouvernement et de la RENAMO, sera créée aux termes de l'Accord de Rome, qui a également prévu un mécanisme de vérification pour superviser la création de cette nouvelle force ; il ne semble cependant avoir inclus aucune disposition concernant le contrôle du comportement de la nouvelle armée après sa création, malgré de graves précédents de violations des droits de l'homme commises par les forces armées du Gouvernement et par celles de la RENAMO, et malgré le fait que la nouvelle armée soit censée coopérer avec la police pour protéger les civils de toute forme de violence.

Amnesty International a porté ces préoccupations à l'attention de l'ONU et a recommandé d'incorporer à l'ONUMOZ un contingent de police civile chargé de superviser le déroulement des enquêtes de police concernant des violations présumées des droits de l'homme, ainsi que l'accès de la police aux zones contrôlées par la RENAMO. Amnesty International a instamment demandé que les observateurs civils de police des Nations Unies transmettent fréquemment et régulièrement des rapports sur les activités des forces de sécurité gouvernementales, des gardes du corps de la RENAMO et des commissions de vérification créées aux termes de l'Accord de paix. Dans son programme d'application pour l'ONUMOZ

publié en décembre 1992, l'ONU a bel et bien recommandé la création, avec l'accord des parties, d'une composante civile de police civile chargée de surveiller la "neutralité de la police mozambicaine". Cependant, bien que les deux parties aient donné leur accord, le Secrétaire général des Nations Unies a annoncé en octobre 1993 que la création d'un tel contingent de police serait retardée en raison de la pénurie de personnel formé³⁷.

Amnesty International a également souligné que dans un document publié par l'ONU en juillet 1993 et relatif au financement de l'ONUMOZ, les Nations Unies prévoyaient de nommer un Conseiller pour les droits de l'homme chargé de collaborer avec le responsable de la mission, le Représentant spécial du Secrétaire général³⁸. D'après ce document, le Conseiller pour les droits de l'homme serait chargé de "suivre l'ensemble de la situation en matière de droits de l'homme dans la zone de la mission, de tenir le Représentant spécial informé de tous faits nouveaux et, en consultation avec le Département des affaires humanitaires et les autorités compétentes, de recommander les mesures à prendre pour remédier aux problèmes qui se posent". Tout en se félicitant de cette proposition, Amnesty International déplore qu'aucune activité de ce genre n'ait encore eu lieu à ce jour (décembre 1993).

Au **Libéria**, l'Accord de Cotonou prévoit, entre autres choses, la libération de prisonniers, le retour de réfugiés et le décret d'une amnistie pour les actes commis pendant les hostilités militaires. Il ne comporte cependant aucune garantie expresse relative aux droits de l'homme. Aux termes de l'Accord, un gouvernement de transition nommé pour six mois "fonctionnera en conformité aussi étroite que possible avec la Constitution et les lois du Libéria". D'une part, le terme "possible" est extrêmement flou, et d'autre part, la Constitution elle-même est extrêmement imparfaite et permet de larges dérogations aux droits fondamentaux³⁹. De plus, ces dispositions ne s'appliquent pas directement aux parties mais uniquement au gouvernement de transition (qui, à l'heure où nous écrivons ces lignes, n'a toujours pas été mis en place).

L'Accord ne prévoit aucune disposition pour la reconstruction des institutions essentielles de la société civile permettant de garantir le respect de la légalité et des droits de l'homme de façon durable. Rien n'est prévu pour le rétablissement du système judiciaire afin de garantir la compétence, l'indépendance et l'impartialité des tribunaux, en vue d'assurer l'équité des jugements et l'indépendance du barreau et du ministère public. En fait, mise à part une disposition stipulant que la Cour suprême continuera d'exister, l'Accord ne prévoit la création d'aucun système judiciaire durant la période de transition. La disposition de l'Accord concernant la libération des prisonniers politiques n'exige pas des parties qu'elles divulguent le nom et le statut de chaque prisonnier ; il n'existe aucun système précis de supervision indépendante des conditions de détention et il n'est fait aucune mention de la séparation entre détenus politiques et "criminels de droit commun"⁴⁰. Aucune formation en matière de droits de l'homme n'est prévue pour le personnel judiciaire, policier ou pénitentiaire. On ne sait pas non plus avec précision quelles seront les forces armées ou les forces de police qui assureront le maintien de l'ordre pendant la période de transition ou après les élections.

Enfin, le décret d'amnistie prévu aux termes de l'Accord de Cotonou risque de saper les recommandations de la Commission d'enquête de l'ONU sur le massacre de civils près d'Harbel (Libéria) en juin 1993. Le groupe de spécialistes, nommé par le Secrétaire général des Nations Unies à la demande du Conseil de sécurité, souligne dans ses conclusions générales que le besoin, à ce stade, d'enquêter sur plusieurs atrocités attribuées aux parties au conflit. C'est ce qu'a demandé, fermement et avec conviction, la plupart de ceux que la Commission a rencontrés. Cette dernière estime que cette démarche est nécessaire à double titre : par souci d'équité et pour empêcher que de telles actions ne se reproduisent. De nombreux Libériens sont du même avis et ont déclaré que l'identification des auteurs de tels actes et la divulgation de leur nom mèneraient au pardon et à la réconciliation. Enfin, la Commission pense que cette approche permettrait de jeter des bases plus solides pour la paix durable⁴¹.

L'amnistie ne concernerait pas les responsables du massacre d'Harbel car, selon la Commission

d'enquête, ces meurtres n'ont pas eu lieu pendant la durée des hostilités militaires à proprement parler. Cependant, si les auteurs de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité perpétrés pendant les hostilités bénéficiaient de l'amnistie, le Libéria violerait ses obligations aux termes des Conventions de Genève qui garantissent le droit humanitaire, et irait à l'encontre des conclusions et recommandations des Nations Unies. Amnesty International déplore que l'Accord ne prévoient aucune enquête sur les violations des droits de l'homme et des obligations au regard du droit humanitaire, et aucune mesure visant à traduire les responsables en justice ou à indemniser les victimes de ces violations ou leurs familles.

Les organes de vérification créés en vertu de l'Accord de Cotonou⁴² sont chargés de constater les violations de cessez-le-feu, d'enquêter à leur sujet et de les signaler. Amnesty International a relevé plusieurs problèmes inhérents à ces nouveaux mécanismes de vérification. Tout d'abord, aucune mention n'est faite d'un mandat spécifique en ce qui concerne les violations des droits de l'homme et les obligations au regard du droit humanitaire. Ensuite, l'Accord ne précise pas si les organes de vérification doivent prendre leurs décisions par consensus ou à la majorité. Si l'on opte pour le consensus, on se retrouvera dans la même impasse qu'en Angola et au Mozambique. Si l'on choisit plutôt le vote à la majorité, l'ECOMOG pourrait appliquer ces décisions de façon plus efficace que les mécanismes correspondants en Angola et au Mozambique. Cependant, l'Accord ne spécifie pas clairement dans quelle mesure l'ECOMOG peut faire respecter ces décisions. De plus, il reste encore à savoir si une ECOMOG élargie, qui était auparavant considérée comme l'une des parties au conflit, peut remplir cette tâche de façon vraiment efficace. Bien que l'accord prévoyant la supervision par l'ONU des activités de l'ECOMOG puisse en partie résoudre les problèmes d'application des décisions des organes de vérification, le rapport entre ces deux organes en cas de différend est loin d'être clair. Si l'ONU a l'intention de déléguer encore davantage ses obligations de maintien de la paix aux organisations régionales, il faut que les organisations en question soient suffisamment équipées pour remplir cette tâche. Qui plus est, il conviendra de se pencher également sur la question de savoir comment faire en sorte que le personnel régional chargé du maintien de la paix agisse impartialement et soit considéré comme impartial.

Bien que la Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR) vienne à peine d'être mise en place, Amnesty International craint que certaines de ses préoccupations au sujet du règlement des différends en Angola, au Mozambique et au Libéria ne s'appliquent également au Rwanda. La MINUAR est chargée de "contribuer à l'instauration et au maintien d'un climat propre à assurer la mise en place et le fonctionnement du Gouvernement de transition"⁴³. Des élections sont prévues pour 1995 (entre octobre et décembre). Le programme d'application de l'ONU ne prévoit pas de composante droits de l'homme, bien que le mandat de la MINUAR comporte les éléments suivants : assurer la sécurité pendant la dernière phase du mandat du Gouvernement de transition aboutissant aux élections ; enquêter, à la demande des parties, sur les cas présumés de non-respect des accords de paix concernant l'intégration des forces armées ; assurer la sécurité de la distribution de l'aide humanitaire ; superviser le rapatriement des réfugiés rwandais et l'installation des personnes déplacées ; et, pour la police civile des Nations Unies, contribuer au maintien de la sécurité publique grâce au contrôle et à la vérification des activités de la gendarmerie et de la police communale reconstituées.

Le Gouvernement rwandais et le Front patriotique rwandais ont signé un ensemble de protocoles dans les mois qui ont précédé la signature de l'Accord final de paix, le 4 août 1993. Certains de ces protocoles, notamment le "Protocole relatif à l'Etat de droit", comprenaient des dispositions pour la protection des droits de l'homme. L'article 15 prévoit la création d'une commission d'enquête nationale indépendante chargée d'enquêter sur les violations des droits de l'homme, tandis que l'article 16 propose aux signataires de créer une commission internationale d'enquête sur les violations des droits de l'homme commises pendant la guerre. A notre connaissance, aucune de ces commissions n'a été mise sur pied à ce jour (fin 1993).

3. Missions d'observateurs civils : maintien et rétablissement de la paix sans les militaires ?

Une nouvelle option s'ouvre aujourd'hui à l'ONU : le déploiement de missions d'observation purement civiles, sans personnel militaire, en l'absence d'un cessez-le-feu, et peut-être même en l'absence d'un accord de paix. Les deux seules missions civiles droites de l'homme créées à ce jour dans le système des Nations Unies sont la Mission civile internationale en Haïti (MICIVIH) et la Mission d'observation des Nations Unies en Afrique du Sud (MONUAS)⁴⁴. (Des équipes d'observation électorale de moindre envergure et de moindre durée ont également été envoyées dans les pays qui en ont fait la demande, mais nous n'aborderons pas ce sujet dans le présent document⁴⁵.)

On peut constater des différences frappantes entre ce genre d'opérations et toutes celles dont nous avons parlé plus haut. Tout d'abord, il s'agit ici de missions purement civiles, ne comportant aucune composante militaire de maintien de la paix. Leur objectif est cependant semblable, puisque le déploiement de personnel international civil est destiné à apaiser et à canaliser la violence et à instaurer un climat de sécurité et de confiance pour permettre le développement des processus politiques pacifiques. Tout comme pour les opérations de maintien de la paix traditionnelles, on pense atteindre ce résultat avant tout grâce à la pression considérable résultant de la présence sur place de témoins internationaux, même non armés. Comme leur présence ne découle pas forcément d'un accord de paix global ou d'un cessez-le-feu effectif, la véritable pression doit émaner d'une activité crédible et visible sur le terrain.

Deuxième différence : les missions civiles sont directement liées aux droits de l'homme. Les observateurs internationaux ont pour mission de superviser la situation générale en matière de droits de l'homme et d'en faire rapport ; ils peuvent également être chargés d'aborder des cas individuels de violations avec les autorités. Leur présence peut découler d'un accord semblable à celui conclu avec les autorités militaires *de facto* en Haïti, qui précisait le mandat de la mission et exigeait l'accès aux lieux de détention, aux tribunaux, etc. pour les observateurs de la mission. Ces derniers peuvent également avoir des fonctions générales d'éducateurs en matière de droits de l'homme.

Troisième différence avec les autres types d'opérations de maintien de la paix : la mission peut être approuvée selon différentes procédures et politiques, contrairement aux opérations de maintien de la paix traditionnelles, qui dépendent uniquement du Conseil de sécurité⁴⁶. En d'autres termes, l'Assemblée générale peut en prendre l'initiative, comme elle l'a fait pour Haïti, plutôt que d'attendre l'approbation d'une vaste opération militaire de maintien de la paix par le Conseil de sécurité ; un "protocole d'accord" peut également être conclu entre les Nations Unies et le pays concerné, comme cela a été le cas en Iraq au sujet des gardes chargés de la sécurité.

ETUDE DE CAS 4 : Missions d'observation civiles

Haïti et Afrique du Sud

Bien que les 15 et 16 octobre 1993, les observateurs droits de l'homme en Haïti aient été évacués vers la République dominicaine pour des raisons de sécurité, et qu'au moment où nous écrivons ces lignes, le sort de la Mission soit toujours incertain, le travail effectué par cette dernière depuis février 1993 jusqu'à son retrait mérite une évaluation. L'une des particularités de la MICIVIH est qu'elle constitue une entreprise conjointe des Nations Unies et de l'Organisation des Etats américains (OEA)⁴⁷. Avec un personnel commun de plus de 230 observateurs droits de l'homme envoyés par les deux organisations, c'est la plus vaste opération spécifique aux droits de l'homme créée à ce jour. La tâche des observateurs en Haïti consistait à participer à la vérification proprement dite du respect des droits de l'homme, en se fondant sur les droits garantis par la Constitution haïtienne et les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme auxquels Haïti est partie⁴⁸. La Mission était compétente pour recevoir les plaintes concernant les droits de l'homme, s'entretenir librement et en privé avec quiconque, visiter tout lieu ou établissement, y compris les lieux de détention, et jouir d'une entière liberté de mouvement dans tout le pays. De plus, elle faisait office de "présence dissuasive" dans les réunions et les manifestations politiques au cours desquelles on craignait que des violations de droits de l'homme ne soient commises⁴⁹. La Mission faisait régulièrement part de ses préoccupations aux autorités haïtiennes, émettait à leur

intention des recommandations en vue du redressement de la situation, et leur demandait des informations sur les mesures qu'elles avaient prises.

Les résultats de la présence de la MICIVIH sont mitigés. La Mission a adopté une attitude active dans la quête d'informations et a cherché à se déplacer dans tout le pays à des fins d'éducation et d'enquête, malgré les graves entraves à sa mission d'enquête au sujet des violations présumées des droits de l'homme⁵⁰. Comme la police et les forces de sécurité savaient que la Mission d'observation internationale enquêterait sur les incidents, il va sans dire qu'elles essayaient d'éviter les coups, les détentions arbitraires et autres irrégularités⁵¹. De plus, la présence et le soutien des observateurs au cours des procédures judiciaires a renforcé, du moins lors des affaires en question, le respect de la Constitution et du code pénal ainsi que l'autorité du système judiciaire et la confiance qu'il inspire. La Mission a pris des mesures afin que les prisonniers et les autres victimes de violations des droits de l'homme reçoivent une assistance médicale et judiciaire. Au fur et à mesure que l'action de la Mission se faisait connaître pendant les quelques mois où les observateurs étaient présents, de nouvelles personnes s'adressaient à elle pour recevoir une assistance ou pour lui fournir des informations concernant des violations des droits de l'homme.

Néanmoins, les exécutions sommaires ont continué tout au long de l'année 1993 en dépit de la présence de la Mission. En juillet, août et au début septembre, la Mission a constaté une augmentation alarmante des meurtres et des "disparitions", surtout à Port-au-Prince. On lui a signalé plusieurs centaines de cas d'arrestation arbitraire et de détention illégale, souvent accompagnées de torture. Les constantes menaces et attaques dont ont fait l'objet les individus ayant été en contact direct avec la Mission ou ayant joué un rôle dans les affaires que la Mission a rendues publiques constituent l'un des aspects les plus inquiétants de la violence.

Depuis le départ des observateurs internationaux droits de l'homme, les menaces et les mesures d'intimidation à l'encontre des observateurs locaux se seraient multipliées, au point que bon nombre d'entre eux ont été forcés de se cacher. On a également signalé à Amnesty International que les forces militaires et paramilitaires ont multiplié les actes d'intimidation à l'encontre de ceux qu'elles suspectent de militer en faveur du retour du président Aristide. Avec le retrait de la MICIVIH et le danger accru qui menace les observateurs locaux, il est difficile de vérifier chacune des plaintes, mais Amnesty International craint que de très graves violations des droits de l'homme et des massacres ne soient commis sans qu'aucun observateur international ne puisse en témoigner. L'organisation estime qu'en raison de la précarité de la situation, il est vital d'organiser un contrôle efficace et impartial du respect des droits de l'homme en Haïti. Elle est aussi préoccupée par la situation qui a poussé les observateurs internationaux à se retirer, notamment la multiplication du nombre de violations des droits de l'homme perpétrées dans de nombreux cas contre des observateurs haïtiens.

L'ONU et l'OEA ne se sont pas prononcées publiquement sur deux questions spécifiques en Haïti. La première de ces questions concerne le traitement réservé aux réfugiés haïtiens, que les Etats-Unis continuent de renvoyer de force en Haïti, en violation du droit international relatif aux réfugiés et à l'asile. L'ONU et l'OEA doivent faire en sorte que tous les réfugiés haïtiens reçoivent asile et protection sans restrictions, et ne soient pas refoulés illégalement. Tous les Etats Membres, y compris les Etats-Unis, doivent se plier aux procédures d'asile adéquates⁵².

Deuxième sujet de préoccupation d'Amnesty International : l'amnistie dont bénéficieront les membres des forces armées haïtiennes aux termes de l'Accord de Governors Island⁵³. En laissant l'impunité prévaloir à Haïti, la communauté internationale a montré qu'elle ne se préoccupait pas sérieusement des droits de l'homme à long terme.

Amnesty International ne sous-estime pas les risques de ce numéro d'équilibrisme. A son avis, il est absolument vital que l'ONU, les organisations régionales comme l'OEA dans le cas d'Haïti, et les différents Etats Membres agissent de façon cohérente pour soutenir les missions civiles en matière de droits de l'homme. Ces dernières ont besoin d'un soutien politique exprès et de la garantie de leur mandat.

Seuls une surveillance étroite et un soutien politique de haut niveau permettront de garantir le succès de telles opérations. Dans le cas d'Haïti, la censure politique s'est révélée insuffisante en raison de l'étendue des violations des droits de l'homme et des menaces spécifiques proférées à l'encontre du personnel de la MICIVIH depuis son arrivée à Haïti. La communauté internationale doit démontrer qu'elle ne tolérera pas de tels abus ou violations du mandat de la mission en tant que telle, et des garanties qu'elle prévoit. En ce qui concerne l'**Afrique du Sud**, le Conseil de sécurité a assigné au Secrétaire général un mandat peu précis prévoyant le déploiement d'observateurs pour "mener une action efficace face aux problèmes évoqués dans le rapport du Secrétaire général, en coordination avec les mécanismes créés en vertu de l'Accord national de paix"⁵⁴. Après un premier déploiement d'observateurs de l'ONU en août 1992, le contingent principal (une cinquantaine de personnes) est arrivé en Afrique du Sud à partir du mois de septembre avec pour mission de renforcer la capacité des structures créées aux termes de l'Accord national de paix signé par les représentants de plusieurs partis politiques et le Gouvernement sud-africain en septembre 1991. La Mission d'observation des Nations Unies en Afrique du Sud (MONUAS), dont les membres proviennent en grande partie du personnel de l'ONU à New York, a tout d'abord été critiquée sur différents points : pour avoir déployé des observateurs qui n'avaient pas été formés spécifiquement dans les domaines du contrôle du respect des droits de l'homme, du maintien de l'ordre, de la médiation et du droit, pour interpréter son mandat de façon très étroite, pour ne pas être accessible aux organisations non gouvernementales étrangères à l'Accord de paix national, pour, dans certains cas, dépendre de la protection des forces de sécurité lors des missions d'observation dans les quartiers résidentiels noirs, et pour ne pas avoir rendu publiques les activités de la mission.

De façon plus positive, la présence lors de manifestations et de rassemblements publics des observateurs de la MONUAS, en plus de celle des observateurs du Commonwealth, de l'Organisation de l'unité africaine et de l'Union européenne, a eu un effet nettement apaisant sur les participants locaux et les forces de sécurité prenant part à ces événements, ce qui a entraîné une nette réduction des pertes en vies humaines ou du recours injustifié à la force par les forces de sécurité. Seule ombre au tableau : les restrictions d'accès pour les observateurs des organisations intergouvernementales au territoire contrôlé par le "homeland" nominalement indépendant du Bophuthatswana. Les autorités du "homeland", qui n'ont pas signé l'Accord de paix national et qui refusent de prendre part aux structures gouvernementales transitoires en attendant les premières élections multiraciales en Afrique du Sud en avril 1994, n'ont pas cessé d'invoquer une législation restrictive et d'avoir recours à la détention arbitraire et à la force excessive et injustifiée pour entraver les activités politiques publiques. La MONUAS et les autres missions d'observation internationales ont recouru à la "diplomatie douce" avec le Gouvernement sud-africain et les autorités du Bophuthatswana pour demander l'ouverture du territoire aux observateurs internationaux, mais elles n'ont pour ainsi dire pas obtenu de résultats.

En dépit du manque de clarté des directives du Conseil de sécurité et du manque de précision du mandat de la mission, les observateurs ont oeuvré de façon créative pour s'adapter aux conditions locales et aux faiblesses persistantes des structures de l'Accord de paix national dans certaines régions du pays. Ils se sont ouverts aux contacts avec les organisations non gouvernementales et leur coopération active a permis de renforcer un certain nombre d'initiatives de base fructueuses dans le domaine de la paix. Certains observateurs de la MONUAS ont visité des postes de police et des prisons, ont participé à la recherche de détenus, et ont intercédé auprès des autorités de police pour que les détenus blessés puissent bénéficier de soins médicaux. La MONUAS a fait part en privé aux autorités gouvernementales de ses préoccupations au sujet d'éléments de preuve de torture et de mauvais traitements infligés pendant la garde à vue, ainsi que d'autres violations des droits de l'homme qui lui avaient été signalées. Elle a parfois publiquement fait état de ses préoccupations, par le biais de communiqués de presse ou d'entretiens accordés à la presse par les responsables de mission. Dans l'ensemble, la MONUAS s'est montrée peu encline à divulguer des informations détaillées au public sur ses activités, contrairement à ce

qui avait été fait en Haïti et en El Salvador, ainsi que par la Mission d'observation du Commonwealth en Afrique du Sud.

De l'avis d'Amnesty International, la MONUAS devrait s'engager à rendre plus souvent compte de sa mission au public, d'une part pour faciliter la compréhension et la confiance du public en la mission, et d'autre part pour exercer une pression sur ceux qui occupent des postes importants, afin qu'ils soient responsables de leurs actes. Ce sera d'autant plus important lorsque les Nations Unies multiplieront leurs opérations en Afrique du Sud avant les élections. En octobre 1993, le Conseil de sécurité a autorisé l'élargissement de la mission à 100 personnes, en raison de l'escalade de la violence. A la suite des conclusions de l'équipe d'évaluation des besoins, davantage de personnel sera envoyé en Afrique du Sud en tant qu'observateurs.

4. Une nouvelle option pour l'ONU : imposer la paix ?

Le 20 octobre 1993, dans une déclaration devant le Comité des relations extérieures du Sénat américain, l'Ambassadeur américain auprès des Nations Unies, Madame Madeleine Albright, a déclaré : "Les difficultés que connaissent les opérations de maintien de la paix en Angola, en Somalie, en Bosnie et à Haïti démontrent que les approches traditionnelles ne conviennent pas lorsque le gouvernement et la société civile se sont effondrés ou lorsqu'une ou plusieurs des parties ne sont pas disposées à mettre fin au conflit"⁵⁵. En d'autres termes, l'ONU se retrouve de plus en plus souvent dans des situations où elle ne reçoit pas un "assentiment" total pour ses activités de maintien de la paix ; elle se voit donc obligée de faire un choix douloureux entre le retrait, la poursuite de ses activités au milieu des hostilités, et l'invocation du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies⁵⁶ pour faire appliquer ses objectifs par la force militaire.

Le recours au personnel militaire pour assurer la **sécurité de la distribution de l'aide humanitaire** dans le contexte du maintien de la paix dans les zones de conflit et en l'absence de cessez-le-feu constitue un phénomène nouveau dans le cadre des opérations de maintien de la paix. Il existe à ce jour deux exemples d'opérations de maintien de la paix organisées dans le seul contexte de la distribution d'aide humanitaire : la première phase de l'Opération des Nations Unies en Somalie (ONUSOM I, avant l'arrivée de la Force d'intervention unifiée sous commandement américain en décembre 1992), et l'opération actuelle des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine⁵⁷. Dans les deux cas, l'ONU a tenté de faire office d'agent neutre du règlement pacifique, tout en essayant de distribuer l'aide humanitaire à la population civile victime du conflit. La distribution ou tentative de distribution de l'aide humanitaire n'a cependant pas forcément été considérée comme un acte neutre par les factions belligérantes ou même par la population en général. Le personnel humanitaire de l'ONU sur le terrain essuie de plus en plus régulièrement des tirs car son action est perçue comme une aide aux forces ennemies, tandis que la réputation de l'ONU de maintenir impartialement la paix s'effrite. Etant donné les circonstances, la question du consentement semble inutile en l'absence d'autorités souveraines clairement désignées, et l'ONU, qui n'est plus en mesure de maintenir la paix, se trouve prise au piège de la guerre. On a donc dû envisager de recourir à la frappe militaire sur le terrain, comme le bombardement de barrages routiers sans qu'il y ait eu d'attaque préalable, et déployer une artillerie beaucoup plus lourde avec le soutien des armées régulières ou des organisations de défense régionales⁵⁸.

L'"**imposition de la paix**" fait généralement référence aux situations dans lesquelles les troupes de l'ONU, stationnées dans un premier temps entre deux parties, avec leur consentement, dans le cadre d'une opération traditionnelle de maintien de la paix, se voient octroyer le droit de recourir à la force en cas de non-respect du cessez-le-feu. Tel serait le scénario si l'ONU ou l'OTAN commençait à prendre des mesures militaires pour faire respecter les dispositions d'un éventuel plan de paix en Bosnie-Herzégovine. Une force internationale de ce genre n'agirait pas seulement en légitime défense mais également pour faire taire les fusils qui persistent à violer le cessez-le-feu. Dans le cas de l'opération actuelle en Somalie (ONUSOM II), les soldats de l'ONU ont le droit de recourir à la force en

cas de légitime défense ou à l'encontre des parties les empêchant par la force de s'acquitter de leur tâche qui consiste à instaurer des conditions de sécurité pour la distribution de l'aide humanitaire.

