NATIONS
UNIES

S

Conseil de sécurité

Distr.
GÉNÉRALE

S/1994/828
15 juillet 1994
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

RAPPORT DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL SUR LA MISSION DES NATIONS UNIES EN HAÏTI

I. INTRODUCTION

1. Le présent rapport est soumis comme suite à la demande formulée par le Conseil de sécurité au paragraphe 3 de sa résolution 933 (1994) du 30 juin 1994.

2. On se souviendra que dans mes rapports du 25 août 1993 (S/26352) et du 21 septembre 1993 (S/26480), j'ai recommandé au Conseil de sécurité la mise en place d'une Mission des Nations Unies en Haïti pour aider à l'application de l'Accord de Governors Island du 3 juillet 1993. Le 23 septembre 1993, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 867 (1993), par laquelle il a pris acte de ces rapports et autorisé la mise en place et le déploiement immédiat de la Mission des Nations Unies en Haïti (MINUHA) pour une période de six mois. Telle qu'autorisée par le Conseil de sécurité, cette mission serait composée de 567 observateurs de police des Nations Unies et d'une unité du génie (construction) comprenant 700 hommes environ, dont 60 instructeurs militaires. Elle aurait pour tâche, conformément au paragraphe 5 de l'Accord de Governors Island, de guider et conseiller la police haïtienne à tous les niveaux et de suivre la manière dont les opérations de police seraient conduites, ainsi que de moderniser les forces armées d'Haïti par le biais d'une instruction portant sur des domaines civils et d'une participation aux projets de génie et d'assistance médicale. On notera qu'à l'époque, l'Organisation des Nations Unies a eu du mal à recruter un nombre suffisant d'agents de police civile.

3. Comme je l'ai indiqué dans mes rapports du 13 octobre 1993 (S/26573), du 11 novembre 1993 (S/26724), du 26 novembre 1993 (S/26802) et du 19 janvier 1994 (S/1994/54), la MINUHA n'a pas été en mesure de s'acquitter du mandat qui lui avait été confié par la résolution 867 (1993) en raison de divers événements survenus en Haïti qui constituaient de la part des forces armées d'Haïti un manquement aux dispositions pertinentes de l'Accord de Governors Island. J'ai également observé que, pour réactiver la mission, il faudrait que les chefs militaires haïtiens changent très nettement d'attitude à l'égard de l'application de l'Accord.

4. Dans sa résolution 917 du 6 mai 1994, qui imposait des sanctions supplémentaires à l'encontre d'Haïti, le Conseil de sécurité a décidé que ces sanctions ne seraient levées que lorsque les conditions ci-après seraient remplies : création des conditions permettant le déploiement de la MINUHA, mise

à la retraite du commandant en chef des forces armées haïtiennes et démission ou départ d'Haïti du chef d'état-major des forces armées haïtiennes et du chef de la zone métropolitaine de Port-au-Prince.

5. Dans mon rapport du 28 juin 1994 (S/1994/765), j'ai constaté que la nouvelle dégradation de la situation en Haïti avait considérablement modifié les circonstances dans lesquelles avait été conçue la configuration initiale de la MINUHA. Compte tenu des recommandations adoptées par les ministres des affaires étrangères de l'Organisation des États américains (OEA) au cours de la réunion spéciale tenue à Belem (Brésil) ainsi que des conclusions formulées par les Amis du Secrétaire général sur la question d'Haïti le 3 juin, j'ai suggéré que le Conseil envisage peut-être de modifier le mandat qu'il avait initialement confié à la MINUHA. Force était de constater que 1 200 agents de police militaire et civile légèrement armés ne pouvaient à eux seuls assurer l'application du mandat confié à la MINUHA dans les difficiles conditions qui étaient à craindre juste après le départ des hauts responsables militaires.

6. Dans sa résolution 933 du 30 juin 1994, le Conseil de sécurité m'a prié de lui présenter dès que possible, et en tout état de cause le 15 juillet 1994 au plus tard, un rapport contenant des recommandations spécifiques sur la reconfiguration et le renforcement de la MINUHA, notamment sur ses effectifs, sa composition, son coût et la durée de sa mission. Au paragraphe 3 de cette résolution, le Conseil a précisé que ces recommandations devraient notamment porter sur les moyens qui permettraient à la MINUHA d'aider en temps voulu le gouvernement démocratique en Haïti à s'acquitter de la responsabilité qui lui incombait d'assurer la sécurité nécessaire à la présence internationale, aux hautes autorités haïtiennes et aux installations clefs, et d'aider les autorités haïtiennes à maintenir l'ordre public et à tenir des élections législatives à l'initiative des autorités constitutionnelles légitimes.

