



Conseil de sécurité

Distr. générale
26 janvier 2022
Français
Original : anglais

Lettre datée du 25 janvier 2022, adressée à la Présidente du Conseil de sécurité par le Secrétaire général

Le 21 janvier 2021, j'ai annoncé la nomination des trois membres du Groupe consultatif indépendant de haut niveau sur la déconfliction humanitaire en République arabe syrienne : Jan Egeland (Norvège) (Président), Erika Feller (Australie) et Radhouane Noucier (Tunisie).

J'ai demandé au Groupe de prêter conseil sur la manière de renforcer le mécanisme de notification humanitaire géré par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires en République arabe syrienne, sur les recommandations faites par la commission d'enquête du Siège de l'ONU et sur les enseignements qui pourraient être tirés pour l'avenir.

Le Groupe consultatif a consulté diverses parties prenantes, en particulier des organisations humanitaires locales et internationales œuvrant en République arabe syrienne et participant au mécanisme de déconfliction, des États Membres, des experts et des entités des Nations Unies. Il a également examiné les documents relatifs au mécanisme de notification humanitaire qui ont été mis à sa disposition, ainsi que les informations accessibles au public.

Je remercie le Groupe consultatif de son travail approfondi et de ses recommandations mûrement réfléchies. Le rapport qu'il a établi est un document interne qui n'est pas destiné à être rendu public, car il contient une quantité non négligeable d'informations que des parties externes ont partagées avec le Groupe en toute confidentialité.

Cela étant, sachant que la création du Groupe consultatif a suscité un grand intérêt, j'ai pris la décision de publier un résumé des principales conclusions et recommandations du rapport, qui est joint à la présente lettre (voir annexe).

L'annexe, qui a été établie par le Secrétariat, est un résumé objectif du rapport. J'ai chargé le Bureau de la coordination des affaires humanitaires de superviser le suivi de l'application des recommandations pertinentes, en consultation avec les autres entités des Nations Unies et les partenaires humanitaires concernés.

Le Groupe m'a fourni une analyse claire décrivant l'objectif de la notification humanitaire, qui est de faciliter l'accès et la protection humanitaires en République arabe syrienne, ainsi que les principaux éléments à prendre en considération à cet égard.

Pour rappel, dans le cadre du système de notification humanitaire, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires transmet aux parties au conflit les informations que les acteurs humanitaires lui ont communiquées sur l'emplacement



des installations ayant une fonction humanitaire et les déplacements du personnel humanitaire. L'objectif de ces notifications est de permettre aux parties au conflit, dans la plus grande mesure du possible, d'éviter d'infliger des dommages ou de faire obstacle aux travailleurs et aux installations humanitaires, dans le respect des obligations qui leur incombent en vertu du droit international humanitaire. Le système de notification humanitaire ne modifie en rien les obligations qui incombent aux parties en vertu du droit international humanitaire et ne porte aucun jugement sur la protection que confère ce droit à tel ou tel objet ou telle ou telle personne. En outre, l'objectif des notifications humanitaires n'est pas que les parties au conflit armé approuvent ou refusent des activités ou déplacements humanitaires.

Au cours des dix dernières années, les hostilités qui ont sévi en République arabe syrienne ont fait payer un lourd tribut aux civils et aux opérations humanitaires, lourd tribut qui ne cesse de rappeler combien il importe que toutes les parties au conflit respectent le droit international humanitaire.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir faire distribuer le texte de la présente lettre et de son annexe comme document du Conseil de sécurité, pour information.

(Signé) António **Guterres**

Annexe

Résumé du rapport du Groupe consultatif indépendant de haut niveau sur la déconfliction humanitaire en République arabe syrienne

1. Le 21 janvier 2021, j'ai annoncé la nomination des membres du Groupe consultatif indépendant de haut niveau sur la déconfliction humanitaire en République arabe syrienne, que j'ai chargé de prêter conseil sur les moyens de renforcer le mécanisme de déconfliction géré dans ce pays par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, sur les recommandations faites par la commission d'enquête du Siège de l'ONU et sur les enseignements qui pourraient être tirés pour l'avenir.

