

## LES NATIONS UNIES ET LA CRISE DES RÉFUGIÉS RWANDAIS (1)(\*)

PAR

**Mutoy MUBIALA**

FONCTIONNAIRE AU BUREAU DU HAUT COMMISSAIRE  
CENTRE DES NATIONS UNIES POUR LES DROITS DE L'HOMME,  
GENÈVE

### INTRODUCTION

En juillet 1994, plus de deux millions de réfugiés rwandais ayant fui le Rwanda s'installaient dans les pays voisins, tout particulièrement au Burundi, en Tanzanie et au Zaïre. Leur présence massive et continue dans ces pays, spécialement au Zaïre, a causé beaucoup de problèmes aux Nations Unies, liés notamment à leur rapatriement. En effet, les différentes stratégies adoptées à cette fin n'ont pas donné, deux années durant, soit de 1994 à 1996, les résultats escomptés. Par ailleurs, plusieurs principes fondamentaux du droit des réfugiés ont été mis à rude épreuve durant cette crise (2). Celle-ci s'est aggravée depuis octobre 1996, à la suite des affrontements armés survenus au Kivu, lesquels ont confirmé, plus qu'ailleurs dans le monde, le lien étroit existant désormais entre l'assistance humanitaire, la protection des droits de l'homme, le développement économique et social, ainsi que le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

La présente étude a pour objet d'analyser l'action menée par les Nations Unies pour régler la crise des réfugiés rwandais depuis 1994. Mais, il y a lieu de préciser d'emblée que ce problème ne date pas d'aujourd'hui et qu'il plonge ses racines dans l'histoire de ce pays, qui est intimement liée aux événements actuels. Aussi, convient-il, avant d'analyser l'action des Nations Unies pour le règlement de cette crise (II), de s'apesantir au préalable sur ses causes profondes (*root causes*) et sur son évolution (I).

(1) Les opinions exprimées dans cette étude sont celles de l'auteur et n'engagent pas l'Organisation des Nations Unies.

(2) Sur l'évolution récente dans la mise en œuvre du droit des réfugiés, voir Vera GOWLLAND-DEBBAS (éd.), *The Problem of Refugees in the Light of Contemporary International Law Issues*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1995, 186 p. et *Le droit d'asile et des réfugiés*. Colloque de la Société française pour le droit international, Caen, 30 mai-1<sup>er</sup> juin 1996, Paris, Pedone, 1997, 383 p.

I. — L'EXODE RWANDAIS :  
ORIGINES ET ÉVOLUTION

À la différence de l'aspect de l'exode rwandais lié aux migrations à caractère socio-économique (3), le départ massif de Rwandais à l'étranger, plus spécialement dans les pays voisins, a une origine politico-historique. Il est en effet la conséquence directe des crises politiques successives qui ont secoué ce pays depuis 1959, provoquant alternativement l'exode de Tutsis et de Hutus.

A. — *L'exode de Tutsis*

L'exode de Tutsis a débuté dès les massacres perpétrés par les Hutus dans le cadre de la Révolution « sociale » de 1959. La question du rapatriement des réfugiés tutsis, ci-après identifiés comme « anciens » réfugiés (*old-caseload*), a constitué par la suite un élément-clé du conflit politico-ethnique rwandais.

1. *De la Révolution « sociale » à la deuxième République (1959-1994)* (4)

Le Rwanda avait en 1994 une population de 7.700.000 habitants, composée d'une majorité de Hutus (84 %) et des minorités tutsi (15 %) et twa (1 %). Avant la première Guerre mondiale, le pays était colonisé depuis 1890 par l'Allemagne. Après la défaite allemande de 1918, il passa successivement sous mandat (S.d.N.) et sous tutelle (ONU) de la Belgique, tout comme le Burundi voisin. À l'arrivée des colons allemands, le Rwanda était dominé politiquement et économiquement par les Tutsis. Les Allemands et, par la suite, les Belges se sont appuyés sur cette élite locale pour gouverner le pays à travers le système de l'administration indirecte (*indirect rule*), réussissant ainsi à faire coïncider les pouvoirs traditionnel et moderne et à les confier à la monarchie tutsie (5).

En 1959, mécontente de velléités indépendantistes de l'élite tutsie, l'administration coloniale belge soutint la révolte hutue. Les Hutus, regroupés essentiellement au sein du Parti pour l'émancipation de Hutus (PARME-

(3) L'exode rwandais n'est abordé dans cette étude que sous l'angle des réfugiés. Ne sont pas examinés ici l'aspect relatif aux migrations et la question des personnes déplacées à l'intérieur du Rwanda. Sur cette dernière, voir les rapports du Dr. Francis Deng, Représentant spécial du Secrétaire général pour les personnes déplacées, tout particulièrement l'addendum consacré en 1995 à la situation de celles-ci au Rwanda (E/CN.4/1995/50/Add. 4, 16 février 1995) ; et, concernant le cas plus spécifique des problèmes juridiques posés par le camp de Kibeho, l'excellent ouvrage de Stéphanie KLEINE-AHLBRANT, *The Protection Gap of Internally Displaced Persons : The Case of Rwanda*, Genève, IUHEI, 1996, 172 p.

(4) Ce paragraphe reprend, pour l'essentiel, un autre de notre étude sur « l'ONU et le Rwanda », *Zaire-Afrique*, n° 296, juin-juil.-août 1995, pp. 369-371.

(5) « Les principales crises de gouvernance au Rwanda et leurs débordements ethniques : fondements, pratiques et perspectives », *Actes du colloque de Bamako* (20-24 août 1996), Montréal, 1996, p. 39.

HUTU), gagnèrent les élections locales générales de 1959, s'emparèrent de rouages essentiels de l'appareil de l'État, massacrèrent des milliers de Tutsis, abolirent la monarchie et proclamèrent la République dans la foulée de l'indépendance, acquise en 1962. Les massacres de 1959 seront suivis par d'autres, de plus ou moins grande ampleur, en 1963, 1966 et 1973. En dehors des milliers de tués recensés, ceux-ci ont provoqué l'exil d'une grande partie de survivants tutsis.

En 1973, à la suite d'un coup d'état militaire dirigé contre le premier Président rwandais, Grégoire Kayibanda (Hutu du Centre), Juvénal Habyarimana (Hutu du Nord-Ouest) s'empara du pouvoir. Il accentua, en dépit des apparences découlant de son discours « unificateur », la politique ethniciste de son prédécesseur. Ainsi, c'est sous son pouvoir, communément qualifié de deuxième République, que fut institutionnalisé le système de quotas, qui déterminait la participation des membres des différentes ethnies à des secteurs clés de l'État (Gouvernement, armée, fonction publique et éducation nationale) au prorata de leurs taux démographiques respectifs.

Malgré les incursions sporadiques d'éléments armés tutsis réfugiés (*inyenzi*) au Rwanda, qui se soldèrent par de nouveaux pogroms et exodes de Tutsis restés au pays, et les appels répétés de la diaspora en faveur du rapatriement de ces « anciens » réfugiés, ce problème ne fut guère résolu.

## 2. La problématique du retour des « anciens » réfugiés

Le nombre d'« anciens » réfugiés était estimé, à la fin des années quatre-vingts, à près de 600.000 personnes, y compris les enfants, nés pour la plupart en exil. Comme le souligne une étude réalisée par un groupe d'experts indépendants, à la demande de l'Agence danoise pour le développement international (DANIDA) :

« L'attitude officielle des gouvernements rwandais sur la question du rapatriement des anciens réfugiés a considérablement évolué au fil des ans [...]. Sous la première République (1962-1973), les réfugiés furent invités, à plusieurs reprises, à rentrer au pays. Cet objectif ne fut jamais atteint. D'une part, les réfugiés tutsis ne croyaient pas en la sincérité de la position du Gouvernement et, d'autre part, les *inyenzi* effectuaient régulièrement des incursions armées en territoire rwandais, provoquant de nouvelles vagues de réfugiés.

Sous la deuxième République [...], cet état de choses changea un peu (sans pour autant disparaître), à la faveur la politique de pacification ethnique. Cependant, un nouvel argument fut avancé par le régime, selon lequel le pays était surpeuplé et n'était pas par conséquent en mesure d'accueillir un grand nombre de réfugiés. Le rapatriement massif était dès lors exclu. Cette position fut entérinée par le Comité central du MNRD (Mouvement Révolutionnaire National pour le développement) le 26 juillet 1986. Le rapatriement individuel des réfugiés était cependant lié à certaines condi-

tions sujettes à controverses. Ainsi, à titre d'exemple, il était prévu qu'un réfugié candidat au retour devait démontrer qu'il disposerait, après son rapatriement, de moyens suffisants de subsistance [...].