II. TÂCHES, EFFECTIFS ET CONCEPTION DES OPÉRATIONS D'UNE D'UNE FORCE ÉLARGIE

7. Les tâches d'une force élargie seraient celles initialement confiées à la MINUHA par le Conseil de sécurité dans sa résolution 867 (1993), ainsi que les nouvelles attributions visées au paragraphe 3 de sa résolution 933 (1994). Si ces dernières sont nécessaires, c'est surtout qu'après le départ des hauts responsables militaires haïtiens et avant la restauration de toute l'autorité du gouvernement légitime, il s'écoulerait une période de durée indéterminée pendant laquelle les autorités légitimes pourraient avoir besoin d'une aide pour garantir la sécurité de la présence internationale et de leurs propres hauts responsables ainsi que celle des équipements essentiels, et plus généralement pour assurer l'ordre public.

8. Depuis de nombreuses années, Haïti vit dans un climat politique et social caractérisé par des violations nombreuses des droits de l'homme et d'autres actes de violence. Cet état de choses est constaté, preuves à l'appui, par les rapports de la Mission civile internationale en Haïti (MICIVIH) que j'ai transmis à l'Assemblée générale, et il s'est considérablement dégradé depuis que les hauts responsables des forces armées d'Haïti se sont emparés du pouvoir en septembre 1991 et tout particulièrement depuis qu'ils ont décidé de ne pas respecter les engagements qu'ils ont souscrits aux termes de l'Accord de

Governors Island, le 3 juillet 1993. Le déploiement d'une force élargie et la fourniture, par elle, d'une aide aux autorités légitimes dans le maintien de l'ordre public ont donc toutes chances de se produire dans un climat agité et violent. Non seulement la force pourrait se heurter à des actes d'hostilité commis contre elle par des individus ou par des groupes organisés émanant des forces armées d'Haïti ou d'autres secteurs de la société haïtienne ayant soutenu le régime illégal, mais elle risque aussi de se trouver aux prises avec une violence entre Haïtiens, certains Haïtiens pouvant être amenés à vouloir régler des comptes après le départ des hauts responsables militaires. Il serait donc nécessaire d'aider les autorités légitimes à maîtriser cette violence, si les forces de l'ordre à leur disposition ne sont pas à la hauteur de cette tâche. On ne saurait donc exclure que la force élargie se trouve obligée d'utiliser des moyens coercitifs pour s'acquitter de son mandat. Étant donné cet aspect "maintien de l'ordre" des attributions de la force élargie, il serait nécessaire que le Conseil de sécurité invoque le Chapitre VII de la Charte au moment de définir le mandat de la force.

9. Dans ce contexte, la force élargie devrait avoir la capacité d'assurer d'emblée l'instauration d'un climat stable et sûr dans tout le territoire haïtien afin de faciliter la restauration rapide des autorités légitimes et le rétablissement des pouvoirs publics, ainsi que d'exécuter des tâches qui étaient jusqu'à présent assignées à la MINUHA. Il est donc proposé que le mandat de la force élargie englobe les tâche suivantes :

a) Contrôler tous les points d'entrée, les ports et l'aéroport de Port-au-Prince ainsi que les principaux itinéraires d'approvisionnement de façon que les divers éléments de la présence internationale, y compris la force elle-même, puissent entrer et sortir librement du pays et s'y déplacer;

b) Aider les autorités légitimes d'Haïti à :

i) Assurer la sécurité du quartier général de la force et des autres installations internationales;

ii) Assurer la sécurité des hauts responsables du Gouvernement haïtien et de ses principaux établissements;

iii) Assurer l'ordre public, y compris désarmer les groupes paramilitaires;

c) Professionnaliser les forces armées d'Haïti et améliorer leur capacité de s'acquitter de tâches autres que de combat;

d) Établir une nouvelle force de police distincte des forces armées, comme il est envisagé dans la loi de police, dont on peut supposer qu'elle serait ratifiée au plus vite par le Parlement haïtien;

e) Aider les autorités légitimes à organiser des élections démocratiques pour assurer le renouvellement du Parlement conformément à la Constitution.

Le concours de la composante militaire de la MINUHA au maintien de l'ordre public serait conforme à ce qui est indiqué au paragraphe 9 ci-dessus et ne s'étendrait pas à d'autres tâches d'ordre public, comme l'arrestation,

l'incarcération et la traduction en justice des individus. La seule exception porterait sur la détention d'individus ayant attaqué des membres de la force, qui ne seraient détenus que brièvement jusqu'à ce qu'ils soient remis à l'autorité haïtienne appropriée.

