



Doc. 13320

01 octobre 2013

La situation en Syrie

Rapport¹

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteur: M. Björn von SYDOW, Suède, Groupe socialiste

Résumé

Les membres d'une Assemblée d'une organisation de défense des droits de l'homme peuvent ressentir une certaine frustration: justice n'a pas été rendue en Syrie. La Résolution 2118 récemment adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies ne fait pas état de crimes de guerre, ni du droit de la guerre; elle ne renvoie pas à la Cour pénale internationale; personne ne se voit reprocher l'attaque chimique du 21 août; le texte ne prévoit pas le recours automatique aux mesures visées au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

Cependant, en convenant de procédures de désarmement complexes et de contrôles réguliers stricts, les Etats membres du Conseil de sécurité des Nations Unies ont enfin pris un engagement à long terme et ils ont sans doute su davantage faire renaître l'espoir de mettre fin au conflit que ne l'auraient fait des frappes militaires.

La réussite de la communauté internationale, après deux ans et demi d'échecs et d'occasions manquées, une centaine de milliers de morts, des millions de réfugiés et de personnes déplacées, ne sera pas tant le processus de désarmement que la fin même de la guerre civile.

1. Renvoi en commission: Débat d'urgence, Renvoi 3981 du 30 septembre 2013.



Sommaire

Page

A. Projet de recommandation	3
B. Exposé des motifs, par M. von Sydow, rapporteur	6
1. Introduction	6
2. Contexte et position antérieure de l'Assemblée parlementaire	6
3. La mosaïque de la société et de l'opposition syriennes	7
4. Les événements du 21 août et les réactions internationales immédiates	10
5. Les armes chimiques en droit international	11
6. Les récentes manœuvres diplomatiques ayant conduit à l'adoption de la Résolution 2118 du Conseil de sécurité des Nations Unies	11
7. Bref aperçu du désastre humanitaire	14
8. Remarques finales	15