Cette position, qui semble avoir prévalu en définitive, a conduit les réfugiés à tenir, pour la première fois, une conférence internationale à Washington en août 1988. La position gouvernementale y fut rejetée et un droit absolu au retour proclamé et réaffirmé. En ce moment-là, sans qu'on n'ait pu probablement s'en rendre compte, une confrontation imminente pointait à l'horizon. La crise de 1990 fut, en conséquence, essentiellement celle des réfugiés, laquelle prenait ses racines dans les événements de 1959-1962, amplifiée par les développements politiques ultérieurs au Rwanda et dans les pays voisins, tout particulièrement en Ouganda. » (6)

En effet, en 1986, la *National Resistance Army* (NRA) de Yoweri Museveni s'emparait du pouvoir à Kampala, aidée dans cette conquête par des éléments recrutés dans la population tutsie réfugiée en Ouganda. Ceux-ci créèrent par la suite l'Armée patriotique rwandaise (APR), branche armée du Front patriotique rwandais (FPR), mouvement politique constitué dans le sillage de la conférence de Washington précitée. En octobre 1990, l'APR, dont le quartier général était installé en Ouganda, attaqua le Rwanda et se heurta aux troupes gouvernementales. La situation humanitaire créée à la suite de la guerre civile ainsi engagée (près d'un million de personnes déplacées à l'intérieur du pays), la pression militaire de l'APR, les représailles contre les Tutsis de l'intérieur (plusieurs milliers d'arrestations et de nombreux massacres de Tutsis — « l'ennemi principal » —) et contre de Hutus, généralement modérés ou opposants au régime Habyarimana — identifiés comme complices de ceux-ci (*ibitsyo*), ainsi que les revendications de l'opposition politique civile en émergence créèrent une situation conflictuelle explosive dans le pays. La pression des événements et des pays donateurs et autres bailleurs de fonds ont contraint les protagonistes du conflit rwandais à engager des négociations. Celles-ci ont abouti à la signature de plusieurs accords, parachevée par l'Accord d'Arusha du 4 août 1993. Celui-ci intègre en effet un ensemble d'accords partiels signés entre les deux parties belligérantes entre mars 1991 et août 1993. Parmi ceux-ci, il convient de mentionner le Protocole d'accord sur le rapatriement des réfugiés rwandais et la réinstallation des personnes déplacées, conclu à Arusha le 9 juin 1993 (7).

(6) Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, *The International Response to Conflict and Genocide : Lessons from the Rwanda Experience*, Copenhague, Strandberg Grafisk, 1996, pp. 30-31 (traduction de l'auteur). Pour plus de détails sur la problématique du retour des « anciens » réfugiés, voir André Guichaoua, *Le problème des réfugiés rwandais et des populations banyarwanda dans la région des Grands Lacs*, Genève, HCR, 1992.

(7) A/48/824-S/26915, annexes II à VII (le Protocole sur les réfugiés et les déplacés constitue l'annexe IV du document).

Aux termes de ce Protocole d'accord, « le retour des réfugiés rwandais dans leur pays est un droit inaliénable et constitue un facteur de paix, d'unité et de réconciliation nationales » (article 1<sup>er</sup>). Pour faciliter l'exercice de ce droit, le Protocole prévoit certaines mesures consistant notamment en : l'aménagement de sites pour accueillir les rapatriés (article 3) ; la création d'une Commission de mise en œuvre du rapatriement et de réintégration ; l'adoption des règles relatives au règlement des litiges immobiliers et fonciers (8) et la mise sur pied d'opérations d'assistance à la réintégration. Au plan international étaient associées à la mise en œuvre de ce Protocole d'accord l'OUA, par l'entremise du Groupe d'observateurs militaires neutres (GOMN), le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et, à partir de novembre 1993, la Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR) (9). Mais, à l'instar des cinq autres accords intégrés à l'Accord d'Arusha, le Protocole d'accord sur les réfugiés et les déplacés ne fut guère appliqué et, ce, jusqu'au déclenchement des massacres et à la reprise subséquente des hostilités en avril 1994. Comme on le sait, ces dernières se sont soldées par la défaite de l'armée gouvernementale, la déroute des miliciens et la fuite de près de deux millions et demi de Rwandais, essentiellement des Hutus, dans les pays voisins.

#### B. — *L'exode de Hutus*

L'exode de Hutus est la conséquence de la défaite militaire des ex-FAR et des *interahamwe* (miliciens) et autres auteurs du génocide et des massacres, comme indiqué, et de la victoire de l'APR/FPR (dominée par les Tutsis) en juillet 1994. Cet exode a déclenché l'une des plus grandes catastrophes humanitaires de la fin de ce siècle et a eu des implications non moins graves aux plans du droit international des réfugiés, universel et régional.

(8) Aux termes de l'article 4 du Protocole d'accord :

« Le droit à la propriété est un droit fondamental pour tous les Rwandais. Par conséquent, les réfugiés ont droit de rentrer en possession de leur propriété. Les deux parties à l'Accord recommandent cependant qu'en vue de promouvoir l'harmonie sociale et la réconciliation nationale, les réfugiés qui ont quitté le pays il y a plus de 10 ans ne devraient pas réclamer leurs propriétés, qui ont été occupées par d'autres individus. En compensation, le Gouvernement mettra à leur disposition des terres et les aidera à s'installer.

Concernant les propriétés qui ont été occupées par l'État, le rapatrié a droit à une juste compensation de la part du Gouvernement. »

(9) Voir Mutoy MUBIALA, « La Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda (1993-1996) », *Zaire-Afrique*, n° 306, juin-juil.-août 1996, pp. 303-314 et *Revue africaine de droit international et comparé*, vol. 8, 1996, pp. 393-402 ; voir aussi Jean-Denis MOUTON, « La crise rwandaise de 1994 et les Nations Unies », *AFDI*, 1994, pp. 217-228 ; Fatsah OUGUERGOUZ, « La tragédie rwandaise du printemps 1994 : quelques considérations sur les premières réactions de l'Organisation des Nations Unies », *R.G.D.I.P.*, 1996, pp. 393-402 ; et, pour une description et une analyse chronologiques des activités de cette force, voir *The Blue Helmets* [Chapter 16 : United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda (UNOMUR)/United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR)], 3<sup>e</sup> éd., New York, Nations Unies, Département de l'Information publique, 1996, pp. 339-374.

### 1. *Le génocide et les massacres de 1994* (10)

De retour d'Arusha le 6 avril 1994, l'avion présidentiel rwandais fut abattu aux abords de l'aéroport Grégoire Kayibanda de Kanombe (Kigali), tuant tous ses passagers, dont le Président en exercice du Rwanda, Juvénal Habyarimana. Dès le 7 avril au matin, les massacres commencèrent. Ils visaient tant les Tutsis, considérés en tant que tels (génocide), que des opposants hutus ou autres personnes réfractaires à l'idéologie extrémiste d'extermination des Tutsis. De Kigali, les massacres s'étendirent comme une traînée de poudre dans tout le pays. Au même moment, la guerre civile, suspendue à la suite du cessez-le-feu signé en vertu de l'Accord d'Arusha, reprit de plus belle et tourna vite à l'avantage de l'APR. Le 18 juillet, celle-ci occupait la quasi-totalité du territoire, à l'exclusion de la « zone humanitaire sûre », tenue alors par l'opération Turquoise, et instaurait un cessez-le-feu unilatéral. Les ex-FAR et les miliciens battirent en retraite, provoquant ou suscitant la fuite massive de populations hutues, qualifiée alors d'« exode biblique » par la presse internationale, par référence à l'exode juif de l'Égypte pharaonique. Ce nouvel exode rwandais, du fait de son caractère massif et durable, a posé d'énormes problèmes au processus du rapatriement des « nouveaux » réfugiés (*new-caseload*) (11).

### 2. *La problématique du retour des « nouveaux » réfugiés*

Le blocage du retour des « nouveaux » réfugiés a été longtemps dû à des éléments liés autant à la situation intérieure du Rwanda qu'à celle entretenue dans les camps des réfugiés par les anciens dirigeants, les ex-FAR et les miliciens.

#### a) *L'insécurité au Rwanda*

Le génocide et les massacres mentionnés ci-dessus ont poussé des Tutsis à exercer des représailles après les hostilités. Ces représailles ont consisté en des exécutions sommaires et assassinats de personnes soupçonnées d'avoir participé au génocide. D'autres exécutions, prenant quelquefois la forme de massacres, comme à Kibeho en avril 1995, ont été le fait de l'APR, perpétrés particulièrement à l'occasion des fouilles et des rafles effectuées pour

(10) Il existe une abondante littérature sur le génocide et les crimes contre l'humanité commis au Rwanda en 1994. À titre simplement indicatif, mentionnons Rakya OMAR/Alex DE WAAL, *Rwanda : Death, Despair and Defiance*, 2<sup>e</sup> éd., Londres, African Rights, 1995, 1201 p. ; C. BRAECKMAN, *Rwanda : histoire d'un génocide*, Paris, Fayard, 1995, 341 p. ; R. BRAUMAN, *Devant le mal. Rwanda : un génocide en direct*, Paris, Arléa, 1994, 91 p. ; G. PRUNIER, *The Rwanda Crisis : History of a Genocide*, New York, Columbia University Press, 1995, 389 p. ; et Jean-Claude WILLAME, *Aux sources de l'hécatombe rwandais*, Paris, L'Harmattan (coll. « Les Cahiers Africains »), 1995, 165 p.

