Mots clés : zones de sécurité, zones protégées, autorisation du Conseil de sécurité, sites de protection des civils, Soudan du Sud.

: : : : : : :

Ces dernières années, des appels ont été lancés pour que divers accords soient conclus afin d'assurer un minimum de sécurité aux civils dans nombre de pays confrontés à des conflits armés. Ceux-ci concernaient les « zones de sécurité[1] » en Libye et les « zones sûres » ou « zones sécurisées » en Syrie (expressions utilisées indifféremment[2]). Bien que dans ces situations, les souffrances des civils aient été terribles, ces appels n'étaient pas toujours sans arrière-pensée politique, qu'il se soit agi de juguler les flux de réfugiés[3] ou d'apporter un certain soutien ou une certaine légitimité aux forces de l'opposition opérant dans les zones visées. La création de « zones de désescalade » en Syrie, en application de l'accord d'Astana, conclu en mai 2017, était un acte politique par excellence. Ces zones étaient censées avoir pour but d'instaurer des cessez-le-feu entre les groupes d'opposition « modérés » et le gouvernement syrien, d'améliorer l'accès humanitaire, de faciliter la remise en état des infrastructures de base, de créer des conditions propres à dispenser des soins médicaux aux civils et de répondre à leurs besoins essentiels, ainsi que de garantir le retour volontaire et en toute sécurité des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays[4]. Même si la situation et les dynamiques locales diffèrent d'une zone à l'autre, en réalité, ces zones n'ont permis ni de réduire les violences, ni d'améliorer l'accès humanitaire. Au contraire, des secteurs concernés par ces zones, le plus emblématique étant la Ghouta orientale, ont été, ces derniers mois, au centre des combats les plus violents, venant ainsi corroborer l'argument selon lequel la création de ces zones était une « stratégie de conduite de la guerre [traduction CICR] » destinée à affaiblir l'opposition[5].

Outre les raisons qui motivent l'établissement de telles zones, il est important de bien appréhender la complexité qui entoure leur création et leur fonctionnement. Leur faisabilité et leur réussite dépendent de nombreux facteurs, à commencer par la volonté politique des belligérants de les accepter ou, en l'absence d'un tel accord, de la volonté du Conseil de sécurité et d'États tiers de les créer. Par ailleurs, la décision

1 Rés. 2360 de la Ligue des États arabes, « Outcome of the Council Meeting at the Ministerial Level », 12 mars 2011.

2 Voir par exemple, Patrick Wintour, « Syria: former UK development secretaries appeal for safe havens », *The Guardian*, 1er février 2016 ; « Drawing in the neighbours », *The Economist*, 2 juillet 2015 ; Erin Cunningham, « U.S., Turkey aim to create buffer zone on Syrian border. Nobody knows how », *Washington Post*, 12 août 2015.

3 Voir, par exemple, Bill Frelick, « Blocking Syrian refugees isn't the way », *The New York Times*, 24 avril 2013.

4 Mémorandum sur la création de zones de désescalade en République arabe syrienne, 14 septembre 2017, disponible sur : https://syria.liveuamap.com/en/2017/4-may-heres-the-full-text-of-the-syria-deescalation-zone (toutes les références internet ont été vérifiées en 2023).

5 Hashem Osserian, « How de-escalation zones in Syria became a war management strategy », *News Deeply*, 6 février 2018, disponible sur : www.newsdeeply.com/syria/articles/2018/02/06/how-de-escalation-zones-in-syria-became-a-war-management-strategy. Voir également Nada Homsi et Anne Barnard, « Marked for de-escalation, Syrian towns endure surge of attacks », *The New York Times*, 18 novembre 2017.

d'établir ce qu'il est convenu d'appeler des « zones de sécurité » ne constitue qu'une première étape. Concrètement, leur mise en œuvre se heurte à de nombreux obstacles d'ordre juridique et pratique.

Cet article se concentre sur l'une des questions structurelles majeures à considérer lorsque la création de « zones de sécurité » est envisagée : le cadre juridique international. Pourtant, cet aspect qui est parfois dénaturé, voire passé sous silence, est non seulement important en soi mais, de plus, il met l'accent sur certaines questions opérationnelles capitales qui doivent être abordées si l'on veut que ces zones tiennent leurs promesses et soient des lieux sûrs pour les personnes venant s'y mettre à l'abri.

La création et le fonctionnement de « zones de sécurité » dans les situations de conflit armé relèvent de différentes branches du droit international. Il s'agit du droit international humanitaire (DIH), également appelé *jus in bello*, qui réglemente la conduite des hostilités et qui protège ceux qui ne participent pas ou plus directement aux hostilités ; du *jus ad bellum* qui réglemente le recours à la force ; ainsi que du droit des réfugiés et du droit international des droits de l'homme. Le présent article examinera plus en détail les deux premiers de ces corpus juridiques et signalera quelques-unes des questions posées par les « zones de sécurité » au regard du droit des réfugiés et du droit des droits de l'homme. Il mettra aussi l'accent sur quelques autres aspects relatifs au cadre réglementaire général et notamment les mandats définis par le Conseil de sécurité pour la création de ces zones en l'absence d'accord entre les belligérants, ainsi que sur quelques-uns des obstacles opérationnels auxquels se heurte leur mise en œuvre.

Le droit international humanitaire

Aucun traité n'emploie l'expression « zones de sécurité » ; à la place, le DIH parle de « zones protégées ». Il est préférable d'employer cette expression car elle renvoie à des concepts définis en droit international, mais aussi car elle montre que même si, en droit, une protection spéciale peut avoir été accordée à ces zones, en réalité, cela ne veut pas nécessairement dire que la sécurité des personnes cherchant à s'y mettre à l'abri sera effectivement assurée.

Trois points doivent être soulignés d'emblée. Premièrement, en droit, les parties à un conflit armé sont tenues, en toutes circonstances, de respecter et de protéger la population civile ainsi que les combattants blessés et malades, que des zones protégées aient été créées ou pas. Dans les faits, c'est précisément parce que les belligérants ne respectent pas cette obligation et qu'au contraire ils s'attaquent à des civils, qu'ils conduisent les hostilités de manière indiscriminée ou qu'ils forcent des civils à se déplacer, que la création de telles zones est envisagée.

Deuxièmement, les règles générales du DIH relatives à la conduite des hostilités continuent de s'appliquer même si des zones protégées sont établies et ces principes demeurent d'une importance fondamentale pour tous, tant pour ceux qui se sont mis à l'abri dans ces zones que pour les autres. Ces règles sont présentées plus en détail ci-après.

Enfin, les dispositions du DIH relatives aux zones protégées protègent les *zones* et non les *personnes* qui s'y mettent à l'abri. Les personnes doivent être respectées et protégées indépendamment de ces zones et celles-ci ne sont qu'un moyen d'assurer cette protection aussi efficacement que possible[6].

Le présent article n'a pas pour objet de proposer une analyse exhaustive des règles applicables du DIH, mais plutôt de mettre en lumière les principes essentiels sur lesquels elles reposent. Le DIH prévoit différents types de zones protégées dans les conflits armés internationaux. Celles-ci présentent de légères différences qui tiennent essentiellement aux catégories de personnes qui peuvent y avoir accès, mais leur objectif est le même : créer des zones où les malades, les blessés et les civils peuvent se mettre à l'abri des hostilités. Le principal élément à garder à l'esprit est que les dispositions applicables *n'exigent pas* des belligérants qu'ils créent des zones protégées, ce qui est rare dans les traités de DIH dont la formulation, d'ordinaire, n'est pas seulement exhortatoire. Au lieu de cela, elles se bornent à mentionner qu'ils ont cette possibilité. Les zones établies par un seul belligérant ne bénéficieront d'une protection spéciale que si elles ont été reconnues par l'adversaire. Lors de la négociation des Conventions de Genève de 1949, bien que reconnaissant la valeur humanitaire des zones protégées qui étaient proposées, les États se sont refusés à exiger leur création et leur reconnaissance[7]. Cette position fut maintenue lors de la négociation des Protocoles additionnels de 1977.

Première et Quatrième Conventions de Genève : zones et localités sanitaires et de sécurité

Types de zones protégées

Dans les conflits armés internationaux, la Première Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne (CG I) et la Quatrième Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (CG IV) prévoient la possibilité de créer des zones et localités sanitaires et de sécurité[8]. Comme indiqué précédemment, leur statut spécialement protégé dépend d'un accord entre les belligérants.

Concernant les blessés et les malades membres des forces armées[9], l'article 23 de la CG I dispose que

> [d]ès le temps de paix, les Hautes Parties contractantes et, après l'ouverture des hostilités, les Parties au conflit, pourront créer sur leur propre territoire et, s'il en est besoin, sur les territoires occupés, des zones et localités sanitaires organisées

6 Jean Pictet (dir.), *Commentaire de la IVe Convention de Genève du 12 août 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*, CICR, Genève, 1956 (Commentaire CICR de la CG IV), p. 137.

7 CICR, *Commentaire de la Ire Convention de Genève du 12 août 1949* pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, 2e édition, Genève, 2016, version en français, Paris 2020 (Commentaire CICR de la CG I de 2020), par. 1893.

8 L'article 23 de la CG I est relatif aux « zones et localités sanitaires » et l'article 14 de la CG IV aux « zones et localités sanitaires et de sécurité ».

9 L'expression « blessés et malades » comprend aussi les autres catégories de personnes visées à l'article 13 de la CG I.

> de manière à mettre à l'abri des effets de la guerre les blessés et les malades ainsi que le personnel chargé de l'organisation et de l'administration de ces zones et localités et des soins à donner aux personnes qui s'y trouveront concentrées.
>
> Dès le début d'un conflit et au cours de celui-ci, les Parties intéressées pourront conclure entre elles des accords pour la reconnaissance des zones et localités sanitaires qu'elles auraient établies. Elles pourront à cet effet mettre en vigueur les dispositions prévues dans le projet d'accord annexé à la présente Convention, en y apportant éventuellement des modifications qu'elles jugeraient nécessaires.
>
> Les Puissances protectrices et le Comité international de la Croix-Rouge sont invités à prêter leurs bons offices pour faciliter l'établissement et la reconnaissance de ces zones et localités sanitaires.

En des termes quasi identiques, l'article 14 de la CG IV prévoit la possibilité de créer des zones similaires destinées aux blessés et malades civils. En droit, la très nette distinction établie par les Conventions de Genève de 1949 entre d'une part, les blessés et les malades des forces armées et, d'autre part, les blessés et malades civils, fut abandonnée par le Protocole additionnel I de 1977 (PA I) dans lequel les termes « blessés » et « malades » s'entendent des personnes militaires ou civiles[10]. En pratique, rien n'empêche une localité sanitaire d'accueillir des blessés et malades, qu'ils soient combattants ou civils. Il est important de souligner que l'entrée dans une zone ou une localité sanitaire doit être accordée sans aucune distinction de caractère défavorable, ce qui veut donc dire que des blessés et malades ennemis, y compris des combattants, doivent y être admis.

En plus des « zones sanitaires », l'article 14 de la CG IV prévoit également la possibilité de créer des « zones et localités de sécurité ». Ce sont des lieux où certains éléments de la population civile considérés comme particulièrement vulnérables et peu susceptibles de constituer une menace pour l'ennemi peuvent être mis à l'abri. L'article 14 fait référence aux « personnes âgées, [aux] enfants de moins de quinze ans, [aux] femmes enceintes et [aux] mères d'enfants de moins de sept ans », mais il semble raisonnable de penser que tous les civils peuvent se mettre à l'abri dans ces zones et localités dès lors qu'ils ne représentent pas une telle menace. Comme pour les zones sanitaires, le principe de non-discrimination exige que l'accès aux zones protégées soit également accordé aux civils vulnérables de nationalité ennemie[11]. Dans la pratique, les différents types de zones protégées ont sans doute un caractère mixte, abritant à la fois des civils et des membres des forces armées blessés et malades, mais également d'autres personnes vulnérables.