A. Projet de recommandation²

1. L'Assemblée parlementaire rappelle sa [Résolution 1878 \(2012\)](#) sur la situation en Syrie, dans laquelle elle condamnait fermement «les violations des droits de l'homme généralisées, systématiques et graves constituant des crimes contre l'humanité, commises par les forces militaires et de sécurité syriennes» et «les violations des droits de l'homme perpétrées par certains des groupes armés combattant le régime».
2. Elle est consternée par le fait que les violences se sont aggravées depuis et qu'elles ont dégénéré en une véritable guerre civile et une tragédie humanitaire: plus de 100 000 personnes sont mortes depuis le début du conflit, 2 millions ont cherché refuge à l'étranger et 4,25 millions de personnes ont été déplacées à l'intérieur du pays, soit un total de 6,8 millions de personnes ayant besoin d'une assistance humanitaire. L'Assemblée condamne en particulier l'emploi à grande échelle d'armes chimiques le 21 août 2013 dans le district de Ghouta (Damas) qui aurait fait plusieurs centaines de morts, notamment parmi les civils, dont des centaines d'enfants.
3. L'Assemblée réaffirme avec force qu'il ne peut y avoir d'impunité pour ceux qui commettent des crimes contre l'humanité, quels qu'ils soient et où qu'ils soient. Toutes les allégations de violations et de crimes, perpétrés pendant le conflit syrien, en vertu des Conventions de Genève de 1949 et du Protocole de Genève de 1925 concernant la prohibition de l'emploi des armes chimiques et biologiques, doivent faire l'objet d'enquêtes approfondies et leurs auteurs, quels qu'ils soient et où qu'ils soient, doivent être traduits en justice, y compris, le cas échéant, devant la Cour pénale internationale.
4. L'Assemblée note à ce sujet que la Mission d'enquête des Nations Unies concernant les allégations d'emploi d'armes chimiques en République arabe syrienne, qui a présenté le 16 septembre son rapport sur l'attaque de Ghouta confirmant l'utilisation d'armes chimiques, se trouve de nouveau en Syrie pour un complément d'enquête sur des allégations de six autres attaques chimiques avant et après le 21 août.
5. L'Assemblée se félicite du fait que, dans le contexte des menaces occidentales de frappes militaires, le politique prenne le dessus et que les intenses efforts diplomatiques aient conduit, à la mi-septembre 2013, à un accord-cadre entre les Etats-Unis et la Russie sur l'élimination des armes chimiques syriennes et à l'adoption d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies énonçant les modalités de son application. La Résolution 2118 du Conseil de sécurité des Nations Unies, adoptée le 27 septembre, juste après la décision de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) sur les procédures spéciales de destruction rapide et vérifiable des armes chimiques syriennes d'ici à la mi-2014, renouvelle les espoirs de paix et ceux d'un règlement pacifique du conflit.
6. L'Assemblée note aussi avec satisfaction que les autorités syriennes ont accepté l'accord, marqué notamment par l'adhésion de la Syrie à la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction, et la transmission, par les autorités syriennes, des renseignements sur les armes chimiques que possède le pays, et sur les infrastructures y relatives, selon l'accord. La résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies oblige les autorités syriennes à accepter le personnel désigné par l'OIAC ou les Nations Unies auquel elles doivent donner un accès immédiat et sans entrave à tous les sites d'armes chimiques et le droit de les inspecter.
7. L'Assemblée est parfaitement consciente des énormes difficultés techniques et des obstacles juridiques que présente l'élimination des armes chimiques syriennes et du fait que la guerre civile qui fait rage dans le pays les augmente considérablement. Une volonté politique forte est nécessaire pour définir avec précision la mise en œuvre du plan dont le succès dépend de son respect strict par les autorités syriennes et par l'opposition. Dans l'attente de la cessation des hostilités, des cessez-le-feu devraient être instaurés pour que les sites d'armes chimiques puissent être inspectés et que les armes soient transportées et détruites.
8. A cet égard, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres d'exhorter les gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe:
 - 8.1. à faire pression sur toutes les parties pour assurer le respect des cessez-le-feu nécessaire à la mise en œuvre du plan arrêté d'un commun accord;
 - 8.2. à octroyer des ressources supplémentaires à l'OIAC pour qu'elle puisse s'acquitter de sa tâche difficile.

2. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 1^{er} octobre 2013.

9. L'Assemblée note que si l'accord de la communauté internationale sur le processus destiné à l'élimination des armes chimiques syriennes a le mérite de faire renaître l'espoir d'un retour à la paix, il ne met pas fin à la guerre, qui peut continuer par l'emploi d'armes conventionnelles. C'est pourquoi, réaffirmant que seul un règlement politique du conflit peut faire entrevoir à la Syrie la possibilité de supprimer la violence et de se rallier au changement pour lequel tant de vies ont été sacrifiées, l'Assemblée soutient sans réserve l'organisation, à Genève, d'une Conférence internationale de Paix sur la Syrie (Genève 2) et espère que cette conférence pourra se tenir avant la fin de 2013.

10. La feuille de route pour une transition politique en Syrie, approuvée par le Conseil de sécurité des Nations Unies, devrait progressivement déboucher sur la création de conditions propices à un processus politique dirigé par les Syriens et, à terme, à des élections libres et équitables, sur la base du plan de paix de Kofi Annan et du communiqué de Genève de juin 2012. Le peuple syrien doit être libre de construire son propre avenir.

11. A cet égard, l'Assemblée est toutefois préoccupée par l'abîme qui se creuse de plus en plus au sein de l'opposition syrienne et entre ses branches politiques et militaires. La présence de plus en plus marquée de djihadistes et d'autres groupes extrémistes combattant le régime, y compris des groupes terroristes, alimente au sein des diverses minorités religieuses et ethniques des craintes légitimes sur leur avenir dans une Syrie post-conflit. Malheureusement, la Résolution 2118 du Conseil de sécurité des Nations Unies semble avoir aggravé les divisions entre les groupes de l'opposition. L'Assemblée met aussi en garde contre les acteurs extérieurs qui, du fait d'intérêts géopolitiques spécifiques ou pour des raisons sectaires, soutiennent politiquement, militairement et financièrement les groupes extrémistes.