(11) Les « anciens » réfugiés, profitant de la nouvelle donne politico-militaire, sont retournés spontanément au Rwanda, où ils ont notamment occupé des terres et biens laissés vacants par les « nouveaux » réfugiés, ajoutant un nouvel élément à la crise de ce pays.

rechercher les « infiltrés » hutus dans les collines et villages. À ces exécutions sommaires et autres enlèvements et disparitions forcées, il convient d'ajouter les nombreuses atteintes au droit à la sûreté personnelle, consistant en des arrestations et détentions arbitraires ; au droit à la propriété (occupation illégale de propriétés des « nouveaux » réfugiés par les « anciens », rapatriés au Rwanda), ainsi que d'autres violations des droits de l'homme (12). La perpétration de ces actes et l'écho dont ils faisaient l'objet dans les camps des réfugiés ont été l'une des causes du non-retour de ceux-ci, la cause principale étant cependant la politique d'intimidation menée par les anciens dirigeants, les ex-FAR et les miliciens.

b) *L'insécurité dans les camps*

En effet, les structures politico-administratives existant au Rwanda ont été reproduites dans les camps. Les réfugiés y étaient regroupés par préfectures, communes et secteurs d'origine (13). Ce type d'organisation a, certes, facilité la distribution de l'aide humanitaire. Mais, elle a eu deux conséquences néfastes. La première est qu'elle a gardé presque intacte l'influence des anciens dirigeants, qui en ont profité pour bénéficier d'un regain d'autorité sur les réfugiés, détourner la nourriture destinée à ceux-ci pour la vendre sur le marché local zaïrois en vue d'acheter les armes et devenir des interlocuteurs incontournables du HCR et, ce, en dépit des charges pesant sur la plupart d'entre eux quant à leur participation au génocide et aux autres crimes contre l'humanité. La deuxième conséquence, qui découle de la première, est que la position prédominante des anciens dirigeants et autres miliciens dans les camps leur a permis de prendre en otage les réfugiés, en vue de s'en servir comme élément de négociation avec le nouveau pouvoir en place à Kigali (14). Pour réussir dans leur dessein, ils ont eu recours à l'intimidation en vue de décourager les candidats au retour. Ainsi, un tract largement distribué en septembre 1995 dans le camp de Mugunga (près de Goma) était libellé en ces termes :

(12) À la fin de 1996, les prisons et les autres centres de détention comptaient plus de 90.000 détenus, officiellement recensés par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et l'Opération des Nations Unies pour les droits de l'homme au Rwanda (UNHRFOR). La plupart de ces arrestations et détentions sont arbitraires, ayant été faites en violation des formes prescrites par la loi rwandaise alors en vigueur et des normes internationales en la matière. Pour ces violations et d'autres atteintes aux droits de l'homme commises au Rwanda depuis la fin des hostilités, v. les rapports sur la situation des droits de l'homme au Rwanda, soumis par M. René Degni-Ségui, Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme, en application du paragraphe 20 de la résolution S-3/1 (1994) du 25 mai 1994, E/CN.4/1995/12 (par. 5 à 10) ; E/CN.4/1995/70, 11 novembre 1994, (par. 29 à 46) ; E/CN.4/1995/71, 18 janvier 1995 (par. 28 à 35) ; E/CN.4/1996/7, 28 juin 1996 (par. 56 à 109) ; E/CN.4/1996/68, 29 janvier 1996 (par. 58 à 108) et E/CN.4/1997/61, 15 janvier 1997 (par. 79 à 132).

(13) Sur la vie des réfugiés dans les camps, voir « Les réfugiés rwandais en Afrique centrale », *Dialogue*, n° 191 (spécial), 1996, pp. 1-102.

(14) V. « The Impact of Military Personnel and the Militia Presence in Rwandese Refugee Camps and Settlements », HCR, doc. 1995/Buj. Conf. 3, 1995, 11 p.

« De tous ceux que le HCR a rapatriés, nul n'est encore en vie [...]. Les Tutsis ont accaparé tous les biens des Hutus et les téméraires qui essaient de parler sont massacrés sans merci[...]. Le HCR veut rapatrier les réfugiés à sa manière, illégalement, tout en sachant qu'ils vont être tués [...]. Cher frère, nous savons que tu as des problèmes, mais le suicide n'est pas une solution [...]. Les candidats à la mort peuvent rentrer, ils sont avertis. » (15)

Cette terreur n'était pas entretenue dans les seuls camps. Elle l'était également vis-à-vis des populations locales des pays d'accueil et le long des frontières de ceux-ci avec le Rwanda, sur le territoire duquel des « infiltrés » ont mené plusieurs incursions armées, en violation des règles sur l'asile, rendant encore ardue la tâche des Nations Unies en vue de parvenir à un règlement de la crise.

## II. — LES STRATÉGIES DES NATIONS UNIES POUR LE RÈGLEMENT DE LA CRISE

Il convient de distinguer selon qu'il s'agit de l'action menée en vue de sécuriser les camps ou de celle relative au rapatriement des réfugiés, les deux objectifs étant toutefois intimement liés.

### A. — *Le problème de la sécurisation des camps*

Plusieurs mesures avaient été successivement envisagées par les Nations Unies pour assurer la sécurité dans et aux alentours des camps des réfugiés. Dans sa déclaration du 30 novembre 1994 sur les efforts à fournir par la communauté internationale en vue d'assurer le rapatriement des réfugiés rwandais, le Président du Conseil de sécurité demandait notamment au Secrétaire général des Nations Unies de rechercher les voies et moyens pour améliorer les conditions de sécurité dans les camps et de faire des propositions au Conseil pour examen et décision. Dans son deuxième rapport consacré à ce sujet, le Secrétaire général proposa la création d'une opération de maintien de la paix ou, à défaut de celle-ci, l'adoption d'une des trois solutions alternatives suivantes : la mise sur pied d'un Groupe de policiers/observateurs militaires internationaux ; la conclusion d'arrangements contractuels avec des privés ou l'adoption des mesures de sécurité par l'intermédiaire du HCR (16).

(15) Tract traduit du kinyarwanda, cité par Amnesty International, *Rwanda et Burundi*. Le retour au pays : rumeurs et réalité, AI/AFR. 02.01.96, 20 février 1996, p. 37.

(16) V. le deuxième Rapport du Secrétaire général sur la sécurité dans les camps de réfugiés rwandais, S/1995/65, 25 janvier 1995.

### 1. *L'opération de maintien de la paix*

L'opération de maintien de la paix projetée devait comporter 5.000 soldats et être déployée en deux phases. Elle devait être autorisée à utiliser la force en cas de légitime défense, y compris contre les actions tendant à l'empêcher d'accomplir son mandat. Par ailleurs, le Secrétaire général proposait que le Conseil la dote, à l'instar de la MINUAR, du pouvoir de recourir à la force sur la base du chapitre VII de la Charte, contre les personnes ou groupes de personnes qui menaceraient les populations et les zones protégées, le personnel des Nations Unies et des organisations humanitaires, ainsi que les opérations de distribution de secours humanitaires. Au cas où cette proposition n'était pas retenue (ce qui fut ainsi), le Secrétaire général mentionnait trois solutions alternatives.

### 2. *Le Groupe de policiers/observateurs militaires internationaux*

La première solution consistait en la création d'un Groupe de policiers/observateurs militaires internationaux doté des attributions suivantes : l'organisation des patrouilles quotidiennes autour des camps, en vue d'assurer le respect de la loi et de l'ordre public ; l'escorte et la garde de points fixes tels que les points de distribution de l'aide, les antennes du HCR et des ONG, les hôpitaux, les centres d'alimentation et les dispensaires ; l'entreposage et l'acheminement de l'aide humanitaire ; ainsi que la sécurité des opérations de rapatriement, pour protéger les candidats au retour de la vindicte éventuelle des anciens dirigeants et des intimidateurs. Ce Groupe pouvait être constitué par des soldats locaux encadrés par 150 à 200 officiers de police civile des Nations Unies.

### 3. *Les arrangements contractuels*

La deuxième solution alternative à l'opération de maintien de la paix consistait à conclure des arrangements avec un organisme privé de sécurité qui pouvait être chargé de la formation et de la supervision des forces de sécurité locales et, ce, sous la surveillance d'une quarantaine d'experts internationaux chargés du contrôle de l'opération et des fonctions de liaison et de coordination. Cependant, le Secrétaire général indiquait que cette solution avait un coût prohibitif et que de nombreux pays donateurs se montraient hostiles à son adoption.