À l'époque de l'adoption de ces dispositions en 1949, les blessés et malades, membres des forces armées, ceux qui les soignaient ainsi que les établissements sanitaires avaient droit, depuis bien longtemps déjà, à une protection[12]. Pour ce

10 PA I, art. 8.

11 Commentaire CICR de la CG IV, *op. cit*. note 6, pp. 135-136 ; CG IV, art. 13.

12 Les Conventions de Genève de 1906 et de 1929 et, plus récemment, l'article 12 de la CG I, exigent des belligérants qu'ils respectent et protègent les membres des forces armées blessés ou malades. De la même manière, les Conventions de Genève de 1864, 1906 et 1929 et, plus récemment, les articles 24 à 26 de la CG I, exigent des belligérants qu'ils respectent et protègent le personnel sanitaire affecté au traitement

qui est des personnes et des établissements, la création de zones sanitaires telle que prévue par la CG I avait seulement pour but de faciliter la mise en œuvre concrète de cette protection. La situation des civils était toutefois différente. Il fallut attendre l'adoption de la CG IV pour qu'une protection semblable soit accordée aux blessés et aux malades civils, à ceux qui les soignaient et aux établissements médicaux civils[13]. En outre, les traités de DIH n'accordaient pas une protection très explicite aux civils et aux biens de caractère civil contre les effets des hostilités[14]. Ce n'est qu'avec l'adoption des Protocoles additionnels en 1977 que la protection des civils contre les effets des hostilités fut introduite expressément dans un traité. Auparavant, les zones et les localités sanitaires, si elles étaient créées et reconnues, étaient donc un moyen important de renforcer les protections auxquelles les civils avaient droit et de réduire leur réelle exposition aux risques.

L'article 23 de la CG I et l'article 14 de la CG IV prévoient la possibilité de créer des zones et localités sanitaires en temps de paix. Bien qu'il semble que cela n'ait jamais été le cas jusqu'à présent, cela permettrait aux États d'équiper les zones avec le matériel et les fournitures nécessaires. Même si les zones ne sont créées qu'après l'ouverture des hostilités, rassembler les blessés et les malades dans une zone spécialement préparée et équipée peut également faciliter leurs soins et contribuer à pallier les effets néfastes d'un conflit armé comme en cas de pénurie de fournitures médicales ou de défaillance des services de santé[15].

Comme souligné précédemment, bien qu'un belligérant puisse créer des zones et des localités sanitaires et de sécurité, sa décision n'aura aucun effet tant que ces zones ne seront pas reconnues par son adversaire. Toutefois, comme déjà indiqué, il est important de relever que l'absence d'accord n'empêche pas les personnes qui cherchent un abri dans ces zones de bénéficier de la protection à laquelle elles ont droit en vertu des règles générales du DIH relatives à la conduite des hostilités.

Projets d'accord relatifs aux zones et localités sanitaires et de sécurité

La possible reconnaissance de zones protégées dépend d'un certain nombre de facteurs et, en tout premier lieu, des mesures prises pour garantir que les zones soient bien exclusivement humanitaires et qu'elles ne risquent pas d'être attaquées. Les projets d'accords, pratiquement identiques, annexés à la CG I et à la CG IV, donnent des indications aux parties créant des zones et localités sanitaires et de sécurité. On peut regretter que ces projets d'accords aient été si peu analysés par la doctrine et qu'il n'en ait pas été tenu compte dans les récentes discussions portant sur la possibilité

des membres des forces armées blessés ou malades. L'article 27 du Règlement de La Haye de 1907 exige des parties que, dans la conduite des hostilités, elles épargnent autant que possible les hôpitaux et les lieux de rassemblement de malades et de blessés. Cette protection fut réitérée et renforcée dans l'article 19 de la CG I qui dispose que les établissements sanitaires destinés aux membres des forces armées ne peuvent en aucune circonstance être l'objet d'attaques, mais sont en tout temps respectés et protégés.

13 CG IV, art. 16, 18 et 20.

14 Voir, par exemple, Emanuela-Chiara Gillard, « Protection of civilians in the conduct of hostilities », *in* Liivoja Rain et McCormack Tim (dir.), *Routledge Handbook on the Law of Armed Conflict*, Routledge, New York, 2016.

15 Commentaire CICR de la CG I de 2020, *op. cit.* note 7, par. 1905.

de créer des zones protégées, car ils fixent les principales conditions que ces zones devraient remplir pour parvenir à l'objectif recherché, à savoir mettre à l'abri des effets des hostilités certaines catégories de personnes qui sont hors de combat.

Ces projets d'accords contiennent trois séries de dispositions qui méritent d'être mentionnées car elles reposent sur des concepts qui sont communs à toutes les zones protégées : celles créées par un accord comme le prévoit DIH et celles créées selon d'autres modalités, examinées ci-après.

Tout d'abord, un certain nombre de dispositions visent à garantir que les personnes accueillies dans des zones protégées ne participent en aucune façon aux hostilités et ce, afin de préserver le but exclusivement humanitaire, réel et perçu, de ces zones et de ne pas compromettre leur statut protégé. Elles prévoient notamment :

- l'obligation de réserver strictement ces zones aux blessés et aux malades, aux civils, au personnel chargé de l'organisation et de l'administration de ces zones et localités, au personnel dispensant des soins aux personnes ainsi qu'aux personnes qui ont leur résidence permanente à l'intérieur de ces zones ;
- l'obligation corollaire pour ceux qui créent et administrent les zones de prendre toutes les mesures appropriées pour en interdire l'accès aux personnes qui n'ont pas le droit d'y résider ; et
- l'interdiction pour les personnes résidant dans les zones de se livrer à une quelconque activité qui aurait un rapport direct avec les opérations militaires, que ce soit à l'intérieur ou l'extérieur de ces zones.

Bien que ni les projets d'accords, ni les Conventions de Genève ne développent cet aspect, c'est à la partie qui crée la zone qu'incombe la responsabilité de garantir qu'une zone respecte ces conditions, ce qui peut s'avérer contraignant et probablement nécessiter des moyens considérables tant en personnels de catégories très diverses, qu'en termes de fourniture de biens et de services. Il sera peut-être nécessaire de recourir à des personnels de sécurité pour s'assurer que des éléments armés ne pénètrent pas dans les zones et pour y maintenir l'ordre public[16]. Il faudra également fournir des vivres, dispenser des soins de santé et, si les zones sont utilisées pendant une longue période, assurer l'éducation. Plus le nombre de résidents dans la zone est important et plus la durée d'utilisation de la zone est longue, plus leur fonctionnement sera lourd. Bien qu'il ne s'agisse pas du type de zone protégée prévue par le DIH, l'expérience de la Mission des Nations unies au Soudan du Sud (MINUSS) au regard des « sites de protection des civils » présentés ci-après, met en évidence certains de ces obstacles opérationnels.

Deuxièmement, les projets d'accords contiennent des dispositions énonçant des mesures destinées à renforcer la sécurité des zones. Il s'agit notamment des exigences suivantes :

- Les zones ne doivent représenter qu'une faible partie du territoire de l'État. En effet, des zones plus vastes risqueraient d'entraver la capacité de l'opposant à mener des attaques et par conséquent de compromettre la sécurité des zones en question ;

16 Voir, par exemple, Jean Pictet (dir.), *Commentaire de la Ire Convention de Genève de 1949*, Genève, CICR, 1952, pp. 469, 473.

- Elles doivent être éloignées et dépourvues de tout objectif militaire, ne pas être situées dans des régions qui peuvent avoir une importance sur la conduite de la guerre et elles ne doivent pas être militairement défendues ;
- Les voies d'accès aux zones ne doivent pas être utilisées à des fins militaires ;
- Les zones sanitaires doivent être désignées par des croix rouges/croissants rouges et les autres zones et localités protégées par d'autres signes fixés par accord.

Enfin, le projet d'accord contient des dispositions instaurant un contrôle permettant de s'assurer que le fonctionnement des zones est conforme à ce qui était prévu. La partie qui reconnait une zone est en droit de demander à ce qu'un organisme indépendant y ait accès pour la contrôler et vérifier qu'elle remplit les conditions et obligations énoncées ci-dessus. Si des irrégularités sont constatées, la partie qui a créé la zone doit y remédier dans le délai qui lui est imparti. Si cette partie ne donne pas suite à cette demande, la partie adverse pourra déclarer qu'elle ne reconnaît plus le statut protégé de la zone. Pour autant, cela n'affecterait pas la protection à laquelle les *personnes* accueillies dans ces zones ont droit, conformément aux règles générales du DIH relatives à la conduite des hostilités.

Quatrième Convention de Genève : zones neutralisées

La CG IV prévoit la création d'un autre type de zone protégée : les zones neutralisées. L'article 15 dispose que :

> [t]oute Partie au conflit pourra, soit directement, soit par l'entremise d'un État neutre ou d'un organisme humanitaire, proposer à la partie adverse la création, dans les régions où ont lieu des combats, de zones neutralisées destinées à mettre à l'abri des dangers des combats, sans aucune distinction, les personnes suivantes :
> a) les blessés et les malades, combattants ou non-combattants ;
> b) les personnes civiles qui ne participent pas aux hostilités et qui ne se livrent à aucun travail de caractère militaire pendant leur séjour dans ces zones.
> Dès que les Parties au conflit se seront mises d'accord sur la situation géographique, l'administration, l'approvisionnement et le contrôle de la zone neutralisée envisagée, un accord sera établi par écrit et signé par les représentants des Parties au conflit. Cet accord fixera le début et la durée de la neutralisation de la zone.

Les rédacteurs de la CG IV ont établi trois grandes différences entre les zones sanitaires / de sécurité et les zones neutralisées. Les premières devaient être éloignées des zones de combat et représenter une solution durable pour certaines catégories de civils particulièrement vulnérables. Au contraire, les zones neutralisées seraient créées dans des régions où des combats ont lieu, pour mettre à l'abri, temporairement, tant des blessés et des malades, combattants ou civils, que l'ensemble de la population civile. En réalité, lorsque des zones protégées ont été créées, elles ont pris la forme de zones neutralisées : elles ont été établies dans des régions où des combats avaient lieu et ont accueilli aussi bien des civils que des blessés et des malades[17].

17 On peut citer les zones neutralisées créées à Jérusalem en 1948 et à Nicosie en 1974 ainsi que certains hôpitaux dans la région de Dubrovnik en 1991. Voir Yves Sandoz, « The establishment of safety zones

Bien que les projets d'accords figurant en annexe de la CG I et de la CG IV ne concernent, *stricto sensu*, que les zones et localités sanitaires et de sécurité, les mesures qu'ils recommandent s'appliquent également, si ce n'est davantage, aux zones neutralisées, étant donné que celles-ci sont situées dans des zones de combats.

Protocole additionnel I : zones démilitarisées

Le PA I a étendu les divers types de zones protégées considérées par le DIH en instaurant la possibilité de créer des zones démilitarisées[18]. Le but de ces zones est semblable à celui des zones neutralisées prévues par l'article 15 de la CG IV : « mettre hors de la guerre des localités ou des zones avec toute la population qui s'y trouve, hormis les combattants[19] ». Si les dispositions des Conventions de Genève prévoient à cette fin la création de zones dans lesquelles les civils, les blessés et les malades peuvent s'abriter, les zones démilitarisées permettent de « faire barrage » aux opérations militaires afin de protéger tous les civils. La partie qui créée une zone démilitarisée doit garantir qu'elle ne sera pas utilisée à des fins hostiles – ce, entendu au sens large comme on le verra plus loin – et si l'adversaire reconnaît la zone, il doit s'abstenir d'y étendre ses « opérations militaires », une expression recouvrant elle aussi une définition assez large[20].