2. Les membres du Groupe étaient les suivants : Jan Egeland (Norvège) (Président), Erika Feller (Australie) et Radhouane Noucier (Tunisie).

3. Comme indiqué dans son mandat, le Groupe était chargé de prêter conseil, entre autres, sur les questions suivantes :

a) Quelles étaient les conditions minimales à remplir avant que le Bureau de la coordination des affaires humanitaires n'entame un processus de déconfliction, et ces conditions étaient-elles remplies dans le cas de la République arabe syrienne ;

b) Comment le mécanisme de déconfliction en République arabe syrienne s'inscrivait dans le cadre des obligations incombant aux parties en vertu du droit international humanitaire ;

c) Le mécanisme de déconfliction en République arabe syrienne devait-il être rebaptisé « mécanisme de notification humanitaire » ;

d) Quelles parties au conflit en République arabe syrienne (groupes armés étatiques et non étatiques) devraient recevoir des informations dans le cadre du mécanisme de déconfliction, et dans quelles circonstances les parties ne devraient pas en recevoir ;

e) Comment renforcer les systèmes et procédures du mécanisme de déconfliction en République arabe syrienne, notamment ceux qui visent à ce que :

i) les informations communiquées aux parties soient exactes ;

ii) les parties accusent réception des informations communiquées et acceptent la nature humanitaire des installations concernées ;

iii) les informations soient régulièrement mises à jour et communiquées aux parties ;

iv) les partenaires de réalisation (partenaires humanitaires) signalent aux parties au conflit toute attaque visant un site figurant sur la liste de déconfliction et demandent aux parties de mener une enquête en bonne et due forme sur ces attaques ;

v) les partenaires de réalisation soient notifiés de toute mesure prise par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires pour donner suite aux attaques signalées après réception du rapport d'incident ;

f) Comment améliorer la tenue des registres du mécanisme de déconfliction en République arabe syrienne et la communication avec toutes les parties prenantes ;

g) Quels enseignements tirés du mécanisme de déconfliction en République arabe syrienne et, si possible, de l'action menée par d'autres organisations

humanitaires dans ce pays pourraient s'appliquer à d'autres contextes humanitaires où un mécanisme de déconfliction était nécessaire.

4. Le Groupe a entamé ses travaux le 11 janvier 2021 et a été invité à me présenter son rapport final le 10 mai au plus tard.

5. Le Groupe a consulté diverses organisations humanitaires, des États membres, des experts et des entités des Nations Unies. Il a également examiné les documents relatifs au mécanisme de déconfliction en République arabe syrienne qui ont été mis à sa disposition, ainsi que les informations accessibles au public. Le Groupe ne s'est pas rendu dans la région.

Principales constatations

6. Compte tenu de ce qui précède, le Groupe consultatif a fait les principales constatations suivantes.

7. Étant donné les attaques graves généralisées et fréquentes perpétrées en République arabe syrienne tout au long du conflit contre des personnes et des sites protégés en vertu du droit international humanitaire, la communication d'informations par l'intermédiaire d'un système de notification humanitaire géré par l'ONU devrait constituer une priorité pour l'Organisation. Ce mécanisme est gravement affaibli en République arabe syrienne, le droit international humanitaire n'étant manifestement pas respecté.

8. Le Groupe a constaté que les conditions minimales nécessaires au maintien d'un système de notification en République arabe syrienne étaient réunies. Le mécanisme géré par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a prouvé qu'il pouvait prévenir des attaques visant des personnes et des sites protégés et faciliter l'accès de plusieurs partenaires humanitaires à certaines régions, dans certaines circonstances. Il bénéficie du soutien et de l'engagement de certaines parties au conflit, et sa gestion a été améliorée de façon à combler les lacunes initiales.

9. Le système de notification humanitaire est un outil destiné à aider les parties au conflit à se conformer à leurs obligations au regard du droit international humanitaire en ce qui concerne la protection des civils et la facilitation de l'aide humanitaire. La participation au mécanisme ne réduit pas ces obligations et ne s'y substitue pas, et n'aura jamais cet effet. La déconfliction n'est pas une condition indispensable à la protection prévue par le droit international humanitaire et ne saurait non plus, en soi, conférer cette protection. Toutefois, pour que le mécanisme atteigne efficacement ses objectifs, des problèmes doivent encore être résolus.