### 4. *Les mesures de sécurité par l'intermédiaire du HCR*

La dernière alternative consistait en l'adoption des mesures de sécurité par le HCR, en coopération avec les États d'accueil. C'est cette solution qui a prévalu. Ainsi, dans le cas des camps du Zaïre, le HCR et ce pays ont signé le 27 janvier 1995 un « Aide-Mémoire » prévoyant le recours à un

contingent zaïrois encadré par des experts internationaux pour assurer la sécurité. Aux termes de cet accord, le Contingent zaïrois pour la sécurité dans les camps (CZSC) a pour missions d'assurer le respect de la loi et de l'ordre public dans et autour des camps, de prévenir les intimidations et la violence contre les candidats au retour au Rwanda et de protéger le personnel, les infrastructures, équipements et matériels destinés à la distribution de l'aide humanitaire. À la mi-avril 1995, 1.513 agents du CZSC étaient déployés, à raison de 833 soldats dans les 4 camps de la région de Goma (Kibumba, Katala, Mugunga et le centre de commandement) ; de 500 dans ceux situés dans la région de Bukavu (Kavumu ; Nyarirangwe et le centre de commandement) et de 150 à Uvira (camp de Sange). Dans son troisième rapport sur la sécurité dans les camps de réfugiés rwandais (17), le Secrétaire général notait que « le déploiement des forces de sécurité (contingent zaïrois et Groupe de liaison civil) a eu un effet immédiat de faciliter le rapatriement organisé. Le nombre de réfugiés qui ont quitté les camps de la région de Goma est passé de 2.000 en janvier 1995 à 10.000 en février ». Mais, ce nombre a diminué par la suite. Comme le reconnaissait le Secrétaire général dans ce rapport : « L'amélioration de la sécurité dans les camps ne suffira pas toutefois pour assurer le rapatriement volontaire de tous les réfugiés ». Celui-ci est lié à d'autres facteurs, qui ont mis à rude épreuve les différentes stratégies adoptées par les Nations Unies à cette fin.

#### B. — *Les stratégies des Nations Unies pour le rapatriement*

Plusieurs approches ont été adoptées par le HCR pour assurer le rapatriement des réfugiés depuis les mois suivant leur exode et ce, jusqu'à l'éclatement de la crise du Kivu, qui a obligé le Conseil de sécurité à créer et à envisager le déploiement d'une force à vocation humanitaire chargée d'aider au rapatriement des réfugiés rwandais se trouvant au Zaïre.

##### 1. *Les stratégies du HCR*

Les stratégies du HCR ont évolué en fonction des résultats obtenus. Ainsi, de « pays par pays » (*country oriented approach*), la politique du HCR s'est orientée rapidement vers l'adoption d'une approche globale de rapatriement.

##### a) *L'approche « pays par pays »*

L'approche « pays par pays » procède de la conclusion d'accords entre le pays d'accueil, le pays d'origine des réfugiés (le Rwanda en l'occurrence) et

(17) V. le troisième Rapport du Secrétaire général sur la sécurité dans les camps de réfugiés rwandais, S/1995/304, 14 avril 1995.

le HCR, relatifs au rapatriement et à la réintégration des réfugiés. Ces accords sont mis en œuvre par les Commissions tripartites réunissant les représentants des parties signataires de ces accords (18). Le rapatriement en partenariat n'a pas donné les résultats escomptés et a été compromis par des mesures de rapatriement forcé de réfugiés décidées par les trois pays d'accueil (Burundi, Tanzanie et Zaïre).

### 1° *Les Commissions tripartites*

Ces Commissions ont pour mission de définir le cadre et les modalités du *rapatriement volontaire* des réfugiés, en précisant notamment les devoirs incombant à chacun des trois partenaires. Ainsi, en est-il de la Commission tripartite Rwanda/Zaïre/HCR, qui s'est réunie à plusieurs reprises à Genève. À titre d'exemple, cette Commission a adopté, à sa session du 20 décembre 1995 (19), un Communiqué conjoint aux termes duquel :

- « — le Rwanda a confirmé sa volonté de continuer à créer les conditions de sécurité, à renforcer les structures d'accueil et de réception des réfugiés et à poursuivre, en collaboration avec le HCR, la campagne d'information dans les camps de réfugiés et les communes d'origine, et de faciliter les visites transfrontalières ;
- le Zaïre, quant à lui, a confirmé sa volonté de poursuivre jusqu'à terme les opérations d'éloignement de ceux qui intimident les réfugiés dans les camps ;
- le HCR continuera à mettre à la disposition des parties rwandaise et zaïroise les moyens logistiques et l'assistance nécessaire à la réalisation du rapatriement. »

Les Commissions tripartites n'ont pas bien fonctionné. Cela est confirmé par des mesures d'expulsion de réfugiés rwandais adoptées par les États d'accueil.

### 2° *Le rapatriement forcé de réfugiés*

À la suite de la levée partielle de l'embargo sur les ventes d'armes à destination du Rwanda, décidée par le Conseil de sécurité aux termes de sa résolution 1011 (1995) du 16 août 1995, le Zaïre a procédé à l'expulsion de près de 20.000 réfugiés de camps situés dans la région de Goma. En outre, faisant suite à une résolution du Haut Conseil de la République/Parlement de Transition (HCR-PT) du 28 avril 1995 (20), les autorités zaïroises décidèrent de fermer tous les camps au plus tard le 31 décembre 1995 (21). Sur le plan international, elles prétendaient fonder une telle décision sur l'ar-

(18) Jean-Denis MOURON, *loc. cit.*, p. 230. Texte de l'Accord tripartite Rwanda/Zaïre/HCR, signé le 24 octobre 1994, dans la *Revue interdisciplinaire des droits de l'homme*, vol. 1, 1995, p. 37.

(19) Texte du Communiqué conjoint à disposition chez l'auteur.

(20) Texte de la résolution dans *Revue interdisciplinaire des droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 60.

(21) Sous la pression de la communauté internationale, les autorités zaïroises ont abandonné l'application de cette mesure.

ticle 3 de la Déclaration des Nations Unies de 1967 sur l'asile territorial (22), qui autorise, à titre exceptionnel, l'expulsion de réfugiés, en cas d'arrivées massives, pour des motifs de sécurité publique et de protection de sa propre population (23). Des mesures analogues ont été prises par les deux autres pays d'accueil. Ainsi, la Tanzanie a décidé de fermer ses frontières en janvier 1996 à des réfugiés rwandais fuyant les combats du Burundi, au cours desquels certains camps, dont celui de Mugano, furent pris pour cibles. De même, le Burundi a-t-il procédé au rapatriement forcé de près de 15.000 réfugiés rwandais en juillet 1996 (24).

De telles mesures violent non seulement le principe du *non-refoulement*, corollaire de celui du rapatriement volontaire, mais heurtent également d'autres principes fondamentaux et règles relatifs à la protection internationale des réfugiés (25). Ces mesures ont, de surcroît, remis en cause le caractère *pacifique* et *humanitaire* de l'asile, conformément aux instruments internationaux pertinents, dont la Convention de l'OUA de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (26), même s'il est vrai que plusieurs réfugiés ont abusé de la protection leur accordée. Il est ainsi de ceux qui utilisent le territoire des États d'accueil comme base de leurs activités subversives contre l'État rwandais. L'échec des Commissions tripartites a conduit le HCR à adopter l'approche dite globale.

(22) V. le texte de cette Convention dans le *Recueil de Traités et autres textes de droit international concernant les réfugiés*, Genève, HCR, 1990, p. 66.

(23) Edward KWAKWA, « The Refugee Phenomenon in Africa », *African Topics*, n° 11, 1996, p. 4.

(24) B. BOUTROS-GHALI, *The 50th Anniversary Annual Report on the Work of the Organization*, New York, Nations Unies, 1996, p. 266. À la suite du retour massif de réfugiés du Zaïre en novembre 1996, la Tanzanie fixa au plus tard le 31 décembre 1996 le départ de tous les réfugiés rwandais se trouvant sur son territoire. Pris de panique et incités par les miliciens et autres intimidateurs, ceux-ci quittèrent les camps et tentèrent de se diriger vers l'intérieur de ce pays. L'armée tanzanienne les en ayant empêché, ils furent contraints de retourner au Rwanda. Ainsi, du 14 au 23 décembre 1996, soit en moins de dix jours, près de 300.000 réfugiés étaient rentrés dans leurs communes d'origine, d'après l'Opération des droits de l'homme au Rwanda. Sur les problèmes juridiques soulevés par ces rapatriements, voir Amnesty International, *Great Lakes Region. Still in Need of Protection : Repatriation, Refoulement and the Safety of Refugees and the Internally Displaced*, AI/02/07/97, 24 janvier 1997, 13 p.

(25) « Le droit d'asile en péril en Afrique centrale », *Bulletin d'information du HCR*, juin 1995, pp. 2-3.

