Nations Unies A/73/822–S/2019/285

Assemblée générale
Conseil de sécurité

Distr. générale
2 avril 2019
Français
Original : anglais

Assemblée générale
Soixante-treizième session
Point 75 de l'ordre du jour
Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire et des secours en cas de catastrophe fournis par les organismes des Nations Unies, y compris l'assistance économique spéciale

Conseil de sécurité
Soixante-quatorzième année

Lettre datée du 1er avril 2019, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent de l'Espagne auprès de l'Organisation des Nations Unies

J'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint le résumé, établi par la présidence, des débats du deuxième séminaire-retraite annuel sur le droit international humanitaire, qui avait cette année pour thème « La protection des infrastructures civiles essentielles en période de conflit armé » (voir annexe) et qui était organisé par la Mission permanente de l'Espagne auprès de l'Organisation des Nations Unies dans les locaux de la Fondation Greentree les 4 et 5 mars 2019.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir faire distribuer le texte de la présente lettre et de son annexe comme document de l'Assemblée générale, au titre du point 75 de l'ordre du jour, et du Conseil de sécurité.

(*Signé*) Agustín **Santos Maraver**

19-05582 (F) 110419 150419

Merci de recycler

Annexe à la lettre datée du 1er avril 2019 adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent de l'Espagne auprès de l'Organisation des Nations Unies

Deuxième séminaire-retraite annuel sur le droit international humanitaire : La protection des infrastructures civiles essentielles en période de conflit armé

Résumé établi par la présidence

Les 4 et 5 mars 2019, la Mission permanente de l'Espagne auprès de l'Organisation des Nations Unies a tenu le deuxième séminaire-retraite annuel sur le droit international humanitaire dans les locaux de la Fondation Greentree. Vingt-trois délégations y ont participé, dont dix délégations d'États membres du Conseil de sécurité.

La séance d'ouverture de haut niveau était présidée par le directeur de la Direction des Nations Unies du Ministère espagnol des affaires étrangères, M. Javier Gassó, et l'allocution d'ouverture a été prononcée par l'Observateur permanent et chef de la délégation du Comité international de la Croix-Rouge auprès de l'Organisation des Nations Unies, M. Robert Mardini.

Le séminaire-retraite était consacré cette année à la question de la protection des infrastructures civiles en période de conflit armé, et en particulier la protection des écoles et des hôpitaux. Parmi les participants figuraient des acteurs de terrain, des spécialistes des questions humanitaires, des juristes et des universitaires, ainsi que des représentants d'États Membres, du Secrétariat de l'ONU et d'organisations de la société civile.

La réunion s'est déroulée selon la règle de non-attribution de Chatham House et s'est articulée autour de six tables rondes complémentaires sur les sujets suivants : 1) La protection des infrastructures civiles essentielles : obligations légales des parties à un conflit armé et engagements spécifiques à protéger les écoles et les hôpitaux ; 2) Guerre urbaine et opérations militaires conduites en partenariat : limiter les dommages causés aux infrastructures et prévenir l'utilisation à des fins militaires des infrastructures éducatives et sanitaires et autres infrastructures civiles ; 3) Mécanismes d'information, de surveillance et d'enquête sur les violations du droit humanitaire, application du principe de responsabilité et imputabilité des violations ; 4) Obligation de protéger les infrastructures civiles et mécanismes de « déconfliction humanitaire » ; 5) Communication avec toutes les parties à un conflit armé, y compris avec des groupes terroristes inscrits sur des listes de sanctions, en vue de répondre aux besoins de manière impartiale, dans le cadre d'une action humanitaire neutre, impartiale et indépendante ; 6) Préservation, entretien et restauration des infrastructures civiles essentielles.

Ces tables rondes ont permis d'échanger des idées originales qui ont donné lieu à un débat fructueux et enrichissant. Les points soulevés au cours des échanges sont résumés ci-après :

1. Les guerres contemporaines ont souvent pour théâtre des zones urbaines qui sont par définition densément peuplées, essentiellement de civils, et qui accueillent de nombreux équipements vitaux complexes et intégrés. Elles peuvent donc affecter les civils directement, en faisant des morts et des blessés parmi eux, ou indirectement, en détruisant les infrastructures civiles ou en les rendant inutilisables. On constate également une évolution dans la composition des acteurs des conflits, avec une prolifération des acteurs non étatiques et une augmentation du nombre des États qui choisissent d'agir dans le cadre de relations d'appui ou d'alliances en vue,

entre autres, de réduire leur exposition à certains risques ainsi que leur responsabilité. Dans ces conditions, la protection des infrastructures civiles devient essentielle puisque les dommages infligés à ces infrastructures ou leur destruction peuvent avoir de graves conséquences pour la population civile. Les attaques visant les installations médicales et les établissements d'enseignement ont des conséquences particulièrement néfastes et durables.