L'effondrement des institutions étatiques a empêché l'obtention d'un consentement légitime ou durable⁵⁹. Le Secrétaire général, M. Boutros-Ghali, avait recommandé l'octroi du mandat d'imposition de la paix en Somalie à condition qu'il y ait un échelonnement dans le temps et uniquement en tant que phase d'une stratégie à plus long terme ``pour rétablir la paix, la stabilité et l'ordre public''⁶⁰.

La communauté internationale se trouve maintenant dans une impasse. Même si elle peut approuver les mesures d'imposition de la paix, l'ONU n'a pas toujours les moyens de lutter contre des armées ou même contre des forces rebelles. De plus, on n'a pas déterminé, même avant le début 1994, si le recours à la force en Bosnie-Herzégovine pouvait permettre de sauver des vies ou risquait au contraire d'aggraver le conflit et d'entraver la distribution de l'aide humanitaire par l'ONU. Les gouvernements auront de graves décisions politiques à prendre afin de déterminer s'ils veulent faire courir des risques aux troupes qu'ils fournissent pour ce type d'opérations. On a néanmoins proposé la création d'une force multinationale de volontaires des Nations Unies. Une telle force pourrait fonctionner sans les problèmes administratifs et politiques inhérents aux opérations puisque ces unités seraient opérationnelles, spécialement entraînées et prêtes à prendre des risques au combat ; de plus, elles n'assumeraient pas de lourdes responsabilités et n'auraient pas à s'engager pour un gouvernement quelconque. Quoi qu'il en soit, la polémique au sujet de questions de ce genre ne fait que commencer⁶¹.

ETUDE DE CAS 5 : Imposition de la paix en Somalie (ONUSOM II)

La Résolution 794 (1992) du Conseil de sécurité habilitait la Force d'intervention unifiée sous commandement américain à ``employer tous les moyens nécessaires pour instaurer aussitôt que possible des conditions de sécurité pour les opérations de secours humanitaire''⁶². Plus tard, c'est ONUSOM II qui a repris le flambeau. Dans sa Résolution 814 (1993) et 837 (1993), le Conseil de sécurité a déclaré que ceux qui seraient reconnus coupables de violations du droit humanitaire seraient ``tenus individuellement responsables''⁶³, et qu'ONUSOM II avait pour tâche d'aider à la restauration de la police somalie, ``enquêter sur les violations graves du droit international humanitaire et faciliter l'exercice de poursuites contre leurs auteurs''⁶⁴. La Résolution 837 réaffirme explicitement que les Nations Unies sont ``autorisées à prendre à l'encontre de tous ceux qui sont responsables des attaques armées [contre ONUSOM II le 5 juin 1993] ... toutes les mesures nécessaires pour établir l'autorité effective d'ONUSOM II dans toute la Somalie, notamment pour qu'une enquête soit ouverte sur les actions des responsables et que ceux-ci soient arrêtés et détenus pour être traduits en justice, jugés et punis''. L'objectif de ces résolutions était de débusquer la faction somalie du général Mohamed Farah Aïdid afin que les forces de l'ONU puissent l'arrêter, à la suite d'une enquête de l'ONU prouvant sa culpabilité dans le meurtre de soldats de l'ONU et de l'annonce par le commandant américain d'ONUSOM II, l'amiral Jonathan Howe, qu'une récompense serait offerte pour la capture d'Aïdid. Monsieur Kofi Annan, secrétaire général adjoint pour les opérations de maintien de la paix a déclaré : ``Lorsque la confusion [semée par Aïdid] a constitué une menace pour le mandat de l'ONUSOM, ce qu'elle continue de faire, le Conseil a autorisé qu'il soit mis fin à cette menace''⁶⁵. C'est ainsi qu'a débuté une période très sombre dans l'histoire des opérations de maintien de la paix, pendant laquelle les forces de l'ONU ont été amenées à combattre en tant que partie au conflit acharné qui se déroulait en marge du vaste conflit somali ; ces luttes ont fini par dominer toute l'opération et entraîner la mort de nombreux civils et soldats somalis ainsi que de soldats de l'ONU. En novembre 1993, confrontée à la critique internationale et à la pression de l'opinion publique américaine, les Nations Unies et les Etats-Unis ont à nouveau opté pour une tentative de règlement politique de la crise somalie, qui passait par la participation du général Aïdid. Le Conseil de sécurité, dans sa Résolution 885 (1993), a suspendu son mandat d'arrestation et a prié le Secrétaire général d'ouvrir une enquête internationale sur les attaques perpétrées contre le personnel de l'ONU.

Amnesty International s'est déclarée gravement préoccupée par les violations systématiques et flagrantes des droits de l'homme commises par plusieurs des groupes armés somalis constitués en janvier 1991 à l'issue des 21 ans de dictature sanguinaire du président Mohamed Siad Barre. Tant avant que pendant le conflit militaire qui, à partir de juin 1993, a opposé les troupes internationales à celles du général Aïdid (l'Alliance nationale somalie, ANS), les forces de l'ANS ont commis de graves violations des droits de l'homme à l'encontre des membres de clans opposés ou de sous-clans, ainsi que des meurtres de soldats de l'ONU et des exécutions sommaires de Somalis soupçonnés d'être des informateurs de l'ONU. La foule favorable au général Aïdid a tué quatre journalistes étrangers invités à constater la mort de civils à la suite d'un raid américain le 12 juillet 1993, et a malmené les corps de soldats américains tués le 3 octobre 1993. L'ANS a maltraité deux soldats prisonniers (un soldat de l'ONU et un pilote d'hélicoptère américain) avant de les relâcher le 14 octobre.

Au deuxième semestre 1993, l'objectif humanitaire de l'opération ONUSOM II a été éclipsé par un objectif militaire : arrêter le général Aïdid soupçonné d'être responsable du massacre de 25 soldats de l'ONU pakistanais, le 5 juin 1993. Amnesty International déplore le coût élevé en vies humaines de cette dernière phase de l'Opération des Nations Unies en Somalie. Plusieurs centaines de Somalis, dont bon nombre de femmes et d'enfants, sont morts, ainsi que plus de 60 soldats de l'ONU et 18 soldats américains. Certains des civils abattus par les troupes des Nations Unies ou des soldats américains semblent avoir été les victimes du recours à la force meurtrière en violation des droits de l'homme et du droit international humanitaire. De plus, des centaines de Somalis, dont des dirigeants politiques de l'ANS, ont été arrêtés par les troupes de l'ONUSOM II depuis le début des opérations en mai 1993. La plupart de ces prisonniers ont été relâchés après quelques jours ou quelques semaines de détention, mais environ 400 prisonniers ont été remis à la nouvelle force de police somalie pour un éventuel procès devant les tribunaux somalis récemment rétablis. A la fin de 1993, la plupart de ces prisonniers étaient détenus sans inculpation ni jugement, et sans contact avec leurs familles ou leurs avocats ; une huitaine de Somalis étaient toujours retenus en détention par l'ONU, sans avoir été inculpés ni jugés. Récemment, l'ONU a chargé un juriste indépendant (Monsieur Enoch Dumbutshena, ancien juge de la Cour suprême du Zimbabwe) des questions relatives à la détention de prisonniers par l'ONUSOM en Somalie.

Les prisonniers retenus par les forces des Nations Unies n'auraient pas pu prendre contact avec leurs familles, mais auraient pu recevoir la visite des délégués du Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Leur statut juridique n'est pas clair : ils n'ont été accusés d'aucun délit, n'ont été jugés par aucun tribunal et n'ont pas été autorisés à rencontrer leur avocat. Un porte-parole de l'ONU a déclaré que les prisonniers étaient détenus en "internement administratif", et que leur lieu de détention devait rester secret pour des raisons de sécurité⁶⁶. Amnesty International a fait savoir à l'ONU qu'elle était extrêmement préoccupée par cette situation, qui constitue une détention arbitraire et indéfinie, sans inculpation ni jugement, en violation des normes relatives aux droits de l'homme établies par l'ONU elle-même. On ignore sur quoi se fonde en droit la détention des prisonniers et pour quels motifs ils pourraient être jugés. Selon les normes fondamentales des Nations Unies pour le traitement des prisonniers, tous les détenus doivent pouvoir consulter un avocat, bénéficier de la révision du bien-fondé de leur détention, et être jugés équitablement s'ils sont inculpés d'une infraction pénale.

Amnesty International a écrit à l'ONU à la fin octobre 1993, après le début du cessez-le-feu avec l'ANS ; elle l'a priée de remplir ses obligations de garant suprême des normes relatives aux droits de l'homme et d'ouvrir au plus vite une enquête approfondie et impartiale sur le meurtre de civils par les troupes de l'ONU (et en particulier sur les incidents du 13 juin, du 12 juillet et du 3 octobre) et sur les éventuelles violations des normes relatives aux droits de l'homme ; elle lui a également demandé de rendre publics les résultats de l'enquête. Dans une déclaration publique, Amnesty International a indiqué qu'elle souhaitait que toutes les parties, y compris l'ONUSOM et les groupes armés somalis, profitent immédiatement du cessez-le-feu pour examiner en priorité la question des droits de l'homme en Somalie, et veillent plus particulièrement à respecter les droits de l'homme et leurs obligations au regard du droit international

humanitaire fondamental.

Une autre conséquence troublante du conflit entre l'ONUSOM II et l'ANS est qu'il a occulté le travail humanitaire accompli par l'ONU ailleurs qu'au sud de Mogadiscio afin de mettre un terme à la famine, de renforcer la sécurité et de restaurer les structures locales administratives, policières et judiciaires. Le conflit de Mogadiscio, qui a fait rage de juin à octobre 1993, a coupé court à ce travail à Mogadiscio pour le restant de l'année et a gravement compromis le programme dans le reste du pays. Il convient en outre de souligner que la plus grande partie du budget alloué à l'ONUSOM II a été absorbée par les opérations militaires.

Amnesty International est préoccupée par la faiblesse des composantes droits de l'homme dans l'opération ONUSOM II. A la fin de l'année, le Bureau des droits de l'homme mentionné par le Secrétaire général dans son rapport d'août 1993 n'avait apparemment toujours pas été créé, et l'expert indépendant sur la Somalie réclamé par la Commission des droits de l'homme en mars 1993 avait à peine commencé son travail et n'avait, même à ce moment-là, aucune intention arrêtée de se rendre prochainement en Somalie⁶⁷.

Les enquêtes menées par l'ONU ou par les autorités nationales compétentes sur les meurtres et les autres abus perpétrés par les troupes étrangères se sont dans la plupart des cas révélées succinctes, pour ne pas dire inexistantes. On ignore également si les programmes de restauration des institutions étaient conformes aux principes des Nations Unies d'impartialité politique, de responsabilité et de transparence en matière de droits de l'homme, et de surveillance et de redressement des abus.

Dans le nord-ouest, l'administration de la République auto-proclamée du Somaliland a elle-même renforcé la sécurité dans la région, offert la possibilité de reconstruire et garanti le respect des droits de l'homme. Cependant, ses relations avec les responsables de l'ONUSOM II n'ont pas été des meilleures.

B. Observations d'Amnesty International sur les droits de l'homme dans les opérations de l'ONU sur le terrain

1. Maintien de la paix traditionnel

Les opérations de maintien de la paix traditionnelles ont pour caractéristique commune d'être avant tout organisées et exécutées par du personnel militaire ayant pour mandat d'observer les activités militaires dans le pays considéré et ce, bien entendu, avec le consentement des parties au conflit. La variable tient pour une large part à l'étendue des activités que ce personnel surveille et à la mesure dans laquelle il peut répliquer si les règles fixées ne sont pas respectées. Une critique souvent exprimée au sujet des forces traditionnelles de maintien de la paix qui sont restées en place pendant de nombreuses années, comme à Chypre, est que la présence même de ces forces peut être de nature à favoriser l'impasse politique, faisant apparaître moins urgente aux parties la nécessité de résoudre le conflit politique.

Amnesty International ne prend pas position en ce qui concerne les règlements de paix, les négociations politiques ou le déploiement de forces de maintien de la paix et de forces militaires en tant que tels. Toutefois, l'organisation se préoccupe des situations où les violations des droits de l'homme continuent à se produire malgré la présence de troupes ou de personnel de l'ONU sur le terrain. Malgré la présence de personnel chargé du maintien de la paix le long de la frontière entre l'Iraq et le Koweït ainsi qu'au Liban Sud, à Chypre, en Croatie et au Cachemire, Amnesty International et d'autres organisations s'occupant des droits de l'homme ont eu la preuve que de nombreuses violations des droits de l'homme étaient commises dans ces zones, et notamment exécutions extrajudiciaires, détentions arbitraires, "disparitions", tortures et viols. Lorsqu'elle a fait connaître ses préoccupations à l'ONU ou qu'elle a cherché à avoir confirmation des allégations recueillies, Amnesty International s'est vu répondre dans le passé que le personnel de l'ONU ne peut pas rendre compte publiquement de violations des droits de l'homme parce que cela compromettrait sa neutralité.

Néanmoins, en janvier 1993, après l'annonce d'arrestations de Sahraouis qui avaient participé à des manifestations publiques dans le Sahara occidental, le Secrétaire général de l'ONU lui-même a écrit que "si le mandat militaire actuel de la MINURSO est strictement limité à la surveillance et à la vérification du

cessez-le-feu, la MINURSO, en tant que mission des Nations Unies, ne saurait être le *témoin silencieux* d'un comportement susceptible de porter atteinte aux droits de l'homme de la population civile. Les patrouilles de la MINURSO ont donc été mises en état d'alerte pour parer à d'éventuels troubles⁶⁸. Amnesty International partage l'avis que le personnel de l'ONU ne saurait fermer les yeux sur des violations des droits de l'homme ayant lieu dans des situations où l'ONU a un mandat de maintien de la paix. L'ONU doit reconnaître qu'elle a la responsabilité de réagir à ces violations pour préserver son impartialité et sa crédibilité dans le maintien de la paix, notamment en discutant des allégations avec les autorités locales compétentes. En outre, dans les situations où l'ONU n'exerce pas de surveillance en matière de droits de l'homme, Amnesty International considère que les informations relatives à des violations des droits de l'homme, et notamment les plaintes reçues par le personnel de l'ONU sur le terrain, devraient être soumises par ce personnel aux organes ayant compétence pour enquêter sur les droits de l'homme, comme ceux qui ont été créés par la Commission des droits de l'homme de l'ONU⁶⁹.

2. Application de règlements globaux

Les règlements de paix globaux comme ceux qui ont été mentionnés dans le présent chapitre ont eu ou auront une influence importante sur l'avenir des droits de l'homme dans les territoires ou les pays où ils sont appliqués. Pourtant, deux seulement des opérations pour lesquelles l'ONU avait mandat de surveiller des processus de paix globaux, à savoir l'ONUSAL et l'APRONUC, prévoyaient des composantes civiles droits de l'homme, habilitées à remédier à des abus au moyen d'enquêtes, de recommandations rendues publiques, de dédommagements et même de licenciements et d'arrestations des auteurs de violations des droits de l'homme comme dans le cas du Cambodge. En El Salvador comme au Cambodge, on estime que la présence de spécialistes des droits de l'homme de l'ONU s'est révélée être un instrument de dissuasion efficace contre d'éventuelles violations des droits de l'homme. L'action menée par ces spécialistes a permis la libération de détenus et l'amélioration des conditions de détention. Ils ont apporté d'importantes contributions à la réforme législative et institutionnelle de l'ordre légal visant à améliorer la protection des droits de l'homme conformément aux normes internationales et à sensibiliser le public aux questions de droits de l'homme, au moyen notamment de programmes éducatifs. Amnesty International considère que le succès relatif de ces opérations peut être attribué en partie au moins aux méthodes sérieuses, ouvertes et contrôlables des services qui s'occupent des droits de l'homme.

En l'absence de méthodes ouvertes et contrôlables de ce type, les doléances en matière de droits de l'homme risquent de rester sans suite et de compromettre finalement la crédibilité de l'opération tout entière. Amnesty International estime donc nécessaire que toutes les opérations globales de maintien de la paix envisagées ici comportent une composante particulière de contrôle du respect des droits de l'homme. Amnesty International n'est pas sans s'inquiéter de voir que, dans plusieurs opérations, l'ONU n'a pas toujours été disposée sur le terrain à se saisir des violations du règlement de paix en agissant auprès de l'une ou de l'autre partie avec vigueur et cohérence. Tel a été particulièrement le cas dans les opérations où l'ONU se considère comme chargée non pas de faire respecter le règlement, mais plutôt d'en faciliter l'application avec impartialité et hésite alors à protester trop fort de crainte de paraître prendre parti. Cela a eu pour conséquence pratique que des différends en matière d'interprétation ou des violations effectives ont eu tendance à n'être traités que par des voies politiques officieuses au lieu d'être réglés directement par des condamnations publiques et vigoureuses et par des actions correctives⁷⁰. Il est inacceptable que des différends sur tel ou tel aspect d'un accord, comme celui qui concerne le Sahara occidental, empêchent l'ONU d'assumer ses responsabilités pour la surveillance et le règlement de problèmes relatifs aux droits de l'homme, même si d'autres aspects de l'accord sont en suspens.

Une autre raison pour laquelle les processus menés en El Salvador et au Cambodge ont été relativement efficaces tient au fait que les accords de paix relatifs à chacun de ces pays spécifiaient les droits de l'homme que les parties étaient tenues de garantir et prévoyaient des mécanismes internationaux de vérification pour assurer le respect de ces dispositions. Des dispositions de ce genre en matière de droits de l'homme devraient être insérées dans tous les accords de paix nouveaux ou renouvelés relatifs à

d'autres conflits au moment de leur rédaction. Ces dispositions pourraient comprendre une liste, adaptée aux circonstances, des droits de l'homme à garantir dans tel ou tel contexte, comme cela avait été le cas pour l'Accord de San José, mais il faut également insister sur les normes internationalement acceptées. Les accords de paix devraient stipuler que des violations des droits de l'homme fondamentaux ne seront pas tolérées et le chapitre relatif aux droits de l'homme devrait comprendre une liste des droits spécifiques qui devront être garantis et établir des procédures impartiales et efficaces en matière de surveillance, d'enquêtes et d'actions correctives pour toutes les violations. Les organes de vérification internationaux et nationaux devraient être tenus de se conformer aux normes de l'ONU pour les enquêtes relatives à des violations des droits de l'homme. L'accord devrait également exiger la ratification de tous les traités internationaux et régionaux importants en matière de droits de l'homme auxquels l'Etat considéré n'est pas encore partie.

En El Salvador et au Cambodge, les observateurs civils internationaux de police de l'ONU (CIVPOLs) ont complété les composantes droits de l'homme. Souvent, ce sont les observateurs civils de police qui seront le mieux en mesure de se charger de former et de surveiller convenablement les forces de police existantes ou nouvelles dans le pays considéré, et d'ailleurs les forces de police nationale seront probablement plus réceptives si ce sont d'autres policiers, et par conséquent des collègues, qui font fonction de surveillants. Il y a une certaine confiance que, grâce à leur expérience pratique et à leur formation, des policiers peuvent inspirer à des forces de police restructurées ou nouvelles. Il faut insister cependant sur le fait que la préparation et la formation sont indispensables. Il ne s'agit pas simplement de redéployer une police d'un pays à un autre. On courra toujours le risque que des observateurs de police s'identifient trop étroitement à la force de police qui fait l'objet d'un examen et il faut sans aucun doute faire preuve de beaucoup de soin pour le choix d'observateurs de police qui soient eux-mêmes au-dessus de tout reproche dans leur conduite et qui aient à cœur le respect des droits de l'homme. Les observateurs civils de police doivent comprendre le contexte politique dans lequel ils travaillent et s'efforcer d'inculquer un sens accru de l'équité, de la neutralité et du respect des droits de l'homme à la force de police locale considérée. Il faut qu'ils aient été eux-mêmes dûment entraînés et qu'ils soient disposés à donner l'exemple des normes de l'ONU en matière de droits de l'homme et de la conduite que doit avoir le personnel chargé de faire respecter la loi.

Leur rôle devrait comprendre une surveillance des enquêtes de police et ils devraient s'assurer que des procédures impartiales et efficaces permettant de porter plainte existent, fonctionnent et sont accessibles. Ils peuvent fournir des conseils techniques pour l'amélioration de ces procédures et ils devraient évaluer les programmes de formation des forces de sécurité locales et donner des conseils au sujet de ces programmes. Ils doivent être disposés à collaborer étroitement avec les observateurs de la composante droits de l'homme de l'ONU puisque leurs rôles respectifs seront étroitement associés, et les activités des observateurs de police de l'ONU devraient être mentionnées dans le rapport public sur l'opération. Il est important aussi que le déploiement d'observateurs civils de police ne soit pas considéré comme suffisant à lui seul à régler les questions de droits de l'homme dans le contexte des opérations de l'ONU et ne serve pas à faire l'économie d'une composante droits de l'homme expérimentée et impartiale. L'existence d'un contingent de police civile ne devrait pas exclure la création d'un corps distinct d'enquêteurs expérimentés en matière de droits de l'homme qui ne soient pas accablés par d'autres charges comme l'application de la loi ou la formation et la surveillance de l'administration civile.

Il est regrettable que d'autres opérations en cours relevant de la catégorie envisagée ici - en Angola, au Mozambique, au Sahara occidental, au Libéria et au Rwanda - comportent des programmes de surveillance du respect des droits de l'homme relativement faibles, et ce bien que les accords de paix respectifs reconnaissent que l'opération de l'ONU devrait garantir un climat de nature à faciliter des processus de transition libres, équitables et pacifiques. Amnesty International pense que l'ONU devrait s'attacher à ajouter une composante de contrôle du respect des droits de l'homme dans toutes ces opérations. Cependant, en dehors de divisions intégrées à l'opération même de l'ONU, comme dans le cas

de l'APRONUC ou de l'ONUSAL, il peut y avoir pour le contrôle du respect des droits de l'homme d'autres possibilités qui soient plus réalisables ou appropriées dans telle ou telle situation, surtout lorsque les plans de paix ont déjà fait l'objet d'un accord. Dans le cas du Mozambique, Amnesty International a recommandé aux parties la création d'un organe national indépendant de surveillance du respect des droits de l'homme dont les membres comprendraient des Mozambicains à la compétence et à l'impartialité reconnues. Pour l'Angola, Amnesty International a tiré parti d'idées qui avaient été initialement émises dans le contexte de négociations en vue d'un règlement politique en Bosnie et Herzégovine et a proposé la nomination d'un commissaire aux droits de l'homme de l'ONU pour l'Angola dans le cadre de la Mission de vérification des Nations Unies en Angola (UNAVEM II) et l'instauration des services d'un médiateur. Amnesty International estime que ces propositions, qui font l'objet d'un exposé plus complet dans la troisième partie du présent rapport, pourraient donner également des résultats dans d'autres contextes. Si l'on met en place un système de contrôle et de vérification, il faudra éviter les problèmes rencontrés en Angola et au Mozambique où l'exigence d'un consensus a donné en pratique à chaque partie un droit de veto sur les enquêtes relatives à des plaintes formulées par la partie adverse. Les systèmes de vérification doivent comporter une composante internationale impartiale qui puisse empêcher le blocage des enquêtes. Comme on l'a indiqué plus haut, des rapports publics complets et bénéficiant d'une large diffusion établis par la composante droits de l'homme sont indispensables aux succès de ces composantes.

Les opérations de rapatriement des réfugiés doivent pareillement comporter des garanties pleines et entières pour la protection de ceux qui regagnent leur foyer. Le rapatriement de réfugiés ne devrait avoir lieu que dans des conditions de sécurité absolue. Il conviendrait de reconnaître que le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) est en droit de se préoccuper des conséquences et des résultats du retour et qu'il devrait se voir accorder un accès direct et sans obstacle aux réfugiés rentrant chez eux aussi longtemps que cela peut être nécessaire pour vérifier qu'ils sont en sécurité et que les amnisties, garanties ou assurances sur la base desquelles les réfugiés sont rentrés ont été respectées. Les réfugiés qui, malgré l'existence d'un programme de rapatriement, continuent à ne pas vouloir rentrer parce qu'ils craignent pour leur vie ou leur liberté ne devraient pas être contraints de le faire. Dans chaque cas de ce genre, les raisons pour lesquelles l'intéressé ne veut pas rentrer devraient faire l'objet d'un examen complet selon une procédure équitable et satisfaisante afin d'établir si ses craintes sont fondées.

Les dispositions relatives à la libération des prisonniers devraient comporter l'obligation pour toutes les parties d'identifier, en indiquant leur nom, ainsi que le lieu et les dates de leur détention, toutes les personnes actuellement détenues ou ayant été détenues, et rapporter les circonstances de tous les décès en détention, lesquels devraient faire l'objet d'une enquête en bonne et due forme conformément aux normes internationales. Cette condition est indispensable pour éviter les assassinats politiques et les "disparitions", et elle garantirait que tous ceux qui ont été responsables de tels méfaits pourront être tenus d'en rendre compte. Trop souvent, ceux qui ont été mêlés à des affaires de ce genre s'abstiennent de rendre compte du sort de tous les détenus, se bornant à déclarer que les personnes libérées étaient les seules à avoir été détenues. Il devrait y avoir un mécanisme de contrôle indépendant, tel que la nomination d'un juriste indépendant, comme dans le cas de la Namibie et du Sahara occidental, ayant pour mandat de recevoir sur les prisonniers des informations provenant d'autres sources, dont les organisations non gouvernementales, et de vérifier si les dispositions relatives à la libération des prisonniers ont été respectées, en particulier celles qui sont destinées à faire une distinction entre les prisonniers politiques et les prisonniers de droit commun.

C'est seulement en El Salvador que l'impunité systématique pour des violations massives des droits de l'homme a été reconnue comme l'une des questions dont il fallait s'occuper si l'on voulait assurer le succès du processus d'instauration de la paix à long terme. Amnesty International estime indispensable que les violations passées des droits de l'homme fassent l'objet d'une enquête complète, qu'on fasse connaître la vérité et que les structures de l'impunité soit démantelées par un processus d'investigation et d'épuration, comme celui qui a été pratiqué en El Salvador. Faire comparaître devant les juges ceux qui ont été

responsables des violations est un aspect essentiel de la guérison des blessures et de la révélation de la vérité dans une société au lendemain de conflits internes et de violations massives des droits de l'homme, alors que les amnisties prononcées avant que les culpabilités aient été reconnues vont à l'encontre de cet objectif. Amnesty International ne prend pas position au sujet des grâces accordées après une action judiciaire et une condamnation, reconnaissant que cela peut être considéré comme le meilleur moyen de servir les intérêts de la réconciliation nationale après une période de violence et de répression ; toutefois, l'organisation insiste sur le fait que la vérité doit être révélée et que le processus judiciaire doit être mené à son terme. Une paix durable ne pourra être garantie que sur la base de la justice et d'une obligation de rendre publiquement des comptes, faute de quoi l'objectif consistant à "faire table rase" ne pourra pas être atteint⁷¹.