(26) Texte de la Convention dans Nations Unies, *op. cit.* (note 21), p. 227. Sur le système régional africain en matière de protection des réfugiés, voir Issa Ben YACINE DIALLO, *Les réfugiés en Afrique : cadre régional et international de règlement*, Vienne, Wilhelm Braumüller, 1974, 239 p. ; Mohammed BEDJAOUÏ, *Asylum in Africa*, rapport présenté à la Réunion d'experts sur les problèmes juridiques, Conférence panafricaine sur la situation des réfugiés en Afrique, Arusha, 7-11 mai 1979, 75 p. ; Joseph OWONA, « Droit international humanitaire », *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, tome II (chapitre XVI), Abidjan/Dakar/Lomé, Les Nouvelles Editions Africaines, 1982, pp. 390 et s. ; Francis VONGAH WODIE, « L'Afrique et le droit humanitaire », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 1986, pp. 263-267 ; et René DEGNI-SÉGUI, « L'action des institutions africaines en matière de réfugiés », in : *Le droit d'asile et des réfugiés*, *op. cit.* (note 2), pp. 229-251.

### b) *L'approche globale*

La nécessité de l'adoption de cette approche avait déjà été évoquée au sommet régional de Nairobi en janvier 1995. Elle fut solennellement entérinée par la Conférence régionale sur l'assistance aux réfugiés et personnes déplacées dans la région des Grands Lacs, tenue à Bujumbura du 12 au 17 février 1995, sous les auspices du HCR et de l'OUA. Le Plan d'action y adopté procédait d'une approche globale (27), mais qui fut appliqué dans la pratique de manière d'abord sélective puis intégrée.

#### 1° *Les mesures sélectives*

Dans le cadre de la mise en œuvre du Plan d'action de Bujumbura, le HCR adopta, des mesures, d'une part *incitatives* (promotion du retour des réfugiés par des campagnes d'information et de sensibilisation ; aide à la réintégration ; rapatriements en groupes pour susciter la confiance) et, d'autre part (après l'échec des premières), *dissuasives*, consistant essentiellement au démantèlement des activités stabilisatrices dans les camps (commerce, écoles, etc.), en la réduction de la ration alimentaire quotidienne de 2.000 à 1.500 calories par personne et en la fermeture progressive des camps. Ces dernières mesures s'apparentaient, d'après certaines organisations humanitaires, à un rapatriement forcé. D'autre part, estimaient certains, elles violaient certains droits fondamentaux de la personne humaine, dont celui de l'enfant réfugié à l'éducation (28).

Une mesure importante pour restaurer la confiance et la sécurité en vue de réussir le rapatriement consista à séparer les « intimidateurs » des réfugiés de bonne foi. Elle visait également à exclure les « génocidaires » présumés du bénéfice de la protection internationale et de l'assistance humanitaire, conformément à l'article 1<sup>er</sup>, par. f de la Convention de Genève de 1951 sur le statut de réfugié qui prévoit la *clause d'exclusion* (29). Mais, comme l'a reconnu M<sup>me</sup> Sadako Ogata, Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés : « l'exclusion de l'assistance humanitaire s'est révélée impossible dans la pratique, compte tenu du nombre de personnes

(27) *Note on Voluntary Repatriation of Refugees*, Conférence régionale sur l'assistance aux réfugiés, rapatriés et personnes déplacées, Bujumbura, 12-17 février 1995, HCR, doc. BUJ/CONF. 2.

(28) Amnesty International, *op. cit.*, p. 49.

(29) L'article 1, par. F, de la Convention sur le statut de réfugié dispose notamment :

« Les dispositions de cette Convention ne seront pas applicables aux personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser : a) qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes [...] ». Pour plus de détails sur cette clause, v. Sylvie GOYET, *La clause d'exclusion, article 1 F(a) de la Convention de 1951, relative au statut de réfugié*, mémoire de Diplôme d'études supérieures, Genève, IUHEI, 1994.

concernées et des risques qu'elle comportait pour la sécurité » (30). Ce constat d'échec, qui se caractérisait sur le terrain par l'arrêt du retour des réfugiés, a conduit le Comité exécutif du HCR à envisager des mesures plus radicales, dans le cadre d'une approche plus intégrée.

## 2° *Les mesures intégrées*

Au cours de sa session d'octobre 1996, le Comité exécutif du HCR a adopté une série de mesures destinées à accélérer le rapatriement des réfugiés. Celles-ci devaient être appliquées respectivement par les trois pays concernés (Rwanda, Tanzanie et Zaïre), par ces pays en collaboration avec le Tribunal pénal international pour le Rwanda (ci-après Tribunal international), par le Tribunal international en coopération avec le HCR, ainsi que par la communauté internationale. Ces mesures consistaient notamment en la fermeture progressive des camps ; la détermination individuelle du statut des réfugiés par les pays d'accueil et l'application stricte de la clause d'exclusion à l'égard des auteurs présumés du génocide et des autres crimes contre l'humanité et leur arrestation et remise au Tribunal international, les opérations visant à leur séparation d'avec les réfugiés de bonne foi devant être accompagnées par la mise en place d'un dispositif de sécurité renforcé. À la communauté internationale, plus spécialement aux pays et organismes donateurs, revenait la responsabilité d'aider à la réhabilitation de l'environnement et des infrastructures dans les pays d'accueil, détruits par la présence massive et continue des réfugiés (31), notamment en effectuant des versements appropriés au Fonds spécial créé à ces fins par le HCR et géré par le PNUD (32).

Il s'agit là d'un système *novateur* aux conséquences bénéfiques pour l'institution de l'asile. En effet, le concept d'« *indemnisation compensatrice* » des dommages causés par les réfugiés dans les pays d'accueil émerge ainsi progressivement comme un principe universel (33), répondant à celui du *partage du fardeau*, déjà ancré en droit régional africain. Comme le souligne si bien Edward Kwakwa, à l'époque conseiller juridique au HCR,

« dans une situation d'afflux massif de réfugiés, l'impact dans le pays d'accueil peut être dévastateur. La dégradation de l'environnement en est l'un des effets les plus importants. Celle-ci est provoquée essentiellement par la défo-

(30) Discours prononcé le 15 février 1995 par M<sup>me</sup> Sadako Ogata, Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, à la Conférence de Bujumbura précitée (note 26), p. 4. La Conférence de Tunis (16-18 mars 1996), organisée sous les auspices du Centre Carter d'Atlanta dans le cadre du suivi de celle du Caire (28-29 novembre 1995), a également reconnu l'échec de cette stratégie. V. *News From the Carter Center*, Atlanta, 18 mars 1996.

(31) V. *Discussion Paper on a Comprehensive Approach to Promote Repatriation of Rwandan Refugees*, Genève, 11 octobre 1996, 5 p.

(32) HCR, Doc. REF/1132, 24 janvier 1996.

(33) V. Guy MARTIN, « International Solidarity and Co-operation in Assistance to African Refugees : Burden-Sharing or Burden-Shifting ? », *International Journal of Refugee Law* (n° spécial), 1995, pp. 250-267.

restation causée par la coupe de bois de chauffe et de construction et la surexploitation des espèces vivantes aux alentours des camps. De tels dommages demeurent dans le pays bien après le départ des réfugiés. Ainsi, lorsque près de deux millions de Rwandais ont fui leur pays pour trouver refuge dans le nord de la Tanzanie et à l'est du Zaïre en 1994, ils ont détruit les infrastructures, l'environnement physique et les structures sociales de ces pays d'accueil. Cette situation a porté un coup dur non seulement au développement de ces pays, mais aussi à leur capacité à recevoir de nouvelles vagues de réfugiés. » (34)

En conséquence de ce qui précède, on peut considérer que la prise en charge ou la réparation des dégâts occasionnés par la présence des réfugiés dans un pays peut avoir un effet d'*incitation*, c'est-à-dire qu'elle peut favoriser l'accueil ultérieur d'autres réfugiés par le même État, le contraire étant de nature à incliner ce dernier à fermer ses frontières. La compensation des dommages subis du fait des réfugiés constitue ainsi une sorte de « *prime à l'hospitalité* ».

Quoi qu'il en soit, à peine le HCR venait-il d'adopter cette nouvelle stratégie globale qu'éclatait la crise du Kivu, largement favorisée par la présence et l'action des réfugiés rwandais.

## 2. Les réfugiés rwandais et la crise du Kivu

Comme on le sait, le colonisateur belge avait procédé au transfert de populations rwandaises du Rwanda, alors successivement sous son mandat et sa tutelle, au Congo belge, essentiellement dans la région du Kivu. Ces transplantés s'ajoutaient aux personnes d'expression rwandaise appartenant au Congo belge à la suite du tracé des frontières coloniales, réalisé notamment par voie d'accords entre les Allemands, les Belges et les Anglais. Ainsi que le mentionne un auteur :

« Durant cette période, l'autorité coloniale belge a implanté des dizaines de milliers de familles dans l'actuelle zone de Masisi, dans l'actuelle collectivité de Bwito (zone de Rutshuru), dans le groupement de Buzi-Ziralo, zone de Kalehe et à Moba (au Shaba). D'autres contrées de l'Est du Zaïre telles que Baraka et Marungu avaient été préparées à en accueillir. L'opération n'y eut pas lieu. Cette transplantation a permis d'établir quelque 90.000 âmes jusqu'en 1948 et 160.000 jusqu'en 1955 [...].