2. On entend par infrastructures civiles, parmi lesquelles les écoles et les hôpitaux, « les infrastructures nécessaires au fonctionnement d'un service essentiel dont l'endommagement ou la destruction compromettent gravement la fourniture de ce service ». En vertu du droit international humanitaire, les infrastructures civiles essentielles bénéficient d'une protection spéciale ; il existe cependant des différences sensibles dans le degré de protection juridique accordé, respectivement, aux écoles et aux hôpitaux, puisque les établissements médicaux bénéficient d'une plus grande protection. C'est pourquoi la communauté internationale s'emploie actuellement à renforcer la protection des écoles en adoptant des instruments non contraignants tels que la Déclaration sur la sécurité dans les écoles.

Tous les intervenants ont convenu que, pour réduire les dommages causés aux infrastructures civiles, il fallait limiter l'emploi d'armes explosives lourdes dans les zones urbaines. À cet égard, l'un des intervenants a fait remarquer que les militaires faisaient face à un dilemme : ou recourir à des armes lourdes en milieu urbain ou subir de lourdes pertes dans leurs propres rangs. Il est également ressorti de la discussion que la question ne se posait pas en des termes aussi mutuellement exclusifs et qu'il fallait toujours réfléchir aux conséquences avant de choisir les armes à utiliser.

3. L'un des intervenants a également souligné l'importance de l'« infrastructure humaine ». Par cette expression, on fait référence à la composante « personnel » sans laquelle des établissements tels que les hôpitaux et les écoles ne pourraient pas remplir leurs fonctions. L'importance d'associer la population locale à l'aide humanitaire afin d'en démultiplier les effets et d'en maximiser les résultats a également été soulignée.

4. Au sujet de la protection des biens humanitaires en période de conflit armé, un débat s'est engagé autour de l'expression « déconfliction humanitaire » (expression qui, dans la terminologie onusienne, désigne un dispositif de notification volontaire aux belligérants des déplacements et de la localisation des acteurs humanitaires). Premièrement, tous les intervenants se sont accordés pour dire que l'emploi du terme « déconfliction » dans un contexte humanitaire prêtait à confusion, car il s'agit d'un terme militaire qui renvoie généralement à un dispositif de notification entre partenaires militaires. Plusieurs participants ont dit préférer l'expression « notification aux parties ». Deuxièmement, certains participants ont souligné que ce type de notification avait essentiellement pour but de renforcer la sécurité des acteurs humanitaires et de faire accepter leur présence aux parties. Il ne visait pas en tant que tel à améliorer la sécurité de l'ensemble de la population civile (bien que la pratique sur le terrain soit variable en ce domaine). Le troisième et principal point soulevé était, pour finir, celui du problème posé par le « renversement des obligations de droit international humanitaire ». La vulgarisation du concept de « déconfliction humanitaire » a créé en effet une idée fausse, qui est que tout ce qui n'entre pas dans le dispositif de notification peut être pris pour cible. La « déconfliction humanitaire » ne devrait pas servir de prétexte aux parties à un conflit armé pour se soustraire aux obligations et responsabilités que leur impose le droit international humanitaire.

5. Il a également été question du problème posé par l'« exceptionnalisme » (c'est-à-dire l'idée que le droit international humanitaire ne s'applique pas à des situations prétendues « exceptionnelles), au nom duquel, d'un côté, les groupes armés

non étatiques rejettent leurs obligations de droit international humanitaire et, de l'autre, les États justifient leurs comportements illicites au motif que leurs ennemis sont des « terroristes ». Comme l'a souligné l'un des intervenants, le problème réside dans le fait que certaines formes de violence qui sont licites en droit international humanitaire deviennent illicites dans le cadre juridique de la lutte contre le terrorisme. Par exemple, les attaques contre des cibles militaires légitimes ne sont pas des crimes de guerre au regard du droit international humanitaire, mais elles peuvent être érigées en infraction par les États, ce qui n'incite pas les groupes armés non étatiques à respecter le droit et à s'abstenir de lancer des attaques contre des civils ou des biens de caractère civil. De même, l'action humanitaire en période de conflit armé telle que l'envisage le droit international humanitaire peut être elle aussi érigée en infraction en droit interne, du fait qu'elle conduit souvent les acteurs humanitaires à intervenir dans des zones contrôlées par des groupes armés non étatiques, alors même que tout contact économique avec ces groupes enfreint des dispositions de la législation antiterroriste.