Les zones démilitarisées sont créées par accord entre les belligérants sous réserve qu'elles remplissent certaines conditions :

a) tous les combattants, ainsi que les armes et le matériel militaire mobiles, devront avoir été évacués ;
b) il ne sera pas fait un usage hostile des installations ou des établissements militaires fixes dans ces zones ;
c) les autorités et la population ne commettront pas d'actes d'hostilité dans ces zones ; et
d) toute activité liée à l'effort militaire dans ces zones devra avoir cessé[21].

L'accord relatif à la création de zones démilitarisées pourra être conclu verbalement ou par écrit. Il devrait indiquer, de manière aussi précise que possible, la localisation

for persons displaced within their country of origin », *in* Al-Nuaimi Najeeb et Meese Richard (dir.), *International Legal Issues Arising under the United Nations Decade of International Law*, Nijhoff Martinus, La Haye/Londres, 1995, p. 800.

18 L'article 59 du PA I prévoit également la possibilité de créer des « localités non défendues ». Bien qu'elles puissent aussi renforcer la sécurité des civils, nous ne les aborderont pas dans cette analyse car d'une part elles sont d'une autre nature que les zones protégées présentées dans cet article et d'autre part elles n'ont pas fait, ces dernières années, l'objet d'appels visant à leur création.

19 Yves Sandoz, Christophe Swinarski et Bruno Zimmermann (dir.), *Commentaire des Protocoles additionnels*, CICR, Genève, 1986 (Commentaire CICR des PA), par. 2260. L'expression « zones démilitarisées » a été employée pour désigner des accords très divers, comme les zones-tampons établies entre les belligérants dans le cadre d'un armistice ou les zones imposées aux parties vaincues par un traité de paix. Dans cet article, nous employons cette expression uniquement pour faire référence aux zones démilitarisées créées à des fins humanitaires pour protéger la population civile qui s'y trouve. *Ibid*., par. 2299 à 2301.

20 Voir l'analyse *in ibid*., par. 2304 à 2306.

21 PA I, art. 60, par. 3.

et les limites géographiques de la zone démilitarisée et fixer, en cas de besoin, les modalités de contrôle énoncées ci-dessus[22].

Il est interdit aux belligérants d'étendre leurs opérations militaires aux zones auxquelles ils auront conféré le statut de zones démilitarisées[23]. En cas de violation substantielle de l'une des conditions énumérées ci-dessus ou si cette zone est utilisée pour la conduite des opérations militaires, la partie reconnaissant une zone démilitarisée sera libérée des obligations découlant de l'accord[24]. Dans une telle éventualité, les civils, les blessés et les malades continueront toutefois de bénéficier de la protection prévue par les règles générales relatives à la conduite des hostilités.

Conflits armés non internationaux

On ne trouve les règles relatives aux différentes zones protégées mentionnées ci-dessus que dans les traités applicables aux conflits armés internationaux. Le fait qu'il n'existe aucune disposition analogue pour les conflits armés non internationaux n'est pas très important, car rien n'empêche les parties à de tels conflits de conclure des accords qui auront des effets similaires. D'ailleurs, l'article 3 commun aux Conventions de Genève prévoit explicitement la possibilité pour les parties de conclure des accords spéciaux pour mettre en vigueur d'autres dispositions des Conventions.

Il peut être extrêmement difficile, tant d'un point de vue juridique que factuel, de déterminer le caractère international ou non international d'un conflit et il s'agit souvent d'une question très politique. Le conflit qui s'est déroulé en ex-Yougoslavie dans les années 90 en est la parfaite illustration. Afin de parvenir à un accord sur la création de zones protégées, les belligérants ont, par l'entremise du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), accepté de conclure des accords spéciaux, sans avoir eu à entrer dans des discussions sur la nature du conflit qui se seraient avérées stériles et qui auraient compromis la création de ces zones[25].

Zones protégées : création et fonctionnement

La principale caractéristique des zones protégées prévues par le DIH tient à la nécessité d'avoir un accord entre les belligérants. C'est également la principale raison pour laquelle si peu de zones ont été créées. Les Conventions de Genève invitent à créer des zones protégées dès le temps de paix, mais comme déjà relevé, il semble qu'il n'y ait aucun précédent. Bien entendu, il est extrêmement difficile de parvenir à un accord après l'ouverture des hostilités. Si les belligérants peuvent négocier directement, des intermédiaires de confiance, neutres, sont susceptibles de jouer un rôle important en les aidant à parvenir à un accord. Les dispositions de la CG I et de la CG IV relatives aux zones sanitaires mentionnent expressément la possibilité de recourir

22 Ibid., *art.* 60, par 2.
23 *Ibid.*, art. 60, par 1.
24 *Ibid.*, art. 60, par 7.
25 Voir Y. Sandoz , *op. cit.* note 17, p. 920.

à des puissances protectrices et au CICR à cet effet[26]. Le CICR a joué un rôle de premier plan en initiant les négociations et en facilitant la conclusion de la majorité des quelques accords ayant créé des zones protégées[27].

Le DIH ne précise pas la forme que devrait avoir ces accords[28], mais des accords écrits ont au moins l'avantage d'être clairs. Plus que sa forme, c'est le contenu de l'accord qui est important, lequel devrait notamment contenir des mesures garantissant le caractère exclusivement humanitaire des zones protégées et permettant de les signaler très précisément, conformément aux projets d'accords annexés à la CG I et à la CG IV.

Aucune disposition conventionnelle n'aborde la question fondamentale de savoir qui est responsable du fonctionnement des zones protégées et notamment de veiller à ce que ces zones respectent les conditions prévues par l'accord, de fournir les services essentiels et d'assurer le maintien de l'ordre. Quoiqu'il semble logique que cette responsabilité incombe à la partie au conflit qui a créé les zones, il est intéressant de constater que c'est le CICR qui a assumé toutes ces fonctions dans nombre des quelques zones protégées créées par voie d'accord[29]. Cela est probablement dû à plusieurs raisons, à commencer par les limites de ces zones en termes de taille et de durée.

Si les acteurs humanitaires peuvent contribuer de manière significative au fonctionnement des zones protégées, ils ne sont pas mandatés pour mener à bien toutes les tâches nécessaires, notamment le contrôle et le désarmement des personnes entrant dans les zones ou pour y assurer l'application des lois et le maintien de l'ordre public. De plus, ils peuvent avoir quelques réticences à travailler dans des zones qui n'ont pas été créées avec l'accord de tous les belligérants, cela pouvant laisser entendre, à tort, que les zones seraient sûres, alors qu'en l'absence de leur reconnaissance par l'adversaire, cela ne serait pas garanti. Cela pourrait également compromettre la manière dont une organisation est perçue et mettre en danger son personnel[30]. Il est possible aussi, lorsque des zones ont été créées pour empêcher les personnes en quête d'asile de franchir les frontières, que cela soulève de fortes réserves[31]. Il en

26 CG I, art. 23, al. 3 ; CG IV, art. 14, al. 3.

27 Voir Y. Sandoz, *op. cit*. note 17 ; Jean-Philippe Lavoyer, « International humanitarian law, protected zones and the use of force », *in* Biermann Wolfgang et Vadset Martin (dir.), *UN peacekeeping in trouble: lessons learned from the former Yugoslavia: peacekeepers' views on the limits and possibilities of the United Nations in a civil war-like conflict*, Ashgate, Aldershot, 2000, p. 262.

28 Concernant les zones démilitarisées, selon l'alinéa 2 de l'article 60 du PA I, l'accord pourrait être conclu verbalement ou par écrit. Les dispositions relatives aux autres zones protégées n'évoquent pas cet aspect.

29 Par exemple, le CICR a administré les zones neutralisées de Jérusalem en 1948 et la zone protégée d'Osijek créée en Croatie en 1991. Voir Y. Sandoz, *op. cit*. note 17, p. 906 ; J. P. Lavoyer , *op. cit*. note 27, p. 268 et s.

30 Voir par exemple, Trevor Keck, « What You Need to Know About "Safe Zones" », *Intercross Blog*, 27 février 2017, disponible sur : http://intercrossblog.icrc.org/blog/what-you-need-to-know-about-safe-zones. Keck indique que « [l]e CICR n'administre pas les zones protégées ou mises en place par une force militaire, car cela compromettrait notre neutralité et notre indépendance [traduction CICR] ».

31 Le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) est souvent confronté à cette question. Voir, par exemple, Katy Long, « In search of sanctuary: border closures, "safe" zones and refugee protection », *Journal of Refugee Studies*, vol. 26, n° 3, 2013. Ce dilemme peut être particulièrement difficile pour le HCR compte tenu de son mandat qui vise à promouvoir les principes du droit et de la protection des réfugiés tout en assistant les personnes déplacées, mais cela est valable pour tous les acteurs humanitaires.

va différemment du contrôle des zones protégées qui a pour but de vérifier que les conditions fondamentales, telles qu'elles ont été convenues, sont respectées. Ce contrôle devrait être confié à un intermédiaire qui a la confiance de toutes les parties et qui peut être, comme indiqué plus haut, une organisation humanitaire, ce qui a été fréquemment le cas.

Depuis l'adoption des Conventions de Genève de 1949, quelques zones protégées de différents types ont été créées conformément au DIH[32]. Les exemples les plus souvent cités sont :

- un certain nombre de réalisations temporaires établies par le CICR, notamment à Dacca en 1971 ; à Nicosie en 1974 ; à Saïgon et à Phnom Penh en 1975 ; et au Nicaragua en 1979[33] ;
- quelques zones à Port Stanley ainsi que la zone neutralisée (dite « Red Cross Box ») lors pendant le conflit des Iles Falkland-Malvinas en 1982[34] ; et
- Osijek et d'autres hôpitaux dans la région de Dubrovnik en 1991[35].

Dans ces cas, la conclusion d'un accord entre les belligérants a probablement été facilitée par divers facteurs : premièrement, la présence d'un intermédiaire de confiance et fiable encourageant la création des zones, le CICR le plus souvent, mais pas exclusivement ; et deuxièmement, les limites des zones au regard de leur taille, des catégories de personnes accueillies (la plupart du temps il s'agissait uniquement de blessés et de malades) et de leur nombre, ainsi que de leur durée. Tout cela a contribué à ce que ces zones soient mieux acceptées et qu'elles soient respectées. Il était ainsi plus facile pour ceux qui administraient les zones de se conformer à l'obligation qu'elles ne représentent pas une menace militaire et, compte-tenu de leur petite superficie, il était peu probable qu'elles entravent la conduite d'opérations militaires.

Les trois « zones d'interdiction de tir » au Sri Lanka, établies unilatéralement par le gouvernement sri-lankais en 2009 en clamant vouloir assurer la sécurité des civils qui se trouvaient encore sur les territoires, de plus en plus réduits, contrôlés par les Tigres de libération de l'Eelam tamoul (LTTE), sont un exemple plus récent qui montre les risques que présente l'établissement de zones dites « zones protégées », sans l'accord de l'adversaire. Les LTTE ne reconnaissaient pas ces zones et ne prirent aucune mesure pour empêcher des éléments armés d'y pénétrer. Dans les dernières semaines de combat, ces zones ont été sous le feu continu des forces gouvernementales, causant de nombreuses victimes parmi la population civile et la destruction des hôpitaux situés à l'intérieur de ces zones[36].