Enfin, l'absence d'un suivi actif à une opération de maintien de la paix, et en particulier à l'action d'une composante droits de l'homme éventuelle, peut comporter des dangers tout aussi graves pour le succès ultime d'opérations de ce genre. L'ONU et ses Etats Membres, et en particulier ceux qui ont été spécialement impliqués en tant que partenaires aux négociations ou observateurs dans un processus d'instauration de la paix, doivent être préparés à aller jusqu'au bout. Si le personnel chargé d'une opération de maintien de la paix est retiré en totalité après que des élections ont eu lieu, on risque de n'avoir aucune garantie sérieuse que les hostilités ne vont pas reprendre ou qu'il sera dûment donné suite aux violations des droits de l'homme. Il y aurait lieu de procéder toujours à une évaluation pour savoir si la situation dans le pays justifie le maintien d'une certaine présence civile de l'ONU pour le contrôle, surtout dans le domaine des droits de l'homme, même après que le personnel chargé d'une opération de maintien de la paix de grande envergure a achevé sa tâche et a été retiré. Les événements récents en El Salvador, au Cambodge et en Angola en particulier font apparaître la nécessité de poursuivre le contrôle du respect des droits de l'homme même après que des élections ont eu lieu, que le conflit armé a pris fin ou que la démobilisation des militaires a été en grande partie réalisée.

La Commission des droits de l'homme et le Centre pour les droits de l'homme de l'ONU pourraient jouer des rôles importants à cet égard. Les programmes d'éducation et de formation et d'assistance technique en matière de droits de l'homme, en particulier pour ce qui est des réformes législatives et institutionnelles, constitueront des mesures de suivi particulièrement importantes, mais il est indispensable aussi que le contrôle international de la situation en matière de droits de l'homme et les autres mesures de protection ne soient pas entièrement abandonnés au moment où le gros du personnel chargé de l'opération de maintien de la paix s'en va. Le spécialiste indépendant pour El Salvador, nommé par la Commission des droits de l'homme, a pour mandat exprès de demeurer vigilant en ce qui concerne la situation en matière de droits de l'homme et de veiller à ce que les parties respectent leurs obligations aux termes des accords de paix, ainsi que les recommandations de l'ONUSAL. Il a fait sur ce point d'importantes recommandations dans ses rapports. Au Cambodge, en revanche, la Commission des droits de l'homme n'a pas pris les dispositions voulues pour que le contrôle et les enquêtes en matière de droits de l'homme se poursuivent sur les lieux pendant la période suivant le départ de l'APRONUC et elle n'a pas nommé de rapporteur spécial (encore que cette mesure eût été envisagée dans l'accord de paix initial). Au lieu de prendre cette mesure, la Commission, dans une résolution de février 1993, a invité le Secrétaire général à nommer un représentant spécial et s'est occupée surtout de l'assistance technique et des services consultatifs qui devraient être fournis par le Centre de l'ONU pour les droits de l'homme. En raison de retards administratifs, le programme du Centre avait à peine commencé à la fin de 1993. De plus, même si un programme de contrôle et/ou d'assistance est établi sous les auspices de la Commission des droits de l'homme, il reste important que les organes de l'ONU et les Etats Membres qui avaient joué un rôle ou qui avaient autorisé l'Organisation à jouer un rôle dans les divers processus de paix dès le début, et notamment l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, continuent aussi à faire preuve eux-mêmes de la vigilance voulue, approuvent l'octroi de ressources suffisantes et fassent pression pour que les parties se conforment pleinement à toutes les obligations à long terme souscrites dans les accords de paix

pertinents.

3. Missions d'observateurs civils du respect des droits de l'homme

Dans des pays où aucune opération de maintien de la paix à grande échelle n'est en cours ou ne se justifie, des missions internationales d'observateurs civils du respect des droits de l'homme peuvent revêtir une importance déterminante en s'occupant de crises graves en matière de droits de l'homme, notamment dans un contexte de violences internes comme on en rencontre en Afrique du Sud et en Haïti. En agissant de la sorte, des missions d'observateurs pourraient être en mesure de contribuer à réduire le niveau des violations des droits de l'homme ainsi que de faciliter l'instauration d'une situation où des processus politiques pacifiques et viables pourront se poursuivre.

L'idée n'est pas entièrement nouvelle. En juillet 1991, Amnesty International était gravement inquiète pour la vie et la sécurité de centaines de milliers de Kurdes, musulmans arabes chiites et autres en Iraq, qui couraient un risque grave de violations des droits de l'homme à la suite du retrait final des forces de coalition de la guerre du Golfe qui avaient assuré la protection de "zones de sécurité" dans la région kurde septentrionale. Amnesty International avait proposé que l'ONU lance une opération durable de contrôle du respect des droits de l'homme en Iraq en envoyant sur les lieux une équipe d'observateurs chargés d'enquêter sur les violations des droits de l'homme, de protéger la population contre de nouvelles exactions et d'aider à établir des garanties et des institutions plus durables pour la protection et la promotion futures des droits de l'homme dans le pays⁷². Une proposition analogue a continué à être avancée et soutenue par le Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme de l'ONU pour l'Iraq, M. Max van der Stoep⁷³. Bien que cette proposition tendant à envoyer des contrôleurs sur le terrain en Iraq ait été expressément soutenue et approuvée dans des résolutions adoptées tant par l'Assemblée générale que par la Commission des droits de l'homme, l'opération en question n'a pas été lancée. Il existe en Iraq un programme d'aide humanitaire de l'ONU qui n'est pas sans se heurter à beaucoup d'obstacles ; il fonctionne sous la protection d'un petit nombre de gardes de sécurité de l'ONU, mais son mandat ne concerne pas directement les questions relatives aux droits de l'homme. Amnesty International a continué à insister pour que des contrôleurs du respect des droits de l'homme soient postés sur les lieux en Iraq. Le 20 décembre 1993, l'Assemblée générale a adopté sa dernière résolution (48/144) à ce sujet et demandé "le stationnement immédiat et inconditionnel de ces observateurs dans l'ensemble du pays".

Amnesty International considère que la présence d'observateurs civils du respect des droits de l'homme expressément habilités à enquêter s'est révélée extrêmement importante pour empêcher des violations des droits de l'homme dans des situations comme celles qu'on observe en Afrique du Sud et en El Salvador. Mais la leçon de l'Iraq est qu'une simple présence n'est jamais suffisante. A l'évidence, la présence de gardes de sécurité de l'ONU dans le nord de l'Iraq n'a guère contribué à réduire les atteintes systématiques aux droits de l'homme. Elle n'a pas eu non plus pour résultat d'informer si peu que ce soit le public de ce que les gardes ont pu observer ou réaliser.

L'équipe avancée envoyée en Haïti pour juger de la possibilité d'une mission d'observateurs a remarqué que "la crédibilité de la Mission dépendra de sa capacité non seulement à faire rapport sur les violations des droits de l'homme, mais à obtenir réparation et à empêcher de futures violations"⁷⁴. En dehors des efforts visant à réduire la violence immédiate, l'objectif à long terme de missions de ce genre devrait être de faire en sorte que les organes nationaux, et notamment la police, la magistrature et le parquet, soient établis ou réformés de manière à fonctionner conformément aux normes des droits de l'homme après le départ des observateurs internationaux.

De toute évidence, la création de missions de ce type devra être autorisée en premier lieu par les autorités nationales (qu'il s'agisse d'autorités *de facto* ou non). La mission devra bénéficier d'une coopération et de garanties de base pour la sécurité de son propre personnel comme pour celle de tous les ressortissants du pays en contact avec elle ou faisant l'objet de ses enquêtes ou de ses informations. D'autre part, son mandat devra être spécifique et clair et elle devra être en mesure de faire connaître publiquement ses préoccupations. L'un des moyens les plus importants de maintenir la crédibilité d'une opération est de faire

en sorte que ses conclusions et ses activités fassent l'objet de rapports réguliers et fréquents et que ceux-ci soient largement diffusés sur le plan international comme dans le pays lui-même.

Amnesty International estime qu'il est possible de convaincre d'autres autorités se trouvant dans des situations analogues d'accepter un contrôle du respect des droits de l'homme. Un aspect de ces missions de surveillance qu'il convient de ne pas négliger est qu'elles contribuent à établir un climat de confiance de la part du gouvernement et de l'administration comme de la part de la population. Qu'il s'agisse de la transition vers la démocratie ou bien d'une élection ou d'un référendum âprement contesté, il est clair que la tension à laquelle donnent lieu des événements de ce genre risque de déclencher un nouveau cycle de violations des droits de l'homme dès l'instant que des policiers ou d'autres fonctionnaires craignent de devenir la cible de châtiments illégaux et violents pour leurs exactions passées⁷⁵. Cela souligne aussi la nécessité de se garder de mesures qui contribuent à l'impunité, aussi bien dans l'immédiat qu'à long terme, ainsi que la nécessité de sauvegarder la crédibilité et l'impartialité de la mission civile en toutes circonstances.

Amnesty International espère que ces questions seront abordées d'urgence mais avec précaution dans le cas d'Haïti afin de permettre un retour rapide de la MICIVIH. Amnesty International reconnaît qu'un projet de ce genre comporte des aspects extrêmement complexes. Un dilemme mis en lumière par l'affaire d'Haïti a été la question de savoir si le mal causé par le retrait de la MICIVIH a été supérieur au bien que la présence de celle-ci avait apporté au cours des mois précédents. Cependant, sans la présence de la mission, la situation des droits de l'homme aurait probablement été pire, et Amnesty International s'inquiète beaucoup à la pensée que la situation risque maintenant de se détériorer encore davantage si les observateurs ne sont pas en mesure de reprendre leurs fonctions de surveillance.

4. Opérations coercitives / Mise en place d'une assistance humanitaire

Les opérations coercitives, et l'opération de Somalie en particulier, ont mis en relief d'importantes questions qui se posent pour l'ONU et ses Etats Membres dans le domaine du maintien de la paix, et avant tout la question des normes humanitaires et des normes en matière de droits de l'homme que les forces de l'ONU doivent elles-mêmes être tenues de respecter. En cas de mesures coercitives, en particulier lorsque le gouvernement et les institutions étatiques se sont effondrés, les militaires internationaux chargés du maintien de la paix risquent de se voir de plus en plus confier des tâches d'application de la loi et des tâches de police qui ont un caractère essentiellement *civil*, comme cela s'est produit en Somalie. Ils peuvent ainsi se trouver engagés dans de véritables combats pour répondre à des attaques armées, mais les règles qui devraient s'appliquer à l'usage défensif de la force et à la répression des émeutes sont les mêmes que celles qui régissent les forces de police. Toutefois, si elles ne bénéficient pas de la formation voulue, des conseils et d'un contrôle en matière de droits de l'homme qui leur donneront ce genre d'orientation, il est à prévoir que les troupes agiront et réagiront selon les modalités militaires de combat auxquelles elles ont été entraînées. Comme cela s'est déjà produit en Somalie, une réaction de ce type risque de comporter un usage disproportionné et excessif de la force, en contravention des normes internationales régissant le personnel chargé de faire respecter la loi. De plus, le mandat donné à l'ONUSOM II de procéder à des arrestations, de maintenir des personnes en détention et d'intenter des poursuites judiciaires ne fait que mettre davantage en lumière la nécessité de surveiller et de garantir le respect des normes internationales relatives aux droits de l'homme et à l'application des lois. Pour Amnesty International, il va de soi que le personnel de l'ONU devrait se conformer aux normes fondamentales des Nations Unies. Les vues et les recommandations d'Amnesty International à ce sujet sont exposées par le détail dans la deuxième partie du présent document.

Aspect plus fondamental encore, Amnesty International est profondément inquiète de voir que l'ONU et ses Etats Membres n'ont pas encore commencé à se saisir des questions de droits de l'homme à un stade suffisamment précoce pour éviter de devoir faire face à des dilemmes de ce genre, et ce bien que des débats se poursuivent depuis des années à l'ONU au sujet de l'amélioration des systèmes d'"alerte avancée" et autres mesures préventives. Dans des situations où des désastres humanitaires se sont

produits pour des causes “imputables à l'homme” (conflits armés), les aspects relatifs aux droits de l'homme n'ont généralement pas été envisagés ou abordés assez tôt pour empêcher le conflit de s'aggraver jusqu'à aboutir à une situation où les tentatives visant à fournir une aide risquaient d'entraîner les institutions internationales dans le conflit même. Amnesty International ne pense pas qu'il s'agisse là d'un problème dû à une absence d'informations, mais à une absence, de la part des Etats Membres, de la volonté politique de remédier aux problèmes relatifs aux droits de l'homme avant qu'ils ne dégénèrent en une crise majeure. L'argument selon lequel le fait de tenir compte des droits de l'homme à un stade précoce porterait atteinte à des efforts “purement” humanitaires n'est pas convaincant ; bien au contraire, il faut qu'une évaluation de la situation en matière de droits de l'homme soit au nombre des éléments qui permettront de formuler une politique humanitaire dès les débuts. A maintes reprises, on a souligné les rapports existant entre les violations des droits de l'homme et la nécessité d'une assistance humanitaire. Nulle part, le besoin d'une approche plus intégrée n'a été mieux illustré que dans la réponse donnée par l'ONU à la situation en Somalie. L'action, qui avait commencé comme une opération ostensiblement humanitaire, est devenue presque exclusivement militarisée et politique dans ses objectifs, amenant même Jan Eliasson, en sa qualité de Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires, à déplorer l'absence d'esprit humanitaire alors même que l'initiative avait été prise au nom de l'“intervention humanitaire”⁷⁶. Le Soudan offre aujourd'hui un autre exemple de défi humanitaire urgent auquel doit faire face la communauté internationale. Au Soudan, des civils ont été délibérément pris pour cible par les forces gouvernementales cherchant à déstabiliser le territoire contrôlé par l'opposition armée, l'Armée populaire de libération du Soudan (APLS). Le déplacement forcé de millions de personnes, les exécutions extrajudiciaires dans le style du “nettoyage ethnique” et les “disparitions” de civils visés en raison de leur origine raciale ou ethnique, ainsi que l'usage de la torture, sont des tactiques pratiquées par les deux parties au conflit. La violation flagrante des normes en matière de droits de l'homme et des principes pour la protection des civils et autres personnes en période de conflit a provoqué la famine et a rendu la population tributaire des secours alimentaires dans de nombreuses zones touchées par la guerre. Des centaines de milliers de personnes sont mortes de maladie et de pénurie alimentaire sous l'effet direct de la tactique suivie dans le conflit ; il ne s'agit pas là simplement de pertes en vies humaines accidentelles. La communauté internationale a envers la population du Soudan l'obligation de faire en sorte que le gouvernement et toutes les factions de l'APLS respectent les principes humanitaires et les droits de l'homme. La vaste opération de secours que l'ONU mène dans le pays sous le nom d'Opération Survie au Soudan tente d'atténuer les conséquences du désastre humanitaire, mais les efforts de secours ne suffiront pas à eux seuls dans une situation où le désastre est continuellement et délibérément aggravé par le conflit lui-même. Il faut que les questions de droits de l'homme qui sont au coeur des destructions et des déplacements de populations commis par les parties en guerre soient traitées d'urgence et avec sérieux par la communauté internationale, sans exclure le processus de paix patronné par l'Organisation de l'unité africaine. Entre temps, toutes les institutions des Nations Unies, et notamment celles qui participent à l'Opération Survie au Soudan, devraient exercer leur surveillance et exiger que les normes internationales en matière de droits de l'homme et de droit humanitaire soient dûment respectées. On ne saurait éviter cela au nom de l'humanitarisme.

DEUXIÈME PARTIE

Attaques contre les personnels chargés du maintien de la paix et usage inconsidéré de la force par ces personnels

1. Attaques contre les personnels des opérations de maintien de la paix des Nations Unies : enquêtes et compétence

L'augmentation considérable des effectifs civils et militaires des Nations Unies déployés sur le terrain ces dernières années s'est accompagnée d'une multiplication des attaques perpétrées contre eux et du nombre des victimes à déplorer dans leurs rangs, plus de 170 tués ne serait-ce qu'en 1993⁷⁷. Même dans les cas où le mandat des opérations de maintien de la paix autorise l'emploi de la force, comme en Somalie, les

Nations Unies ont subi de lourdes pertes. On comprend dès lors que les Etats Membres répugnent de plus en plus à risquer la vie de leurs propres soldats dans de telles opérations, et l'ONU se trouve maintenant confrontée à une crise de confiance à cet égard⁷⁸.

Les résolutions du Conseil de sécurité autorisant les opérations de maintien de la paix précisent désormais de façon quasi automatique que les personnes reconnues coupables d'attaques contre le personnel international humanitaire ou de maintien de la paix seront tenues individuellement responsables de tels actes. Dans une déclaration faite par son président en mars 1993, le Conseil de sécurité a indiqué qu'il pouvait "envisager de prendre des mesures adaptées aux circonstances pour assurer que les personnes coupables d'attaques ou d'autres actes de violence contre les forces et le personnel des Nations Unies [aient] à répondre de leurs actions"⁷⁹. De même, dans un rapport sur la sécurité des opérations des Nations Unies, le Secrétaire général a déclaré que toutes les attaques contre le personnel des Nations Unies seraient considérées "comme une ingérence dans l'exercice des responsabilités du Conseil de sécurité en vertu des dispositions pertinentes de la Charte des Nations Unies et [pourraient] exiger que le Conseil envisage les mesures qu'il juge appropriées"⁸⁰. Les résolutions récemment adoptées par le Conseil de sécurité sur la Somalie, le Libéria et le Rwanda brandissent toutes la menace de l'application de telles mesures à l'encontre des personnes reconnues responsables d'attaques contre le personnel international. Toutefois, les mesures n'ont été clairement précisées dans aucune de ces trois situations.

Dans de nombreux cas où une présence de l'ONU a été assurée sans que des pouvoirs de coercition ne lui aient été donnés, on est en droit de s'attendre à ce que les autorités nationales du pays où les forces du maintien de la paix sont stationnées mènent l'enquête en cas d'attaques de ce genre et poursuivent leurs auteurs. Elles seraient normalement tenues de le faire en vertu des accords sur le statut des forces, conclus avec l'ONU, par lesquels elles autorisent le déploiement des forces de maintien de la paix et en fixent les conditions. Toutefois, les opérations relevant du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, dans lesquelles l'emploi de la force au-delà de ce qui serait nécessaire à des fins de stricte légitime défense est autorisé, posent des problèmes particulièrement complexes à cet égard. Le spécialiste désigné par l'ONU elle-même pour mener une enquête préliminaire sur l'attaque perpétrée le 5 juin 1993 contre les forces d'ONUSOM II, dans laquelle plus de 20 soldats pakistanais avaient trouvé la mort, a mentionné une limite à cet emploi autorisé de la force. Il a déclaré que l'emploi de la force contre les soldats des Nations Unies afin de les empêcher de s'acquitter de leurs responsabilités dans le cadre de leur mandat devait être considéré comme un crime international, sauf "peut-être, dans le cas où les personnels des Nations Unies excèdent manifestement leur mandat et l'emploi de la force contre eux est le seul moyen disponible d'empêcher une atteinte grave et permanente aux intérêts que l'accusé est en droit, conformément aux principes généraux du droit international, de protéger"⁸¹.

S'il est sans doute tout à fait légitime que le Conseil de sécurité autorise une enquête sur les attaques perpétrées contre le personnel des Nations Unies et l'arrestation des personnes présumées responsables de telles attaques, Amnesty International estime qu'il est nécessaire que le contrôle de la justification légale de la détention, des poursuites, du jugement et de toutes sanctions éventuelles soit confié à des organes judiciaires indépendants. Pour le moment, toutefois, il n'existe pas de tels organes au niveau international pour juger les crimes de cette nature, sauf pour ce qui est du conflit dans l'ex-Yougoslavie. Le Tribunal international pour la répression des crimes commis dans l'ex-Yougoslavie, dont la création a été décidée en février 1993, offre le premier exemple, depuis les tribunaux de Nuremberg et de Tokyo, de mécanisme international ayant compétence pour juger des individus sur le fondement du droit international. Amnesty International a pu constater que bien souvent les juridictions spéciales n'étaient ni vraiment indépendantes ni impartiales, et elle a exprimé la crainte que le tribunal institué pour l'ex-Yougoslavie⁸² ne soit qu'un geste symbolique destiné à satisfaire les intérêts à court terme des Etats. Amnesty International a demandé que ce tribunal constitue un premier pas sur la voie de la création d'une juridiction internationale *permanente* ayant compétence pour connaître des violations graves du droit humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme, où qu'elles se produisent.

Le Gouvernement néo-zélandais a suggéré d'étendre, dans les cas où aucun Etat ne peut assumer la responsabilité de la détention, du jugement et du châtement des coupables, la compétence internationale aux individus ayant violé les normes du droit international applicables aux forces des Nations Unies et à leurs personnels. Il a souligné, à juste titre, que le Conseil de sécurité serait moins enclin à recourir au Chapitre VII de la Charte et l'ONU à retenir des options lourdes de conséquences si un régime était établi pour l'exercice d'une telle compétence⁸³.

A long terme, il se peut que les attaques contre les personnels des Nations Unies relèvent d'une convention internationale, comme les Gouvernements néo-zélandais et ukrainien l'ont suggéré, et que la compétence internationale puisse être exercée non seulement au niveau national mais également par le tribunal pénal international dont la création est actuellement à l'étude à la Commission du droit international de l'ONU et à l'Assemblée générale⁸⁴. Il est essentiel, toutefois, que le statut d'un tel tribunal prévoie toutes les garanties d'un procès équitable et d'une procédure légale. Amnesty International estime qu'on pourrait envisager également, dans certaines situations, de faire jouer un rôle à la Commission internationale d'établissement des faits créée par le Protocole I aux Conventions de Genève. Dans le cas de la Somalie, par exemple, l'ampleur des allégations, récriminations et représailles atteste la nécessité d'une enquête impartiale, menée indépendamment de la structure des Nations Unies.

Enfin, Amnesty International estime qu'il est tout aussi impératif que toute déclaration ou tout mécanisme définissant les obligations des Etats Membres et la responsabilité pénale individuelle pouvant être encourue en cas d'attaques contre les forces et les personnels des Nations Unies imposent des obligations similaires aux forces des Nations Unies elles-mêmes, et aux Etats Membres qui leur fournissent des contingents. Si les forces de Nations Unies doivent être couvertes par des accords leur conférant un statut spécial et bénéficier des privilèges et immunités diplomatiques et du statut de non-combattant, cela a pour corollaire que leurs propres règles d'engagement doivent leur interdire un recours excessif à la force, comme on le verra dans la section suivante. Le lien intime entre ces deux questions a également été reconnu par le Gouvernement néo-zélandais : «Confrontées à une situation où il n'y a pas sur place de système juridique pour détenir, juger et punir les délinquants, les forces des Nations Unies se trouvant sur le terrain devront recourir à des règles d'engagement toujours plus rigoureuses»⁸⁵.

2. Usage disproportionné de la force par les troupes de maintien de la paix des Nations Unies et autres abus

Aux termes de la résolution 794 du Conseil de sécurité, le Secrétaire général et les Etats Membres sont autorisés, en vertu du Chapitre VII de la Charte, “à employer tous les moyens nécessaires pour instaurer aussitôt que possible des conditions de sécurité pour les opérations de secours humanitaires” en Somalie. Comme on l'a indiqué plus haut, la résolution 814 donnait la même autorisation à ONUSOM II, et, à la suite de l'attaque du 5 juin 1993 contre le contingent pakistanais, la résolution 837 (adoptée rapidement le dimanche 6 juin) réaffirmait que le Secrétaire général était autorisé “à prendre à l'encontre de tous ceux qui sont responsables des attaques armées ... toutes les mesures nécessaires ...”. Il arrive que les forces de maintien de la paix aient à livrer des combats pour riposter à des attaques armées. Mais lorsqu'elles mènent des opérations pour instaurer des conditions de sécurité, les forces d'ONUSOM II et les forces des Etats-Unis ne peuvent aller au-delà de ce que le Conseil leur a autorisé et se lancer dans des actions visant à obtenir des avantages militaires traditionnels. Il convient de souligner que le terme “nécessaire” a un sens juridique qui implique qu'il n'existe pas d'autres options qui seraient moins lourdes de conséquences. En fait, l'application dans ce contexte du principe de proportionnalité, du droit coutumier, exige que, pour chaque attaque, les dommages causés à la population civile représentent le minimum nécessaire pour atteindre le but visé (en Somalie, par exemple, l'instauration de conditions de sécurité pour l'acheminement de l'aide humanitaire). Si les pertes dans la population civile et les dommages étaient disproportionnés par rapport aux résultats recherchés par les forces internationales, ces forces et leurs commandants violeraient le droit international humanitaire et outrepasseraient le mandat qui leur a été

donné par le Conseil de sécurité.

La Charte des Nations Unies dispose expressément que le Conseil de sécurité doit agir “conformément aux buts et principes des Nations Unies”, qui incluent le respect de la justice et du droit international. Toutefois, Amnesty International estime qu'il faut que soit proclamé de façon tout aussi explicite que les personnels des Nations Unies sont tenus de respecter, dans l'accomplissement de leurs tâches, le droit international humanitaire et le droit relatif aux droits de l'homme. En particulier, l'ONU doit veiller à ce que les troupes qui exercent, sous son commandement, des pouvoirs de police - arrestation, détention, perquisition et saisie, dispersion de foule ou maintien de l'ordre public - soient familiarisées avec les normes internationales en matière de droits de l'homme et de justice pénale et s'y conforment. Ces normes devraient comprendre notamment le Code de conduite pour les responsables de l'application de la loi⁸⁶ et les Principes de base relatifs au recours à la force et à l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois⁸⁷. Le principe fondamental sur lequel reposent ces normes est que la force ne peut être utilisée que si elle est strictement nécessaire, et uniquement dans la mesure qu'exigent les circonstances. Le principe 9 des Principes de base relatifs au recours à la force et à l'utilisation des armes à feu dispose : “Quoi qu'il en soit, ils [les responsables de l'application des lois] ne recourent intentionnellement à l'usage meurtrier d'armes à feu que si cela est absolument inévitable pour protéger des vies humaines.”