Mais, à côté de ces implantations, il faut ajouter les autochtones, les immigrés privés, les infiltrés et les réfugiés, soit une population avoisinant 2.000.000 d'habitants, éparpillés essentiellement dans le Nord et le Sud-Kivu, parlant la même langue, le kinyarwanda et comprenant les Hutu et les Tutsi. » (35)

Après l'indépendance du Zaïre, pour des raisons liées surtout à la conquête du pouvoir politique et économique, un conflit s'est durablement

(34) Edward KWAKWA, *loc. cit.*, p. 5 (traduction de l'auteur).

(35) Ruhirose O. NDESHYO, « La nationalité de la population zaïroise d'expression kinyarwanda au regard de la Loi du 29 juin 1981 », *Dialogue*, n° 192, 1996, p. 10.

installé entre les populations dites autochtones (appartenant aux ethnies nande, shi, bembe, hunde, nyanga, etc.) et celles dites allogènes, d'origine et/ou de langue rwandaise, appelées communément les Banyarwanda (Hutu et Tutsi compris, dont les Banyamulenge appartenant à ce dernier groupe ethnique). Il s'agit du conflit *autochtones/allogènes* ou conflit de *premier degré*. Ce conflit a débouché progressivement sur le fameux contentieux de la nationalité au Kivu (36).

À cette confrontation s'est juxtaposée une autre, opposant les « transplantés » et les « autochtones » hutus et tutsis entre eux, ce conflit pouvant être considéré comme le prolongement de celui qui prévaut au Rwanda même depuis près de quatre décennies. Ce conflit *hutu/tutsi*, que nous qualifions de *deuxième degré*, s'est radicalisé à la suite des événements survenus en 1994 dans ce pays et de l'arrivée massive de réfugiés hutus au Kivu. Ceux-ci vont jouer un rôle catalytique dans l'exacerbation des conflits interethniques au Kivu et, ce à deux niveaux. D'une part, des miliciens hutus réfugiés se sont ligüés avec les populations locales dans le cadre du conflit hutu/tutsi pour attaquer et expulser les banyarwanda d'ethnie tutsi. Ainsi, en mars 1996, plus de 15.000 de ces derniers ont été chassés de Masisi vers le Rwanda par des miliciens *ngilimas* (groupement anti-tutsi composé d'éléments appartenant aux ethnies hunde, nyanga et nande). D'après le Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies (DPKO), ceux-ci ont agi de concert avec des éléments du Front pour la Défense de la Démocratie (FDD), mouvement rebelle hutu du Burundi dirigé par Léonard Nyangoma (37). D'autre part, on a assisté à une alliance entre les « transplantés » hutus, regroupés au sein de la Mutuelle des agriculteurs et éleveurs du Virunga (MAGRIVI), avec les miliciens *interahamwe* rwandais réfugiés au Zaïre (38). Cette coalition s'est attaquée à la fois aux Tutsis (cas de l'attaque du monastère trappiste de Mokoto, où s'étaient réfugiés ces derniers) (39) et aux populations locales, notamment les Hunde (40), les deux degrés de conflits énumérés ci-dessus se trouvant ainsi imbriqués. Ils

(36) En plus de l'étude citée à la note précédente, voir P. KANYAMACHUMBI, *Les populations du Kivu et la loi sur la nationalité*, Kinshasa, Select, 1995. Pour un point de vue différent de celui des deux auteurs précités, Kadari Mwene KABYANA et al., *Les immigrants rwandais dans les zones de Fizi, Uvira et Mwenga*, Montréal, 1996 (document inédit, à disposition chez l'auteur).

(37) *Jeune Afrique*, n° 1871, 1996, p. 34.

(38) V. les rapports sur la situation des droits de l'homme au Zaïre, présenté par M. Roberto Garretón, Rapporteur spécial, conformément à la résolution 1996/77 de la Commission, E/CN.4/1997/6 et Add. 1, 16 septembre 1996, p. 8 ; *Rapport de la Commission d'information du Haut Conseil de la République-Parlement de Transition sur la situation des réfugiés et des populations déplacées dans les régions du Nord et du Sud-Kivu*, Kinshasa, HCR-PT, 1994, 173 p. et annexes ; Human Rights Watch (Africa)/Fédération internationale des Ligues des droits de l'homme, *Zaïre : forcés de fuir*. Violence contre les Tutsis au Zaïre, Paris/New York, juillet 1996, 34 p. ; et Catharine Newbury, « Rwandan Refugees in Kivu, Zaïre », in Jean-Claude WILLAME et al., *Zaïre : Predicament and Prospects*, Washington, United States Institute of Peace, 1997, pp. 37-41.

(39) *Zaïre-Afrique*, 1996, p. 382.

(40) *Ibid.*, p. 318.

ont été aggravés par l'expulsion et la rébellion consécutive des Tutsi banyamulenge, qui ont déclenché un conflit ouvert de *troisième degré*.

En effet, d'après le rapport prémonitoire du DPKO précité,

« Après avoir été contraint d'accepter l'arrivée de quinze mille Banyarwanda chassés de Masisi [...] et de les installer dans les camps de réfugiés de la 'petite barrière', le Rwanda ne pouvait tolérer l'afflux incontrôlé d'autres ethnies tutsies du Zaïre, telles les Banyamulenge du Sud-Kivu. L'expulsion forcée, en septembre dernier, de plus de trois mille Banyamulenge de la région des hauts plateaux dominant Uvira et les vallées de la Ruzizi, les [autorités rwandaises] a confortés dans leurs craintes d'un afflux massif et imminent de réfugiés banyamulenge. Le FPR, pour permettre aux Banyamulenge de protéger leurs familles et leurs biens de la rapacité des FAZ [Forces armées zaïroises] et des populations locales, ont accepté de les organiser secrètement en milices d'autodéfense. Utilisant les officiers banyamulenge d'origine zaïroise, déserteurs des écoles de formation de Kananga, dans la région du Kasai occidental, ils ont formé des unités autonomes et efficaces de Banyamulenge qu'ils ont infiltrées par le poste-frontière de Kamanyola [...]. L'objectif à moyen terme est d'utiliser ces supplétifs pour neutraliser les ex-FAR et s'assurer d'une force de dissuasion dans le Sud-Kivu capable de prendre à revers les unités des FAZ qui voudraient se déployer dans les vallées perpendiculaires de la Ruzizi. » (41)

Ceci s'est produit à peu de choses près au mois d'octobre 1996, à partir du moment où de violents combats ont opposé, d'un côté, les rebelles banyamulenge appuyés par l'APR, et de l'autre, les FAZ, appuyées par les ex-FAR et le FDD. En moins d'un mois, trois grandes villes du Kivu tombaient entre les mains de rebelles : Bukavu, Uvira et Goma. Les affrontements armés n'ont pas épargné les réfugiés rwandais. Bien au contraire, les camps ont été la cible d'attaques des rebelles et de l'APR. Ainsi, les affrontements armés provoquèrent le déplacement de plus d'un million de ceux-ci et des dizaines de milliers de Zaïrois et détruisirent l'infrastructure des organisations humanitaires, contraignant celles-ci, y compris le HCR, à retirer leur personnel. Dans ces conditions et suivant l'appel de ces organisations, le Conseil de sécurité décida de créer une force multinationale à vocation humanitaire pour aider au rapatriement des réfugiés dans des conditions de sécurité.

### 3. *La force multinationale*

La force multinationale à vocation humanitaire (ci-après : force) a été créée formellement par le Conseil de sécurité aux termes de sa résolution 1080 (1996) du 15 novembre 1996. Mais sa création s'est heurtée à des réticences de la part de certains membres du Conseil, son mandat a donné lieu à des divergences d'interprétation, tandis que la modification de la situation sur le terrain a conduit à son non-déploiement.