6. L'accent a été mis sur la différence entre crimes de guerre et violations du droit international humanitaire compte tenu du fait que ces dernières ne constituent pas systématiquement des crimes de guerre. Par exemple, les Conventions de Genève de 1949 comportent chacune une liste relativement courte de violations graves constitutives de crimes de guerre. Elles contiennent en même temps de nombreuses dispositions qui sont inviolables (par exemple, des indications précises sur la manière dont les prisonniers de guerre et les internés civils doivent être traités), mais dont la violation ne constitue cependant pas un crime de guerre. Les participants se sont dits convaincus que toutes les violations du droit international humanitaire étaient importantes et qu'il fallait les recenser, procéder à leur mappage et les étudier.

7. La question du respect du droit international humanitaire par les forces militaires a elle aussi été abordée. Les forces militaires font face à un « trilemme » lorsqu'elles doivent prendre des décisions en période de conflit. Premièrement, elles sont tenues d'assurer la protection des civils et des infrastructures, deuxièmement, elles doivent assurer le succès de leur mission et, troisièmement, elles doivent assurer la protection de leurs propres troupes. Ce « trilemme » explique en partie pourquoi on continue de constater des violations du droit international humanitaire. Il existe bien évidemment d'autres causes à ces violations. L'un des intervenants a notamment insisté sur l'importance d'intégrer le droit international humanitaire dans la doctrine militaire, qui est une composante importante de la formation militaire. D'autres facteurs ont été évoqués, parmi lesquels les valeurs et les normes de la société, l'éthos des forces armées et l'influence des pairs.

8. L'un des intervenants a insisté sur le fait qu'en dialoguant avec les parties à un conflit, les acteurs humanitaires pouvaient obtenir d'elles de mieux respecter le droit international humanitaire. Il a mis en évidence trois facteurs qu'il estimait préoccupants puisqu'ils entravaient l'assistance humanitaire et la protection des civils en période de conflit armé. Le premier était que l'action humanitaire impartiale pouvait être érigée en infraction par certains régimes juridiques nationaux et internationaux. Le deuxième était que certains régimes de sanctions pouvaient faire obstacle à l'importation et à la distribution d'articles destinés à des opérations humanitaires. Le troisième facteur était que certaines conditions restrictives sont imposées aux organismes humanitaires par les bailleurs de fonds, ce qui limite la marge de manœuvre des acteurs humanitaires et a suscité de nombreuses critiques.

9. Des preuves ont été rapportées que les mécanismes d'information, de surveillance, de suivi et d'enquête visant les violations du droit international humanitaire contribuaient à prévenir ces violations. Il existe de nombreux mécanismes de ce type, qui ont des mandats, un mode de fonctionnement et des

applications variés. Il y a par exemple le Système de surveillance des attaques contre les établissements et les personnels de santé mis au point par l'Organisation mondiale de la Santé pour recenser les attaques contre les établissements de santé en période de conflit. Les participants sont convenus que la communauté internationale avait tout intérêt à recenser ces mécanismes et à analyser systématiquement et de manière unifiée les données, les tendances, les bonnes pratiques et les enseignements tirés de leur expérience. Ils se sont également demandé s'il serait envisageable et faisable de mener systématiquement des enquêtes impartiales sur les violations graves du droit international humanitaire.

10. Enfin, s'agissant de l'application du principe de responsabilité et de l'imputabilité des violations du droit international humanitaire, les participants ont signalé une tendance croissante à donner la priorité aux juridictions nationales pour poursuivre les auteurs de ces violations. On peut en voir la preuve dans la multiplication des mécanismes d'enquête non judiciaires, tels que le Mécanisme international, impartial et indépendant pour la République arabe syrienne, qui a pour mission de recueillir des éléments de preuve qui pourront être utilisés plus tard par des tribunaux nationaux, régionaux ou internationaux. L'Équipe d'enquêteurs des Nations Unies chargée de concourir à amener Daech/État islamique d'Iraq et du Levant à répondre de ses crimes et le Mécanisme d'enquête indépendant pour le Myanmar sont d'autres exemples de cette tendance.