Les fonctions d'arrestation, de détention et d'assistance à la police somalie en matière d'enquête et de poursuites, qui ont été confiées aux soldats d'ONUSOM II, sont des fonctions de police et non pas des fonctions militaires. Si les troupes sont appelées à remplir des fonctions de police, il leur faut une instruction portant, non pas sur les pratiques de la guerre, mais sur les normes internationales de police qu'elles doivent respecter. Tout recours préventif à la force aboutissant à des exécutions illégales, en lieu et place d'une procédure judiciaire prompt et équitable, irait au-delà de ce que le Conseil de sécurité a autorisé en Somalie.

De même, il faut que toutes les troupes sachent que, malgré le caractère humanitaire de leur mission et l'autorisation donnée par le Conseil de sécurité, elles doivent, même lorsqu'elles ripostent à une attaque armée, respecter le droit international humanitaire tel qu'il est exposé dans les Conventions de Genève et leurs Protocoles ainsi que les principes généraux du droit humanitaire tels que la proportionnalité et l'interdiction des attaques inconsidérées. La proportionnalité dans ce contexte signifie le recours uniquement à la force nécessaire pour écarter le danger immédiat. Elle ne peut s'apprécier en fonction des objectifs militaires globaux de la mission, les soldats des forces de maintien de la paix ne faisant pas une guerre avec des objectifs militaires. Ce principe est applicable que les Conventions de Genève aient ou non force obligatoire. En fait, dans son rapport, le spécialiste indépendant engagé pour enquêter sur l'attaque du 5 juin 1993 contre les forces des Nations Unies en Somalie note que les principes consacrés par les conventions “font à l'évidence partie du droit international coutumier contemporain [et] sont applicables dans tous les cas où des moyens militaires sont mis au service de fins politiques. Aucun principe n'est plus pertinent à l'égard du droit humanitaire de la guerre que celui qui fait obligation de respecter la distinction entre combattants et non-combattants”⁸⁸. Amnesty International considère que les forces qui opèrent sous l'autorité de l'ONU sont elles aussi liées par ces principes⁸⁹.

Aux termes du paragraphe 5 de l'article 51 du Protocole I aux Conventions de Genève, sont considérées comme des “attaques sans discrimination” les attaques dont on peut attendre qu'elles causent incidemment des pertes en vies humaines dans la population civile, des blessures aux personnes civiles, des dommages aux biens de caractère civil, ou une combinaison de ces pertes et dommages, qui seraient excessifs par rapport à l'avantage militaire concret et direct attendu. Là encore, du fait que les avantages ne sont pas militaires mais uniquement ce qui est nécessaire à la légitime défense ou à la protection de l'aide humanitaire, ou même exceptionnellement à l'arrestation d'une personne soupçonnée de crime de guerre, le degré de force permis a des chances d'être encore inférieur à celui qui pourrait se justifier en cas de guerre totale. On a récemment souligné le danger croissant de voir les forces des Nations Unies

engagées dans des opérations d'imposition de la paix considérer qu'étant au service d'une juste cause, elles sont en quelque sorte fondées à prendre le risque de causer incidemment dans la population civile plus de pertes qu'on ne s'y attendrait normalement⁹⁰.

3. Ce que l'ONU peut faire pour empêcher que ses personnels ne commettent des abus

Déjà en 1961, le CICR appelait l'attention du Secrétaire général de l'ONU sur l'application des Conventions de Genève aux forces des Nations Unies⁹¹. Plus récemment, le CICR a déclaré : "On ne saurait considérer comme neutres, au sens du droit international humanitaire, les recommandations et les mesures décidées par le Conseil de sécurité dans le cadre du Chapitre VII de la Charte, même si certaines d'entre elles peuvent comprendre l'objectif de mettre fin à des violations du droit international humanitaire. L'usage de la force armée n'est en effet pas exclu dans le cadre de telles mesures, usage qui, le cas échéant, sera lui-même soumis aux dispositions pertinentes du droit international humanitaire"⁹². La Conférence internationale pour la protection des victimes de guerre (réunion intergouvernementale d'Etats parties aux Conventions de Genève tenue en septembre 1993) a souligné que "les forces de maintien de la paix [étaient] tenues d'agir conformément au droit international humanitaire"⁹³.

Amnesty International estime qu'il est maintenant impératif que l'ONU déclare expressément, sous une forme appropriée, qu'elle se considère liée par les Conventions de Genève et leurs Protocoles. La même exigence a été formulée dans le passé par des résolutions du Conseil des délégués de la Croix-Rouge (1963), l'Association du droit international (1966) et l'Institut de droit international (1971 et 1975). Une telle déclaration et son application s'imposent actuellement plus que jamais⁹⁴. Amnesty International considère en outre que l'ONU devrait déclarer, de façon tout aussi explicite, que les normes qui ont été élaborées sous ses auspices en matière de droits de l'homme, d'administration de la justice et d'application des lois s'imposent à elle, ainsi qu'à toutes les forces et autres personnels agissant dans le cadre d'un mandat de l'ONU⁹⁵.

Les violations de ces normes humanitaires internationales engagent la responsabilité pénale individuelle de leurs auteurs, c'est-à-dire que tout individu convaincu d'avoir commis de telles violations peut faire l'objet de poursuites, qu'il ait ou non agi sur ordre d'un supérieur. Depuis l'Accord sur le statut des forces de 1956, en vertu duquel la première force d'urgence des Nations Unies (FONU I) a été créée en Egypte, la compétence exclusive est traditionnellement attribuée aux autorités nationales de l'Etat fournissant des contingents à une opération des Nations Unies dont les soldats ont commis une infraction pendant leur temps de service dans une opération des Nations Unies⁹⁶. Certains incidents dans lesquels des soldats des Nations Unies ont été accusés d'un usage disproportionné de la force en Somalie, notamment d'avoir tué des civils non armés, ont apparemment fait l'objet d'une enquête par les autorités nationales⁹⁷. Néanmoins, Amnesty International craint qu'il ne soit pas suffisant de laisser ce genre d'affaires exclusivement entre les mains des autorités nationales. L'un des problèmes étant que les procédures militaires d'investigation, et même les procédures des tribunaux militaires, risquent d'être mal adaptées pour traiter des violations des normes applicables à l'usage de la force et à la protection des droits de l'homme. Elle voit également un problème dans le fait que ces procédures ont souvent lieu à huis clos. En outre, de telles procédures seront en général peu adaptées pour faire la lumière sur la violation des normes internationales en matière de droits de l'homme et de justice pénale applicable à l'arrestation, à la détention et au traitement des personnes détenues sous l'autorité de l'ONU et devant leur assurer un procès équitable. De plus, elles ne s'étendraient pas nécessairement au personnel civil - par opposition aux personnels militaires - des Nations Unies participant à une opération de maintien de la paix.

L'ONU ne peut s'exonérer de la responsabilité qui lui revient du fait du comportement de ses personnels en s'en remettant à des procédures nationales, et, s'il n'est pas institué une procédure impartiale et publique pour recevoir les plaintes et faire la lumière à leur sujet, c'est l'ensemble de son action qui risque de pâtir de l'image de plus en plus négative concernant son impartialité qui se répand dans l'opinion

publique aux yeux de laquelle elle apparaît de plus en plus comme cherchant à s'absoudre et à jouir de l'impunité. C'est à l'ONU elle-même qu'incombe la responsabilité d'assurer une instruction en bonne et due forme et se déroulant au grand jour. L'ONU doit reconnaître expressément et promouvoir les normes existantes en matière de justice pénale à l'élaboration desquelles elle a elle-même présidé, et si les autorités nationales ne font pas ce qu'il faut pour faire la lumière sur les allégations d'infractions pénales, elle se doit d'ouvrir sa propre enquête, dont il faut que les résultats soient rendus publics.

L'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social lui-même a souligné la nécessité de meilleures directives concernant le recrutement, l'information et la formation des personnels de maintien de la paix et autres personnels internationaux. A l'issue de journées d'étude organisées récemment, l'Institut a également conclu : «Il est nécessaire d'établir un organe de contrôle pour évaluer la conduite des personnels de maintien de la paix et la façon dont le public perçoit le comportement du personnel de sécurité des Nations Unies. Il importe qu'il y ait un bureau (ou un ombudsman) doté de suffisamment de ressources et de pouvoirs pour enquêter sur le comportement de ces personnels et prendre rapidement les mesures voulues en cas de plainte»⁹⁸. Amnesty International juge également essentielle la mise en place d'institutions en bonne et due forme tant pour la formation des personnels de maintien de la paix civils et militaires des Nations Unies que pour le contrôle de leurs activités en matière de maintien de l'ordre.

Amnesty International se félicite de la proposition, figurant dans un récent rapport des Nations Unies sur la Somalie, d'établissement au sein d'ONUSOM II d'un bureau chargé "d'enquêter sur les violations graves du droit international humanitaire et de faciliter la poursuite de leurs auteurs"⁹⁹. Amnesty International a indiqué à l'ONU que ce bureau devrait examiner toutes ces violations, y compris celles dont des troupes des Nations Unies sont accusées. Il est proposé dans le même rapport des Nations Unies que le CICR, des organismes des Nations Unies et des ONG puissent surveiller les conditions dans les prisons établies par l'ONUSOM. Comme indiqué ci-dessus, Amnesty International a été informée que des délégations du CICR s'étaient rendues auprès des personnes détenues par l'ONUSOM, mais elle n'a pas entendu parler de visites par d'autres organisations pour surveiller régulièrement les conditions sur les lieux de détention. Par ailleurs, le rapport ne propose aucune mesure pour la supervision de l'emploi de la force par les personnels de maintien de la paix des Nations Unies, ce qu'Amnesty International juge également nécessaire¹⁰⁰.

Par sa résolution 885 (1993), le Conseil de sécurité a autorisé le Secrétaire général à constituer une commission chargée d'enquêter sur les attaques armées menées contre le personnel d'ONUSOM II¹⁰¹. La résolution souligne, à juste titre, que les enquêtes doivent être approfondies et que les procédures suivies doivent être conformes aux normes des Nations Unies. Dans cette résolution, le Conseil prie également le Secrétaire général "de suspendre ... les mesures d'arrestation visant les personnes" impliquées dans l'incident du 5 juin et "de faire le nécessaire pour régler le cas des personnes déjà appréhendées". On ne sait toutefois pas si cette commission sera également chargée d'enquêter sur la légalité de l'emploi de la force par les troupes des Nations Unies et sur les autres violations des droits de l'homme dont celles-ci sont accusées.

Bien entendu, l'action des troupes des Nations Unies sera replacée dans le contexte des ripostes que le comportement des Nations Unies a suscitées et des origines des attaques contre le personnel des Nations Unies, mais il importe qu'une enquête ait lieu sur les divers incidents au cours desquels des civils ont été tués par des troupes des Nations Unies, des Etats-Unis ou autres opérant sous l'autorité de l'ONU en Somalie.

Quels que soient les mécanismes d'enquête utilisés, qu'il s'agisse de mécanismes institutionnalisés ou ad hoc, Amnesty International estime qu'il est de la plus haute importance qu'ils soient toujours conformes aux normes élaborées sous l'égide de l'ONU, et notamment aux Principes relatifs à la prévention efficace des exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires et aux moyens d'enquêter efficacement sur ces exécutions¹⁰². Ces principes posent des normes capitales pour la conduite d'enquêtes approfondies,

promptes et impartiales, notamment la nécessité de l'établissement par écrit d'un rapport d'enquête devant être rendu public.

Dans l'ex-Yougoslavie, de graves allégations ont été portées contre les personnels de la FORPRONU, notamment des allégations de viol et de prostitution forcée. L'ONU a constitué une commission pour enquêter sur "les allégations de comportement fautif parmi le personnel de la FORPRONU, du HCR et d'autres organismes humanitaires"¹⁰³. La commission est composée exclusivement d'anciens ou d'actuels participants à des opérations de l'ONU pour le maintien de la paix. Amnesty International espère que les résultats de cette enquête seront rendus publics, d'autant plus qu'il s'agit d'une enquête interne.

En général, Amnesty International estime que, lorsque la compétence internationale n'a pas encore été clairement établie pour les infractions de ce genre, comme c'est le cas en Somalie aujourd'hui, les rapporteurs spéciaux de la Commission des droits de l'homme de l'ONU et les mécanismes d'enquête en matière de droits de l'homme devraient également pouvoir recevoir les plaintes et enquêter sur les incidents ayant donné lieu à des actes de violence de la part des personnels de l'ONU chargés du maintien de la paix ainsi que sur les allégations d'usage mortel de la force par ses personnels¹⁰⁴. Amnesty International juge préoccupant le fait que, pour le moment du moins, aucun organe du système des Nations Unies ne se penche sur le potentiel de violation des droits de l'homme au sein de l'Organisation elle-même, et que de ce fait l'ONU ne prend aucune mesure sérieuse pour empêcher de telles violations. Alors que l'ONU vient de créer un poste de Haut Commissaire aux droits de l'homme sous la houlette duquel tous ses mécanismes en matière de droits de l'homme seront regroupés, Amnesty International espère que l'une des missions du Haut Commissaire sera de faire en sorte que les normes les plus strictes en matière de droits de l'homme soient respectées au sein du système des Nations Unies, et en particulier dans ses opérations de maintien de la paix et ses opérations sur le terrain¹⁰⁵.

TROISIÈME PARTIE

Recommandations d'Amnesty International :

Mise en oeuvre des droits de l'homme dans les opérations internationales de maintien de la paix

1. Rôle politique de la communauté internationale

Les considérations relatives aux droits de l'homme devraient faire partie de ce dont s'inspire la stratégie de l'ONU en matière de pacification, de maintien de la paix et d'action humanitaire dès le début. Il faut aussi que la communauté internationale apporte un appui politique efficace et cohérent aux mesures en faveur des droits de l'homme dès le commencement d'une opération de maintien de la paix et pendant toute sa durée et qu'elle s'engage, dans la durée, à promouvoir et à défendre les droits de l'homme au cours de la période de consolidation de la paix qui succède au conflit.

Les questions de droits de l'homme devraient figurer à l'ordre du jour de tous les processus de pacification. Les Etats Membres de l'ONU qui participent à ce genre de négociations, notamment ceux qui le font en qualité d'observateur, ainsi que les fonctionnaires de l'ONU qui interviennent, devraient veiller à ce que des mesures efficaces de protection et de vérification soient inscrites dans les règlements de paix et dans les plans d'exécution de ces règlements. L'ONU devrait veiller à ce que ses propres organes et spécialistes des droits de l'homme soient mis à contribution lors de la conception, de la programmation, de l'exécution et du suivi des mesures arrêtées. L'ONU ne devrait pas accepter de cautionner ces règlements s'ils ne contiennent pas des dispositions adéquates de garantie des droits de l'homme. Ses organes politiques, c'est-à-dire l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, ainsi que tous les Etats Membres, particulièrement ceux qui participent aux négociations en qualité d'observateur ou de médiateur, doivent être prêts à examiner attentivement les activités et rapports des opérations de maintien de la paix, des missions d'observateurs civils et des opérations humanitaires de secours. La communauté internationale doit, dans la durée, s'intéresser d'une manière sérieuse et cohérente au règlement des conflits, et doit être prête à condamner les violations des droits de l'homme et du droit international

humanitaire.

L'ONU devrait faire preuve de souplesse dans l'exécution des composantes droits de l'homme des plans de maintien de la paix, et ces composantes devraient faire l'objet d'un examen continu. Si les mesures initiales de protection et de vérification se révélaient inadéquates ou insuffisantes, l'ONU devrait être prête à oeuvrer en faveur d'un renforcement du plan d'exécution. A l'issue de l'opération, elle devrait aussi procéder à l'évaluation détaillée et objective des mesures d'exécution, y compris celles qui concernent les droits de l'homme, afin de mettre à profit dans d'autres opérations les enseignements qu'elle en tirerait. L'ONU devrait, sur la durée, fournir un important soutien au travail de mise en place d'institutions pour la promotion et la défense des droits de l'homme accompli après le conflit, et elle devrait faire en sorte que le contrôle international du respect des droits de l'homme ne soit pas interrompu prématurément.

La communauté internationale devrait veiller à ce que les droits de l'homme soient pris en considération, non seulement dans les situations de maintien de la paix, mais aussi dans le contexte des opérations humanitaires de secours de l'ONU, notamment dans les situations où le désastre humanitaire est le résultat de luttes intestines. Toutes les opérations de l'ONU sur le terrain, y compris celles dont l'objet est de pallier un désastre, devraient avoir pour instruction de contrôler le respect du droit humanitaire et des droits internationaux de l'homme, et elles devraient savoir exactement où, comment et à qui transmettre leurs rapports sur les violations.

Les missions internationales de contrôle des opérations électorales devraient avoir pour mandat de vérifier que les libertés d'expression et de réunion, au sens le plus large, sont respectées pendant la période préparatoire au référendum ou à l'élection ; elles doivent aussi pouvoir rendre visite aux prisonniers politiques, ainsi que recevoir les plaintes pour violation des droits de l'homme et s'en saisir.

2. Pour les agents internationaux, devoir de témoigner

Au personnel envoyé par l'ONU sur place, quelle que soit sa mission - militaire, diplomatique, humanitaire, électorale ou administrative - il faudrait faire savoir qu'il a le devoir de rendre compte des violations des droits de l'homme. S'il y a des raisons de craindre des violations, l'ONU devrait prendre des mesures préventives, notamment maintenir une "présence dissuasive" vigilante et la déployer sur les lieux de violations des droits de l'homme potentielles ou alléguées. Ce personnel devrait aussi rendre compte des allégations d'incidents passés dont il a connaissance. Il devrait savoir où, à qui et comment transmettre ces renseignements pour qu'ils soient communiqués, notamment aux institutions compétentes établies par la Commission des droits de l'homme de l'ONU. Il va de soi que ce personnel devrait avoir pour instructions de saisir les autorités locales compétentes des allégations de violation, afin que celles-ci fassent sans tarder l'objet d'enquêtes et que des actions correctives soient menées rapidement. Les divers rapports du Secrétaire général sur les opérations de maintien de la paix devraient comprendre une partie sur les activités en matière de droits de l'homme et leurs résultats.

Le personnel de l'ONU, quel qu'il soit - militaire, civil ou diplomatique - ne devrait pas hésiter à rappeler aux parties leurs obligations juridiques dans les domaines des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Dans le cas de l'ex-Yougoslavie, l'Assemblée générale a invité "tous les organismes des Nations Unies, y compris la Force de protection des Nations Unies et les institutions spécialisées" à fournir en permanence des informations sur la situation des droits de l'homme au Rapporteur spécial pour les droits de l'homme¹⁰⁶. Souvent le personnel qui effectue des livraisons au titre de l'aide humanitaire aura sous les yeux des preuves de violations des droits de l'homme au quotidien. Il serait inacceptable que ces faits soient étouffés. Le principe établi pour l'ex-Yougoslavie doit être universellement appliqué.

3. Énoncé des droits de l'homme dans les accords de paix

Au stade de la négociation des accords de paix, les observateurs et médiateurs internationaux devraient veiller à ce que ces accords garantissent pleinement les droits de l'homme. Les accords devraient énoncer les droits et normes que les parties devront respecter dans les périodes transitoire et postérieure au

règlement du conflit : ils devraient prévoir un mécanisme international précis et efficace de vérification en matière de droits de l'homme. Les opérations de maintien de la paix établies pour la mise en oeuvre de règlements globaux devraient toujours comporter une composante internationale particulière de contrôle du respect des droits de l'homme.

Des chapitres sur les droits de l'homme devraient être insérés dans des accords nouveaux ou renégociés, si les accords antérieurs manquaient de vigueur dans ce domaine. Ils pourraient contenir une charte, établie "sur mesure", des droits de l'homme qui seraient garantis quel que puisse être le contexte particulier, mais il faut toujours mettre l'accent sur les normes internationalement acceptées. Les accords de paix devraient contenir la liste des divers droits de l'homme qui doivent être garantis, c'est-à-dire ceux qui sont reconnus dans la constitution et la législation applicables (si elles sont conformes aux normes internationales), dans les instruments internationaux auxquels l'Etat intéressé est partie et dans d'autres normes et principes internationaux en matière de droits de l'homme et de justice pénale, parmi lesquels ceux qui sont rappelés ci-après. Les accords devraient stipuler qu'en cas de différence entre diverses dispositions, celles qui fournissent la meilleure protection des droits de l'homme l'emportent sur les autres. Aux termes des accords de paix devraient être exigées la ratification des traités internationaux et régionaux importants relatifs aux droits de l'homme et l'adhésion aux systèmes de défense des droits de l'homme auxquels l'Etat intéressé n'est pas encore partie.

4. Vérification indépendante et efficace

Les parties à un accord de paix devraient autoriser l'ONU à jouer un rôle primordial dans la supervision de l'exécution des accords en ce qui concerne les droits de l'homme, à enquêter sur les allégations de violation et à mener les actions correctives appropriées.

Les opérations de maintien de la paix établies pour la mise en oeuvre de règlements globaux devraient toujours comporter une composante civile internationale de contrôle spécialisée en matière de droits de l'homme. Même en ce qui concerne les règlements plus limités, il faudrait désigner des instances plus légères, telles que conseillers juridiques et spécialistes des droits de l'homme, pour traiter les affaires de droits de l'homme.

Les composantes droits de l'homme devraient avoir à leur tête des spécialistes des droits de l'homme et doivent être dotées de moyens adéquats. La composante devrait comporter des organes chargés d'observer la situation en matière de droits de l'homme, de recevoir les plaintes et d'enquêter à leur sujet et capables de mener des actions correctives. Elle devrait aussi prendre des mesures permettant d'exécuter des programmes d'enseignement des droits de l'homme, de réformer la constitution et la législation, de créer ou d'améliorer un système de justice pénale qui soit équitable, des professions judiciaire et juridique qui soient indépendantes et d'autres institutions en vue de la promotion et de la défense des droits de l'homme. Les observateurs devraient être instruits des normes internationales et formés à l'observation de la situation, aux enquêtes et à la présentation de rapports en matière de droits de l'homme. Ils devraient agir en vertu d'instructions et selon des procédures claires et cohérentes. Ils ne devraient pas limiter leur présence aux centres urbains, mais observer aussi la situation dans des régions reculées où des violations sont signalées ou risquent d'être commises.

Les organes de vérification devraient être indépendants et impartiaux. Les missions, bureaux ou composantes internationales des droits de l'homme doivent jouir d'un haut degré d'indépendance et d'autonomie par rapport aux organes politiques de liaison entre l'ONU et les parties. Si les organes de vérification créés en vertu des accords de paix comprennent des parties au conflit dans leur structure de prise de décision, aucune des parties ne devrait pouvoir faire obstacle aux enquêtes sur les droits de l'homme. Si les décisions des organes de vérification devaient être prises par consensus, il devrait être convenu expressément dès le départ que l'ONU dispose d'une voix prépondérante de manière à empêcher que l'enquête ou l'action ne soit bloquée.

Tous les organes de vérification - qu'ils soient internationaux ou nationaux - devraient être tenus de se

conformer aux normes de l'ONU pour les enquêtes sur les violations, en particulier les Principes relatifs à la prévention efficace des exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires et aux moyens d'enquêter efficacement sur ces exécutions.

Dans les cas où il peut ne pas y avoir de règlement global, mais où l'accord prévoit l'élargissement des prisonniers et détenus, il faut encore qu'il y ait un système de vérification indépendant chargé de recevoir des renseignements sur les prisonniers provenant non seulement des parties, mais aussi d'autres sources. Les dispositions relatives aux prisonniers devraient stipuler que toutes les parties doivent donner les noms, lieux de détention et dates d'emprisonnement de toutes les personnes détenues et rendre compte des circonstances de tous les décès en cours de détention, qui devraient faire rapidement l'objet d'enquêtes approfondies. Il doit y avoir une surveillance internationale des procédures de révision faisant la distinction entre prisonniers de guerre, prisonniers politiques et détenus de droit commun, s'ils doivent être traités différemment aux termes de l'accord. Le contrôle des libérations devrait être exercé par une composante droits de l'homme ou par un juriste indépendant.

5. Maintenir paix et justice

Les règlements de paix devraient prévoir que les mauvais traitements subis antérieurement feront l'objet d'enquêtes et que les auteurs seront traduits en justice. Pour qu'il soit mis fin aux mauvais traitements infligés par ceux-là mêmes qui sont responsables du maintien de l'ordre et pour que la paix soit mieux garantie à l'avenir, il faut, de l'avis d'Amnesty International, que tous les gouvernements s'acquittent de certaines responsabilités fondamentales stipulées dans les règlements de paix. Avant tout, il faudrait que des dispositions prévoyant des enquêtes sur les violations antérieures permettent de déterminer les responsabilités individuelles et collectives et de rendre pleinement compte de la réalité des faits aux victimes, à leurs proches et à la société. Les enquêtes doivent être menées par des institutions impartiales, indépendantes des forces de sécurité. Dans le contexte des opérations de maintien de la paix, les enquêtes sur le passé devraient de préférence comporter une participation internationale. Les résultats des enquêtes doivent être rendus publics. Lorsque les violations des droits de l'homme sont à l'état endémique, il faudrait créer une commission d'enquête publique chargée d'examiner l'ensemble des violations et les raisons pour lesquelles elles ont été commises. Cette commission devrait pouvoir passer au crible les institutions et organismes responsables et faire des recommandations touchant l'obligation de rendre compte pour le personnel, la réforme de la législation, des institutions et de la procédure, ainsi que l'enseignement et la formation en matière de droits de l'homme pour les fonctionnaires qui demeurent en fonction.

De l'avis d'Amnesty International, les responsables de violations des droits de l'homme doivent être traduits en justice. Ceux qui sont accusés d'infractions devraient être jugés et les jugements devraient proclamer clairement l'innocence ou la culpabilité de l'accusé. Amnesty International ne se prononce pas sur l'opportunité de gracier des condamnés, si l'on estime utile de le faire en vue de la réconciliation nationale, mais elle est opposée aux lois d'amnistie qui empêchent la manifestation de la vérité dans les cas individuels et dans l'ensemble des mauvais traitements infligés par la société, ou qui empêchent l'aboutissement des poursuites judiciaires.