10. L'un des principaux problèmes du mécanisme de déconfliction en République arabe syrienne demeure la non-participation des principales parties au conflit. Alors que la Turquie et les États-Unis d'Amérique y participent toujours, la Fédération de Russie s'en est retirée en juin 2020. La République arabe syrienne n'y a quant à elle jamais officiellement participé. Il est impossible d'envisager le succès de tout mécanisme visant à prévenir les attaques contre des sites ou des convois civils et humanitaires sans l'engagement des principales parties au conflit dotées de forces aériennes et d'armes lourdes. Le fait qu'une partie décide de ne pas participer au système de notification ne modifie en rien ses obligations au regard du droit international humanitaire, mais cette décision a des conséquences pour le mécanisme.

11. Mis en place en septembre 2014 à la demande de l'équipe de pays pour l'action humanitaire basée à Damas, le mécanisme s'est heurté à des problèmes structurels qui ont compromis son efficacité opérationnelle, notamment une expertise technique insuffisante pour la vérification et la transmission de coordonnées exactes, l'inadéquation des protocoles de gestion de l'information, son utilisation variable par

les entités humanitaires, un manque de clarté sur le déroulement des choses lorsque les parties n'accusent pas réception des notifications et la confusion parmi les utilisateurs en ce qui concerne la manière dont le système pourrait contribuer à faire éventuellement répondre de leurs actes les responsables des attaques visant des sites figurant sur la liste de déconfliction. De grands efforts ont été déployés pour relever le niveau de compétence du mécanisme et remédier à ces lacunes : de nouvelles directives générales ont notamment été publiées en avril 2020.

12. Une autre lacune du mécanisme demeure l'absence de directives concernant les sites à inscrire sur la liste de déconfliction selon le critère de leur caractère « indispensable » pour la population civile. De même, aucun dispositif permettant de vérifier comme il se doit si les sites ont toujours un caractère humanitaire et civil n'est en place.

13. Le mécanisme de notification est dépourvu de procédures adéquates d'établissement des faits qui permettraient de garantir que les attaques visant des sites ou des convois inscrits sur la liste de déconfliction font l'objet d'un examen exhaustif et sont rendues publiques et qu'il y est donné suite. Des procédures de suivi et de communication de l'information plus rigoureuses ont été élaborées, mais le Groupe consultatif a noté que leur efficacité restait à confirmer.

14. Le sentiment d'impunité entourant les violations qui ont visé des sites ayant fait l'objet de notifications a sérieusement érodé le soutien qu'avaient accordé les acteurs humanitaires au système de notification humanitaire. Les organisations non gouvernementales (ONG), en particulier, demandent que des liens plus clairs et plus directs soient établis entre la notification et les procédures mises en place pour que les responsables d'attaques commises en violation du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme aient à en rendre compte.

15. La lutte contre l'impunité va bien au-delà de l'établissement des faits. Elle doit également être fondée sur une enquête détaillée permettant de déterminer pourquoi les faits se sont produits et qui en était potentiellement responsable. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires n'est ni en mesure ni chargée de mener de telles enquêtes. Il faut donc tenir compte des préoccupations pratiques et opérationnelles que suppose ce processus et renforcer les liens avec les dispositifs d'établissement des responsabilités autres que le mécanisme de déconfliction.

16. La perte de confiance dans le mécanisme a entraîné le retrait d'importants acteurs humanitaires du système. Le meilleur moyen de rétablir la confiance sera d'assurer aux utilisateurs du système que les préoccupations structurelles sont désormais prises en compte, que les parties au conflit s'engageront de bonne foi et dans le plein respect de leurs obligations au titre du droit international humanitaire, et que toute violation de ces obligations fera l'objet d'une enquête dans les meilleurs délais et aura des conséquences.