10. Outre la capacité requise pour mener à bien les tâches énumérées ci-dessus, la force devrait être en mesure de mener des opérations dans un cadre qui pourrait être hostile. Pour ce faire, il lui faudrait :

a) Disposer des moyens de réagir à des éventualités imprévues;

b) Bénéficier d'un appui logistique, de génie et médical suffisant pour pouvoir opérer de façon autonome jusqu'à ce qu'elle soit parvenue à instaurer un climat sûr et stable.

11. On estime qu'afin de s'acquitter de toutes les tâches susmentionnées dans un milieu incertain, voire hostile, la force devrait comprendre les éléments suivants :

a) 5 000 hommes pour les unités de combat : infanterie, hélicoptères et opérations spéciales;

b) 6 500 hommes pour les unités d'appui, y compris police militaire, renseignement, transmissions, génie, soins médicaux, transport et logistique;

c) Une réserve de 3 500 hommes au large, y compris une unité amphibie de marine et deux bataillons d'infanterie;

d) Un groupe d'une soixantaine d'instructeurs militaires;

e) Un élément de police civile de quelque 550 hommes.

12. Il est envisagé que les opérations se déroulent en deux phases :

a) Au cours de la phase I, la force s'emploierait à instaurer un climat sûr et stable en apportant son assistance aux autorités légitimes, comme on le prévoit aux alinéas a) et b) du paragraphe 9 ci-dessus. Les 5 000 hommes constituant les unités de combat seraient déployés, de même qu'autant qu'il faudrait des 6 500 hommes des unités d'appui. Les forces de réserve ne seraient utilisées qu'en cas de nécessité;

b) Au cours de la phase II, la force commencerait d'appliquer celles des dispositions de l'Accord de Governors Island au titre desquelles la MINUHA a été créée, à savoir la modernisation des forces armées et de la police, comme on le prévoit aux alinéas c) et d) du paragraphe 9 ci-dessus. Cette phase débuterait dès qu'un climat sûr et stable aurait été instauré. Selon la situation qui régnerait alors et les progrès réalisés dans la professionnalisation des forces armées d'Haïti et la mise en place de la nouvelle force de police, les troupes déployées au cours de la phase I seraient progressivement ramenées au niveau requis pour maintenir la sécurité et la stabilité voulues. Les forces de réserve seraient maintenues aussi longtemps qu'on le jugerait nécessaire.

13. En ce qui concerne la composante de police de la force, le principal objectif de la coopération dans le secteur de la police serait d'aider à mettre en place et à organiser une force de police haïtienne distincte des forces armées. En attendant que celle-ci soit créée et formée, les éléments de police de la force donneraient des conseils et apporteraient leur concours en vue d'améliorer le fonctionnement des forces de sécurité existantes, dont elles surveilleraient l'activité, afin de s'assurer qu'elle soit conforme aux normes applicables en matière de droits de l'homme. Lesdits éléments exerceraient donc des fonctions strictement limitées à la surveillance et à la formation. Il y a lieu d'espérer que leur présence aurait une incidence favorable sur la manière dont la police fonctionne en Haïti.

14. On notera, pour résumer, qu'une force élargie devrait être constituée d'effectifs comptant au maximum à peine plus de 15 000 militaires et quelque 550 policiers civils, et être mandatée par le Conseil de sécurité, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte, ce qui lui permettrait d'user de moyens de coercition s'il le fallait pour aider les autorités légitimes à s'acquitter de diverses fonctions de maintien de l'ordre. Il faudrait aussi lui assurer divers types de services d'appui et le concours du personnel civil nécessaire à cet effet. Du personnel civil international serait nécessaire également pour aider les autorités légitimes à tenir des élections législatives, encore qu'il vaille peut-être mieux confier cette tâche à une opération civile qu'à une force armée.

III. OPTIONS AUX FINS DE LA CONSTITUTION D'UNE FORCE ÉLARGIE

15. J'ai réfléchi à trois options aux fins de la constitution d'une force élargie conformément aux paramètres sus-indiqués.

16. La première option consisterait pour le Conseil de sécurité à élargir la force existante (MINUHA) et à en réviser le mandat de manière à y inclure les tâches supplémentaires envisagées par la résolution 933 (1994). La MINUHA poursuivrait ses activités conformément aux principes et pratiques établis en matière d'opérations militaires des Nations Unies. Son élargissement et la révision de son mandat requerraient le consentement des autorités légitimes. Toutefois, pour des motifs exposés plus haut au paragraphe 8, il faudrait également que la décision du Conseil de sécurité portant révision du mandat soit prise sous l'empire du Chapitre VII de la Charte.