6. Contrôle du respect des droits de l'homme sur les lieux - “vérification active”, enquêtes et actions correctives

Les observateurs de la composante droits de l'homme devraient être clairement et expressément chargés de procéder à la “vérification active” des violations, qui devrait comporter trois aspects : observation, enquêtes et actions correctives. Ils devraient être autorisés à pénétrer dans les lieux de détention et à avoir des entretiens avec les prisonniers en privé. Ils devraient avoir tous pouvoirs pour saisir les parties ou autorités locales des incidents et pouvoir assurer le suivi des affaires jusqu'à ce qu'elles soient considérées comme réglées. Ils devraient veiller à ce que les autorités prennent les mesures appropriées, disciplinaires ou autres, en ce qui concerne les agents coupables, et qu'elles mettent en oeuvre leurs

recommandations.

Les observateurs devraient avoir la garantie de pouvoir accéder librement et sans entraves aux moyens d'information du pays, aux organisations non gouvernementales et aux personnes qui recherchent une assistance ou souhaitent porter plainte. Les parties doivent s'engager à s'abstenir de toute menace et de toutes représailles à l'encontre de quiconque sera mis en rapport avec la composante droits de l'homme ou aura donné des renseignements sur leurs activités.

Les mesures de pacification, telles que l'aide à la rédaction ou à la révision des lois, la formation des policiers et l'exécution de programmes d'enseignement des droits de l'homme, doivent compléter, mais ne devraient pas remplacer, le rôle essentiel de vérification.

Lorsque d'autres institutions des droits de l'homme sont créées, telles que médiateurs, conseillers, commissaires nationaux et membres spécialisés du parquet, la composante droits de l'homme devrait se montrer coopérative mais ne pas être cooptée.

7. Fréquence des rapports et leur diffusion

Les composantes droits de l'homme et les observateurs civils devraient établir des rapports officiels périodiques sur leur activité, où seraient exposées les allégations de violations des droits de l'homme, les mesures que la composante a prises pour enquêter à leur sujet ou y remédier, et les recommandations faites aux autorités. Il devrait être facile d'obtenir ces rapports qui seraient largement diffusés dans le pays hôte et communiqués aux organes compétents de l'ONU. Une large diffusion dans le pays est indispensable, car elle aura un effet de dissuasion et d'éducation : premièrement, les parties prendront conscience des aspects internationaux du respect des droits de l'homme ; deuxièmement, les victimes et les témoins seront informés de l'importance de porter plainte et devraient être mieux protégés par cette publicité ; troisièmement, certaines affaires non réglées au niveau national peuvent avoir des suites au niveau international ; quatrièmement, les malentendus concernant le rôle et les limites de l'opération de l'ONU peuvent être dissipés.

8. Observateurs civils internationaux de police

Dans le cadre de règlements globaux, il faudrait déployer des observateurs civils internationaux de police pour instruire, superviser et entraîner les forces de police et de sécurité en voie d'organisation. Ils pourraient aussi collaborer utilement avec la composante droits de l'homme dans les enquêtes sur les violations. Leur rôle devrait inclure expressément le contrôle des enquêtes de police et ils devraient veiller à ce que soient établies pour l'examen des plaintes des procédures impartiales et efficaces, qu'il en soit fait usage et qu'elles soient à la portée de tous. L'activité des observateurs de police devrait être décrite dans les rapports officiels sur l'ensemble de l'opération de maintien de la paix. Les observateurs de police devraient être prêts à collaborer étroitement avec la composante droits de l'homme.

Les observateurs de police auront dû eux-mêmes recevoir une préparation et une formation aux normes internationales des droits de l'homme et de la justice pénale, et ils doivent être prêts à transférer les compétences ainsi acquises aux forces nationales de sécurité avec lesquelles ils collaborent. Ils devraient donner des conseils techniques sur l'établissement ou l'amélioration des procédures d'enquête et de justice pénale, évaluer les programmes de formation destinés aux forces nationales de sécurité et donner des conseils sur leur exécution. Les forces de sécurité en cours d'organisation ou de réorganisation devraient recevoir un enseignement sur les droits fondamentaux de l'homme et sur les normes internationales de justice pénale comprenant celles qui sont énumérées ci-après.

Dans certains cas, par exemple lorsque les structures de l'Etat se sont effondrées, il faudrait envisager d'associer aux observateurs de police des "conseillers de police" (spécialistes internationaux chargés, à l'origine, d'aider la composante militaire de l'ONU et par la suite d'organiser la création d'une école de police), tels que ceux dont le Secrétaire général de l'ONU avait suggéré l'envoi dans le contexte somalien.

9. Mesures à long terme pour la protection des droits de l'homme : système judiciaire et organismes nationaux des droits de l'homme

L'ONU devrait encourager et favoriser la création ou la refondation d'institutions indépendantes et efficaces qui soient capables de veiller à ce que le respect des droits de l'homme soit toujours assuré bien après la fin de l'opération internationale. Elles devraient comprendre un pouvoir judiciaire indépendant et une justice pénale équitable. Parfois, il pourrait être judicieux aussi d'aider à mettre en place des instances complémentaires au niveau national, tels que médiateurs ou commissions nationales des droits de l'homme. De l'avis d'Amnesty International, ces organismes nationaux, surtout les commissions, peuvent contribuer puissamment à la défense des droits de l'homme, mais ils ne pourront jamais se substituer, en tout ou partie, aux garanties inhérentes à un cadre juridique global et efficace avec lequel la conformité est assurée par une justice indépendante, impartiale et à la portée de tous. Il est aussi important de veiller à ce que de telles initiatives soient accompagnées d'une politique ferme de lutte contre l'impunité, afin d'éviter que ces institutions ne servent davantage à protéger qu'à dénoncer ceux qui sont responsables de violations des droits de l'homme.

Des **médiateurs** peuvent jouer un rôle en enquêtant sur les violations des droits de l'homme, en intervenant auprès des autorités nationales compétentes, en portant les affaires devant une juridiction répressive et en suivant les affaires tout au long de la procédure pénale pour vérifier qu'elles sont traitées conformément aux normes internationales d'un procès équitable.

Les médiateurs devraient être des personnes dont la compétence, l'indépendance et l'impartialité sont reconnues. Ils devraient avoir un mandat exprès ainsi que l'autorité et les moyens nécessaires pour enquêter sur toutes les violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales définies dans les normes internationales, soit à leur propre initiative, soit en se fondant sur des plaintes. Ils devraient pouvoir agir de façon appropriée pour exiger la réparation ou l'annulation de la violation, c'est-à-dire intervenir auprès des autorités nationales compétentes et, s'il y a lieu, fournir des renseignements à des organismes internationaux tels que le CICR. Tous les médiateurs devraient ainsi être autorisés à porter les affaires devant les instances judiciaires compétentes et à les suivre tout au long de la procédure pénale pour vérifier qu'elles sont traitées équitablement et conformément aux normes internationales.

Les médiateurs devraient publier régulièrement des rapports sur leurs enquêtes, leurs recommandations et les suites données par les autorités ou parties. Le médiateur pourrait être chargé d'exécuter un programme d'enseignement des droits de l'homme pour faire connaître aux citoyens leurs droits ainsi que la manière d'obtenir réparation des violations de ces droits.

Des médiateurs, de préférence des ressortissants du pays intéressé, pourraient aussi être désignés pendant la période de transition pour travailler en parallèle avec l'opération de maintien de la paix. Toutes les parties au conflit devraient pouvoir désigner leur propre médiateur et l'opération de l'ONU devrait faciliter la publication et la diffusion des rapports des médiateurs dans le pays.

Les **commissions nationales des droits de l'homme** peuvent jouer utilement un rôle qui consisterait à compléter et à renforcer, au niveau national, les moyens d'enquêter sur les droits de l'homme et de recevoir les plaintes. Leur indépendance et leur impartialité doivent être garanties et elles devraient être composées de personnes indépendantes, nationales ou internationalement renommées et ayant l'expérience de la législation et de la défense des droits de l'homme. Les Principes de l'ONU concernant le statut des institutions nationales devraient constituer les recommandations de base minimales pour la création d'institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme¹⁰⁷.

Des relations provisoires avec les **cours de justice ou tribunaux internationaux**, y compris ceux établis éventuellement par l'ONU, pourraient aussi être instituées¹⁰⁸. Elles assureraient l'objectivité et donneraient confiance en attendant que les institutions nationales soient réorganisées et redeviennent des garants impartiaux de la légalité.

10. Enseignement des droits de l'homme et services consultatifs

Les composantes droits de l'homme des opérations de maintien de la paix devraient aussi avoir des activités de promotion, notamment exécuter un programme ambitieux d'information et d'enseignement sur

les droits de l'homme. Ce programme devrait comprendre la formation des juges, procureurs, officiers des forces de police et de sécurité, directeurs de prison et autres fonctionnaires de l'Etat, ainsi que des avocats.

Des spécialistes indépendants appartenant à la composante droits de l'homme devraient être chargés de prêter aide et assistance pour la rédaction d'amendements à la constitution et aux lois. Ils devraient donner des conseils sur l'incorporation de garanties des droits de l'homme dans la nouvelle législation en utilisant les normes de l'ONU en matière de droits de l'homme, de prévention du crime et de justice pénale. La composante droits de l'homme devrait aussi encourager, renforcer et protéger activement les organisations non gouvernementales nationales des droits de l'homme, notamment apporter la sécurité et un soutien matériel aux groupes nationaux indépendants dans leurs activités de promotion et de défense des droits de l'homme.

Cela dit, cette activité de promotion ne devrait pas se substituer à l'observation de la situation réelle en matière de droits de l'homme par la composante internationale elle-même.

11. Protection des réfugiés, des personnes déplacées à l'intérieur du territoire et des rapatriés

Le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés devrait être chargé de veiller au retour et à la réinstallation des réfugiés. Toute opération de l'ONU dans un pays où le retour de réfugiés aura probablement lieu, devra expressément et pleinement jouer un rôle de protection dans le pays. Cela dit, il y a lieu de souligner que le système international de protection des réfugiés ne peut être efficace que si tous les Etats respectent leurs obligations envers ceux qui demandent protection. Les Etats doivent s'en tenir au principe de non-refoulement et s'abstenir de renvoyer de force des réfugiés vers des pays où ceux-ci courraient le risque de violations des droits de l'homme. Dans le contexte des activités de pacification et de maintien de la paix, il est essentiel que tous les Etats respectent les principes fondamentaux de la protection des réfugiés et appliquent les garanties nécessaires pour assurer que le rapatriement est vraiment volontaire et n'est effectué qu'en présence et sous la direction d'agents internationaux. Ceux qui ne souhaitent pas rentrer devraient obtenir que leurs revendications soient examinées conformément au Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié. Les Etats qui adoptent des stratégies contraires à ces principes, non seulement contrecarrent les efforts de pacification et de maintien de la paix de la communauté internationale, mais aussi violent les principes des droits fondamentaux de l'homme et le droit international qui régit l'asile.

12. Considérations de sexe

Les observateurs droits de l'homme et de police doivent, dans leurs activités, se préoccuper des considérations de sexe lorsqu'ils préparent leur mission et mènent leurs enquêtes et devraient notamment consulter les groupements féminins avant et pendant leur mission, veiller à ce que les prisons et lieux de détention de femmes soient connus et inspectés et veiller à ce que les victimes de viol et autres sévices puissent rencontrer, dans des locaux appropriés et confidentiellement, des enquêteurs ayant reçu une formation spéciale et possédant une expérience dans ce domaine. En outre, le personnel de l'ONU doit connaître les normes internationales particulières relatives à la détention des femmes, notamment celles qui sont contenues dans l'Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus et la Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes¹⁰⁹.

Le personnel de l'ONU, civil et militaire, déployé dans un pays et appartenant à une mission de l'ONU devrait recevoir, dans le cadre de sa formation, des informations sur les traditions culturelles locales et leurs incidences sur les femmes afin qu'il puisse, d'une part, traiter de manière appropriée les cas de violation de leurs droits et, d'autre part, se comporter (tant en service qu'en dehors du service) d'une manière qui ne contribue pas à aggraver les violations des droits des femmes et des jeunes filles commises dans le pays hôte.

13. Respect des droits de l'homme et des normes du droit humanitaire par les forces internationales de maintien de la paix

Les forces internationales de maintien de la paix doivent respecter les normes les plus élevées des droits de l'homme et du droit international humanitaire, particulièrement lorsqu'elles ont un pouvoir de coercition. A court terme, le Secrétaire général de l'ONU devrait publier un communiqué, et l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité adopter une résolution affirmant sans ambiguïté que les forces intervenant sous l'autorité de l'ONU sont liées par les normes internationales des droits de l'homme et du droit humanitaire. Dans des rapports officiels, le Secrétaire général devrait indiquer comment ces normes sont respectées. Par la suite, l'ONU devrait examiner les moyens de se lier formellement elle-même par des normes juridiques appropriées, notamment en adhérant peut-être aux Conventions de Genève et à leurs Protocoles, ainsi qu'aux traités internationaux sur les droits de l'homme.

Lorsque des forces de maintien de la paix ou des observateurs de police exercent des fonctions de police telles que maîtrise des émeutes, dispersion des attroupements, fouilles, saisies, arrestations, mises en détention et interrogatoires, ils devraient obéir aux principes internationaux applicables au maintien de l'ordre, à l'emploi de la force et des armes et au traitement des détenus (voir ci-après la liste des principes fondamentaux). En cas de besoin, les forces de l'ONU devraient être prêtes à utiliser des moyens de dispersion qui ne soient pas mortels et ne pas se servir de leur puissance de feu de manière inconsidérée et disproportionnée.

Des spécialistes ou conseillers ONU en matière de droits de l'homme devraient être attachés aux opérations de maintien de la paix qui sont autorisées à employer la force. Ces conseillers devraient être chargés d'entendre les plaintes et d'enquêter sur les allégations concernant un comportement inacceptable des forces de maintien de la paix. Il devrait y avoir une procédure transparente et ouverte à tous selon laquelle des personnes pourraient porter plainte, pour des violations commises par des troupes de l'ONU - et obtenir réparation. Les enquêtes doivent être menées avec diligence, les résultats rendus publics et des sanctions appropriées, disciplinaires ou autres, prises contre ceux qui ont transgressé les normes. Des rapporteurs spéciaux et autres organes d'enquête de l'ONU, désignés par la Commission des droits de l'homme, pourraient aussi être chargés de recevoir les plaintes et d'enquêter sur les faits allégués à l'encontre des forces de l'ONU.

14. Poursuites pour crimes de guerre et agressions contre le personnel international de maintien de la paix

Les menaces et agressions dont le personnel international de maintien de la paix et les civils qui collaborent avec lui sont les cibles devraient faire l'objet d'enquêtes menées par les autorités nationales du pays hôte en vertu de l'accord sur le statut des forces conclu entre l'ONU et ces autorités. Lorsque le Conseil de sécurité, s'appuyant sur le Chapitre VII de la Charte, donne pour mandat à l'ONU d'utiliser la force et d'assurer le maintien de l'ordre, et qu'il n'existe pas d'institutions nationales suffisantes pour mener ces enquêtes et ces poursuites, toute action menée par l'ONU doit l'être en conformité avec le droit international.

Les mesures de répression et les peines doivent être prononcées par un tribunal impartial ou une cour internationale. La création d'une institution, qui deviendrait permanente, pour la répression des crimes internationaux devrait être encouragée. Toutes les normes et garanties internationales d'un jugement équitable et du respect des formes régulières doivent être explicités dans les statuts d'un tribunal international.

15. Promotion et protection des droits de l'homme durant la période postérieure au règlement du conflit

L'ONU devrait faire en sorte que l'action internationale de contrôle et d'aide en matière de droits de l'homme se poursuive efficacement après que les élections ou autres mesures politiques convenues sont

achevées et jusqu'à ce que le gouvernement en question ait manifestement la capacité et la volonté d'appliquer efficacement les garanties internationales des droits de l'homme sans le concours de la communauté internationale.

L'engagement à long terme en faveur des droits de l'homme doit être pris au moment de la conclusion de l'accord. Bien avant la fin de la mission, il faudrait examiner si la composante droits de l'homme devrait rester et quelles autres mesures pourraient être nécessaires pour assurer une parfaite transition vers l'Etat de droit. Les tâches à accomplir dans ce contexte pourraient comprendre les suivantes : renforcement du système judiciaire, enseignement des droits de l'homme aux responsables du maintien de l'ordre, programmes généraux d'enseignement des droits de l'homme, soutien des organisations nationales non gouvernementales des droits de l'homme et installation de bureaux "provisaires ou intégrés" chargés de coordonner les activités de l'ensemble du système des Nations Unies concernant des questions telles que les droits de l'homme, le développement, le retour des réfugiés, la santé, l'alimentation et la coordination de l'information après le retrait des troupes de maintien de la paix¹¹⁰.

Les observateurs droits de l'homme qui resteraient dans le pays seraient toujours tenus de publier régulièrement des rapports et il faudrait leur demander de collaborer étroitement avec d'autres organes de l'ONU compétents et avec le Centre pour les droits de l'homme de l'Office des Nations Unies.

La Commission des droits de l'homme devrait examiner très à fond quel serait son rôle pendant la période postérieure au règlement du conflit et les mesures qu'elle prendrait ou recommanderait devraient être intégrées aux derniers stades de l'opération de maintien de la paix et coordonnées avec eux. Durant cette phase, les activités de services consultatifs peuvent être particulièrement importants mais elles ne devraient jamais se substituer à la poursuite d'activités d'observation, d'enquête et autres mesures de protection. Ces activités d'assistance et d'observation devraient être convenues et préparées en temps voulu en vue d'assurer une transition sans heurts au moment du retrait de l'opération de maintien de la paix.

Il pourrait être judicieux que la Commission des droits de l'homme désigne elle-même un spécialiste rapporteur qu'elle chargerait de la tâche complémentaire de suivre la mise en oeuvre des recommandations faites aux parties par l'opération de maintien de la paix. Le mandat et le rôle de ces spécialistes devraient être clairs et devraient avoir trait aux besoins réels et ne pas être seulement le moyen commode de se donner bonne conscience en matière de promotion et de défense des droits de l'homme. Si un spécialiste est désigné pendant la durée de la mission de maintien de la paix, il faut particulièrement penser à l'intégrer à la mission et à coordonner son rôle avec celui de la composante droits de l'homme et avec d'autres aspects de l'opération de maintien de la paix. Autant que de besoin, il faudrait qu'il y ait sur place une présence pour poursuivre le travail d'observation, d'enquête et de communication commencé par la composante droits de l'homme dans le cadre de la mission de maintien de la paix.

Si les recommandations des composantes internationales droits de l'homme restent sans effet, les organes des Nations Unies - la Commission des droits de l'homme, l'Assemblée générale et le Conseil de Sécurité - ainsi que les Etats Membres individuellement, doivent maintenir la pression pour obtenir leur pleine exécution.

Liste des normes internationales en matière de droits de l'homme et de justice pénale qui doivent être garanties et incorporées aux accords de paix

De l'avis d'Amnesty International, la reconnaissance et le respect des principaux traités internationaux des droits de l'homme¹¹¹, mais aussi des autres normes dont la liste suit doivent être garantis par toutes les parties à un conflit, par les forces de sécurité en voie d'organisation ou de réorganisation, établies en vertu des règlements de paix, ainsi que par le personnel international de maintien de la paix qui intervient dans l'exécution de ces règlements.

Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, et Dispositions visant à assurer

L'application effective de l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus (adoptés par le Conseil économique et social dans ses résolutions 663 (XXIV) et 1984/74 respectivement)

Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement (adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 43/1973)

Code de conduite pour les responsables de l'application des lois, et Principes directeurs en vue d'une application efficace du Code de conduite pour les responsables de l'application des lois (adoptés par l'Assemblée générale dans sa résolution 34/169 et par le Conseil économique et social dans sa résolution 1989/61 respectivement)

Principes de base sur le recours à la force et à l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois (adoptés par le Huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, 1990)

Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature et Règles pour l'application effective des principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature (adoptés par le Huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, 1990, et par le Conseil économique et social dans sa résolution 1989/60 respectivement)

Principes de base relatifs au rôle du barreau (adoptés par le Huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, 1990)

Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet (adoptés par le Huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, 1990)

Principes relatifs à la prévention efficace des exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires et aux moyens d'enquêter efficacement sur ces exécutions (adoptés par le Conseil économique et social dans sa résolution 1989/65) et **Manuel de l'ONU sur ces principes**

Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 47/135 en 1992)

Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 47/133 en 1992)

Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes (adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 48/104 en 1993)

Conclusion

Il y aura bientôt plus de 100 000 agents de l'ONU dans des opérations de maintien de la paix dans le monde. De l'avis d'Amnesty International, le présent document le montre, ces vastes opérations complexes et coûteuses doivent impérativement se préoccuper de la promotion et de la défense des droits de l'homme. Amnesty International estime aussi essentiel que les agents de l'ONU, qui exercent souvent des fonctions de police, respectent eux-mêmes les normes en matière de droits de l'homme et soient tenus de rendre compte de leurs actes. Pour se conformer à ces exigences, l'ONU et ses Etats Membres doivent de toute urgence élaborer et dispenser une formation spéciale dans ce domaine à tout le personnel intervenant dans le maintien de la paix.

Jusqu'à présent, l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité ont encouragé le Secrétaire général à établir son *Agenda pour la paix*. Cela dit, on n'a accordé que peu d'attention à la dimension droits de l'homme du maintien de la paix et il n'y a guère d'indications que l'enjeu de la formation aux principes relatifs aux droits de l'homme et à la justice pénale ait été pris au sérieux par les Etats Membres ou par l'ONU¹¹².

Les recommandations contenues dans le présent document ont pour objet de nourrir la discussion sur l'avenir de Maintien de la paix et ONU. Il y a danger que les droits de l'homme soient perdus de vue entre les rudes certitudes de l'intervention militaire et le flou artistique de l'action humanitaire. Depuis trop longtemps déjà il y a dichotomie entre le domaine des droits de l'homme et le champ du maintien de la

paix. Les enjeux sont graves et urgents. Les liens entre droits de l'homme et maintien de la paix sont maintenant clairement perçus. L'ONU doit agir si elle veut faire en sorte que ses opérations remplissent les espoirs qu'elles ont fait naître et ne gaspillent pas le bien le plus précieux de l'ONU, sa crédibilité.

NOTES

1 ONU, Département de l'information, *Background Note: United Nations Peace-Keeping Operations*, octobre 1993.

2 *Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix* (ONU, document A/47/277-S/24111, 17 juin 1992). Ce document a été établi à la demande de la Réunion au Sommet du Conseil de sécurité du 31 janvier 1992, première réunion du Conseil tenue au niveau des chefs d'Etat et de Gouvernement. Dans *Agenda pour la paix*, le Secrétaire général, M. Boutros-Ghali, a formulé les observations suivantes : "Les opérations de maintien de la paix nécessitent de plus en plus que le personnel civil - spécialistes politiques, observateurs ayant pour fonction de veiller au respect des droits de l'homme, personnel chargé des élections, spécialistes des réfugiés et de l'aide humanitaire et policiers - joue un rôle aussi central que le personnel militaire... Pour être vraiment efficaces, les opérations de rétablissement et de maintien de la paix doivent également définir et étayer des structures propres à consolider la paix ainsi qu'à susciter confiance et tranquillité dans la population. En application d'accords sur la cessation de troubles civils, il peut s'agir notamment ... de soutenir les efforts de protection des droits de l'homme, de réformer ou de renforcer les institutions gouvernementales et de promouvoir des processus, formels ou informels, de participation politique. L'intervention du système des Nations Unies dans ce domaine se justifie dans la mesure où l'on s'accorde à reconnaître que la paix sociale est aussi importante que la paix stratégique ou politique... La démocratie parmi les nations est étroitement liée au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales que prévoit la Charte [des Nations Unies]. Elle suppose aussi que l'Etat comprenne mieux les droits des minorités et les respecte davantage, de même que les besoins des groupes plus vulnérables de la société ... La question n'est pas seulement politique. La stabilité sociale qu'appelle une croissance productive se nourrit de la libre expression, par le peuple, de sa volonté. C'est pourquoi l'ONU devrait orienter son action sur le "terrain", c'est-à-dire sur les lieux où les décisions économiques, sociales et politiques prennent effet.

La Déclaration et le Programme d'action de Vienne, adoptés le 25 juin 1993 (ONU, document A/CONF.157/23) comportaient les recommandations suivantes :

"96. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme recommande que l'Organisation des Nations Unies joue un rôle plus actif pour ce qui est de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et d'assurer le plein respect du droit international humanitaire dans toutes les situations de conflit armé, conformément aux objectifs et principes de la Charte des Nations Unies.

97. Reconnaissant l'importance d'une composante droits de l'homme dans certains arrangements concernant les opérations de maintien de la paix de l'ONU, la Conférence mondiale recommande que le Secrétaire général tienne compte de l'expérience et des capacités en matière de présentation de rapports du Centre pour les droits de l'homme et des mécanismes de protection de ces droits, en conformité avec la Charte des Nations Unies."

3 Les définitions et la terminologie employées ici s'inspirent essentiellement de la typologie proposée par Marrack Goulding, ancien Secrétaire général adjoint au maintien de la paix et maintenant Secrétaire général adjoint aux affaires politiques. Voir "*The Evolution of United Nations Peace-keeping*", 69 *International Affairs* (juillet 1993) p. 451 à 464.

4 Il s'agit respectivement : de l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST) qui a été appelé à superviser les accords d'armistice de 1949, après l'appel lancé par le Conseil de sécurité pour que cesse la guerre arabo-israélienne, et qui compte aujourd'hui 224 observateurs ; et du Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan, qui surveille les

cessez-le-feu intervenus après les hostilités entre l'Inde et le Pakistan au sujet du Jammu et du Cachemire en 1965 et en 1971 et qui compte en ce moment 38 observateurs.