Recommandations concernant la République arabe syrienne

17. Sur la base de ses constatations, le Groupe consultatif a formulé un certain nombre de recommandations, dont les suivantes :

a) L'Organisation des Nations Unies devrait s'attacher en priorité à ce que les parties au conflit renouvellent leur engagement en faveur d'un mécanisme de déconfliction revigoré ;

b) La confiance des ONG et des autres organisations humanitaires œuvrant en République arabe syrienne dans le mécanisme doit être rétablie ;

c) Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a déjà pris d'importantes mesures qui ont renforcé la gestion du mécanisme de déconfliction. Il

lui est recommandé d'examiner les problèmes que le Groupe consultatif a soulevés et décrits dans son rapport en vue d'apporter au mécanisme tout ajustement utile qui contribuerait à rétablir la confiance ;

d) Le mécanisme devrait être reconfiguré de sorte que toutes les parties au conflit dotées de forces aériennes ou d'armes lourdes, y compris les groupes armés, y participent ;

e) La participation au mécanisme devrait être mieux structurée et toutes les parties au conflit devraient être encouragées à déclarer expressément leur participation au mécanisme et leur engagement à en respecter les procédures, notamment en accusant officiellement réception des coordonnées ;

f) Les sites et les déplacements ne devraient être réputés inscrits sur la liste de déconfliction qu'une fois que les parties au conflit concernées confirment en avoir été notifiées et l'entité humanitaire qui a soumis la demande devrait être tenue pleinement informée tout au long de la procédure ;

g) Le mécanisme de déconfliction en République arabe syrienne devrait, à l'instar des mécanismes mis en place en Afghanistan et au Yémen, prévoir l'inscription plus systématique des écoles, des infrastructures civiles, des camps de déplacés, des centres collectifs et des autres sites civils qui sont considérés comme indispensables aux fins de la protection de la population civile et que des entités humanitaires ont demandé de bonne foi d'inscrire sur la liste ;

h) Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires devrait définir les critères à utiliser pour déterminer quelles entités remplissent les conditions requises pour participer au mécanisme de déconfliction en tant qu'entité humanitaire de bonne foi et donner des orientations aux entités humanitaires participantes sur la manière de déterminer si un site est critique aux fins de son inscription de celui-ci sur la liste de déconfliction ;

i) Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et les organismes des Nations Unies concernés devraient, soit directement, soit par l'intermédiaire de tierces parties de confiance, mettre au point des modalités de vérification du caractère et de l'utilisation exclusivement et constamment civils des sites ou activités avant d'inscrire ceux-ci sur la liste de déconfliction ;

j) Au vu des menaces qui pèsent sur les acteurs humanitaires, les ONG devraient avoir la possibilité de rester anonymes auprès d'une ou de plusieurs des parties au conflit dans le cadre de la notification humanitaire. Toutefois, étant donné qu'anonymat et établissement des responsabilités sont difficilement conciliables, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires devrait encourager les partenaires humanitaires à participer ouvertement, chaque fois que possible ;

k) Les entités compétentes des Nations Unies devraient offrir aux parties au conflit, y compris aux groupes armés non étatiques, des formations plus poussées sur les obligations qui leur incombent en vertu du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme ou faciliter ces formations ;

l) Sachant combien il importe de fournir aux acteurs militaires des coordonnées fiables et précises sur les sites devant être inscrits sur la liste de déconfliction, les entités compétentes des Nations Unies devraient envisager d'organiser des sessions de formation à l'intention du personnel des entités humanitaires afin d'améliorer leurs compétences dans l'établissement des notifications et des coordonnées y relatives ;

m) Il conviendrait d'examiner comment exploiter au mieux les technologies de pointe pour la vérification des informations et pour les enquêtes sur les violations, par exemple l'utilisation d'images satellites ;

n) Les États Membres devraient être encouragés à prêter assistance au Bureau de la coordination des affaires humanitaires et à d'autres entités des Nations Unies menant des activités humanitaires en mettant leur expertise à disposition et en apportant des contributions en nature, notamment des technologies de pointe, afin de contribuer au suivi, à la vérification et la communication d'informations en temps réel ;