L'attention s'est portée essentiellement sur la création de zones permettant de protéger les personnes vulnérables. Cependant, la destruction ou la dégradation

32 Pour des exemples de zones de refuge créées avant 1949, voir Y. Sandoz, *op. cit.* note 17, pp. 904-907.
33 Commentaire CICR des PA, *op. cit.* note 19, par. 2261 ; Voir Y. Sandoz, *op. cit.* note 17, pp. 909-911.
34 Voir Y. Sandoz, *op. cit.* note 17, pp. 915-916.
35 J. P. Lavoyer, *op. cit.* note 27, pp. 266-270.
36 *Rapport du groupe d'experts du secrétaire général des Nations unies sur la question des responsabilités relatives aux événements au Sri Lanka*, 31 mars 2011, par. 80-89, 100-102, 115-123. Voir également Human Rights Watch, *War on the displaced: Sri Lankan army and LTTE abuses against civilians in the Vanni*, février 2009, disponible sur : www.hrw.org/report/2009/02/19/war-displaced/sri-lankan-army-and-ltte-abuses-against-civilians-vanni.

de biens civils pendant les hostilités peuvent également avoir de graves répercussions sur le bien-être des civils. Cela est particulièrement vrai pour les infrastructures fournissant les services essentiels, tels que les établissements de santé, les réseaux de production et distribution d'électricité, les installations de traitement et de distribution de l'eau. C'est en gardant ces questions à l'esprit que, depuis 2017, le CICR facilite les négociations entre les autorités ukrainiennes, l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe et les représentants des zones de Donetsk et Louhansk qui ne sont pas contrôlées par le gouvernement. L'objectif est de parvenir à un accord pour créer des zones de sécurité le long de la ligne de contact, à l'est de l'Ukraine, autour de deux infrastructures hydrauliques : une station de pompage et une station d'épuration. Si cet accord avait été conclu et respecté, il aurait permis à cette infrastructure d'approvisionner en eau potable plus de 1,8 million de personnes des deux côtés de la ligne de contact[37].

Cet exemple montre tout l'intérêt de mesures destinées à épargner des infrastructures essentielles des effets des hostilités. C'est là un type de zone protégée qui a été largement négligé jusqu'à présent, mais qui mérite que l'on s'y intéresse de plus près. Les conditions entourant la conclusion et la mise en place de tels arrangements humanitaires sont semblables à celles des zones protégées destinées aux personnes vulnérables : un accord entre les belligérants, la détermination et l'indication précises des limites de ces zones et un contrôle pour vérifier qu'elles remplissent les conditions fixées par l'accord.

Les règles générales du DIH relatives à la conduite des hostilités

Comme déjà indiqué, la protection conférée aux zones protégées s'ajoute à la protection dont bénéficient les civils, les personnes hors de combat (comme les combattants blessés) et les biens civils, conformément aux règles générales du DIH relatives à la conduite des hostilités. Cette protection qui est à peu près la même quelle que soit la nature du conflit armé, international ou non international, comprend :

- l'obligation de respecter et de protéger les civils, les blessés et les malades[38] ;
- l'interdiction de diriger des attaques contre des civils et des biens de caractère civil[39] ;
- l'interdiction de diriger des attaques contre les installations sanitaires[40] ;
- l'interdiction de lancer des attaques sans discrimination, notamment des « attaques disproportionnées », à savoir des attaques dont on peut attendre qu'elles causent incidemment des pertes en vies humaines dans la population civile, des blessures

37 CICR, « Safety Zones: Questions and Answers with Alain Aeschlimann, Head of the ICRC in Ukraine », 10 juillet 2017, disponible sur : http://ua.icrc.org/2017/07/10/safety-zones-questions-answers-alain-aeschlimann-head-icrc-ukraine/.

38 PA I. art. 10 et 48 ; Protocole additionnel II (PA II), art. 7 et 13.

39 PA I, art. 51, par. 2 et art. 52 ; PA II, art. 13, par. 2 ; Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck (dir.), *Droit international coutumier, Volume 1 : Règles*, CICR/Bruylant, 2006 (Étude du CICR sur le DIH coutumier), règles 1 et 7.

40 CG I, art. 19 ; CG IV, art.18 ; PA I, art. 12 ; PA II, art. 11 ; Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit.* note 39, règle 28.

aux personnes civiles et des dommages aux biens de caractère civil qui seraient excessifs par rapport à l'avantage militaire concret et direct attendu[41] ;
- l'interdiction d'utiliser des civils ou d'autres personnes protégées pour mettre certaines régions à l'abri des attaques ou couvrir des opérations militaires[42] ;
- l'obligation, dans toute la mesure de ce qui et pratiquement possible, d'éviter de placer des objectifs militaires à l'intérieur ou à proximité des zones fortement peuplées[43] ; et
- l'obligation de veiller constamment à épargner les civils et les biens de caractère civil dans la conduite des opérations militaires et de prendre des précautions dans les actes offensifs et défensifs[44].

Il est important de rappeler ces règles générales de protection pour un certain nombre de raisons : premièrement, même si des zones protégées sont établies et même si elles fonctionnent comme prévu et qu'elles permettent de protéger la population qui y réside, les personnes qui n'ont pas cherché à s'y mettre à l'abri restent protégées par ces règles. La création de zones protégées ne diminue en rien leur protection ou les obligations des belligérants à leur égard.

Deuxièmement, ces règles générales continuent de s'appliquer à toutes les parties tant que ces zones protégées sont en place. Par exemple, quiconque participerait à des hostilités dans les zones protégées, doit observer les règles relatives aux précautions nécessaires dans les actes défensifs, y compris l'interdiction d'utiliser des boucliers humains et celle de placer des objectifs militaires à l'intérieur ou à proximité des zones fortement peuplées comme c'est le cas des zones protégées. Les parties qui ripostent à de telles attaques ont les mêmes obligations et doivent notamment respecter l'interdiction de lancer des attaques sans discrimination.

Enfin, tel qu'indiqué précédemment, si pour quelque motif que ce soit, des zones protégées perdent leur statut protégé, les personnes qui s'y sont mises à l'abri demeurent protégées par ces règles générales.

La création de « zones de sécurité » autrement que par accord entre les belligérants

La création des diverses zones protégées prévues par le DIH part du principe que les civils, les blessés et les malades sont pris dans des combats et que, pour autant que les mesures nécessaires soient prises pour garantir leur caractère purement humanitaire, les belligérants seront disposés à accepter leur création. Cependant, ce principe ne tient pas lorsque la population civile est délibérément prise pour cible. Comme la partie qui attaque des civils a pour but de leur nuire et de les forcer à se déplacer, il est donc peu probable qu'elle accepte la création de zones permettant de les protéger. Il s'agit là du cas le plus extrême, mais il y a d'autres situations où il peut s'avérer

41 PA I, art. 51 ; Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 39, règles 11-13.
42 Troisième Convention de Genève (CG III), art 23 ; CG IV, art. 28 ; PA I, art. 51, par. 7 ; Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 39, règle 97.
43 PA I, art. 58 ; Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 39, règle 23.
44 PA I. art. 57 et 58 ; Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 39, règles 15-24.

impossible pour les belligérants d'accepter la création de zones protégées. Il se peut que cette création n'ait tout simplement pas été envisagée ou que les efforts pour faciliter un accord entre les belligérants sur ces zones aient été insuffisants.

Au cours des 25 dernières années, dans nombre de conflits dans lesquels les civils étaient délibérément pris pour cible, des zones protégées ont été créées sans l'accord des belligérants et parfois même, sans l'accord de l'État partie au conflit sur le territoire duquel les zones ont été établies. On peut ainsi citer les « zones de protection » au nord de l'Irak en 1991, les « zones de sécurité » en Bosnie en 1992 et la « zone humanitaire sûre » au sud-ouest du Rwanda en 1994[45].

Lorsque des zones dites « zones sûres » sont créées dans de telles situations, il convient, outre les règles du DIH énoncées auparavant et relatives à la conduite des hostilités qui restent applicables, de respecter un autre corpus juridique : le *jus ad bellum*, c'est-à-dire le droit qui réglemente le recours à la force armée. De plus, si les zones de sécurité sont établies et administrées par une force multinationale, il convient non seulement et en premier lieu d'obtenir l'autorisation du Conseil de sécurité des Nations unies (NU) pour recourir à la force armée, mais aussi d'examiner le mandat qui est conféré à cette force afin de déterminer si elle autorisée à créer ces zones et, plus important encore, si elle est autorisée à employer la force pour les défendre.

La partie suivante présente brièvement les zones établies au nord de l'Irak, au Rwanda et en Bosnie-Herzégovine. Cet article n'a pas pour objet d'analyser les raisons pour lesquelles certaines zones ont mieux réussi que d'autres à assurer une protection, ces aspects ayant déjà fait l'objet de recherches approfondies[46]. Il se propose plutôt de présenter les principaux aspects du cadre régissant ces trois situations : le fondement juridique de la présence de forces étrangères mettant en œuvre les zones de sécurité et de leur mandat.

Réflexions sur le *jus ad bellum*

Les zones de sécurité établies au nord de l'Irak, en Bosnie-Herzégovine et au Rwanda ont été créées sur le territoire d'un État partie au conflit par des forces armées d'États tiers. Cela soulève des questions relevant du *jus ad bellum*, le droit international réglementant le recours à la force.

Le paragraphe 2 de l'article 4 de la Charte des NU interdit de recourir à « la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État ». Cette interdiction ne connaît que deux exceptions : la légitime défense, individuelle ou collective[47] et l'action collective autorisée par le Conseil de sécurité agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte[48]. La présence de forces

45 Voir, par exemple, Karin Landgren, « Safety zones and international protection: a dark grey area », *International Journal of Refugee Law*, vol. 7, n° 3, 1995, pp. 442-451.

46 Voir, par exemple, Carol McQueen, *Humanitarian Intervention and Safety Zones: Iraq, Bosnia and Rwanda*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2005 ; et, plus récemment, Stefano Recchia, « The paradox of safe areas in ethnic civil wars », *Global Responsibility to Protect*, vol. 10, n° 3, 2018.

47 Charte des NU, art. 51.

48 *Ibid.*, art. 42.

armées d'un État sur le territoire d'un autre État, quel qu'en soit le motif, constitue une violation de l'interdiction du recours à la force, sauf si elle relève de ces exceptions ou que l'État territorial a consenti à cette présence. Cela vise aussi les forces armées établissant et/ou administrant une zone de sécurité. Il convient d'analyser les trois cas cités ci-dessus dans lesquels de telles zones ont été établies, en fonction de ce cadre. Les États n'ont jamais considéré que ces zones constituaient un mode de légitime défense, individuelle ou collective ; au contraire, pour la plupart d'entre elles, il s'est agi de cas de recours à la force autorisés par le Conseil de sécurité[49].

Dans le premier cas, l'opération « Provide Comfort » dans le nord de l'Irak en 1991, l'Irak n'avait pas donné son accord pour créer des « zones sûres » (du moins au départ), mais l'autorisation du Conseil de sécurité n'était pas explicite. En réponse à la répression de la population civile irakienne dans les zones de peuplement kurde du pays, en avril 1991, le Conseil de sécurité avait adopté la résolution 688 dans laquelle il insistait « pour que l'Irak permette un accès immédiat des organisations humanitaires internationales à tous ceux qui ont besoin d'assistance dans toutes les parties de l'Irak » et lançait un appel « à tous les États Membres et à toutes les organisations humanitaires pour qu'ils participent à ces efforts d'assistance humanitaire[50] ». Bien que le Conseil ait constaté que la répression des populations civiles a conduit à un flux massif de réfugiés vers des frontières internationales et à des violations de frontière qui menacent la paix et la sécurité internationales, il ne s'est pas expressément référé au Chapitre VII.