17. La MINUHA serait placée sous le commandement de l'ONU, confié au Secrétaire général, sous l'autorité du Conseil de sécurité. Elle serait dirigée par mon représentant spécial. Sa composante militaire aurait à sa tête un commandant, sa composante de police civile étant sous les ordres d'un commissaire de police, les deux responsables étant directement comptables devant mon représentant spécial. Les États Membres fourniraient à la Mission ses personnels militaire et de police, à titre bénévole, à la demande du Secrétaire général agissant conformément aux conventions établies au fil des années. Son financement serait assuré collectivement par les États Membres de l'ONU en vertu de l'Article 17 de la Charte.

18. La première question que cette option suscite est de savoir s'il serait possible d'obtenir les personnels et le matériel requis d'un nombre assez élevé d'États Membres pour ne pas violer le principe établi qui veut qu'aucun État

Membre ne procure guère que le tiers des moyens de toute force. L'expérience récente donne à penser qu'il est fort improbable que les soldats et le personnel de police seraient disponibles en nombre suffisant pour permettre de déployer la force sur cette base dans les délais très courts requis. À l'occasion d'une récente opération de maintien de la paix, il a fallu sept mois pour obtenir et déployer l'effectif requis d'environ 7 000 hommes; dans un autre cas, le Conseil de sécurité a approuvé le renforcement d'une opération de 7 600 hommes mais, plus d'un an plus tard, 5 300 hommes seulement avaient été mis à disposition et déployés.

19. Quand bien même on disposerait d'hommes en nombre suffisant, il faudrait vraisemblablement trois à six mois pour les déployer avec le matériel nécessaire. L'établissement d'un budget révisé et son approbation par l'Assemblée générale prendraient également plusieurs semaines. Il semble dès lors impossible d'envisager d'élargir la MINUHA dans des délais qui permettraient de la déployer dès que les hauts responsables de l'armée auraient quitté Haïti.

20. Cela étant, je ne recommande pas au Conseil de sécurité d'élargir le mandat de la MINUHA afin de permettre à celle-ci de s'acquitter des tâches supplémentaires prévues par la résolution 933 (1994). Pour les motifs sus-évoqués, il ne serait pas possible d'appliquer une telle décision sans faire entorse à certains principes bien éprouvés en matière d'opérations militaires des Nations Unies, qui ont été respectés dans d'autres cas récents. Au surplus, faute pour l'ONU de donner suite à une telle décision en raison des difficultés susmentionnées, son crédit s'en ressentirait. Dans ces conditions, j'ai cru devoir envisager d'autres options qui seraient conformes aux prescriptions de la Charte, à la pratique et aux principes établis.

21. La deuxième option consisterait à ce que le Conseil de sécurité, agissant à la demande du gouvernement légitime, adopte, en vertu du Chapitre VII, une résolution par laquelle il autoriserait un groupe d'États Membres à créer et à déployer une force en vue d'exécuter les tâches décrites plus haut au paragraphe 9. Il pourrait s'agir soit d'un groupe spécial constitué à l'effet de créer une force multinationale soit des membres de l'OEA qui pourraient décider de mettre sur pied un force interaméricaine. Dans l'un ou l'autre cas, il serait nécessaire de tenir des consultations entre l'Organisation des Nations Unies et les États Membres concernés, ces derniers devant signifier à l'ONU leur volonté d'assumer cette responsabilité si le Conseil de sécurité les y autorisait. Dans le cadre de cette option, la force serait placée sous le commandement et le contrôle des États Membres y contribuant, qui seraient chargés d'en assurer le financement avec le concours des contributions volontaires que les autres États Membres seraient disposés à leur apporter. Cette option présente cet avantage qu'il n'impose aucune limite quant au pourcentage de la force pouvant provenir d'un État quelconque.