5 Ce sont respectivement : la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre, instituée pour empêcher la violence entre les communautés chypriote-grecque et chypriote-turque à Chypre et comptant aujourd'hui 1 518 personnes ; la Force des Nations Unies chargée d'observer le dégageement (FNUOD), créée pour maintenir le cessez-le-feu entre la Syrie et Israël et pour superviser les accords sur les zones de séparation, et comptant aujourd'hui 1 120 personnes ; la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL) chargée d'aider le Gouvernement libanais à rétablir son autorité sur la partie sud du Liban, et comptant à présent 5 857 personnes, qui est essentiellement réduite à l'inaction depuis 1982 par suite du maintien de la "zone de sécurité" israélienne ; et l'opération de la FORPRONU en Croatie, créée en mars 1992 à titre d'arrangement intérimaire devant créer les conditions de paix et de sécurité requises pour la négociation d'un règlement d'ensemble du conflit dans l'ex-Yougoslavie. Le mandat de la FORPRONU en Croatie a été progressivement élargi de manière à englober la démilitarisation, la vérification et la protection de trois "zones de protection des Nations Unies" en Croatie ; la Force compte actuellement 14 000 personnes en Croatie. Les troupes de la FORPRONU déployées en Bosnie-Herzégovine et dans l'ex-République yougoslave de Macédoine relèvent de mandats différents qui n'entrent pas dans la catégorie du "maintien de la paix traditionnel" (voir ci-après notes 57 et 14).

6 Pour un exposé des difficultés considérables que la FINUL rencontre depuis 1978 pour exercer cet aspect de sa mission, voir notamment *The Blue Helmets: A Review of United Nations Peace-Keeping*, ONU, 2e édition 1990, p. 111 à 152.

7 *Ibid.* p. 279 à 311.

8 **Le problème des personnes disparues à Chypre (des Chypriotes turcs qui auraient été faits prisonniers par les autorités chypriotes grecques en 1962-63 et des Chypriotes grecs qui auraient été enlevés par des membres des forces armées turques durant le conflit de 1974) a également été examiné par le Comité des personnes disparues à Chypre, institué par le Secrétaire général des Nations Unies en 1981. Les travaux de ce Comité sont strictement confidentiels et Amnesty International ignore s'il a été en mesure de résoudre des cas. Amnesty International a demandé aux deux parties au conflit chypriote ainsi qu'à l'ONU de veiller à ce que le problème non résolu des "disparitions" ne soit pas passé sous silence lors des entretiens en cours ou dans tout cadre proposé pour résoudre le conflit.**

9 **L'accord, qui chargeait l'ONU de superviser un référendum sur l'indépendance, a échoué par suite d'un litige sur les critères à retenir pour l'inscription sur les listes électorales. Une fois que les parties se seront entendues sur les termes du référendum, l'opération s'apparentera davantage à celles qui consistent à superviser un règlement global (voir ci-après) et la force autorisée pour la mise en oeuvre de l'opération quintuplera.**

10 **Le Conseil de sécurité a imposé des sanctions contre l'UNITA par sa résolution 864 (1993) qui est entrée en vigueur à la fin de septembre 1993. C'était la première fois que le Conseil prenait une telle mesure à l'encontre d'un groupe et non d'un gouvernement. Quand les sanctions ont eu de l'effet et que les efforts du Représentant spécial ont commencé à donner quelques résultats sur le plan politique avec le rétablissement des Accords de Bicesse, le Secrétaire général a recommandé de prévoir d'abord un léger renforcement des effectifs de l'UNAVEM II, tout en faisant des plans en vue de pouvoir ultérieurement les rééquiper d'urgence au niveau initial, dans un rapport soumis au Conseil de sécurité fin octobre : "Dans le climat d'optimisme et d'espoir mesurés qui règne actuellement, je pense que l'ONU doit être prête à intervenir rapidement et résolument pour consolider les progrès qui pourraient être accomplis dans les jours à venir." (ONU, document S/26644 du 27 octobre 1993).**

11 Une définition générale et une étude de la notion d'"imposition de la paix" sont données

dans la note 12 et à plusieurs endroits du présent document. L'article 8 de l'Accord de Cotonou stipule que l'ECOMOG exercera son droit de légitime défense en cas d'attaque physique". Il porte également création d'une Commission des violations composée de membres des factions du Libéria et présidée par un membre de la Mission des Nations Unies au Libéria qui est habilitée à connaître des violations alléguées du cessez-le-feu et à ouvrir une enquête à ce sujet. Au cas où la partie ayant commis la violation ne prend pas les mesures correctives recommandées sous la supervision des observateurs de l'ONU, "l'ECOMOG en sera informée et usera de ses pouvoirs d'imposition de la paix à l'encontre du violateur." Le texte complet de l'Accord de Cotonou figure dans le document de l'ONU sous la cote S/26272, du 9 août 1993.

12 Goulding (*op. cit.*) cite la MONUIK comme exemple d'opération de maintien de la paix après une opération d'imposition de la paix. Même si ces opérations de suivi se font généralement en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies et ne requièrent donc pas le consentement des parties, on s'accorde à penser sagement qu'elles ne peuvent réussir qu'avec le consentement des intéressés. Le Chapitre VII régit l'application des sanctions et prévoit que le Conseil de sécurité peut autoriser l'emploi de la force armée pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales dans les situations où d'autres mesures n'ont pas abouti. On appelle parfois aujourd'hui "imposition de la paix" le recours à la force militaire en application du Chapitre VII.

13 Dans *Agenda pour la paix* (*op. cit.*), le Secrétaire général écrit : "Dans les différends entre Etats, si les deux parties y consentent et si le Conseil de sécurité conclut que le risque d'hostilités entre pays voisins peut être écarté par le déploiement préventif d'une présence des Nations Unies sur le territoire de chaque Etat, je recommande qu'une telle mesure soit adoptée." (par. 31). Toutefois, même quand le risque de conflit est strictement interne, le déploiement préventif demeure une option. "En cas de crise sur le plan national, lorsque le gouvernement le demande ou lorsque toutes les parties y consentent, le déploiement préventif peut aider de diverses manières à soulager les souffrances et à limiter ou contenir la violence. Une assistance humanitaire consentie de façon impartiale peut revêtir la plus grande importance ; un appui au maintien de la sécurité apporté par du personnel militaire, policier ou civil peut sauver des vies et contribuer à l'instauration d'un climat de sécurité propice à la tenue de négociations." (par. 29).

14 A l'origine, le Conseil de sécurité avait demandé à la FORPRONU d'assurer la présence dans l'ex-République yougoslave de Macédoine d'environ 700 soldats d'infanterie, 35 observateurs militaires et 26 policiers (résolution 795 (1992) de décembre 1992). En juin 1993, les Etats-Unis sont venus grossir cette force d'environ 300 soldats de leurs troupes, envoyés pour renforcer la présence de la FORPRONU (voir la résolution 842 (1993) du Conseil de sécurité).

15 Voir *The Blue Helmets* (*op. cit.*), p. 341 à 388, pour une description du plan originel de règlement en Namibie approuvé par le Conseil de sécurité dans sa résolution 435 (1978) ainsi que de la création ultérieure et du mandat du Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition en Namibie (GANUPT). Les représentants de l'ONU considèrent généralement ce plan comme le premier règlement global, impliquant la participation d'un grand nombre de membres du personnel civil et militaire des Nations Unies pour s'acquitter de toute une gamme de tâches transitoires, notamment établir les conditions politiques permettant des élections libres et régulières et assurer l'annulation des lois discriminatoires, la proclamation d'une amnistie et la libération des prisonniers et des détenus ainsi que le retour des réfugiés. Pour une évaluation générale par les responsables de l'ONU de cet avènement de l'ère des règlements globaux dans les opérations de maintien de la paix par l'ONU, voir *The Singapore Symposium: The Changing Role of the United Nations in Conflict Resolution and Peace-Keeping, 13-15 March 1991*, ONU, document DPI/1141, septembre 1991.

16 L'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC), instituée en mars 1992, se composait de 9 354 personnes (civils et militaires) en octobre 1993. Ces personnels, dont le retrait a commencé en septembre 1993, avaient tous quitté le pays à la fin de l'année. La Mission d'observation des Nations Unies en El Salvador (ONUSAL), créée en juillet 1991, se compose actuellement d'un effectif, maintenant essentiellement civil, de 363 personnes, dont celui de la division des droits de l'homme, entièrement civil. Le personnel civil de l'ONUSAL devrait être étoffé en 1994 avec l'envoi d'observateurs chargés de surveiller les élections de mars 1994. L'Opération des Nations Unies au Mozambique (ONUMOZ) a été engagée en décembre 1992 ; ses effectifs sont actuellement de 6 517 personnes. Jusqu'ici, il s'agit surtout de personnel militaire mais l'opération devrait comporter une part importante d'actions de rapatriement de réfugiés et d'assistance humanitaire, et devrait aussi aboutir à des élections, avec l'envoi de personnel des Nations Unies comme observateurs. L'UNAVEM II est la deuxième Mission de vérification des Nations Unies en Angola, instituée en juin 1991. Au plus fort de son action, les effectifs ont compté plus d'un millier de personnes, jusqu'à l'observation des élections de septembre 1992. Le Conseil de sécurité a autorisé l'établissement de la Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR) par sa résolution 872 (1993) du 5 octobre 1993. On prévoit que ses effectifs civils et militaires totaliseront plus de 2 500 personnes.

17 L'opération menée au Sahara occidental est assez différente puisque le rôle de la MINURSO est de préparer et de surveiller l'organisation d'un référendum sur le statut du territoire.

18 Document ONU A/47/912-S/25521, 5 avril 1993, par. 41.

19 Voir *Accords sur le règlement politique global du conflit au Cambodge, Paris, 23 octobre 1991*, publié par le Département de l'information publique de l'ONU dans le document DPI/1180, janvier 1992.

20 *Ibid.* Voir l'annexe 1 de l'Accord de Paris (mandat de l'APRONUC), qui autorise l'APRONUC à réaffecter et à révoquer les membres incriminés du personnel administratif (section B, par. 4b), ou à prendre d'autres "dispositions correctives" lorsque les actions administratives sont "incompatibles avec les objectifs du règlement global ou nuisent à leur réalisation" (section B, par. 6). L'annexe prévoit également des "mesures correctives" dans les cas concernant les droits de l'homme (section E).

21 La directive 93/1 émise par le Représentant spécial du Secrétaire général. La directive a été élaborée conformément aux compétences conférées à l'APRONUC en vertu des articles 6 et 16 de l'Accord sur le règlement politique global du conflit au Cambodge, et des sections B et E de l'annexe I, concernant la vérification ou le contrôle directs par l'APRONUC du maintien de l'ordre, de l'application de la loi, des procédures judiciaires et de la défense des droits de l'homme. La directive 93/2 autorise l'APRONUC à garder les suspects en détention jusqu'à ce qu'un tribunal compétent soit disponible.

22 Alvaro de Soto, médiateur de l'ONU pour le processus de paix en El Salvador, affirme : «... les principes établis par la réforme constitutionnelle ont été étoffés de façon à ce que la partie de l'Accord de paix de Chapultepec consacrée à la police civile nationale soit l'une des plus détaillées ; en plus de la question de la nouvelle police, elle aborde en effet celle de la nouvelle Académie nationale de sûreté et de la nouvelle doctrine pour la police. Suivant cette doctrine, la police doit être placée au service de la communauté et y être intégrée, elle doit être peu armée, garantir la sécurité et la défense des droits des citoyens et ne pas les terroriser. L'armée ne peut être utilisée qu'à des fins de sécurité publique dans des circonstances extraordinaires, si la police est débordée par exemple, et elle doit se soumettre au contrôle du pouvoir législatif, comme le spécifie la Constitution». Alvaro de Soto et Graciana del Castillo, "An Integrated International Approach to Human Security - El Salvador: A Case Study", texte ronéotypé, avril 1993.

En mai 1993, plusieurs unités de sécurité accusées d'avoir commis par le passé des violations systématiques des droits de l'homme avaient déjà été démantelées ; il s'agissait notamment du bataillon Atlacatl, des patrouilles de défense civiles, de la police des finances et de la garde nationale. Quant à la police nationale, elle devait être progressivement démantelée en attendant que la nouvelle police civile

nationale se mette en place. Cependant, le Gouvernement salvadorien a été critiqué pour avoir incorporé dans la police nationale des membres des forces de sécurité démantelées et des soldats démobilisés, au lieu de prendre des mesures en vue de leur dispersion. (Voir Amnesty International, *El Salvador/Une paix sans justice**, (AI Index : AMR 29/12/93, juin 1993).

23 L'Accord de New York de janvier 1992, dernier d'une série de conventions composant le règlement de paix global pour El Salvador, comprend la disposition suivante : "Les parties reconnaissent le besoin d'enquêter sur tous les cas d'impunité des officiers des forces armées et d'y mettre un terme, plus particulièrement lorsque le respect des droits de l'homme est en péril. Dans ce but, les parties transmettent la question à la Commission de la vérité pour qu'elle l'examine et la résolve, en vertu du principe également reconnu par les parties selon lequel les tribunaux doivent prendre des mesures exemplaires et prescrire les sanctions prévues par la loi à l'encontre des auteurs d'actes de cette nature, quels qu'ils soient." **Accords de El Salvador: le chemin vers la paix**, publié par le Département de l'information publique de l'ONU dans le document DPI/1208, mai 1992, traduction non officielle.

24 Amnesty International a émis ses propres recommandations à l'intention de la Commission de la vérité au sujet de ses compétences, de ses fonctions et de sa méthodologie. (Voir *El Salvador: Observations and recommendations regarding the Commission of Truth*, (AI Index : AMR 29/06/92, juin 1992).

Amnesty International a également transmis à la Commission des informations relatives aux centaines de cas de meurtre, de torture et de "disparition" examinés pendant la période en question.

25 Le rapport de la Commission a confirmé ce que de nombreuses organisations salvadoriennes et internationales avaient dénoncé tout au long de la guerre civile, à savoir que les forces armées, les forces de sécurité et les groupes paramilitaires étaient responsables de massacres, de meurtres, de torture et de "disparitions" en masse, que de nombreux meurtres avaient été précédés de torture, de "disparition" ou de viol, que les "escadrons de la mort", liés aux structures étatiques, étaient devenus "un instrument de terreur responsable de l'élimination physique systématique des opposants au régime", et que le système judiciaire était largement responsable de l'impunité dans laquelle ces abus avaient été commis. L'armée, les forces de sécurité et les "escadrons de la mort" qui en dépendent seraient responsables de 95 % des abus signalés à la Commission, mais plusieurs meurtres et enlèvements ont été imputés au FMLN.

Les recommandations de la Commission de la vérité se divisent en quatre catégories : possibilité de recours contre les conclusions de la Commission dans des cas spécifiques, éradication des causes structurelles directes des incidents en question, application de réformes institutionnelles pour éviter que de tels événements ne se reproduisent, et adoption de mesures en vue de la réconciliation nationale. Plus spécifiquement, les recommandations prévoient : la révocation de tous les militaires et magistrats mentionnés dans le rapport, qui se verront interdire l'accès à des fonctions publiques pour une période de 10 ans, tout comme les membres du FMLN reconnus coupables d'abus, la création d'un fonds de compensation pour les victimes de violations des droits de l'homme, l'ouverture à court terme d'une enquête sur les "escadrons de la mort" même dans les cas individuels, car la Commission estime que ces groupes constituent toujours une menace pour la société, l'adoption de réformes judiciaires approfondies, la création d'une commission législative spéciale chargée de s'assurer que les forces armées remplissent leur nouvelle mission et restent sous contrôle civil, l'abrogation de réglementations militaires obligeant les subalternes à obéir aux ordres de leurs supérieurs même en violation des normes internationales relatives aux droits de l'homme, et l'application des recommandations émises par la division des droits de l'homme de l'ONUSAL, dont un certain nombre de réformes institutionnelles. Le rapport de la Commission de la vérité, intitulé *De la locura a la esperanza* ("De la folie à l'espoir"), a été publié en annexe du document ONU S/25500, mars 1993.

26 En fait, la principale réaction officielle à la publication du rapport a été la promulgation, quelques jours plus tard, d'une loi d'amnistie générale permettant aux auteurs de massacres, de meurtres, de torture et de

“disparitions” d’éviter d’être poursuivis en justice. Le Secrétaire général des Nations Unies a exprimé sa préoccupation à cet égard car la promulgation de cette loi est liée au rapport de la Commission de la vérité qui faisait, et fait encore partie intégrante des Accords de paix en El Salvador. (Communiqué de presse de l’ONU SG/SM 4950, 24 mars 1993.) Amnesty International a demandé au Gouvernement salvadorien de prendre un certain nombre de mesures en réaction au rapport de la Commission de la vérité, conformément à ses engagements contractés aux termes des accords de paix. Elle a notamment recommandé l’abrogation immédiate de la loi d’amnistie, l’ouverture d’enquêtes approfondies sur les violations des droits de l’homme commises par le passé et la poursuite en justice de leurs auteurs, le retrait de tout le personnel militaire et judiciaire mentionné dans le rapport de la Commission de la vérité, le dédommagement des victimes, l’ouverture immédiate d’une enquête approfondie sur les “escadrons de la mort”, un contrôle plus strict de la possession et de l’utilisation d’armes par le personnel militaire et policier actif, la réforme du système judiciaire pour en faire un organe indépendant et impartial capable de mener des enquêtes approfondies et efficaces sur les violations des droits de l’homme et de juger les responsables, la reconnaissance par le Gouvernement de la compétence de la Cour interaméricaine des droits de l’homme, et son adhésion à d’autres instruments internationaux des droits de l’homme, dont El Salvador n’est pas encore partie. Voir *El Salvador/Une paix sans justice*, *op. cit.*

Amnesty International a également demandé aux membres du Conseil de sécurité et aux gouvernements étroitement impliqués dans les négociations de paix de suivre de très près la question du respect des recommandations de la Commission de la vérité, conformément à l’accord de paix. Dans sa résolution 832 (1993) du 27 mai 1993, le Conseil de sécurité a instamment prié le Gouvernement et le FMLN de “respecter et de mettre à exécution pleinement tous les engagements qu’ils ont contractés aux termes des Accords de paix, y compris ... les recommandations de la Commission *ad hoc* chargée de l’épuration des forces armées et de la Commission de la vérité”. Dans son rapport d’octobre 1993 au Conseil de sécurité, concernant la mise en application des recommandations de la Commission de la vérité, le Secrétaire général indiquait que ces recommandations n’avaient que partiellement été mises en oeuvre, et que les plus déterminantes d’entre elles étaient restées lettre morte (document ONU S/26581, 14 octobre 1993). 27 A la suite de l’assassinat à la manière des “escadrons de la mort” de deux dirigeants du FMLN perpétré à la fin octobre 1993, le Secrétaire général a déclaré que ces actes corroboraient les rapports de l’ONUSAL selon lesquels il existe des preuves de l’activité répétée et croissante des groupes paramilitaires et des “escadrons de la mort” en El Salvador. Dans sa déclaration, il réclamait l’ouverture d’enquêtes énergiques sur ces assassinats, qui confirment le besoin d’entreprendre immédiatement une enquête approfondie sur les groupes illégaux ...[et] d’accélérer l’application de certaines autres recommandations de la Commission de la vérité relatives, d’une part, à l’élimination des causes structurelles des atteintes aux droits de l’homme survenues pendant la guerre civile et, d’autre part, à la réforme des institutions sans laquelle on ne saurait éviter que de tels actes ne se reproduisent”. Le Secrétaire général a également indiqué qu’il avait demandé au département des droits de l’homme de l’ONUSAL d’aider le Gouvernement à mener au plus vite une enquête approfondie sur les escadrons de la mort. Il a en outre souligné que “l’ONUSAL n’a pas cessé de se heurter à des difficultés dans l’exécution de la tâche qui lui a été confiée de vérifier que la police civile nationale ne recrute que des individus correspondant à certains critères”, et qu’il faut absolument permettre à l’ONUSAL de s’acquitter sans entraves de sa mission de vérification” (document ONU S/26689, 3 novembre 1993). Le communiqué de presse de l’ONUSAL n° 225, San Salvador, 8 décembre 1993, a annoncé la création du Groupe conjoint. 28 *The Blue Helmets*, *op. cit.*, p. 353.

29 Les autorités sud-africaines y ont cependant incorporé des membres démobilisés d’une unité de police paramilitaire connue sous le nom de *Koevoet* (pied de biche) et responsable de graves violations des droits de l’homme.

30 Document ONU S/21360, 18 juin 1990, par. 59.

31 *Ibid.* par. 70 et 71.

32 *En vertu du programme d'application du référendum, la police civile se basera sur le mandat qui fixera "les conditions dans lesquelles les agents de l'Unité de police civile pourront, dans le cadre de leurs fonctions, procéder à l'arrestation de délinquants, ainsi que la procédure à suivre par la suite". Ibid.* par. 80.

33 Amnesty International demeure préoccupée par le sort des quelque 260 anciens "disparus" Sahraouis libérés en juin 1991, et dont la liberté de mouvement et d'expression est toujours entravée. Le simple fait que ces détenus soient réapparus montre qu'un grand nombre de Sahraouis étaient emprisonnés dans des lieux de détention secrets par les forces de sécurité marocaines depuis leur arrestation entre 1975 et 1988 ; pourtant, aucune enquête n'a été effectuée sur la façon dont ils ont été détenus dans un lieu inconnu, au secret, pendant une période pouvant atteindre 16 ans, sans inculpation ni jugement, et dont on les a privés de l'assistance, de la réhabilitation et de l'indemnisation qui leur étaient dues. Certains d'entre eux auraient à nouveau été arrêtés. Amnesty International estime en outre que des centaines d'autres "disparus", arrêtés entre 1975 et 1988, pourraient toujours être emprisonnés dans des lieux de détention secrets.

34 Voir Amnesty International, *Maroc/Les arrestations, les "disparitions" et les restrictions à la liberté d'expression et de mouvement n'ont pas cessé au Sahara occidental*

(AI Index : MDE 29/03/93, février 1993). En mai 1993, le Secrétaire général annonçait que 30 agents de la police civile seraient dépêchés dans le territoire (voir S/25818, 21 mai 1993 par. 7) ; en janvier, 25 d'entre eux étaient déjà déployés, et en juillet 1993, une partie de la Commission d'identification a également été mise en place.

35 S/25140, 21 janvier 1993, par. 33.

36 Voir Amnesty International, *Angola/Le droit à la vie bafoué* (AI Index : AFR 12/04/93, août 1993).

37 Voir documents ONU S/24892 (3 décembre 1992) et S/26666 (1er novembre 1993), respectivement.

38 Document ONU A/47/969/Corr.1 (27 juillet 1993), annexe VIII.B.

39 La constitution du Libéria, adoptée en 1985 sous le gouvernement du président Samuel Doe, comprend tout une liste de garanties des droits de l'homme, mais la plupart de ces garanties peuvent être assorties de restrictions à tout moment et, en cas d'urgence, elles peuvent toutes être purement et simplement suspendues, y compris celles concernant les droits auxquels on ne peut jamais déroger aux termes des normes internationales relatives aux droits de l'homme.

40 L'Accord spécifie que, dès sa signature, "tous les prisonniers de guerre et détenus seront immédiatement libérés et remis à l'autorité de la Croix-Rouge dans une zone de détention afin d'être transférés aux lieux de cantonnement ou à l'autorité à laquelle ils ressortissent. La présente disposition ne s'applique pas aux criminels de droit commun". Document ONU S/26272, section I, article 10.

41 **Executive Summary - The Carter Camp Massacre: Results of an Investigation by the Panel of Inquiry appointed by the Secretary-General into the massacre near Harbel, Liberia, on the Night of June 5/6, 1993**, New York, 10 septembre 1993, par. 112.

L'incident en question fait référence à l'attaque de deux campements près d'Harbel (Libéria), les 5 et 6 juin ; des soldats armés ont tué et mutilé les cadavres de près de 600 civils déplacés, pour la plupart des femmes, des enfants et des personnes âgées. L'ECOMOG avait chargé les forces armées libériennes (celles qui dépendaient du gouvernement de transition d'Amos Sawyer), d'assurer la sécurité dans la région. La Force d'interposition et les forces armées ont accusé le groupe de Charles Taylor, le Front patriotique national du Libéria (FPNL), du massacre. Taylor a rejeté toute responsabilité et exigé une enquête de l'ONU. Dans une déclaration du 9 juin, le Conseil de sécurité a sévèrement condamné le massacre et prié le Secrétaire général d'ouvrir une enquête.

La Commission d'enquête, composée de trois personnes nommées par le Secrétaire général (S. Amos Wako, Robert Gersony et Mahmoud Kassem), mais qui ne comportait aucun expert médico-légal ou

pathologiste, a conclu que le massacre avait été organisé et exécuté par les forces armées mais que rien ne permettait d'affirmer que le personnel de la Force d'interposition avait eu vent du massacre; elle affirmait toutefois qu'immédiatement après avoir été avertie de l'incident, la Force d'interposition s'était peut-être doutée de ce qui s'était réellement passé et avait estimé que la question n'était pas de son ressort. La Commission a demandé la poursuite de l'enquête, et notamment l'ouverture d'une véritable enquête criminelle afin que les coupables soient jugés. Amnesty International ignore si l'ONU, l'ECOMOG, les forces armées ou le Gouvernement de transition ont entrepris d'autres enquêtes.

42 Il s'agit tout d'abord du Comité conjoint de supervision du cessez-le-feu (CCSC), composé d'un nombre égal de représentants de chacune des parties et de l'ECOMOG et présidé par l'ONU. Après le déploiement de la Mission des Nations Unies au Libéria et de l'ECOMOG, un Comité chargé de la question des violations, de même composition, succédera au CCSC.

43 Document ONU S/26488 (24 septembre 1993), par. 66. Les observateurs militaires de la Mission d'observation des Nations Unies en Ouganda et au Rwanda (MONUOR) sont maintenant sous commandement de la Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR), bien que la MONUOR soit toujours chargée de garantir qu'aucune assistance militaire ne parvienne au Rwanda.