Pour autant, cette résolution a été invoquée pour justifier le lancement d'une opération multinationale conduite par les États-Unis. La coalition a d'abord procédé à des parachutages humanitaires, puis a déployé des forces terrestres sur le territoire irakien pour protéger les personnes déplacées et installer des camps. Grâce à ses forces terrestres et aériennes, elle a pu aussi créer une « zone de sécurité » dans le nord de l'Irak pour permettre aux civils de rejoindre leur foyer[51]. Le gouvernement irakien et l'ONU ont fini par signer un Mémorandum d'accord sur la présence humanitaire de l'ONU en Irak afin que les NU prennent le relais des forces de la coalition, mais l'Irak n'avait consenti ni à la présence des forces de la coalition, ni à leurs opérations en application de la résolution 688[52]. Conjugué à l'ambiguïté de la formulation utilisée par le Conseil de sécurité qui, selon certains, aurait autorisé le

49 Certains ont laissé entendre que la création de « zones sûres » au nord de l'Irak en 1991 constituait une intervention humanitaire. Voir, par exemple, Michael E. Harrington, « Operation provide comfort: a perspective in international law », *Connecticut Journal of International Law*, vol. 8, n° 2, 1993. Bien que ce sujet ait donné lieu à de vastes discussions ces dernières années, aujourd'hui, de l'avis général, « l'intervention humanitaire » ne constitue pas une troisième exception au principe d'interdiction du recours à la force. Voir, par exemple, Vaughan Lowe et Antonios Tzanakopoulos, « Humanitarian Intervention », *in Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, mai 2011.

50 Rés. 688 du CSNU, 5 avril 1991, par. 3 et 6 du dispositif.

51 Voir, par exemple, Airforce Historical Studies Office, « Operation Provide Comfort and Northern Watch », disponible sur : www.afhistory.af.mil/FAQs/Fact-Sheets/Article/458953/operation-provide-comfort-and-northern-watch/ ; « Operation Provide Comfort », *GlobalSecurity.org*, disponible sur : www.globalsecurity.org/military/ops/provide_comfort.htm.

52 K. Landgren, *op. cit.* note 45, p. 443 ; Dietrich Schindler, « Humanitarian assistance, humanitarian interference and international law », *in* Ronald St John Macdonald, *Essays in Honour of Wang Tieya*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1993, p. 699.

recours à la force, cela conduisit le gouvernement irakien à dénoncer « une atteinte grave (…) à la souveraineté de l'Irak et de sa sécurité territoriale[53] », un point de vue partagé par certains commentateurs[54].

Ni la résolution 688, ni les résolutions ultérieures, n'ont précisé les contours de ces « zones sûres », que ce soit au regard des mandats pour les créer ou de l'autorisation d'employer la force pour défendre ceux venant s'y mettre à l'abri[55]. Bien que la licéité de la présence des forces de la coalition, tout comme leur véritable mandat pour établir ces zones soient discutables, les forces de la coalition ont choisi une approche robuste pour les protéger. Juste après que l'Irak ait été expulsé du Koweït, la menace d'une action militaire pour défendre les zones a eu l'effet dissuasif voulu[56].

Contrairement au nord de l'Irak, la licéité, au regard du *jus ad bellum*, de la présence de la Force de protection des Nations unies (FORPRONU), la force multinationale qui a finalement eu pour mission de protéger les « zones de sécurité » en Bosnie, n'était pas contestable. La FORPRONU a été créée par la résolution 743 du Conseil de sécurité, avec le consentement du Gouvernement yougoslave[57]. Son mandat a été étendu à la Bosnie-Herzégovine par la résolution 758[58].

Le fondement juridique de la création des zones de sécurité en Bosnie était tout aussi clair : dans sa résolution 819, le Conseil de sécurité agissant en vertu du Chapitre VII, a exigé que « toutes les parties et autres intéressés traitent Srebrenica et ses environs comme une zone de sécurité à l'abri de toute attaque armée et de tout autre acte d'hostilité[59] ». Selon la résolution 824, également adoptée en vertu du Chapitre VII, « Sarajevo, ainsi que les autres zones menacées, en particulier les villes de Tuzla, Zepa, Gorazde [et] Bihac, devraient être traitées comme zones de sécurité et être à l'abri des attaques armées[60] ».

S'agissant des zones de sécurité en Bosnie, l'approche du Conseil de sécurité présentait un autre inconvénient. La résolution 819 priait le Secrétaire général « d'accroître la présence de la FORPRONU à Srebrenica et dans ses environs afin de surveiller la situation humanitaire dans la zone de sécurité » et exigeait que toutes les parties concernées coopèrent avec la FORPRONU à cette fin[61]. La résolution 824 contenait une requête semblable concernant les autres lieux considérés comme des zones de sécurité[62]. Cependant, le Conseil ne donna aucun mandat à la FORPRONU

53 Lettre du 21 avril 1991 adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent de l'Irak auprès de l'Organisation des Nations unies, Doc. NU S/22513, 22 avril 1991.
54 Voir, par exemple, Peter Malanczuk, « The Kurdish crisis and allied intervention in the aftermath of the Second Gulf War », *European Journal of International Law*, vol. 2, n° 2, 1991.
55 La question des zones de sécurité n'a pas été soumise au Conseil de sécurité après l'adoption de la résolution 688 car il a été estimé qu'il serait peu probable que tous les membres permanents se prononcent en leur faveur. Voir par exemple, Oscar Schachter, « United Nations Law in the Gulf Conflict », *American Journal of International Law*, vol. 85, n° 3, 1991, p. 469 ; P. Malanczuk, *op. cit.* note 54.
56 Voir S. Recchia, *op. cit.* note 46.
57 Rés. 743 du CSNU, 21 février 1992.
58 Rés. 758 du CSNU, 8 juin 1992.
59 Rés. 819 du CSNU, 16 avril 1993, par. 1 du dispositif.
60 Rés. 824 du CSNU, 6 mai 1993, par. 3 du dispositif.
61 Rés. 819 du CSNU, 16 avril 1993, par. 4 du dispositif.
62 Rés. 824 du CSNU, 6 mai 1993, par. 6 du dispositif.

pour employer la force afin de défendre les zones de sécurité et, lorsqu'il le fit en juin 1993, il ne décida pas de renforcer les effectifs pour ce faire[63]. Cela, conjugué au fait que les zones n'étaient pas démilitarisées[64] (ce qui voulait dire que des opérations militaires étaient conduites depuis ces zones, provoquant ainsi une riposte de la part des forces adverses), a fait que la FORPRONU fut dans l'impossibilité de protéger les zones des attaques des Serbes de Bosnie lorsque les combats se sont intensifiés, ce qui a entraîné des massacres d'hommes et de jeunes garçons bosniaques qui étaient venus se mettre à l'abri dans ces zones.

Dans ce cas, il est incontestable que, sous l'angle du *jus ad bellum*, la présence des forces internationales était licite et qu'elles étaient investies d'un mandat clair pour créer et administrer des zones de sécurité. Pourtant, le fait que ces zones n'aient pas été démilitarisées, associé à l'absence de mandat autorisant l'emploi de la force pour les défendre ont eu des effets dévastateurs[65].

Au Rwanda, le Conseil de sécurité avait tout d'abord créé une force onusienne, la Mission des Nations unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR), avec le consentement du gouvernement rwandais et du Front patriotique rwandais, par la résolution 872[66]. Bien que sa présence était licite, la MINUAR ne disposait pas d'un mandat pour créer des zones de sécurité. À la place, des « lieux protégés » se constituaient spontanément soit lorsque les gens fuyaient vers des zones où ils savaient que des personnels de la MINUAR étaient stationnés, soit lorsque des troupes de la MINUAR étaient déployées vers des sites où les civils s'étaient rassemblés. Si la MINUAR a permis de sauver des vies, elle n'a tout simplement jamais eu les moyens de faire face à l'escalade de la crise[67]. Face à l'ampleur de la crise et aux retards pour renforcer la MINUAR, le Conseil de sécurité, agissant en vertu du Chapitre VII, adopta, neuf mois plus tard, la résolution 929. Celle-ci autorisait la mise en place d'une « opération temporaire, placée sous commandement et contrôle nationaux, visant à contribuer, de manière impartiale, à la sécurité et à la protection des personnes déplacées, des réfugiés et des civils en danger au Rwanda[68] ». Dès le départ, cette force fut autorisée à employer tous les moyens nécessaires, dont le recours à la force, pour contribuer à la sécurité et à la protection des personnes déplacées, des réfugiés et des civils en danger au Rwanda, y compris par la création et le maintien, là où cela serait

63 Rés. 836 du CSNU, 4 juin 1993, par. 5 du dispositif déclarant que le Conseil de sécurité « [d]écide d'étendre à cette fin le mandat de la FORPRONU afin de lui permettre dans les zones de sécurité mentionnées dans la résolution 824 (1993), de dissuader les attaques contre les zones de sécurité, de contrôler le cessez-le-feu, de favoriser le retrait des unités militaires ou paramilitaires ne relevant pas du Gouvernement de la République de Bosnie-Herzégovine et d'occuper quelques points essentiels sur le terrain, en sus de la participation aux opérations d'assistance humanitaire à la population conformément à la résolution 776 (1992) du 14 septembre 1992 ».

64 Voir K. Landgren, *op. cit*. note 45, p. 445.

65 De nombreux autres aspects de la réponse apportée à ce conflit par la communauté internationale ont également conduit à ce résultat. Voir S. Recchia, *op. cit*. note 46 et les références qui y sont citées.

66 Rés. 872 du CSNU, 5 octobre 1993, par. 2 du dispositif.

67 Dans la résolution 912, adoptée deux semaines après le début du génocide, le Conseil de sécurité a *réduit* les effectifs de la MINUAR, ceux-ci passant de 2 548 à 270, car il estimait qu'au Rwanda, les conditions n'étaient plus réunies pour soutenir un processus de paix, l'objectif pour lequel elle avait été mandatée.

68 Rés. 929 du CSNU, 22 juin 1994, par. 2 du dispositif.

possible, de « zones humanitaires sûres[69] ». Pilotée par la France, dotée de moyens en hommes et en matériel très importants (dont des hélicoptères et des avions de chasse), l'opération Turquoise a établi une « zone humanitaire sûre » couvrant un cinquième du territoire rwandais[70]. Mais, malheureusement, cette zone a été créée alors que la violence génocidaire baissait d'intensité et la force ne fut déployée que moins de deux mois.

La présence de la MINUAR était licite du point de vue du *jus ad bellum*. Elle s'est acquittée de son mandat de protection, mais, en raison de sa petitesse, elle a été dépassée par l'ampleur des violences. S'agissant de l'opération Turquoise à proprement parler, son déploiement ne soulevait pas d'objection au regard du *jus ad bellum* et, dès le début, la force avait reçu le mandat requis : créer des zones de sécurité, lesquelles ont finalement été beaucoup plus grandes que celles prévues par le DIH et recourir à la force pour assurer leur protection. Au vu de la taille des « zones humanitaires sûres », on ne peut s'empêcher de se demander si la force aurait vraiment été en capacité d'assurer la protection de ceux qui s'y trouvaient, si ces zones avaient été créées avant que les violences ne prennent une telle ampleur.

Mandats, « concepts d'opérations » et directives relatives à l'emploi de la force

En l'absence de consentement de l'État territorial, une autorisation du Conseil de sécurité est nécessaire pour que la présence d'une force multinationale ne porte pas atteinte à la souveraineté ou à l'intégrité territoriale de cet État et qu'elle ne viole pas l'interdiction de recours à la force, mais il ne s'agit là que d'une première étape. Comme l'a montré la FORPRONU, assurer la sécurité des zones de sécurité qui ont été créées n'est pas suffisant en soi. Il faut également que la force ait un mandat pour créer et administrer la zone[71] et, plus important encore, un mandat qui soit suffisamment robuste pour dissuader et faire cesser les attaques contre la population se trouvant dans cette zone.