22. La troisième option consisterait à confier les première et deuxième phases de l'opération (voir plus haut par. 12) à différentes forces. La première phase serait exécutée par une force multinationale ou interaméricaine autorisée par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte, tel qu'envisagé dans la deuxième option, qui aurait pour mandat d'instaurer un climat de sécurité et de stabilité. Comme le Conseil de sécurité en avait initialement décidé, la

deuxième phase serait confiée à la MINUHA, en vertu du Chapitre VI de la Charte, cette dernière étant dotée de l'effectif autorisé par le Conseil dans la résolution 867 (1993) pour laquelle il existe déjà des crédits budgétaires et aux fins de la constitution de laquelle les États Membres se sont déjà engagés à fournir l'essentiel des personnels militaire et de police et l'agrément des autorités légitimes haïtiennes a été obtenu. Les premiers éléments de la MINUHA seraient déployés en Haïti aussitôt que possible après le déploiement de la force multinationale ou interaméricaine, le gros des troupes suivant une fois que l'on serait convenu que cette force était parvenue à créer les conditions assez sûres et stables pour permettre d'entamer l'exécution des dispositions pertinentes de l'Accord de Governors Island. Il serait essentiel que la force multinationale ou interaméricaine ne soit pas retirée avant que les États Membres concernés et l'Organisation des Nations Unies ne se soient entendus sur les dates et les modalités de son retrait.

23. S'il était décidé de retenir la deuxième ou la troisième option, le Conseil de sécurité souhaiterait peut-être autoriser la constitution d'un groupe restreint d'observateurs militaires et de police des Nations Unies qui coexisterait avec la force multinationale ou interaméricaine (selon le cas), et qui aurait pour tâche de vérifier la manière dont la force s'acquittait du mandat qui lui avait été confié par le Conseil et, selon qu'il conviendrait, d'offrir ses bons offices pour faciliter la réalisation des objectifs arrêtés par le Conseil.

IV. OBSERVATIONS

24. La situation en Haïti s'est détériorée au point de devenir intolérable. Les hauts responsables des forces d'Haïti continuent de défier la volonté de la communauté internationale et d'infliger meurtres, viol et torture au malheureux peuple d'Haïti qui subit en outre de plein fouet les sanctions, malgré les efforts que déploient l'Organisation des Nations Unies et d'autres organismes pour lui faire parvenir des secours humanitaires. Dans ces circonstances affligeantes, j'appuie pleinement la volonté exprimée par le Conseil de sécurité dans sa résolution 933 (1994) de prévoir d'urgence des mesures efficaces propres à mettre fin à cette situation et à rétablir les autorités légitimes.

25. Le présent rapport indique clairement que le mandat envisagé dans la résolution 933 (1994) soulève des difficultés et exigerait le déploiement, pendant une période d'une durée imprévisible, d'une force internationale très importante. Malheureusement, la constitution, l'équipement et le déploiement d'une force de ce type par l'Organisation des Nations Unies dans les délais requis (option 1) dépassent la capacité actuelle de l'Organisation.

26. En conséquence, si le Conseil confirme sa décision en faveur d'une force mandatée comme prévu dans la résolution 933 (1994), il lui faudra rechercher la coopération d'une autre entité dont la capacité et les procédures permettraient la constitution et le déploiement en temps voulu d'une force de ce type. Il est suggéré ici que le Conseil s'adresse à cette fin soit à un groupe d'États Membres partageant la même position, soit à l'OEA qui, en cas d'accord de sa part, serait autorisé par le Conseil à créer une force multinationale ou

interaméricaine chargée de contribuer à créer un environnement sûr et stable et d'appliquer les dispositions pertinentes de l'Accord de Governors Island (option 2).

27. Le Conseil pourrait aussi décider de répartir la tâche entre une force multinationale ou interaméricaine et la MINUHA (option 3). Dès que la force multinationale ou interaméricaine aurait créé ce qui, selon l'Organisation des Nations Unies, serait un environnement sûr et stable, le Conseil de sécurité, tirant parti de ses propres décisions, de celles de l'Assemblée générale et des autorités légitimes, ainsi que des contributions annoncées par les pays fournissant des contingents, déploierait la MINUHA en Haïti pour exécuter son mandat initialement prévu.

28. Je voudrais faire une dernière observation. Si vastes et essentielles que soient les activités examinées dans le présent rapport, elles ne constitueraient qu'une partie de l'appui et de l'aide que la communauté internationale doit fournir à Haïti dès le rétablissement des autorités légitimes. Comme prévu dans l'Accord de Governors Island, il faudra déployer des efforts considérables pour fournir l'aide humanitaire d'urgence requise, faciliter le retour et la réinsertion des réfugiés, aider les autorités haïtiennes à redresser une économie qui aura beaucoup souffert des sanctions et à remettre en place les institutions et les infrastructures, promouvoir le respect des droits de l'homme et encourager le développement économique et social que le peuple haïtien mérite tellement. Si les propositions formulées dans le présent rapport sont acceptées, le Conseil de sécurité engagera implicitement la communauté internationale dans un programme à long terme d'appui soutenu à Haïti.