(41) *Jeune Afrique, op. cit.*, pp. 34-35.

a) *Le processus de création formelle de la force*

Dans son rôle politique consistant à attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toutes situations comportant une menace contre la paix et la sécurité internationales (article 99 de la Charte des Nations Unies), le Secrétaire général a adressé trois lettres les 14, 24 et 29 octobre 1996 au Conseil (42), dans lesquelles il faisait part de ses préoccupations à propos de l'évolution de la situation dans l'Est du Zaïre. Le 5 novembre, un sommet régional réunissant les États de la région des Grands Lacs s'est tenu à Nairobi, sous la présidence du Président Arap Moi du Kenya et en présence des délégués de l'OUA. Ce sommet a notamment recommandé « la création immédiate de couloirs de sécurité et de sanctuaires temporaires à l'intérieur du Zaïre pour favoriser l'acheminement de l'aide humanitaire et le rapatriement des réfugiés » (43) et, à ces fins, de créer une force de maintien de la paix. Le 11 novembre, cette recommandation était appuyée par la quatrième session extraordinaire de l'Organe central du Mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, réunie à Addis-Abéba. Au plan diplomatique, la France soutint cette idée et présenta un projet de résolution au Conseil de sécurité, en tenant compte des recommandations faites par le Secrétaire général dans sa lettre du 7 novembre au Conseil (44). Pour sa part, l'Union européenne militait également en faveur de la création de cette force. Mais l'action du Conseil de sécurité se heurtait aux réticences des États-Unis, qui tenaient tant à l'expérience douloureuse de l'opération « Restore Hope » (« Rendre l'espoir ») en Somalie (45) qu'aux données de politique intérieure, la crise de l'Est du Zaïre étant survenue au moment même où se déroulaient les élections présidentielles américaines. D'autres réticences émanaient, pour des raisons différentes cependant, des deux États les plus concernés par la situation ainsi créée, à savoir le Rwanda et le Zaïre. Le premier s'opposait à la création d'une telle force et à la participation de la France, au cas où cette force serait quand même créée. Il voyait dans l'« activisme » de la France une « tentative visant à se porter au secours du régime au pouvoir au Zaïre, comme elle le fit naguère pour les anciens dirigeants rwandais dans le cadre de l'opération Turquoise en 1994 ». Pour le Gouvernement zaïrois, qui accepta le principe de la création de la force, celle-ci ne devrait pas procéder à la distribution de l'aide humanitaire sur son territoire, ni aider à la reconstruction des camps. Ce pays estimait réagir ainsi à l'« ingratitude de la communauté internationale ».

(42) SG/SM/6104, 8 novembre 1996.

(43) *Ibid.*, loc. cit.

(44) S/1996/916, 7 novembre 1996.

(45) Il convient de rappeler que c'est au cours de telles opérations que plus d'une quinzaine de « marines » américains de la Force d'intervention rapide furent tués en juin 1993 en Somalie, à la suite des raids menés contre les milices appartenant à la faction de feu le Général Mohammed F. Aidid. Cet incident provoqua une révision de la doctrine américaine en matière d'engagement dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies.

Le Conseil de sécurité adopta la résolution 1078(1996) le 9 novembre. Aux termes du paragraphe 10 de cette résolution, il pria le Secrétaire général, agissant en consultation avec son Envoyé spécial et le Coordonnateur des affaires humanitaires, avec le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, avec l'OUA, avec l'Envoyé spécial de l'union européenne et les États concernés :

« a) D'élaborer un concept d'opérations et un cadre pour une mission humanitaire, soutenue militairement le cas échéant, établie au départ au moyen des contributions immédiatement disponibles provenant d'États Membres et chargée d'atteindre les objectifs ci-après :

- Fournir aux réfugiés et aux personnes déplacées dans l'est du Zaïre une aide humanitaire à court terme et des abris ;
- Aider le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés à assurer la protection et la rapatriement librement consenti des réfugiés et personnes déplacées après s'être soigneusement assuré de leur désir d'être rapatriés ;
- Créer les couloirs humanitaires devant servir à acheminer l'aide humanitaire et à faciliter le rapatriement librement consenti des réfugiés après s'être soigneusement assuré de leur désir effectif d'être rapatriés ;

b) De chercher à obtenir la coopération du Gouvernement rwandais et de s'assurer de l'appui international à l'égard d'autres mesures, y compris le déploiement d'observateurs internationaux supplémentaires selon qu'il conviendra, afin d'instaurer la confiance et d'assurer le retour des réfugiés en toute sécurité ;

c) De lui présenter le 20 novembre 1996 au plus tard un rapport contenant ses recommandations [...]. »

Étant donné l'urgence commandée par la situation critique dans la région, le Secrétaire général transmit le 14 novembre 1996 au Président du Conseil de sécurité une lettre émanant du Représentant permanent du Canada, M. Robert Fowler, par laquelle celui-ci faisait part au Conseil de la disposition de son Gouvernement « à œuvrer sans retard, en collaboration avec d'autres gouvernements, pour permettre d'engager une opération humanitaire temporaire dans l'est du Zaïre ». Mais le Canada déclarait n'accepter d'assumer le commandement de la force qu'à la condition que son mandat fût limité à la protection de l'aide humanitaire et à l'assistance au rapatriement des réfugiés, à l'exclusion de tout autre objet tel le désarmement des miliciens hutus ou des rebelles tutsis banyamulenge (46).

La réélection de Bill Clinton et la levée consécutive de l'option américaine en faveur de la création de la force contribuèrent à l'adoption de la résolution 1080. Se fondant sur le chapitre VII de la Charte, le Conseil de sécurité a autorisé le 15 novembre 1996 la création d'une force multinationale.

(46) Lettre du Secrétaire général au Conseil de sécurité, S/1996/941, 14 novembre 1996. En conséquence de ce qui précède, le Lieutenant-général Maurice Baril (Canada) fut nommé commandant de la force à créer.

nale pour une durée n'excédant pas six mois. Aux termes du paragraphe 3 de la résolution précitée, le Conseil acceptait

« les offres faites par des États Membres, en consultation avec les États concernés de la région, en vue de constituer, à des fins humanitaires, une force multinationale temporaire afin de faciliter le retour immédiat des organisations à vocation humanitaire et la fourniture effective, par des organisations de secours civiles, d'une assistance humanitaire visant à soulager dans l'immédiat les souffrances des personnes déplacées, des réfugiés et des civils en danger dans l'est du Zaïre, et de faciliter le rapatriement librement consenti et dans l'ordre des réfugiés, ainsi que le retour librement consenti des personnes déplacées [...]. » (47)

Ce mandat, quoique bien défini et délimité, a donné lieu à des divergences de vues dans son interprétation.

b) *Le mandat de la force : les divergences de vues*

L'histoire ayant tendance à se répéter, l'interprétation du mandat de la force fut sujette à controverse, à l'instar de l'expérience de l'opération des Nations Unies au Congo (ONUC) dans les années soixante. L'on se rappellera que le déploiement de l'ONUC fut perçu de manière différente par les protagonistes du conflit congolais et leurs alliés respectifs. Comme on le sait, elle fut créée à la demande du Gouvernement légal congolais pour mettre fin à l'agression dont le Congo était victime de la part de la Belgique. Mais les autorités légales du Congo considéraient que l'ONUC devait les aider à réduire la sécession katangaise (ce qu'elle fit du reste) (48). Avec la force internationale à vocation humanitaire dont il est question dans cette étude, l'on n'a pas été loin de ce scénario, du moins dans l'idée que s'en faisaient certains dirigeants zaïrois et d'autres représentants des pays des Grands Lacs. Ainsi, le Premier Ministre zaïrois, M. Kengo-wa-Dondo, déclarait que « la force multinationale devait être déployée pour constater l'agression dont le Zaïre était l'objet de la part du Rwanda et de l'Ouganda » (49). De même, le Représentant permanent du Burundi auprès des Nations Unies à New York, l'Ambassadeur Terence Sanze, a déclaré, après le vote de la résolution 1080, que la mission principale de la force multinationale devait être de « désarmer les ex-Forces armées rwandaises et de les cantonner dans des contrées fort éloignées des frontières burundo-rwando-zaïroises » (50).

Comme on peut s'en apercevoir, de telles déclarations contrastaient avec la conception des puissances ayant décidé de constituer la force, à commen-

(47) CS/748, 15 novembre 1996.

(48) Voir Paul-Henry GENDEBIEN, *L'intervention des Nations Unies au Congo (1960-1964)*, Paris/La Haye, Mouton, 1967.

(49) *Radio France International*, captée par l'auteur à Lilongwe (Malawi), le 18 novembre 1996.