De plus, les divers documents internes élaborés par une force internationale pour s'acquitter de son mandat, dont les « concepts d'opérations » et les directives relatives à l'emploi de la force, doivent aborder les différentes questions susceptibles d'être soulevées par l'existence d'une zone de sécurité lorsque des hostilités sont en cours. Ils devraient, par exemple, définir des mesures pour dissuader et faire cesser les violences commises par des forces hostiles à l'encontre des personnes s'étant mises à l'abri dans ces zones ainsi que pour garantir l'acheminement des secours vers ces zones. Ils devront aussi définir des mesures propres à assurer la sécurité et la sûreté à l'intérieur de ces zones, tout d'abord en contrôlant et en privant de leurs armes les personnes entrant dans les zones, en veillant à ce qu'il n'y ait aucune activité militaire et en assurant l'application des lois et le maintien de l'ordre public à l'intérieur de

69 *Ibid*., par. 3 du dispositif.
70 K. Landgren, *op. cit*. note 45, p. 449 et s.
71 Sur la question de savoir si les forces du maintien de la paix ont un mandat explicite pour créer des zones de sécurité sans avoir reçu un mandat du Conseil de sécurité à cet effet, voir Bruce Oswald, « The creation and control of places of protection during United Nations Peace Operations », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 83, n° 844, 2001.

ces zones. Certaines de ces tâches nécessitent de recourir à des personnels militaires et à d'autres forces de police. Comme cela est souligné dans la partie suivante, ces tâches devront être menées en étroite coordination avec les acteurs humanitaires et nécessitent donc un personnel doté d'une expérience de la coordination civilo-militaire. Les missions doivent disposer d'un personnel approprié.

Un nouveau type de zones de sécurité : les « sites de protection des civils » au Soudan du Sud

Qu'elles aient été créées à la suite d'un accord entre les belligérants ou par le Conseil de sécurité, les zones de sécurité mentionnées jusqu'ici, avaient toutes été planifiées. Un autre type de zone de sécurité fit son apparition au Soudan du Sud, lorsque le conflit a éclaté fin décembre 2013 : des « sites de protection des civils (SPC) se sont créés spontanément lorsque des civils, fuyant les violences, ont cherché à se mettre à l'abri à l'intérieur ou à proximité immédiate des bases de la MINUSS.

Jusque-là, cet article s'est principalement intéressé aux modalités de création des zones de sécurité, mais la mise en place concrète des SPC au Soudan du Sud soulève un certain nombre de difficultés. Ces sites sont fréquemment décrits comme étant « sans précédent » ou comme présentant des « défis spécifiques[72] ». S'il est exact qu'on n'a jamais vu autant de personnes se mettre à l'abri sur les bases des forces de maintien de la paix pendant aussi longtemps[73], c'était loin d'être la première fois que cela arrivait[74] et ce ne sera probablement pas la dernière[75]. Ces sites font face à d'innombrables obstacles opérationnels et ce serait aller bien au-delà du champ du présent article que d'essayer de tous les exposer et analyser[76]. L'article n'a pas non plus pour objet de critiquer ces sites qui ont été essentiels dans la protection au Soudan du Sud, mais de mettre l'accent sur quelques-uns des problèmes rencontrés pendant

72 Voir par exemple Jenna Stern, *Establishing safety and security at protection of civilians sites: lessons learned from the United Nations peacekeeping mission in South Sudan*, Civilians in conflict Policy Brief nº 2, septembre 2015, p. 5 ; Jan Egeland, « Foreword », *in* Caelin Briggs et Lisa Monaghan, *Protection of civilian sites: lessons learned from South Sudan for future operations*, Conseil norvégien pour les réfugiés, 31 mai 2017, disponible sur : www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/poc-sites_lessons-from-south-sudan-copy.pdf.

73 En mars 2018, plus de 200 000 civils vivaient dans six SPC. MINUSS, « PoC update », 12 mars 2018, disponible sur : https://tinyurl.com/y82a3do5. Ces données démographiques n'ont pas changé depuis fin 2015. Voir Lisa Sharland et Aditi Gorur, *Revising the UN Peacekeeping Mandate in South Sudan: Maintaining Focus on the Protection of Civilians*, Stimson Center et Australian Strategic Policy Institute, Washington, DC, décembre 2015, p. 14.

74 Avant l'escalade des violences en décembre 2013, les civils ont cherché, à plusieurs reprises, à se mettre à l'abri à proximité des bases de la MINUSS, mais ils étaient relativement peu nombreux et leur séjour était de courte durée. En avril 2013, la MINUSS avait élaboré des directives pour répondre à ce genre de situation, en partant du principe que les civils resteraient pendant 72 heures maximum. Bien qu'utiles, ces directives avaient été conçues pour un scénario totalement différent de celui qui s'est produit après décembre 2013. MINUSS, *Guidelines: Civilians Seeking Protection at UNMISS Bases*, 30 avril 2013. Les civils ont aussi cherché à se mettre à l'abri à l'intérieur ou à proximité immédiate des bases des forces du maintien de la paix dans d'autres situations : voir les exemples *in* C. Briggs et L. Monaghan, *op. cit.* note 72, pp. 17-18.

75 Le Département des opérations de maintien de la paix des Nations unies (DOMP) l'a reconnu dans sa note pratique. DOMP, « Practice note on civilians seeking protections at UN facilities », 2015.

76 Pour une analyse approfondie, voir C. Briggs et L. Monaghan, *op. cit.* note 72.

le fonctionnement des SPC, car ils peuvent survenir lorsque des zones de sécurité sont créées et ce, quels que soient les moyens.

S'agissant du cadre réglementaire, le Conseil de sécurité des NU, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des NU, a créé la MINUSS en juillet 2011. Dès le début, son mandat comprenait la protection des civils et l'autorisation d'employer la force à cet effet. Initialement, il s'agissait principalement d'aider le gouvernement soudanais à créer les conditions du développement du pays[77]. Les violences ont éclaté à la fin de l'année 2013, mais ce n'est qu'en 2014 que le mandat a changé, passant d'un soutien au gouvernement à la décision d'assigner à la MINUSS le mandat de protéger les civils et l'autorisant à user de tous moyens nécessaires pour les protéger de toutes menaces, de dissuader de toute violence contre les civils, à l'intérieur et en dehors des SPC, ainsi que de préserver la sûreté et la sécurité publiques à l'intérieur desdits sites[78]. Par conséquent, même si le Conseil de sécurité n'a jamais confié à la MINUSS le mandat d'administrer les SPC, il l'a finalement expressément chargée de protéger les personnes qui venaient s'y abriter et de préserver la sûreté et la sécurité publiques à l'intérieur de ces sites.

Le simple fait que des milliers de personnes se soient trouvées pendant une longue durée sur les bases de la MINUSS ou à proximité, montrait que les personnes tentant de se mettre à l'abri recherchaient non seulement une protection de la part de la Mission, mais espéraient aussi obtenir une assistance et d'autres services essentiels. La MINUSS était peu disposée à exécuter des tâches qui ne relevaient pas de son mandat et pour lesquelles elle ne disposait pas des moyens nécessaires, ce qui l'a amenée à coopérer avec divers acteurs humanitaires opérant au Soudan du Sud[79]. Cette coopération fut souvent tendue, certains humanitaires ne souhaitant pas être associés à des acteurs armés en fournissant une assistance dans un camp militaire[80]. Des difficultés étaient aussi apparues à propos du partage des responsabilités pour certaines tâches : à qui revenait la décision finale ? À quelles normes minimales les sites étaient-ils tenus pour assurer une nourriture en quantité suffisante, de l'eau, des installations sanitaires et des soins médicaux ? Qui devait couvrir les coûts liés à l'amélioration des sites tels que la construction de clôtures ? Qui devait prendre la décision de fermer ou non les sites[81] ? Finalement, des directives furent adoptées pour fixer le rôle et les responsabilités de chacun dans le fonctionnement des SPC[82].

Même la mise en œuvre des tâches expressément confiées à la MINUSS par le Conseil de sécurité a fini par devenir problématique sur le plan opérationnel et tout particulièrement celles de protéger les SPC des menaces extérieures et de préserver la sûreté et la sécurité à l'intérieur de ceux-ci. La présence, sur les sites, d'anciens combattants, de personnes qui n'avaient pas encore été complétement désarmées,

77 Rés. 1996 du CSNU, 8 juillet 2011, par. 1, 3 et 4 du dispositif.
78 Rés. 2155 du CSNU, 27 mai 2014, par. 4 a) i) et 4 a) iv) du dispositif.
79 L. Sharland et A. Gorur, *op. cit.* note 73, pp. 14-17 ; Organisation internationale pour les migrations (OIM) Soudan du Sud, *If We Leave We are Killed (Si on part, on nous tue) : enseignements tirés des sites de protection des civils au Soudan du Sud 2013-2016*, 2016.
80 OIM Soudan du Sud, *op. cit.* note 79, p. 24.
81 C. Briggs et L. Monaghan, *op. cit.* note 72, chapitres 4-10 ; OIM Soudan du Sud, *op. cit.* note 79, pp. 24-26 ; L. Sharland et A. Gorur, *op. cit.* note 73, p. 17 ; J. Stern, *op. cit.* note 72, p. 7.
82 MINUSS, *Responsibilities in UNMISS POC sites for planning and budgetary purposes*, 19 septembre 2014.

la disponibilité des armes et les violences intercommunautaires liées au conflit ont entraîné d'importants problèmes de sécurité[83]. En outre, comme cela arrive souvent lorsqu'un très grand nombre de personnes vivent les unes sur les autres, la criminalité à l'intérieur des sites était problématique, les violences étaient fréquentes, y compris des violences sexuelles, des violences basées sur le genre ainsi que des violences liées à des gangs, à des différends entre les communautés ou les familles, des vols ou du trafic de stupéfiants[84].

Il est fondamental de préserver le caractère civil des SPC pour empêcher les attaques de forces hostiles. À cet égard, la présence d'anciens combattants sur les sites représentait l'une des principales difficultés. Finalement, la MINUSS a adopté des directives relatives au traitement des combattants armés cherchant à entrer sur les sites[85]. Néanmoins, il est extrêmement difficile de distinguer un combattant d'un civil armé au Soudan du Sud et il y a toujours un risque que les combattants puissent utiliser les SPC pour se mettre temporairement à l'abri des hostilités[86]. Cela compromet la sécurité des sites et comme ceux-ci accueillent principalement des personnes appartenant à un groupe ethnique qui s'oppose au gouvernement, cela peut donner l'impression que ceux qui administrent les sites ne sont pas neutres et qu'ils soutiennent indirectement cette partie au conflit[87].