o) Une plus grande priorité devrait être accordée au suivi des enquêtes sur les attaques, dans le cadre d'une lutte plus résolue contre l'impunité ;

p) Tous les organismes des Nations Unies qui ne l'ont pas encore fait devraient mettre en place en temps voulu des mécanismes dotés de ressources suffisantes pour établir les faits concernant les attaques visant des sites ou des personnes relevant de leurs responsabilités. Le Groupe consultatif est d'avis que l'Organisation mondiale de la Santé, le Programme alimentaire mondial, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance devraient conduire les enquêtes sur les attaques ou les violations visant respectivement des hôpitaux et d'autres installations médicales ; des déplacements humanitaires interinstitutions effectués par voie terrestre, maritime ou aérienne ; des camps de déplacés et des centres collectifs ; des écoles et d'autres établissements d'enseignement. En tant que gestionnaire du mécanisme de notification humanitaire, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, ainsi que les organismes des Nations Unies, en fonction de leurs mandats respectifs, devraient consacrer des ressources suffisantes pour enregistrer la totalité des attaques ;

q) Le Groupe d'experts recommande que les États Membres de l'ONU soient invités de toute urgence à examiner ce qu'ils pourraient faire de plus, au niveau national et collectivement, pour remédier au climat d'impunité entourant les attaques visant des sites ou des déplacements inscrits sur la liste de déconfliction ;

r) Le Groupe mondial de la protection devrait concourir plus activement aux notifications humanitaires en favorisant l'établissement des faits, les enquêtes et l'engagement de la responsabilité des auteurs en cas de violation ou d'attaque, notamment en menant des activités de coordination auprès des entités des Nations Unies afin que celles-ci adoptent une position commune concernant ces attaques ;

s) Aucun examen approfondi et comparatif n'a été mené sur la manière dont les dispositifs de déconfliction ont fonctionné dans les différentes situations de conflit où ils ont été mis en place. Une telle étude empirique devrait être menée pour que des dispositifs de déconfliction puissent être établis en meilleure connaissance de cause à l'avenir.

Enseignements tirés

18. Outre les recommandations susmentionnées, qui s'appliquent au cas de la République arabe syrienne, mais qui concernent aussi directement les dispositifs de notification en place ou à mettre en place ailleurs, le Groupe consultatif a tiré les enseignements suivants de l'examen du système de notification humanitaire existant en République arabe syrienne.

19. Un mécanisme de déconfliction doit être mis en place le plus tôt possible dès le début des hostilités. En effet, lorsque le système a été introduit en République arabe syrienne en 2014, la méfiance entre les acteurs humanitaires et certaines parties au conflit ne pouvait déjà plus être dissipée.

20. Les tenants et aboutissants d'un mécanisme de déconfliction doivent être clairement expliqués et compris par les acteurs humanitaires et les parties au conflit si l'on veut éviter les idées fausses et les faux espoirs. Il faut donc instaurer un dialogue permanent avec les utilisateurs, les parties et les autorités sur le fonctionnement du système et sur le caractère protégé des sites.

21. La responsabilité découle des obligations imposées par les règles et instruments juridiques internationaux, qui ne sont en rien modifiées ou interprétées par le mécanisme de déconfliction. L'ONU devrait inciter toutes les parties concernées à déclarer expressément qu'elles respecteront les personnes et les installations protégées en vertu des règles applicables du droit international.

22. Si les violations visant des sites inscrits sur les listes de déconfliction restent impunies, la confiance dans les systèmes de notification humanitaire s'érodera. L'ONU devrait donc mettre en place les moyens nécessaires pour que les attaques fassent l'objet d'enquêtes effectives et publiques, ainsi que pour vérifier que les sites restent civils et, en tandem avec le système de notification humanitaire, promouvoir la lutte contre l'impunité.

23. Le nouveau nom donné par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires au mécanisme de déconfliction en République arabe syrienne, à savoir « Système de notification humanitaire visant à faciliter l'accès et la protection », clarifie l'objectif du mécanisme de déconfliction et devrait s'appliquer aux autres dispositifs de déconfliction mis en place dans ce pays et ailleurs.