(50) CS/748, 15 novembre 1996.

cer par le Canada qui en avait accepté le commandement. Le Représentant permanent du Canada soulignait en effet dans sa lettre précitée, adressée au Conseil de sécurité : « le Canada est prêt à prendre l'initiative d'organiser et de diriger une telle opération dont les objectifs humanitaires, conformes à ceux qui sont définis dans la résolution 1078 (1996), ne viseront pas à modifier l'équilibre des forces militaires dans la région ni à favoriser le rétablissement des camps où peuvent opérer des éléments armés ». Du reste, la plupart des États qui ont participé à l'adoption de la résolution se sont déclarés dans le même sens, tout en souhaitant qu'à long terme, la communauté internationale puisse rechercher des solutions durables à la crise des Grands Lacs (51). Celles-ci résident dans le règlement politique. En effet, comme l'a déclaré le nouveau Secrétaire général des Nations Unies et précédemment responsable des opérations de maintien de la paix (DPKO), M. Kofi Atta Annan, « l'ONU a un rôle important à jouer [dans la région], mais surtout dans le domaine politique. Les seules solutions valables seront des solutions politiques et non militaires » (52). L'évolution récente de la situation sur le terrain et le non-déploiement de la force multinationale tendent de plus en plus à confirmer ce jugement.

c) *L'évolution de la situation : ses conséquences*

Les camps des réfugiés ayant été bombardés par les rebelles tutsis et l'APR, la plupart d'entre eux les ont désertés et, comme libérés de l'emprise des intimidateurs et autres miliciens et ex-FAR, ont repris le chemin du Rwanda. À partir du 15 novembre et pendant une semaine environ, près de 600.000 réfugiés ont ainsi regagné leurs communes et collines d'origine, remettant en cause le projet du déploiement de la force. En effet, certains pays (le Rwanda en tête) estimaient que celle-ci n'avait plus « sa raison d'être », à la suite du retour massif de réfugiés. D'autres en revanche, comme la France, appuyés par les organisations humanitaires, militaient en faveur de son déploiement, quitte à adapter son mandat à l'évolution intervenue entre-temps (53). Pour évaluer la situation et décider en conséquence, les pays participants au projet de création de la force se réunirent à plusieurs reprises. À la réunion de Stuttgart (23-24 novembre 1996), leurs délégués militaires retinrent deux options : la première consistait à déployer de petites unités chargées d'acheminer l'aide humanitaire et la seconde, des unités plus grandes appelées à opérer aussi bien dans le domaine de l'assistance médicale que dans celui de la distribution des secours alimentaires (54). Réunis de nouveau à Ottawa le 29 novembre 1996, les délégués

(51) V. notamment les déclarations des délégués de l'Allemagne, du Botswana, de la République de Corée, de l'Égypte, de Guinée-Bissau, de Pologne, de Honduras, de l'Italie, du Chili et de l'Indonésie au Conseil de sécurité, *ibid.*, pp. 13-18.

(52) *Journal de Genève et Gazette de Lausanne*, 18 décembre 1996.

(53) *Time*, 25 novembre 1996.

(54) *International Herald Tribune*, 25 novembre 1996.

des 14 pays concernés (Afrique du Sud, Belgique, Cameroun, Canada, Espagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Irlande, Italie, Japon, Ouganda, Sénégal et Suède) réaffirmèrent leur volonté de la déployer la force (55). Cependant, faute de soutien politique, le Comité directeur de la Force pronça sa dissolution et le projet de déployer celle-ci fut définitivement abandonné. L'idée de le relancer, lancée par le Secrétaire général des Nations Unies en février 1997, à la suite de l'intensification des combats dans l'est du Zaïre, entre les rebelles et les forces armées dans la zone de nouveaux camps de réfugiés (Amisi, Tingi Tingi et Shabunda), n'a pu aboutir. Ces combats auraient, d'après certaines sources, provoqué des dizaines de milliers de victimes parmi les réfugiés hutus (56). À la suite de ces informations, l'ONU a décidé d'envoyer une mission d'enquête pour vérifier ces allégations sur les massacres massifs de réfugiés hutus.

#### 4. L'enquête sur les allégations de massacres de réfugiés hutus

Dès que les allégations sur les massacres de milliers de réfugiés hutus se sont faites de plus en plus insistantes, le Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, M. José Ayala-Lasso, a prié le Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme pour le Zaïre, M. Roberto Garretón, de mener une enquête préliminaire sur celles-ci et de formuler des recommandations à la 53<sup>e</sup> session de la Commission des droits de l'homme, notamment quant à la nécessité de réaliser une investigation plus approfondie. Après une mission sur le terrain de quelques jours, soit du 25 au 29 mars 1997, effectuée essentiellement dans la région de Goma, le Rapporteur spécial a soumis un rapport *ad hoc* à la Commission (57), dans lequel il a établi que de graves atteintes au droit à la vie avaient été commises par les troupes de l'Alliance. À l'issue de ces constats, il a recommandé la création d'une commission d'enquête, dans le cadre de la procédure 1235 (XLII) du Conseil économique et social, chargée d'« enquêter sur les violations massives du droit à la vie commises à l'est du Zaïre contre les réfugiés et la population locale ». Faisant suite à cette recommandation, la Commission des droits de l'homme a décidé, aux termes de la résolution 1997/58 du 15 avril 1997,

« a) De prier le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme au Zaïre, le Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires et arbitraires et un membre du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires d'enquêter ensemble sur les allégations de massacres et autres

(55) *Le Monde*, 2 décembre 1996. Le choix de l'aéroport d'Entebbe (Ouganda) comme base opérationnelle de la force fut aussitôt récusé par le Zaïre.

(56) *Libération*, 10 mars 1997.

(57) Nations Unies, « Rapport sur la situation des droits de l'homme au Zaïre, présenté par M. Roberto Garretón, Rapporteur spécial, conformément à la résolution 1996/77 de la Commission — Rapport sur la mission dont l'envoi a été demandé par le Haut Commissaire aux droits de l'homme dans la zone occupée par les rebelles dans l'est du Zaïre, effectuée entre le 25 mars et le 29 mars 1997 », E/CN.4/1997/6/Add. 2, 2 avril 1997.

questions touchant les droits de l'homme qui découlent de la situation qui règne dans l'est du Zaïre depuis septembre 1996 et de faire rapport à l'Assemblée générale d'ici le 30 juin 1997 et à la Commission à sa cinquante-quatrième session [...] ».

Mise en place une semaine plus tard, la Mission d'enquête s'est réunie à la fin du mois d'avril à Genève et a tenté, sans succès, d'effectuer une visite sur le terrain, n'ayant pas eu la coopération des autorités *de facto* (de l'époque) de la partie orientale du pays, essentiellement visée par la mission d'enquête. Au début du mois de juin 1997, la Mission a enfin obtenu l'autorisation de nouvelles autorités de la République démocratique du Congo (ex-Zaïre), anciennes autorités *de facto*, en vue d'effectuer une visite sur le terrain. Celle-ci faisait suite aux entretiens entre le nouveau Chef de l'Etat congolais, Laurent-Désiré Kabila, et le Secrétaire général des Nations Unies, M. Kofi Annan, à l'occasion de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA de Harare (Zimbabwe) du 2 au 4 juin.

#### CONCLUSION

Comme le soulignait M. Boutros Boutros-Ghali, ancien Secrétaire général des Nations Unies, dans une conférence prononcée le 3 juillet 1995 à l'Institut universitaire de hautes études internationales de Genève, « les nouveaux conflits internationaux [...] ne seront véritablement pris en charge par la communauté internationale que si nous éliminons les *causes profondes de leur naissance* » (58). Dans le domaine des exodes massifs de populations, aussi bien à l'intérieur (personnes déplacées) qu'à l'extérieur (réfugiés) de pays, ces causes sont de plusieurs ordres : catastrophes naturelles, pauvreté, surpopulation, violations massives des droits de l'homme, guerres civiles, etc. (59). L'exode rwandais, d'abord tutsi puis hutu, découle d'un conflit politique à forte connotation ethnique, lequel s'est internationalisé, à la faveur de l'existence des conflits de même type dans la région des Grands Lacs, favorisés par ailleurs par les affinités ethniques transfrontalières.

La crise des réfugiés de 1994 s'est enlisée, au point d'interférer dans le processus d'une guerre larvée dans un pays d'accueil, le Zaïre. La guerre ouverte qui a sévi dans ce pays a provoqué un rapatriement massif de réfugiés rwandais du Zaïre et, par l'effet d'entraînement, de ceux de Tanzanie. Face à l'insécurité qui a prévalu dans les camps situés au Zaïre et à la crise militaire qui s'en est suivie, le Conseil de sécurité n'a pu, en dépit de plusieurs démarches, amener les États à contribuer à la création et au déploiement d'une force de maintien de la paix, d'abord pour assurer la sécurité dans les camps, ensuite pour aider au rapatriement des réfugiés dans des

(58) SG/SM/95/147, 3 juillet 1995, p. 8 (souligné par l'auteur).

(59) « The OAU/UNHCR Symposium on Refugees and Forced Population Displacements in Africa », *International Journal of Refugee Law*, 1995, pp. 21-319.

conditions de sécurité. Ce désengagement n'est pas étranger à l'expérience contre-productive des précédents de l'ONUSOM II, de la FORPRONU, voire de la MINUAR II. Il illustre le déclin progressif sinon définitif de l'institution du maintien de la paix « à vocation humanitaire ».

En revanche, la création et l'envoi sur le terrain d'une mission d'enquête sur les allégations de massacres commis par les troupes de l'Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo-Zaïre (au pouvoir depuis le 17 mai 1997) constituent, après les précédents récents de l'ex-Yougoslavie (1991), du Rwanda (1994) et du Burundi (1995), une contribution supplémentaire des Nations Unies au développement des mécanismes d'établissement des faits en matière de violations graves et massives des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

Juillet 1997.