Les SPC sont souvent comparés aux sites pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI), mais en réalité ils sont très différents[88]. D'un point de vue juridique, le fait que ces sites se trouvent sur les bases de la MINUSS signifie que, conformément à l'Accord sur le statut des forces conclu entre les NU et le Soudan du Sud, ils sont sur un territoire considéré comme « inviolable » et « soumis à l'autorité et au contrôle exclusifs de l'Organisation des Nations unies[89] ». Si, d'ordinaire, dans les camps de PDI, c'est le pays hôte qui assume de nombreuses tâches administratives (y compris notamment, la prévention et la répression de la criminalité dans les camps), dans les SPC, c'est la MINUSS qui en a la responsabilité en vertu du statut de ses bases[90]. Pourtant, la capacité de la MINUSS à préserver la sécurité sur ces sites a été entravée par l'absence d'un mandat (dit « mandat exécutif ») qui lui aurait permis d'être responsable du maintien de l'ordre et de l'application des lois ou d'avoir une compétence judiciaire pour enquêter sur des crimes et des délits, placer des personnes en détention provisoire, les traduire en justice et les détenir pour des actes criminels[91]. Conjugué à la faiblesse des institutions pénales

83 C. Briggs et L. Monaghan, *op. cit.* note 72, chapitres 6-8 ; J. Stern, *op. cit.* note 72, p. 10.
84 C. Briggs et L. Monaghan, *op. cit.* note 72, chapitres 6-8 ; J. Stern, *op. cit.* note 72, p. 10.
85 MINUSS, « Supplemental guidance no. 3 to the UNMISS guidelines on civilians seeking protection at UNMISS bases (2013) », 2015.
86 OIM Soudan du Sud, *op. cit.* note 79, p. 58.
87 Voir, par exemple, Matt Wells, « The Mixed Record of UN Peacekeeping in South Sudan », *Humanitarian Exchange*, n° 68, janvier 2017, p. 14 ; C. Briggs et L. Monaghan, *op. cit.* note 72, p. 65.
88 C. Briggs et L. Monaghan, *op. cit.* note 72, chapitre 3.
89 Accord sur le statut des forces entre l'Organisation des Nations unies et le Gouvernement de la République du Soudan du Sud concernant la Mission des Nations unies au Soudan du Sud, 8 août 2011, section 16.
90 C. Briggs et L. Monaghan, *op. cit.* note 72, pp. 22-25.
91 Concernant les mandats exécutifs, voir par exemple DOMP et Département de l'appui aux missions (DAM), « Rôle de la police des Nations unies dans les opérations de maintien de la paix et les missions

sud-soudanaises et souvent, à l'impossibilité de transférer des suspects aux autorités locales par crainte qu'ils ne subissent des violations des droits de l'homme, cela a conduit la Mission à élaborer ses propres solutions pour lutter contre la criminalité[92]. Par exemple, des groupes de proximité ont été créés pour surveiller la situation sur les sites et pour alerter la police de la MINUSS en cas de troubles ; et un mécanisme informel de médiation et de règlement des différends en cas d'atteintes à la sécurité ne présentant pas un risque sérieux pour l'ordre public ou la sécurité dans les sites, a été institué[93]. Des mécanismes de justice traditionnelle continuent de fonctionner sur les sites[94]. Lorsqu'il s'agit d'atteintes plus graves à la sécurité par des personnes posant un risque important pour la sécurité publique, celles-ci sont transférées à la MINUSS qui en a détenu certaines, parfois pour une longue période et qui en a expulsé d'autres des SPC[95]. Comme indiqué ci-dessous, en l'absence d'un mandat exécutif et d'un cadre juridique réglementant la privation de liberté par la MINUSS, des questions de conformité au droit international des droits de l'homme se posent.

Les SPC ont sauvé des dizaines de milliers de vies, mais ils ont aussi révélé nombre d'obstacles opérationnels relatifs à la répartition des responsabilités et à la coordination entre les missions, les acteurs humanitaires et les pays hôtes. Ces obstacles sont communs à l'administration de la plupart des zones de sécurité.

La protection dans les zones de sécurité sous l'angle du droit des réfugiés et du droit des droits de l'homme

Les zones de sécurité soulèvent également un certain nombre de questions au regard du droit des réfugiés et du droit des droits de l'homme. Plus particulièrement, dans certaines situations, il y a de sérieuses craintes que des zones aient été créées non pas pour mettre des personnes vulnérables à l'abri, mais plutôt et avant tout, pour prévenir ou faire cesser les flux de réfugiés traversant les frontières ou pour encourager et favoriser le retour des réfugiés alors que les conditions sur le terrain ne le permettaient pas[96].

politiques spéciales », 1er février 2014, par. 58 et s., disponible sur : https://police.un.org/sites/default/files/2014.01_policy_on_police_in_united_nations_pkos_and_spms_-_french.pdf.

92 J. Stern, *op. cit*. note 72. Voir également C. Briggs et L. Monaghan, *op. cit*. note 72, chapitre 8.

93 C. Briggs et L. Monaghan, *op. cit*. note 72, p. 76 à 81.

94 *Ibid*.

95 *Ibid*, pp. 78-81. Voir également Flora McCrone, *Justice displaced: field notes on criminality and insecurity in South Sudan's UN protection of civilian sites*, rapport de Justice Africa, printemps 2016, disponible sur : https://docplayer.net/130623212-Field-notes-on-criminality-and-insecurity-in-south-sudan-s-un-protection-of-civilian-sites.html ; OIM Soudan du Sud, *op. cit*. note 79, pp. 51-52 ; J. Stern, *op. cit*. note 72.

96 Voir les exemples cités par K. Long, *op. cit*. note 31, notamment la fermeture de la frontière turque aux réfugiés kurdes venant d'Irak en 1990. Voir également Bill Frelick, « Unsafe havens: reassessing security in refugee crises », *Harvard International Review*, vol. 19, n° 2, 1997. Plus récemment à propos de la Syrie, voir par exemple, B. Frelick, *op. cit*. note 3 ; Frelick Bill, « Safe zones in name only », *Huffington Post*, août 2015, disponible sur : www.huffingtonpost.com/bill-frelick/safe-zones-in-name-only_b_8021010.html ; Norwegian Refugee Council (Conseil norvégien pour les réfugiés) et *al*., *Dangerous ground: Syria's refugees face an uncertain future*, février 2018.

En droit, le principe est simple : les zones de sécurité ne peuvent pas conduire à restreindre le droit des personnes à chercher asile conformément au droit des réfugiés[97], ni à encourager le retour des réfugiés avant qu'ils ne soient en sécurité. Pourtant, bien souvent, des zones de sécurité ont été créées ou proposées dans ce but précis. Cela a posé de sérieux dilemmes aux acteurs humanitaires et plus particulièrement au Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR). Le HCR devait-il faire prévaloir le respect des principes du droit des réfugiés, notamment le droit d'asile et le non-refoulement, et renoncer à mener des actions en faveur des personnes se trouvant dans des zones de sécurité, afin de ne pas apparaître comme apportant son soutien à des accords qui vont à l'encontre de l'essence même de la protection des réfugiés, quand bien même cela impliquerait de priver les personnes dans le besoin des services essentiels[98] ?

Quelle que soit la manière dont elles ont été créées, les zones de sécurité soulèvent également des questions relatives au droit des droits de l'homme. Les parties qui administrent ces zones exercent un certain contrôle sur leurs résidents et, dès lors, elles se doivent d'assumer à leur égard les obligations relatives aux droits de l'homme[99]. Cela soulève des questions sur le champ d'application extraterritoriale des obligations dans le domaine des droits de l'homme et, si les zones sont sous le contrôle de forces multinationales, sur la manière dont le droit des droits de l'homme s'applique à ces forces. Ces deux aspects ont été, ces dernières années, au cœur de procédures judiciaires et d'échanges académiques nourris. Il n'entre pas dans le champ de notre article d'entrer dans le détail de ces discussions, mais, aux fins de notre analyse, il suffit de noter, premièrement, que la jurisprudence récente dans le domaine des droits de l'homme a confirmé que des obligations extraterritoriales pesaient sur les États qui ont exercé un « contrôle effectif » sur des parties d'un territoire étranger[100] ou dont les agents ont exercé un pouvoir et un contrôle physiques sur des individus[101]. Cela est entendu au sens large et peut viser des mesures de détention

97 Cela avait déjà été expressément reconnu par le Groupe de travail du HCR sur la protection internationale en 1992 dans son analyse sur la « prévention », un terme générique couvrant les activités visant à limiter les causes du départ et à réduire ou contenir les mouvements transfrontaliers. Le Groupe de travail a expressément indiqué que « [l]a prévention ne constitue toutefois pas un substitut de l'asile. Le droit de chercher et de trouver asile, en conséquence, doit continuer d'être défendu ». Assemblée générale des Nations unies, « Note sur la protection internationale (présentée par le Haut-Commissaire), Doc. NU A/AC.96/799, 25 août 1992, par. 26.

98 Voir plus récemment, K. Long, *op. cit*. note 31. Voir également Jennifer Hyndman, « Preventive, palliative or punitive? Safe spaces in Bosnia-Herzegovina, Somalia and Sri Lanka », *Journal of Refugee Studies*, vol. 16, n° 2, 2003 ; K. Landgren, *op. cit*. note 45.

99 Les belligérants qui administrent des zones de sécurité auront également des obligations de DIH à l'égard des personnes se trouvant sous leur contrôle effectif, notamment l'obligation de les traiter conformément aux garanties fondamentales énumérées à l'article 75 du PA I et par l'article 3 commun.

100 Ce contrôle peut résulter d'une action militaire licite ou non. Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), *Al-Skeini et autres c. Royaume-Uni*, requête n° 55721/07, arrêt du 7 juillet 2011, par. 136. Concernant le champ d'application extraterritorial des droits de l'homme, voir plus récemment, Daragh Murray, Elizabeth Wilmshurst, Françoise Hampson, Charles Garraway, Noam Lubell et Dapo Akande (dir.), *Practitioners' guide to human rights law in armed conflict*, Oxford University Press, Oxford, 2016, chap. 3 et par. 3.39-3.58 en particulier et les références qui y sont citées.

101 Voir D. Murray et al. (dir.), *op. cit*. note 100. Voir également Marko Milanovic, *Extraterritorial application of human rights treaties: law, principles, and policy*, Oxford University Press, Oxford, 2011, en particulier chap. IV ; Marko Milanovic , « Al Skeini and Al Jedda in Strasbourg », *European Journal*

à l'étranger, mais également des situations dans lesquelles les agents de l'État exercent un contrôle sur les personnes qui franchissent des *checkpoints* et même lorsqu'ils ciblent des individus ou qu'ils ont recours à la force[102]. Deuxièmement, les forces multinationales décidées par le Conseil de sécurité des NU doivent se conformer au droit international des droits de l'homme, d'une part parce que les NU doivent elles-mêmes respecter les droits de l'homme et d'autre part parce que les troupes participant aux forces multinationales demeurent liées par les obligations au regard des droits de l'homme des États fournisseurs de contingent[103].

En 2013, deux affaires semblables examinées par la Cour suprême des Pays-Bas ont confirmé l'application extraterritoriale des obligations des Pays-Bas en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme[104] et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP[105]), ainsi que la responsabilité des États qui fournissent des contingents aux forces multinationales. Ces affaires concernaient la participation du bataillon néerlandais à la FORPRONU dans la « zone de sécurité » de Srebrenica. La Cour a considéré, entre autres, que le bataillon avait exercé un contrôle effectif sur les personnes qui se trouvaient dans l'enclave et que cela avait déclenché l'application des obligations des Pays-Bas au regard des droits de l'homme. En ne permettant pas aux familles des plaignants de rester sur sa base, ce qui conduisit à leur exécution par les forces serbes de Bosnie, le bataillon et par conséquent, les Pays-Bas, avaient violé le droit à la vie et l'interdiction de la torture et des autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants tels que définis dans la Convention européenne des droits de l'homme et le PIDCP[106].

Selon la jurisprudence actuelle, les obligations extraterritoriales dans le domaine des droits de l'homme ne concernent que les droits des personnes qui sont

of International Law, vol. 23, n° 1, 2012 ; Wilde Ralph, « The extraterritorial application of international human rights law on civil and political rights », *in* Scott Sheeran et Nigel Rodley (dir.), *Routledge Handbook of International Human Rights Law*, Routledge, Londres, 2013.