44 La MICIVIH a été créée conjointement par l'ONU et par l'OEA en mars 1993. Conçue à l'origine pour regrouper plus de 300 observateurs internationaux mandatés par les deux organisations, la MICIVIH, au moment de son retrait de Haïti en octobre 1993, n'avait déployé que 240 observateurs. Comme dans le cas d'El Salvador, les observateurs droits de l'homme ont commencé leur travail avant la conclusion d'un accord politique. L'accord signé le 3 juillet 1993 à Governors Island, New York, par le président Aristide et le général Raoul Cedras, commandant des Forces armées haïtiennes, prévoyait le retrait des autorités militaires *de facto*, le retour du président Aristide en Haïti et la reconstitution de son gouvernement. L'une des dispositions de l'Accord de Governors Island concernait l'envoi en Haïti par les Nations Unies d'observateurs militaires et d'observateurs civils de police, chargés de contribuer à la modernisation de l'armée haïtienne et à la création d'une nouvelle force de police. Cette force d'entraînement militaire, la Mission des Nations Unies en Haïti (MINUHA), devait être déployée au début octobre 1993. Ce projet a cependant été abandonné après que le personnel de l'ONU eut été la cible d'incidents violents et de menaces avant la date prévue pour l'arrivée du président Aristide et des responsables de l'entraînement militaire de l'ONU. A la mi-octobre, l'ONU et l'OEA imposaient de nouvelles sanctions économiques à Haïti ; les observateurs droits de l'homme de la MICIVIH étaient rappelés quelques jours plus tard en raison du climat de violence régnant en Haïti et de l'échec de l'Accord de Governors Island. A l'heure où nous écrivons ces lignes, le statut des observateurs de la MICIVIH n'est toujours pas défini ; ils attendent la suite des événements en République dominicaine. Il convient de souligner que la MICIVIH, en tant que mission entièrement civile, a été créée conjointement par l'Assemblée générale des Nations Unies et par l'OEA, tandis que la MINUHA dépend du Conseil de sécurité (résolution 867 du 23 septembre 1993). Même si la MINUHA ne devait pas être déployée, ni en Haïti ni ailleurs, son mandat n'en demeure pas moins valable jusqu'en mars 1994 (S/26864, 11 décembre 1993).

La MONUAS, Mission d'observation des Nations Unies en Afrique du Sud, a été déployée avec l'autorisation du Secrétaire général en septembre 1992 ; dans un premier temps elle comprenait 50 observateurs. Dans l'une de ses publications, l'ONU soulignait que la MONUAS marquait "un nouvel exercice de diplomatie préventive pour les Nations Unies. La mission est dans la droite ligne de la longue tradition d'enquête, de diplomatie préventive et de bons offices de l'ONU. Cependant, en plus d'observer le déroulement des événements et de faire régulièrement rapport au Secrétaire général, la MONUAS soutient activement les efforts locaux visant à résoudre les différends et à promouvoir la réconciliation... Grâce à leur présence en tant que témoins indépendants, les observateurs facilitent la communication entre les différentes parties et interviennent en cas de nécessité, le plus souvent de façon informelle et discrète, en proposant des suggestions et des alternatives." (Département de l'information publique de

l'ONU, *United Nations Focus: South Africa*, DPI/1391, août 1993). Voir également Angela King (chef de la MONUAS) : “L'objectif est de maintenir ouvertes les voies de communication entre les communautés, de diminuer l'intolérance politique et d'instaurer un climat de réconciliation entre Sud-Africains de toutes races et de toutes origines ethniques... Bien que les objectifs de la MONUAS restent inchangés, la gamme de ses activités a été élargie de façon à lui permettre de s'acquitter de son mandat de façon plus efficace en répondant au problème de la violence publique et autres questions qui y sont liées.” *Chronique ONU*, septembre 1993, *traduction non officielle*.

45 Ainsi, l'Assemblée générale a autorisé la mise en place d'une Mission d'observation des Nations Unies en Erythrée. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une mission chargée de vérifier le respect des droits de l'homme comme en Haïti, cette mission a été chargée de vérifier la complète liberté d'organisation, de mouvement, de réunion et d'expression sans intimidation. Elle a notamment eu pour mission d'observer des rassemblements et autres activités liées au référendum. La mission d'observation a établi une relation spéciale avec la Commission référendaire pour que les plaintes concernant des violations des droits de l'homme puissent être examinées, à condition qu'elles soient liées au référendum. Les cas de violations des droits de l'homme n'ayant aucun lien avec le référendum mais s'écartant des tentatives de restauration de la confiance se sont révélés bien plus problématiques.

46 Pendant les années 40 et 50, les Etats-Unis ont réagi au veto de l'URSS au Conseil de sécurité en obtenant l'approbation de l'Assemblée générale pour des missions d'investigation sur l'infiltration communiste en Grèce par les Etats balkaniques voisins ainsi que durant la guerre de Corée. A cette époque, l'Occident dominait l'Assemblée générale. Plus tard, la première opération de maintien de la paix de l'ONU, FUNU I (Force d'urgence des Nations Unies au Moyen-Orient, qui a été chargée, de 1956 à 1967, de superviser le retrait des forces d'invasion britanniques, françaises et israéliennes de Suez) a été mise sur pied à l'issue d'une convocation d'urgence de l'Assemblée générale. La Force de sécurité des Nations Unies en Nouvelle-Guinée occidentale (Irian occidental), l'UNSF, constitue également une exception : elle a été mandatée par l'Assemblée générale pour maintenir la paix et la sécurité à la suite d'un accord conclu entre l'Indonésie et les Pays-Bas. Dans le contexte de la Corée dans les années 50, les Etats-Unis ont réussi à esquiver le Conseil de sécurité avec ce que l'on a appelé la résolution “Unis pour la paix”. Plus récemment, on a tenté de ramener l'attention sur l'Assemblée générale, où les Etats Membres musulmans ont une plus grande influence, pour qu'elle réexamine la question du blocus au Conseil en vue de résoudre la crise en Bosnie-Herzégovine. L'Assemblée générale a émis plus d'une résolution priant le Conseil d'envisager d'exclure la Bosnie-Herzégovine de l'embargo sur les armes imposé à l'ex-Yougoslavie et demandant aux Etats Membres d'aider la Bosnie-Herzégovine à exercer son droit à la légitime défense, conformément à la Charte. Voir la récente résolution A/48/88 adoptée le 20 décembre 1993.

47 Le président Aristide a tout d'abord demandé à l'ONU et à l'OEA de déployer conjointement une mission civile d'observation des droits de l'homme en janvier 1993. Les deux organisations étaient déjà engagées dans la situation en Haïti. En effet, l'ONU avait supervisé les élections qui avaient porté le président Aristide au pouvoir ; pour sa part, l'OEA, quatre mois seulement avant le coup d'Etat de septembre 1991, avait adopté une résolution qui prévoyait la création d'un mécanisme permettant de convoquer le Conseil permanent de l'OEA en cas de coup d'Etat dans un des Etats membres, afin qu'il prenne des mesures visant à contrecarrer les effets du coup d'Etat. Les premiers observateurs qui sont arrivés en Haïti étaient envoyés par l'OEA, qui les avait chargés de rétablir et de renforcer la démocratie constitutionnelle. Cette mission civile a tout d'abord été nommée OEA/DEMOC, et plus tard “Mission civile de l'OEA en Haïti” ; 18 observateurs ont été déployés en septembre 1992. Ce n'est qu'en février 1993 qu'un groupe de 40 observateurs de l'ONU est arrivé en Haïti avec un mandat bien défini en matière de droits de l'homme, et que la mission a été officiellement créée.

48 Pour le mandat de la MICIVIH, voir le document ONU A/47/908 (27 mars 1993) et les résolutions de

l'Assemblée générale 47/20A du 24 novembre 1992 et 47/20B du 23 avril 1993. La Mission est chargée dans l'ensemble d'obtenir des informations relatives à la situation des droits de l'homme en Haïti et d'émettre les recommandations appropriées pour la promotion et la défense de ces droits. Elle doit se pencher tout particulièrement sur le respect du droit à la vie, à l'intégrité personnelle et à la sécurité, et des libertés d'expression et de réunion. Le mandat prévoyait notamment que la Mission puisse se rendre immédiatement dans "toutes les localités et tous les établissements" où des violations présumées des droits de l'homme ont été signalées et puisse "rencontrer toute personne librement et en toute confiance". Les autorités militaires haïtiennes *de facto* doivent assurer la sécurité du personnel de la MICIVIH et des personnes qui collaborent avec elle. Voir également les trois rapports publiés à ce jour sur le travail de la MICIVIH, dans les documents ONU A/47/960 (3 juin 1993) et A/48/532 (25 octobre 1993), A/48/532/Add.1 (18 novembre 1993) ainsi que le "Rapport sur l'assassinat d'Antoine Izmary" annexé au document A/48/532/Add.1.

49 Document ONU A/48/532, 25 octobre 1993, par. 12.

50 Un rapport de la MICIVIH soulignait qu'"il est très difficile, en Haïti, d'enquêter sur les cas signalés. Le plus souvent, il n'y a pas d'enquête judiciaire après l'enregistrement du décès par le juge de paix local et la police ne se donne pas la peine de faire une enquête pénale. Les témoins ont peur de se manifester et ceux avec lesquels la Mission s'est entretenue n'avaient souvent pas été entendus par les autorités compétentes. La Mission n'a pas accès aux renseignements provenant d'une enquête officielle et, dans la plupart des cas, il est clair que les renseignements sont inexistantes. Il n'y a pas d'autopsie..." Le rapport indiquait en outre qu'il n'existait aucun registre de détention. (A/48/532, par. 21).

51 *Le rapport du mois d'octobre sur la MICIVIH (document ONU A/48/532) avance prudemment un certain nombre d'exemples de domaines dans lesquels la présence de la Mission semble avoir réduit le potentiel de violations des droits de l'homme ou d'y avoir même remédié dans certains cas. Ainsi, lorsqu'elle a eu accès à des lieux de détention, la Mission a pu enregistrer l'identité de plus de 640 prisonniers, dont la plupart étaient détenus illégalement, sans jugement en bonne et due forme ni avocat, et dans certains cas depuis plus d'une année. Certains des prisonniers détenus illégalement ont été libérés après l'intervention de la Mission, mais on n'a pu constater "qu'une légère amélioration de leur situation" (par. 62). Le rapport signalait que plusieurs manifestants pacifiques avaient été battus et arrêtés sous les yeux des observateurs de la MICIVIH. Il est cependant à noter que la "présence [de la Mission] a probablement limité l'étendue des violations des droits de l'homme commises à l'occasion des manifestations, et la Mission est intervenue avec un certain succès immédiatement après les manifestations pour chercher à obtenir la libération et le respect de l'intégrité physique des personnes arrêtées." (par. 50). La MICIVIH signale également que "les passages à tabac aux mains des militaires semblent être devenus moins fréquents en certains endroits depuis que la Mission est en Haïti, certains détenus étant relâchés sans avoir été frappés ; ailleurs, toutefois, les passages à tabac aux mains des militaires continuent d'être signalés régulièrement. Il semblerait en outre que dans certaines régions, en raison de la présence de la Mission en Haïti, les passages à tabac par des attachés sans que la victime soit placée en garde à vue aient remplacé les passages à tabac en garde à vue." (par. 38).*

Pour ce qui est du système judiciaire, le rapport indique que "... plusieurs juges et procureurs ont fait preuve d'un grand courage et d'intégrité face aux menaces et aux représailles possibles. Certains juges ... ont ordonné la mise en liberté de détenus dont l'arrestation ou la détention étaient illégales. Dans de nombreux cas, ces mises en liberté ont été ordonnées alors que les observateurs de la Mission étaient présents dans la salle du tribunal. Grâce à l'insistance qu'elle met sans relâche sur l'application de la loi haïtienne, la Mission a pu constater une volonté de plus en plus affirmée de la part des juges d'appliquer les dispositions de la loi regardant l'arrestation et la détention et d'accorder la liberté provisoire aux détenus. La procédure judiciaire est plus rapide, et dans certains cas, des détenus ont été entendus dans les 48 heures suivant leur

arrestation, comme le demande la Constitution certes, mais ce qui était très rarement le cas avant la présence de la Mission. ... Pour la plupart, toutefois, les magistrats sont très réticents à enquêter sur les cas mettant en cause les FAD'H.” (par. 68-69).

52 Voir *La protection des réfugiés est en danger/Recommandations d'Amnesty International à la 44ème session du Comité exécutif du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés* (AI Index : POL 33/06/93/F, septembre 1993).

53 L'Accord de Governors Island prévoit que le président de la République décrète l'amnistie conformément à l'article 147 de la Constitution haïtienne. Cet article stipule que le président ne peut décréter l'amnistie que pour des prisonniers politiques, et conformément à la loi. Les termes exacts d'une éventuelle amnistie n'ont jamais été précisés.

54 D'après la résolution 772 (1992) du Conseil de sécurité, on compte parmi les “points délicats” devant orienter le travail de la MONUAS : les foyers et leurs problèmes de sécurité, les armes dangereuses, les forces de sécurité et autres groupes armés, l'enquête et le procès en cas de conduite délictueuse, et l'attitude des partis politiques.

Angela King, chef de mission de la MONUAS, a décrit l'essentiel de son mandat de la façon suivante: “[A]ider à mettre fin à la violence et à l'intimidation et à instaurer un climat favorable aux négociations devant mener à une transition pacifique vers une nation démocratique, non raciale, non sexiste et unie, et pour soutenir les instances de paix - la Commission Goldstone, la Commission nationale de la paix (NPC), le Secrétariat national de la paix (NPS), et les 100 comités de la paix disséminés dans le pays.” Au cours des dix premiers mois de leur mission, les observateurs de la MONUAS ont été les témoins de plus de 8 500 “événements”. (Centre des Nations Unies contre l'apartheid, *Notes et documents*, n° 6/93, août 1993).

55 “Déclaration d'ouverture de Madame l'ambassadeur Madeleine K. Albright devant le Comité des relations extérieures du Sénat américain, 20 octobre 1993”, communiqué de presse de la Mission des Etats-Unis au Département des communications de l'ONU USUN 164-(93).

56 Voir note 12 relative au Chapitre VII de la Charte.

57 Voir note 5 concernant le mandat de la FORPRONU en Croatie. En Bosnie-Herzégovine, le mandat de la FORPRONU a été étendu en juin 1992 pour garantir la sécurité et le fonctionnement de l'aéroport de Sarajevo, et pour assurer la sécurité de la distribution de l'aide humanitaire à Sarajevo et dans les alentours. En septembre 1992, le mandat de garantie de la sécurité a été élargi à la distribution de l'aide humanitaire dans toute la Bosnie-Herzégovine et à la protection des convois de prisonniers civils libérés si le CICR en fait la demande. Depuis novembre 1992, la FORPRONU surveille le respect de l'interdiction du survol militaire de la Bosnie, et depuis avril et mai 1993, elle est chargée de protéger et de surveiller l'action humanitaire dans les six régions déclarées “zones de sécurité” par le Conseil de sécurité (Srebrenica, Sarajevo, Tuzla, Zepa, Gorazde et Bihac). Au total, 9 200 civils et militaires de l'ONU travaillent dans le cadre de la FORPRONU en Bosnie-Herzégovine.

58 La question du respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire par les forces de l'ONU est abordée dans la deuxième partie de ce document. Il convient cependant de souligner ici que dans le contexte de la distribution de l'aide humanitaire, l'autorité du Conseil de sécurité ne peut pas exclure les forces de l'ONU du cadre des lois de la guerre. Selon Yves Sandoz, membre du Conseil exécutif du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et directeur du Département du CICR des principes, du droit et des relations avec le Mouvement : «la possibilité, sur un plan théorique, de s'appuyer sur l'Article 103 de la Charte pour tolérer une dérogation à des traités aussi universellement reconnus que les Conventions de Genève mériterait pour le moins une réflexion approfondie. Mais d'ores et déjà on peut affirmer qu'une décision en ce sens devrait, en tout état de cause, reposer pour le moins sur une décision consciente et motivée de ceux qui la prendraient.» Il a souligné que même sur la base des résolutions de l'ONU, ces personnes ne pourraient en aucun cas justifier par le droit international humanitaire le recours

à la force armée pour imposer le passage et la distribution de l'aide d'urgence : «... d'une part, ils enlèveraient toute crédibilité à leur intervention en refusant d'accepter cet "flot d'humanité" qui s'impose même au pire agresseur, d'autre part, ils donneraient prétexte aux combattants adverses de ne pas respecter non plus le droit humanitaire, et cela au détriment des blessés ou des prisonniers de guerre de leurs propres forces armées.» Yves Sandoz, "Droit ou devoir d'ingérence et droit à l'assistance : de quoi parle-t-on ?", pages 230 et 231 de la *Revue internationale de la Croix Rouge* mai-juin 1992 (n° 795, pp. 225-237).

59 Selon Marrack Goulding (*op. cit.*), l'Opération des Nations Unies au Congo (ONUC), dans les années 60, a été la première opération de maintien de la paix de l'ONU déployée dans un pays où les institutions de l'Etat s'étaient presque totalement effondrées.

60 Document ONU S/25354, 3 mars 1993, par. 91.

61 Voir Brian Urquart, "For a UN Volunteer Military Force", *New York Review of Books*, 10 juin 1993, pages 3 et 4 ; "A UN Volunteer Military Force - Four Views", *ibid.* 24 juin 1993, pages 58 à 60 ; "A UN Volunteer Force - The Prospects", *ibid.* 15 juillet 1993, pages 52 à 56 ; "Can blue helmets keep the peace?", *Observer*, 20 juin 1993, p. 13; Monique Chemillier-Gendreau, "Comment les Nations Unies auraient pu dénouer la crise du Golfe en 1990", *Le Monde diplomatique*, juillet 1993, pages 16 et 17 ; Laurence Martin, "Peacekeeping as a Growth Industry", *The National Interest*, pages 3 à 11 ; "A Volunteer UN Army? The Case Against", Stephen John Stedman, *International Herald Tribune*, 28 juillet 1993 (lettre), p. 7 ; J.F.O. McAllistair, "Pity the Peacemakers", *Time*, 28 juin 1993, pages 46 à 48, qui termine en disant : «Faire la paix contre des adversaires déterminés passe toujours par la volonté de voir des soldats, quelle que soit la couleur de leur casque, rentrer au pays dans des cercueils.»

62 La première Opération des Nations Unies en Somalie (ONUSOM I) a été lancée en avril 1992 pour superviser le cessez-le-feu à Mogadiscio, garantir la sécurité du personnel et du matériel de l'ONU et instaurer des conditions de sécurité pour la distribution d'aide humanitaire à Mogadiscio et dans ses environs. En août 1992, le mandat de protection de la distribution était élargi à toute la Somalie. La poursuite des hostilités a poussé l'ONU à retirer une bonne partie de son personnel de Somalie et en décembre 1992, le Conseil de sécurité autorisait l'UNITAF (Force d'intervention unifiée sous commandement américain) "à employer tous les moyens nécessaires pour instaurer aussitôt que possible un climat de sécurité pour les opérations de secours humanitaire en Somalie" (résolution 794 (1992)). Bien que le Conseil de sécurité ait autorisé le recours à la force, il convient de souligner que l'UNITAF était organisée et commandée par les militaires américains, et non par l'ONU. Il était entendu que l'UNITAF poserait les bases de la reprise des activités "normales" de maintien de la paix de l'ONU et, en mars 1993, le Conseil de sécurité autorisait, conformément au Chapitre VII de la Charte, le lancement d'une deuxième opération, ONUSOM II, afin de compléter le travail commencé par l'UNITAF et de "consolider, d'étendre et de maintenir la sécurité dans l'ensemble de la Somalie" (résolution 814 (1993), par. 14). Les troupes américaines sont restées en Somalie pour aider ONUSOM II en tant que "Force de frappe d'urgence" tactique, mais sur le plan opérationnel, elles étaient distinctes de la force de l'ONU.

63 Résolution 814 (1993) du Conseil de sécurité, 26 mars 1993, par. 13.

64 *Ibid.* par. 4(d).

65 Discours prononcé au siège de l'ONU, New York, devant les représentants des pays ayant fourni des troupes. Communiqué de presse de l'ONU SOM/31, 21 juillet 1993.

66 Joe Sills, porte-parole de l'ONU, lors d'une conférence de presse au siège de l'ONU à New York, 4 octobre 1993.

67 S/26317, 17 août 1993. Le rapport explique que "le Bureau des droits de l'homme de l'ONUSOM sera doté d'une équipe de six enquêteurs provenant d'Etats Membres, et sera chargé notamment d'aider à créer sur place un comité des droits de l'homme somali" (par. 54). Le rapport laisse également entendre que l'Expert indépendant, outre ses fonctions ayant trait spécifiquement aux droits de l'homme, "pourrait

faire office de médiateur chargé des questions touchant la police, la magistrature et les prisons” (par. 55). Etaient également prévus des conseillers pour les prisons et la police, chargés d'aider les responsables locaux, ainsi que des conseillers judiciaires civils chargés de prodiguer aide et conseils en vue du rétablissement du système judiciaire somali. En cas de règlement, les recommandations relatives aux règlements en général pourraient être applicables. Voir aussi récemment la résolution de l'Assemblée générale (48/146) qui demande à la Commission des droits de l'homme d'envisager la création d'un groupe d'observateurs droits de l'homme.

68 Document ONU S/25170, 26 janvier 1993, par. 25 (c'est nous qui soulignons). Le rapport poursuit en ces termes : “Les patrouilles de la MINURSO ont donc été mises en état d'alerte pour parer à d'éventuels troubles. Leurs rapports n'ont pas corroboré les allégations du Front POLISARIO.”

69 Ces mécanismes comprennent le Rapporteur spécial sur la torture, le Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, le Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires, le Groupe de travail sur la détention arbitraire et les rapporteurs nationaux en tant que de besoin.

70 Il peut y avoir un danger même dans les cas où existe une composante droits de l'homme. Un membre de la division des droits de l'homme de l'ONUSAL, M. Reinhard Jung-Hecker, a été amené à adresser au Secrétaire général des Nations Unies une lettre ouverte dans laquelle il déclare avoir eu le sentiment que l'autonomie de la composante droits de l'homme avait été indûment limitée par des considérations diplomatiques et politiques. Dans une lettre qu'elles ont signée, un certain nombre d'institutions juridiques et d'institutions s'occupant des droits de l'homme en El Salvador lui ont apporté leur soutien (*La Prensa Gráfica*, 17 juillet 1992).

71 Dans une lettre en date du 3 novembre 1993 qu'il a adressée au Conseil de sécurité peu après l'assassinat à la fin d'octobre de deux dirigeants du FMLN, le Secrétaire général, M. Boutros-Ghali, a estimé qu'il ressort également de l'évolution récente de la situation qu'il faut accélérer l'application de certaines autres recommandations de la Commission de la vérité, relatives, d'une part, à l'élimination des causes structurelles des atteintes aux droits de l'homme survenues pendant la guerre civile, et, d'autre part, à la réforme des institutions sans laquelle on ne saurait éviter que de tels actes ne se reproduisent... Les récents assassinats ont fait ressortir plus clairement la nécessité d'accélérer l'application des Accords afin de préparer le terrain pour des élections véritablement libres et justes. Le 8 septembre 1993, lors d'une réunion de haut niveau,... le gouvernement et le FMLN se sont accordés à reconnaître qu'il fallait accélérer l'application des Accords afin d'avoir “fait table rase” avant le 20 novembre 1993, date du lancement de la campagne électorale.” Le Secrétaire général ajoutait qu'il était “tout aussi convaincu qu'il faut agir vite”. (Document ONU S/26689, 3 novembre 1993).

72 Voir *Irak/Nécessité d'une intervention accrue des Nations Unies en faveur de la défense des droits de l'homme* (AI Index : MDE 14/06/91, juillet 1991) et *Irak/Les Arabes de la région des marais étant toujours persécutés, les Nations Unies devraient envoyer une mission de surveillance sur le terrain de la situation des droits de l'homme* (Mise à jour hebdomadaire d'Amnesty International MDE 14/WU 02/92, novembre 1992).

73 Voir en particulier le “Rapport sur la situation des droits de l'homme en Iraq, établi par M. Max van der Stoep, Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme, conformément à la résolution 1991/74 de la Commission”, document ONU E/CN.4/1992/31, également diffusé auprès du Conseil de sécurité sous la cote S/23685/Add.1, 9 mars 1992, par. 156 et 157.

74 Document ONU A/47/908, annexe III, par. 16 ; réimprimé dans le document A/48/532, par. 71.

75 A ce sujet, la MICIVIH a observé : “Depuis que la Mission est présente en Haïti, l'on exprime la crainte que si l'on ne continue pas à progresser sur la voie d'un règlement politique pacifique, la violence ne se généralise... La population civile ne s'est pratiquement livrée à aucun acte de violence contre les agents de l'Etat... Ceci ne signifie pas bien entendu que les craintes de voir la violence se généraliser sont

injustifiées. A cet égard, le risque s'est accru du fait que de graves violations des droits de l'homme ont continué d'être commises dans l'immense majorité des cas sans que leurs auteurs soient inquiétés et sans que l'on envisage d'en traduire les responsables en justice." (Document ONU A/48/532, par. 16.)

76 Dans une déclaration au Conseil économique et social en juillet 1993, M. Eliasson disait :

"Pour les besoins de la sécurité, la communauté internationale consacre 10 dollars à la protection des militaires pour chaque dollar destiné à l'assistance humanitaire en Somalie, même si les programmes de secours et de relèvement de 1993 devaient être financés en totalité. Si un financement suffisant n'est pas fourni pour les activités de relèvement, l'opération militaire risque d'apparaître comme une fin en soi et non comme un moyen d'assurer la sécurité pour remettre en état l'infrastructure du pays et forger la réconciliation nationale.

"A l'évidence, on ne saurait tolérer que les conséquences et les séquelles de l'escalade récente de la violence fassent échouer la transition vers la paix, la sécurité et la reconstruction. On ne saurait non plus ne tenir aucun compte des attaques perfides dont a été victime le personnel des Nations Unies chargé du maintien de la paix, ni l'utilisation de civils comme 'boucliers humains'. Par ailleurs, nous constatons que beaucoup, et tout particulièrement les organismes de secours et la communauté des ONG, redoutent sincèrement que la poursuite des actions militaires à Mogadiscio puisse aboutir à marginaliser la dimension humanitaire de la mission des Nations Unies en Somalie." *Traduction non officielle.*

77 Selon le Bureau du porte-parole de l'ONU, plus de 22 % des victimes à déplorer au sein des forces de maintien de la paix des Nations Unies depuis le début des opérations de maintien de la paix ont trouvé la mort au cours des neuf premiers mois de 1993. Sept cent cinquante-quatre membres des forces de maintien de la paix ont été tués entre 1948 et 1988 ; 269 entre 1989 et octobre 1993 ; et 170 entre janvier et octobre 1993, dont 81 en Somalie. (Citation de H. Purolo, 12 octobre 1993.)

78 Voir, par exemple, Julia Preston, "U.N. Officials Scale Back Peacemaking Ambitions: Planned U.S. Withdrawal from Somalia Demonstrates World Body's Limitations", *Washington Post*, 28 octobre 1993, A40.