102 D. Murray et *al*. (dir.), *op. cit*. note 100, par. 3.59 et les sources qui y sont citées.

103 Par exemple, le Comité des droits de l'homme des Nations unies a expressément souligné que les États sont tenus de respecter et de garantir les droits définis par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques à « quiconque se trouve sous le pouvoir ou le contrôle effectif des forces d'un État partie opérant en dehors de son territoire, indépendamment des circonstances dans lesquelles ce pouvoir ou ce contrôle effectif a été établi, telles que les forces constituant un contingent national affecté à des opérations internationales de maintien ou de renforcement de la paix ». Comité des droits de l'homme, observation générale 31 « La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte », Doc. NU CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 mai 2004, par. 10. Bien que jusqu'ici le Comité des droits de l'homme n'ait pas examiné de plainte concernant des violations présumées commises par des forces multinationales, il a fréquemment considéré, dans ses observations finales aux rapports périodiques des États, que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques s'appliquait lorsque les forces d'un État participaient à de telles opérations. Voir Kijetl Mujezinovic Larsen, *The human rights treaty obligations of peacekeepers*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, p. 181 et s. et les sources qui y sont citées. Voir également D. Murray et *al*. (dir.), *op. cit*. note 100, par. 16.07 et s.

104 Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, RTNU, vol. 213, p. 222, 1950.

105 Pacte international relatif aux droits civils et politiques, RTNU vol. 999, p. 186, 1966.

106 Cour suprême des Pays-Bas, *The State of the Netherlands v. Hasan Nuhanovic et The State of the Netherlands v. Mehida Mustafic-Mujic et al*., 6 septembre 2013 ; Tom Dannenbaum, « Dutch Supreme Court affirms that Dutchbat acted unlawfully in Srebrenica », *EJIL: Talk!*, 8 septembre 2013, disponible sur : www.ejiltalk.org/dutch-supreme-court-affirms-that-dutchbat-acted-unlawfully-in-srebrenica/.

effectivement sous le contrôle d'un État dans une situation donnée[107]. Dans des situations d'occupation, les États doivent garantir l'application de tous les droits de l'homme. Dans d'autres situations et notamment lorsque la responsabilité résulte de l'exercice d'un contrôle effectif sur un individu, son champ sera plus limité et peut comprendre le droit à la vie, l'interdiction de la privation arbitraire de la vie ou de la liberté et l'interdiction de la torture et des autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants[108]. En conséquence, la nature et l'étendue précises des obligations extraterritoriales au regard des droits de l'homme, appliquées aux zones de sécurité, dépendront d'un certain nombre d'éléments et notamment du degré de contrôle exercé par les forces multinationales sur les résidents des zones de sécurité ; de la mesure dans laquelle l'État territorial aura été exclu, l'empêchant ainsi de s'acquitter de ses obligations relevant des droits de l'homme à l'égard des résidents ; et des droits de l'homme qui sont précisément en cause[109]. Pour prendre un exemple extrême, les obligations relevant des droits de l'homme incombant à un État qui met en œuvre une zone d'exclusion aérienne pour protéger des civils seront beaucoup moins contraignantes que celles d'un État qui administre une zone de sécurité bien délimitée.

Lorsque des forces multinationales ont été mandatées pour accomplir des missions spécifiques dans des zones de sécurité (comme ce fut le cas, par exemple, de la MINUSS dans les SPC), elles doivent, en les exécutant, respecter les obligations relevant des droits de l'homme qui correspondent à ces missions. Par exemple, lorsque la MINUSS préserve la sûreté et la sécurité publiques à l'intérieur des SPC, elle doit respecter les normes des droits de l'homme relatives à l'usage de la force aux fins de maintien de l'ordre. Si elle prive des personnes de leur liberté, elle doit veiller à ce qu'elles soient traitées conformément aux principes généraux des droits de l'homme et qu'elles aient droit à un procès équitable *(due process*[110]*)*.

Même si la MINUSS n'a pas publiquement déclaré qu'elle était tenue par des obligations relevant des droits de l'homme à l'égard des résidents des SPC, sa manière d'aborder certaines questions montre qu'elle estime que c'est le cas. En témoigne par exemple sa réticence à détenir des personnes soupçonnées d'atteintes graves à la sécurité, car comme indiqué ci-dessus, en l'absence d'un « mandat exécutif »,

107 Voir par exemple la décision de la CEDH dans l'affaire *Al-Skeini* où la Cour a considéré que lorsqu'un État, par le biais de ses agents, exerce son contrôle et son autorité sur un individu de façon extraterritoriale, il a l'obligation de reconnaître à celui-ci les droits « qui concernent son cas. En ce sens, dès lors, les droits découlant de la Convention peuvent être "fractionnés et adaptés" ». CEDH, *Al-Skeini*, note 100 ci-dessus, par. 137. Voir également l'analyse *in* D. Murray et *al.* (dir.), *op. cit.* note 100, par. 3.19 et s.

108 D D. Murray et *al.* (dir.), *op. cit.* note 100. Milanovic affine l'analyse en établissant une distinction entre les obligations négatives des États de respecter les droits de l'homme, lesquelles ont un champ d'application plus vaste et non limité territorialement et les obligations positives des États de reconnaître et de garantir les droits de l'homme ou de prévenir leur violation, ce qui dans des situations extraterritoriales se limite aux zones sous contrôle global effectif de l'État. M. Milanovic, *op. cit.* note 101, chap. IV.4. Mujezinovic adopte également cette approche et analyse cette application par les forces multinationales sur le terrain : voir K. Mujezinovic Larsen, *op. cit.* note 103, chap. 9.

109 Voir K. Mujezinovic Larsen, *op. cit.* note 103, chap. 4.

110 Cela a été reconnu notamment par le Secrétaire général adjoint aux affaires juridiques des Nations unies. Secrétaire général adjoint aux affaires juridiques et Conseiller juridique des Nations unies, Déclaration devant la Commission du droit international, 14 mai 2014, p. 11, disponible sur : http://legal.un.org/ola/media/info_from_lc/mss/speeches/MSS_ILC_statement-14-May-2014.pdf.

détenir des personnes dans de telles situations pourrait être considéré comme une privation arbitraire à de liberté[111]. Ce sont des craintes du même ordre qui sont également à l'origine du projet de mémorandum d'accord présenté par la MINUSS au ministère de la Justice du Soudan du Sud à propos du transfert de suspects aux autorités nationales. Celui-ci visait à mettre en œuvre l'obligation qui incombait à la Mission en vertu du droit des droits de l'homme, de ne pas transférer des personnes s'il y a des motifs sérieux de croire qu'elles risquent d'être soumises à la torture ou d'être victimes de mauvais traitements, que leur procès ne soit pas équitable ou qu'elles soient condamnées à la peine capitale[112].

Conclusion

Le bilan des « zones de sécurité » qui ont été créées depuis la Seconde Guerre mondiale est, au mieux, assez mitigé. Leur réussite dépend de la volonté des belligérants de les respecter, ce qui peut être fait en créant les zones par voie d'accord ou, en l'absence d'accord, en prenant des mesures robustes pour les défendre[113].

Sans surprise, ce sont les zones créées par un accord entre les belligérants, comme cela est prévu par le DIH, qui ont été les plus efficaces. Ce sont les zones démilitarisées de petite taille et accueillant un nombre limité de personnes particulièrement vulnérables sur de courtes durées qui apparaissent comme étant les plus susceptibles de donner de bons résultats.

En conséquence, faudrait-il modifier le DIH afin d'exiger des belligérants qu'ils acceptent de créer et de respecter des zones protégées ? Cela est peu probable. Premièrement et de manière plus générale, il est hautement improbable que les États s'engagent dans une révision des Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels dans le seul but de modifier les dispositions relatives aux zones protégées. Toute modification de ces règles s'inscrirait dans un processus de révision plus large, ce à quoi personne ne tient en ce moment, ne serait-ce qu'en raison des craintes, fondées dans le climat politique actuel, que cela ne réduise les protections en vigueur au lieu de les renforcer. Deuxièmement, les États ont eu, à deux reprises, l'occasion d'adopter des dispositions exigeant des belligérants qu'ils créent des zones protégées : lors de la négociation des Conventions de Genève de 1949 et lors de celle des Protocoles additionnels de 1977. Or, ils ont choisi de ne pas s'engager dans cette voie, ni en 1949, ni en 1977. Il est irréaliste de penser qu'il en serait autrement aujourd'hui.

111 C. Briggs et L. Monaghan, *op. cit*. note 72, chapitre 8.

112 J. Stern, *op. cit*. note 72, p. 11 ; Déclaration du Secrétaire général adjoint aux affaires juridiques, *op. cit*. note 110.

113 Le rapport du Secrétaire général sur la chute de Srebrenica parvient à la même conclusion en indiquant que les « [z]ones protégées et zones de sécurité peuvent contribuer à protéger les civils dans les conflits armés, mais il est clair qu'elles doivent soit être démilitarisées et créées avec l'accord des belligérants, comme dans le cas des zones protégées reconnues par le droit humanitaire international, soit être d'authentiques zones de sécurité défendues par un dispositif militaire crédible. Ce sont-là deux concepts entièrement distincts et qui ne doivent pas être confondus. » *Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 53/35 de l'Assemblée générale : la chute de Srebrenica*, Doc. NU A/54/549, 15 novembre 1999, par. 33.

Cela étant, l'expérience a montré que si l'on veut que les zones de sécurité fonctionnent de manière efficace, il est essentiel que les belligérants s'entendent sur les modalités précises de leur création et de leur fonctionnement. Cela permet non seulement de fixer les limites précises des zones en question, mais aussi d'aborder les deux questions qui apparaissent comme primordiales : la démilitarisation et les mesures de contrôle. En outre, le processus de négociation d'un accord peut contribuer à instaurer un climat de confiance et de coopération entre les belligérants, ce qui sera indispensable au bon fonctionnement des zones et qui peut aussi, de manière plus générale, favoriser le respect du DIH.

La création de zones de sécurité par accord entre les belligérants présente un autre avantage : elle pourrait apaiser certaines réserves des acteurs humanitaires à travailler dans les zones, tout au moins pour ce qui est de leur implication dans des dispositifs imposés par l'une des parties au conflit. Ces réserves subsisteraient, à juste titre, si les zones avaient pour but de mettre un frein aux flux de réfugiés, dès lors que cela bafouerait le droit des résidents de chercher asile.

Si l'exigence du consentement des belligérants est souvent perçue comme une entrave aux mesures de protection des civils, cela peut en réalité avoir l'effet inverse dans le cas des zones de sécurité car un consentement permet de responsabiliser les parties, d'instaurer un climat de confiance et de s'assurer que les accords sont bien clairs afin de renforcer leur efficacité.

Compte tenu de tous ces éléments, plutôt que d'appeler à une réforme du droit, il vaudrait mieux redoubler d'efforts pour encourager les belligérants à parvenir à un accord sur la création et la reconnaissance des zones protégées. Une diplomatie discrète a sans doute plus de chances d'aboutir que des appels lancés depuis la scène politique du Conseil de sécurité et comme toujours, les négociations humanitaires devraient être totalement dissociées des discussions d'ordre politique. Appeler à la création de zones de sécurité sans l'accord des belligérants devrait se faire avec discernement afin de ne pas nuire à des négociations éventuellement en cours. Ceux qui proposent des arrangements de ce type devraient aussi tenir compte des expériences passées, au regard des mandats, de la volonté et de la capacité d'imposer des zones de sécurité, ainsi que des divers obstacles opérationnels, comme ceux mis en relief par la gestion des SPC par la MINUSS, qu'il conviendra de prendre en considération dans l'administration de ces zones.