79 Document ONU S/25493, 31 mars 1993.

80 Document ONU A/48/349-S/26358, 27 août 1993, par. 35 (e).

81 Professeur Tom Farer, "Report of an inquiry conducted pursuant to Security Council resolution 837 into the 5 June 1993 attack on UN forces in Somalia" (12 août 1993), p. 12 note 3. Un résumé de ce rapport est reproduit dans le document ONU S/26351 du 24 août 1993.

82 Le Conseil de sécurité a autorisé la création du tribunal spécial pour l'ex-Yougoslavie en février 1993, et a adopté le statut du tribunal en mai de la même année. Les 11 juges qui siégeront au tribunal ont été élus par l'Assemblée générale de l'ONU en septembre 1993, et le Conseil a nommé le procureur général en octobre. Le tribunal, qui a son siège à La Haye, s'est réuni pour la première fois le 17 novembre 1993 et a commencé à élaborer son règlement.

Lorsque les juristes de l'ONU ont commencé à travailler sur le projet de statut, Amnesty International a présenté à l'ONU des recommandations détaillées visant à garantir que le tribunal soit efficace et équitable et fonctionne conformément aux normes internationales en matière de droits de l'homme et de justice pénale. Voir *Mémoire à l'intention des Nations Unies/La recherche de la justice et de l'équité par le tribunal international chargé de juger les crimes de guerre commis dans l'ex-Yougoslavie*, AI Index EUR 48/02/93, avril 1993. Après l'adoption du statut, Amnesty International a publié *Moving forward to set up the war crimes tribunal for the former Yugoslavia*, AI Index, EUR 48/03/93, mai 1993.

83 Les observations du Gouvernement néo-zélandais figurent dans l'"Etude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects, additifs", document ONU A/AC.121/40/Add.2 du 28 avril 1993. Voir aussi S/25493, *op. cit.*, S/25667, 26 avril 1993, A/48/144, 25 juin 1993.

84 La proposition de la Nouvelle-Zélande figure dans le document ONU A/C.6/48/L.2 (6 octobre 1993) et la proposition de l'Ukraine dans le document A/C.6/48/L.3 (12 octobre 1993). Voir aussi les documents ONU S/25667 du 26 avril 1993 présenté par la Nouvelle-Zélande et A/48/349-S/26358 (Rapport du Secrétaire général sur la sécurité des opérations des Nations Unies, du 27 août 1993). Enfin, voir l'intervention devant la Sixième Commission de l'Assemblée générale du Président du Groupe de travail (A/C.6/48/SR.29) et la résolution A/48/37 de l'Assemblée générale.

La Commission du droit international, organe de l'ONU composé d'experts oeuvrant au développement progressif et à la codification du droit international, a présenté à l'Assemblée générale en 1993 le projet de statut révisé d'un tribunal pénal international permanent. Elle devrait adopter la version définitive du statut en 1994. Conformément au projet révisé (figurant dans le document A/48/10, p. 269 et suivantes), le tribunal sera compétent pour connaître des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, mais uniquement si les Etats parties au statut y consentent - sauf pour les affaires qui lui seront soumises par le Conseil de sécurité (art. 25). Le projet prévoit un certain nombre de garanties importantes pour les défendeurs, telles que le droit de ne pas témoigner, et, comme le statut du tribunal pour l'ex-Yougoslavie, interdit la peine de mort. Amnesty International juge néanmoins que sous la forme actuelle, le projet n'est toujours pas, sur un certain nombre d'autres points, à la hauteur des normes internationales visant à assurer un procès équitable.

85 Document ONU A/AC.121/40/Add.2, *op. cit.*, par. 15.

86 Adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 34/169 du 17 décembre 1979.

87 Adoptés en septembre 1990 par le Huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane, Cuba.

88 Voir S/26351, *op. cit.*, par. 9.

89 Voir les résolutions de l'Institut de droit international de 1971 qui disposent que les règles à caractère humanitaire doivent être respectées par les forces des Nations Unies participant à des hostilités (Zagreb, *Annuaire*, vol. 54 II, p. 449 à 454) et les résolutions adoptées en 1975 qui ajoutent que toutes les règles applicables au conflit armé s'appliquent aussi aux hostilités auxquelles participent des forces des Nations Unies (Wiesbaden, *Annuaire*, vol. 56, p. 541 à 544).

90 Judith Gail Gardam, "Proportionality and Force in International Law", 87 *American Journal of International Law* (1993), p. 391 à 413 ; John Mackinlay et Jarat Chopra ont énoncé des principes pour l'emploi de la force dans le cadre des opérations de maintien de la paix dans "A Draft Concept of Second Generation Multinational Operations 1993", (peut être obtenu au Thomas J. Watson Institute for International Studies, Brown University). Ils ont posé que la force ne peut être employée pour "punir un agresseur ou comme moyen de dissuasion sur le long terme. La riposte doit être proportionnelle à la menace" (p. 33 et 34).

91 Voir le mémorandum du 10 novembre 1961 mentionné par Umesh Palwankar, ancien membre de la division juridique du CICR, qui déclare que :

``Constatant que l'ONU n'est pas, comme telle, partie aux Conventions, le CICR estime que chaque Etat reste individuellement responsable de l'application de ces conventions lorsqu'il fournit un contingent aux Nations Unies et, par conséquent, qu'il devrait faire le nécessaire, sous forme notamment d'instructions, avant que ses troupes ne quittent le pays.

``Le mémorandum souligne également qu'en vertu de l'article premier commun aux quatre Conventions, qui engage les Hautes Parties contractantes aussi à faire respecter les Conventions, les Etats fournissant des contingents `... voudront bien, chacun, en cas de besoin, user de leur influence pour que les dispositions du droit humanitaire soient appliquées par l'ensemble des contingents engagés, comme par le commandement unifié."

``Applicabilité du droit international humanitaire aux forces de maintien de la paix des Nations Unies", *Revue internationale de la Croix-Rouge*, mai-juin 1993, p. 248.

92 "Rapport de la Conférence internationale pour la protection des victimes de guerre, Genève, 30 août-1er septembre 1993", p. 35 de la version anglaise. Voir aussi l'intervention faite par le représentant du CICR devant la Quatrième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies le 29 novembre 1993, qui précise que les règles régissant les méthodes et moyens de combat s'appliquent aux forces des Nations Unies, et que l'ONU devrait inclure, dans les divers accords sur le statut des forces et dans les instructions à ses forces, certaines règles telles que l'interdiction des attaques contre la population civile.

93 Le texte intégral du paragraphe I.7 de la Déclaration finale est le suivant : "Nous exigeons que des actions soient menées aux niveaux national, régional et international pour que le personnel portant assistance et secours puisse accomplir, en toute sécurité, son mandat en faveur des victimes d'un conflit armé. Insistant sur le fait que les forces de maintien de la paix sont tenues d'agir conformément au droit international humanitaire, nous exigeons également que les membres des forces de maintien de la paix puissent s'acquitter de leur mandat sans entraves et sans qu'il soit porté atteinte à leur intégrité physique."

94 Pour le cadre dans lequel s'inscrit ce débat et les méthodes juridiques auxquelles l'ONU pourrait recourir soit pour adhérer aux traités soit pour faire des déclarations, voir D. Schindler, "United Nations Forces and International Humanitarian Law", dans *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honour of Jean Pictet*, C. Swinarski (ed.), 1984, p. 520 à 530.

95 Voir dans la Troisième partie du présent document la liste des normes et des traités qu'Amnesty International juge notamment essentiels pour une pleine protection contre les violations des droits de l'homme et pour des enquêtes en bonne et due forme sur les allégations de telles violations.

96 Voir l'accord type sur le statut des forces pour les opérations de maintien de la paix dans le document ONU A/45/594 du 9 octobre 1990, par. 47 (b), et *The Blue Helmets*, *op. cit.*, p. 54.

97 A la suite d'accusations d'exécutions extrajudiciaires, de torture, de mauvais traitements et d'insultes racistes à l'encontre de citoyens somalis portées contre des membres du régiment de parachutistes belges d'ONUSOM II, les autorités judiciaires militaires belges ont ouvert une enquête. Il est intéressant de noter que l'armée belge a des inspecteurs militaires attachés aux forces armées pour ce genre d'enquête. Les inspecteurs ont été dépêchés en Somalie en août 1993 pour faire la lumière sur ces allégations. L'enquête préliminaire aurait confirmé les accusations de tueries délibérées de citoyens somalis durant les opérations militaires, ce qui a amené les inspecteurs militaires belges à conclure que les soldats n'avaient pas agi en légitime défense (*La Stampa*, 27 août 1993). Au Canada, une commission d'enquête militaire a enquêté sur des exécutions extrajudiciaires et des passages à tabac ayant entraîné la mort, que des soldats canadiens étaient accusés d'avoir commis durant la phase d'opération de la Force d'intervention unifiée. L'enquête a abouti à l'inculpation de certains soldats tandis que d'autres ont été disculpés. Amnesty International a demandé de plus amples informations sur les résultats des enquêtes, menées par les autorités nationales, sur les allégations de violations des droits de l'homme portées contre les contingents fournis à l'ONUSOM par la Belgique, le Canada et les Etats-Unis, mais elle n'a pas reçu de réponse des autorités compétentes de ces trois pays.

98 Journées d'étude de l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, Genève, 29-30 avril 1993, p. 3.

99 Document ONU S/26317, 17 août 1993, par. 53.

100 *Ibid.*, par. 29 à 63.

101 Résolution 885 (1993) du Conseil de sécurité, en date du 16 novembre 1993. Il convient de noter que le Conseil de sécurité n'a apparemment pas été satisfait de l'enquête menée par un expert nommé par l'ONU sur l'attaque armée perpétrée le 5 juin 1993 à Mogadiscio contre des troupes de l'ONUSOM (S/26351, *op. cit.*). Amnesty International est préoccupée aussi de ce qu'il ressortait de ce rapport, qui tirait aussi certaines conclusions préliminaires au sujet de l'incident du 13 juin au cours duquel des Somalis avaient été tués par des troupes de l'ONUSOM, qu'une enquête approfondie et impartiale

n'avait pas été menée sur les actes des troupes des Nations Unies, et elle a donc exprimé l'espoir que la nouvelle commission d'enquête se penche aussi sur les actes des troupes de l'ONUSOM.

102 Adoptés par le Conseil économique et social dans sa résolution 1989/65 du 24 mai 1989.

103 Communiqué de presse de la FORPRONU, Zagreb, 7 novembre 1993.

104 Par exemple, les allégations d'exécutions sommaires pourraient faire l'objet d'une enquête par le Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, et les conditions de détention être examinées par le Groupe de travail sur la détention arbitraire.

105 Voir Amnesty International, *Organisation des Nations Unies/Un Haut Commissaire pour les droits de l'homme/Agir maintenant* (1er octobre 1993); l'Assemblée générale a maintenant créé le poste de Haut Commissaire aux droits de l'homme, dont le bureau sera à Genève et aura un bureau de liaison à New York, résolution 48/141 du 20 décembre 1993.

106 Dans la résolution 47/147, adoptée le 18 décembre 1992, par. 17, l'Assemblée générale "Invite tous les organismes des Nations Unies, y compris la Force de protection des Nations Unies et les institutions spécialisées, ainsi que les gouvernements et les organisations intergouvernementales et non gouvernementales possédant des informations, à coopérer pleinement avec le Rapporteur spécial, en particulier à lui fournir en permanence toutes informations exactes et pertinentes en leur possession sur la situation des droits de l'homme dans l'ex-Yougoslavie".

107 Adoptés par la Commission des droits de l'homme de l'ONU dans sa résolution 1992/54 en mars 1992. Voir aussi les propres recommandations d'Amnesty International pour ces institutions : *Proposition de règles à l'usage des commissions nationales des droits de l'homme* (AI Index : IOR 40/01/93/F, janvier 1993).

108 Dès le tout premier stade, le plan de paix pour l'ex-Yougoslavie prévoyait la création d'institutions des droits de l'homme comprenant : quatre médiateurs, un pour chacun des groupes reconnus, un tribunal constitutionnel et un tribunal des droits de l'homme (avec des dispositions les reliant à la Cour internationale de justice ainsi qu'aux Commission et Cour européennes des droits de l'homme), une commission internationale des droits de l'homme et une mission de contrôle du respect des droits de l'homme, ainsi qu'un Commissaire par intérim pour les droits de l'homme en Bosnie-Herzégovine. Voir documents de l'ONU S/24795 du 11 novembre 1992, S/25221 du 2 février 1993, S/25403 du 12 mars 1993, S/25479 du 26 mars 1993 et reproduit une nouvelle fois dans S/26260 du 6 août 1993.

109 Pour les recommandations concernant le cas des femmes en détention et dans des situations de conflit armé, voir les rapports suivants d'AI : **Les femmes aussi** (AI Index ACT 77/01/91, mars 1991), *Viols et sévices sexuels/Torture et mauvais traitements infligés aux détenues* (AI Index ACT 77/11/91, décembre 1991) et *Bosnie-Herzégovine/Viols et sévices sexuels pratiqués par les forces armées* (AI Index EUR 63/01/93, janvier 1993).

110 Il y a eu débat sur la possibilité de transformer les bureaux locaux du PNUD, du FISE, du Département de l'information, etc., de différents pays dans le monde entier en bureaux intégrés ou provisoires de l'ONU. Les Centres d'information de l'ONU se prévalent déjà, dans leur imprimé publicitaire, de participer à un réseau électronique reliant le Siège de l'ONU à 68 villes et de constituer ainsi une source d'information incomparable sur des sujets tels que la pacification, le maintien de la paix, les droits de l'homme, le développement économique et social.

Dans son récent rapport sur l'avenir des bureaux provisoires des Nations Unies en Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Géorgie, Kazakhstan, Ouzbékistan et Ukraine, le Secrétaire général indique que ces bureaux offrent un cadre dans lequel l'ONU et tous ses programmes, fonds et bureaux, en règle générale le PNUD, le FNUAP, le HCR, le FISE et le PAM, mènent leurs activités. En élaborant un nouveau modèle pour les bureaux provisoires, le Secrétaire général envisage un rôle en matière de droits de l'homme qui, semble-t-il, irait bien au-delà de la simple diffusion de l'information. A/48/146/Add.1, 20 juillet 1993, par. 7. Il affirme que la "principale mission [du système des Nations Unies est] de concevoir et mettre en

oeuvre une approche intégrée de la sécurité sous tous ses aspects...” (par. 17). La nouvelle génération de “bureaux intégrés des Nations Unies” devrait s'adapter aux tâches plus étendues qu'elle devrait accomplir. Sans doute le PNUD exécute-t-il déjà des projets dans le domaine des droits de l'homme dans des situations conflictuelles (voir A/Conf.157/PC/61/Add.13, 8 juin 1993), mais il a été signalé que les administrateurs du PNUD répugnaient à collaborer avec des groupes d'opposition armés ; cependant, cette collaboration est essentielle pour la formation en matière de droits de l'homme et de police (voir “Human Rights, Development and Democracy : Experience of the UN in Post-Conflict El Salvador”, Margaret Popkin, disponible au PNUD). Il est certain que le PNUD, agissant en collaboration avec les opérations de maintien de la paix telles que l'ONUSAL et l'APRONUC ainsi qu'avec le Centre pour les droits de l'homme, peut provoquer des changements profonds dans la situation d'un pays en matière de droits de l'homme. On peut espérer que le réseau des centres d'information, le PNUD et le concept de bureaux provisoire ou intégré faciliteront la tâche de l'ONU en matière de droits de l'homme dans chaque pays. Voir aussi “Activités opérationnelles de développement : bureaux extérieurs du système des Nations Unies pour le développement”, A/48/733 et résolution 48/209. Au sujet de l'idée d'un “bureau intégré” prenant le relais de l'APRONUC et qui aurait pour tâche, entre autres, “de favoriser le respect des droits de l'homme au Cambodge”, voir S/26360, 26 août 1993.

111 AI estime que les traités dont la liste suit présentent un intérêt particulier pour la protection des droits de l'homme dans les opérations de maintien de la paix de l'ONU : les Pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels ; les deux Protocoles facultatifs se rapportant au premier de ces pactes, l'un autorisant les pétitions individuelles et l'autre visant l'abolition de la peine de mort ; la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ; les Conventions sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention relative aux droits de l'enfant.

112 Dans le “Rapport du Secrétaire général : Application des recommandations figurant dans `Agenda pour la paix'”, il est à peine question d'activités dans les domaines de la formation ou des droits de l'homme (document de l'ONU A/47/965-S/25944, 15 juin 1993). Dans le plus récent “Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation”, il est dit que des manuels de formation sont actuellement mis au point à l'intention des contingents, des observateurs militaires et de la police civile, et que le sont aussi des règles de conduite pour le personnel de maintien de la paix (document de l'ONU A/48/1, 10 septembre 1993, par. 306). Dans la résolution 48/42 sur l'étude d'ensemble des opérations de maintien de la paix, l'Assemblée générale prie le Secrétaire général d'inclure, dans les accords qui seront conclus avec les gouvernements des Etats qui fournissent des contingents, une clause aux termes de laquelle lesdits Etats s'engageront à faire en sorte que les membres de leurs contingents soient pleinement informés des principes et des règles du droit international applicable, en particulier le droit international humanitaire et les buts et principes énoncés dans la Charte (par. 40).

MOTS CLÉS : ONU1 / CONFLIT ARMÉ1 / EL SALVADOR / CAMBODGE / NAMIBIE / MAROC / ANGOLA / MOZAMBIQUE / LIBÉRIA / RWANDA / HAÏTI / AFRIQUE DU SUD / SOMALIE / KOWEÏT / MACÉDOINE / LIBAN / IMPUNITÉ / RÉFUGIÉS / DISPARITIONS / RÉFÉRENDUMS / AMNISTIES POUR LES AUTEURS DE VIOLATIONS / EXÉCUTION EXTRAJUDICIAIRE / AMENDEMENT DE LA CONSTITUTION / INDÉPENDANCE DU POUVOIR JUDICIAIRE / ARRESTATION ARBITRAIRE / CRIMES DE GUERRE / OEA / OUA / CICR /

**Programme en 15 points d'Amnesty International
touchant la mise en oeuvre des droits de l'homme
dans les opérations internationales de maintien de la paix**

1. Rôle politique de la communauté internationale. L'ONU et les Etats membres devraient, dès le début, se préoccuper constamment du respect des droits de l'homme lorsqu'ils conçoivent et exécutent des accords de paix et ils devraient prévoir à cet égard un suivi durant la phase consécutive à l'opération de maintien de la paix. La communauté internationale doit être prête à condamner publiquement les violations des droits de l'homme pendant et après le processus de règlement du conflit, comme à assurer la mise en oeuvre prompte et intégrale des recommandations relatives à la réforme des institutions. Il faut suivre l'application des mesures de défense des droits de l'homme, les renforcer s'il y a lieu et les évaluer avec soin à la fin de l'opération.

2. Pour les agents internationaux, devoir de témoigner. Il convient que tous les agents internationaux, quelle que soit la nature de l'opération à laquelle ils sont affectés - militaire, civile ou humanitaire - rendent compte des violations des droits de l'homme dont ils peuvent être témoins et des allégations graves dont ils ont connaissance et sachent où, à qui et comment le faire. Il incombe à l'ONU de prendre des mesures appropriées, préventives notamment, pour remédier aux violations ainsi signalées.

3. Enoncé des droits de l'homme dans les accords de paix. Il importe que les accords de paix comprennent la liste détaillée et complète des lois et normes internationales en matière de droits de l'homme à garantir durant la phase transitoire et postérieure au règlement du conflit et qu'ils prévoient aussi des mécanismes précis et efficaces de surveillance. Les accords de paix devraient prévoir la ratification à terme des traités relatifs aux droits de l'homme et l'adhésion aux systèmes internationaux de protection des droits de l'homme auxquels l'Etat intéressé n'est pas encore partie.

4. Vérification indépendante et efficace. Toutes les opérations de maintien de la paix devraient comprendre une composante civile internationale spécialisée en matière de contrôle des droits de l'homme. Les composantes de cette nature devraient être dotées de ressources appropriées et d'un personnel ayant une connaissance approfondie des droits de l'homme. Leur mandat devrait englober la vérification du respect des droits de l'homme, la mise en place d'institutions, la réforme législative, l'éducation et la formation. Il faudrait former les observateurs qui agiraient suivant des instructions cohérentes et conformément aux normes internationales. Les composantes droits de l'homme devraient être expressément et organiquement tenues à l'écart de l'aspect politique de l'opération et des négociations en vue du règlement du conflit, leurs mécanismes décisionnels étant conçus de façon que les parties au conflit ne puissent faire obstacle aux enquêtes. Des instances efficaces, conseillers ou juristes indépendants par exemple, devraient aussi être prévues dans les accords de paix de caractère plus limité et devraient assurer une surveillance dans des domaines tels que la libération des prisonniers et la garantie des droits à la liberté d'expression et de réunion.

5. Maintenir paix et justice. Les accords de paix devraient prévoir des enquêtes impartiales sur les violations commises dans le passé, des actions en justice visant à établir la vérité et des mesures assurant que les coupables seront traduits en justice. La responsabilité individuelle de violations des droits de l'homme, passées et présentes, doit être explicitement énoncée et des amnisties générales accordées avant condamnation sont à exclure des accords de paix.

6. Contrôle du respect des droits de l'homme sur les lieux. Les observateurs droits de l'homme devraient être chargés de faire des enquêtes pour vérifier le respect des obligations en matière de droits de l'homme et de prendre des mesures correctives dans les cas de violations. Ils devraient avoir libre accès à tous les secteurs de la société et à toutes les institutions concernées ; la protection des personnes qui se mettent en rapport avec eux doit être pleinement assurée. Les mesures de consolidation de la paix, touchant notamment la réforme des

institutions et de la législation, l'éducation et la formation, doivent, sans jamais s'y substituer, compléter la vérification.

7. Fréquence des rapports et leur diffusion. Pour garantir l'efficacité, la sécurité et la crédibilité du personnel international de la composante droits de l'homme, il faut que ses activités et ses constatations fassent fréquemment l'objet de rapports détaillés, auxquels devrait être assurée une large diffusion sur les plans national et international.

8. Observateurs civils internationaux de police. Les observateurs civils de police devraient surveiller, superviser et instruire les forces de police et de sécurité nationales et vérifieraient qu'elles respectent les normes internationales en matière de droits de l'homme et de justice pénale. Ils devraient pleinement coopérer avec les composantes ou organes droits de l'homme, avoir eux-mêmes une excellente connaissance des normes internationales et s'y conformer pleinement en toute circonstance. Leurs activités devraient faire l'objet de rapports détaillés rendus publics.

9. Mesures à long terme pour la protection des droits de l'homme. Les composantes droits de l'homme des opérations de maintien de la paix devraient aider à mettre en place des institutions nationales permanentes, indépendantes et efficaces pour la protection à long terme des droits de l'homme et le rétablissement de la légalité, notamment un pouvoir judiciaire indépendant et une justice pénale équitable. Pour renforcer le respect des droits de l'homme, il y aurait lieu peut-être d'encourager la création d'autres instances, tels que médiateurs ou commissions nationales. Ces instances doivent être impartiales, indépendantes et compétentes et être dotées de l'autorité et des ressources nécessaires pour bien s'acquitter de leur rôle. Elles se conformeraient à des directives internationales, sans jamais se substituer à un pouvoir judiciaire équitable et indépendant. Lors de la mise en place d'institutions nationales, il faudrait envisager d'établir des relations provisoires avec les tribunaux internationaux compétents.

10. Enseignement des droits de l'homme et services consultatifs. Un enseignement et une formation touchant les normes des droits de l'homme et les procédures de plainte devraient être dispensés à tous les secteurs, en particulier au judiciaire, aux avocats et aux fonctionnaires de police et de sécurité. Il faudrait accorder aussi une assistance technique, notamment rédiger une législation conforme aux normes internationales et fournir un soutien aux ONG nationales de défense des droits de l'homme. Ces activités ne devraient aucunement prendre la place de la vérification en matière de droits de l'homme confiée à la composante spécialisée.

11. Protection des réfugiés, des personnes déplacées à l'intérieur du territoire et des rapatriés. Les programmes de rapatriement des réfugiés devraient prévoir, pour aussi longtemps qu'il faudra, un contrôle et une protection efficaces. Il faut respecter en toute circonstance le droit international et les normes de protection relatifs aux réfugiés, notamment le principe du non-refoulement, le droit de demander asile et le principe du rapatriement volontaire sous contrôle international.

12. Considérations de sexe. Il faudrait prendre des mesures pour garantir la prise en considération et le respect des besoins spécifiques des femmes dans les situations de conflit armé. Le personnel de maintien de la paix devrait être informé des traditions culturelles locales et constamment respecter les droits des femmes et leur dignité. Les composantes droits de l'homme devraient comprendre des enquêteurs spécialisés dans le domaine des mauvais traitements infligés aux femmes, notamment viol et sévices sexuels.

13. Respect des droits de l'homme et des normes du droit humanitaire par les forces internationales de maintien de la paix. L'ONU devrait proclamer officiellement qu'elle respectera le droit international humanitaire,

les droits de l'homme et les normes de justice pénale, notamment pour ce qui est de la détention des prisonniers et de l'emploi de la force. Elle devrait veiller à ce que tous les contingents qui participent à des opérations internationales de maintien de la paix aient une parfaite connaissance de ces normes et soient conscients de l'obligation où ils sont de les respecter. Il devrait y avoir, au niveau international, des organismes spéciaux chargés de déceler les violations des normes internationales commises par le personnel de maintien de la paix, d'enquêter sur ces actes et d'en rendre compte et de faire en sorte que les coupables d'actes graves soient traduits en justice conformément aux normes internationales.

14. Poursuites pour crimes de guerre et agressions contre le personnel international de maintien de la paix. L'enquête et les poursuites touchant des violations du droit humanitaire et des droits de l'homme ou des agressions contre le personnel international de maintien de la paix devraient être entreprises par les autorités nationales compétentes ou sous juridiction internationale. Toute instance internationale doit être conforme aux normes internationales de régularité des procès et la création d'une institution permanente pour la répression des crimes internationaux est à encourager.

15. Promotion et protection des droits de l'homme durant la période postérieure au règlement du conflit. Une assistance et un contrôle internationaux efficaces devraient subsister aussi longtemps qu'il faudrait, jusqu'à ce qu'il soit bien établi que le gouvernement respecte effectivement les normes internationales dans le domaine des droits de l'homme. Les organes de l'ONU compétents dans ce domaine devraient examiner à fond quel rôle ils pourraient jouer efficacement pendant la période postérieure au règlement du conflit.