12. L'Assemblée recommande donc au Comité des Ministres d'exhorter les gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe:

12.1. à user de leurs relations bilatérales avec les Etats arabes et autres Etats de la région pour obtenir leur soutien en faveur d'un cessez-le-feu en préparation de la Conférence internationale de paix sur la Syrie (Genève 2);

12.2. à participer à toutes les actions internationales visant à unifier les groupes de l'opposition syrienne qui favorisent la démocratie et la tolérance et à les amener à la table des négociations;

12.3. à soutenir la mise en place d'un Etat démocratique sans exclusive et stable en Syrie qui respecte les droits de l'homme et les droits des minorités ethniques, culturelles et religieuses, plutôt que la chute du régime actuel;

12.4. élaborer des projets de plans pour faire face aux ravages causés aux infrastructures physiques, résultant de la guerre.

13. L'Assemblée réaffirme que la mosaïque de groupes ethniques, culturels et religieux qui constituent la population syrienne, la tolérance religieuse, ainsi que la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Syrie doivent être préservées dans une future Syrie post-conflit.

14. L'Assemblée est d'avis que la communauté internationale, dont l'unité se concrétise, comme en témoigne l'adoption de la Résolution 2118 du Conseil de sécurité des Nations Unies, devrait désormais se concentrer sur les conséquences humanitaires dramatiques du conflit. A ce sujet, rappelant ses [Résolutions 1902 \(2012\)](#) sur la réponse européenne à la crise humanitaire en Syrie et [1940 \(2013\)](#) sur la situation au Proche-Orient, ainsi que le débat d'actualité d'avril 2013 intitulé «Les réfugiés Syriens en Jordanie, en Turquie, au Liban et en Irak: comment organiser et soutenir l'aide internationale?», l'Assemblée:

14.1. appelle les Etats membres du Conseil de l'Europe à faire preuve de solidarité et de responsabilité collective en prenant les mesures nécessaires pour accueillir au mieux les réfugiés syriens. Elle se félicite à cet égard de la décision des autorités suédoises d'accorder des titres de séjour permanents et de reconnaître le droit au regroupement familial à tous les réfugiés syriens présents actuellement dans le pays, ainsi qu'à ceux qui vont arriver et obtenir un titre de séjour. Elle encourage d'autres Etats membres à envisager de prendre des mesures analogues;

14.2. exprime de nouveau sa gratitude aux pays qui accueillent et aident les réfugiés syriens, en particulier aux autorités jordaniennes, turques, libanaises et irakiennes;

14.3. appelle les Etats membres du Conseil de l'Europe ainsi que la communauté internationale dans son ensemble à répondre de toute urgence aux appels de fonds y compris par le biais de fonds supplémentaires à l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, pour aider les réfugiés syriens et les pays voisins qui les accueillent, ainsi que

les personnes déplacées en Syrie. Compte tenu de l'afflux massif récent de réfugiés syriens dans les pays européens non limitrophes, la solidarité et l'aide internationale devraient aussi s'étendre à ces pays;

14.4. souligne que les problèmes que pose la situation dramatique des réfugiés et des personnes déplacées en Syrie et dans les pays d'accueil ne sauraient être réglés sans perspectives de paix et de règlement politique du conflit;

14.5. encourage en conséquence les Etats membres du Conseil de l'Europe à s'assurer que les conséquences humanitaires du conflit syrien et la nécessité d'une aide internationale d'urgence seront mises à l'ordre du jour de la prochaine conférence internationale de paix sur la Syrie (Genève 2).

B. Exposé des motifs, par M. von Sydow, rapporteur

1. Introduction

1. La commission des questions politiques et de la démocratie a procédé, lors de la réunion qu'elle a tenue à Paris le 5 septembre 2013, à un échange de vue sur la situation en Syrie à la suite d'une attaque de grande envergure à l'arme chimique dans la banlieue de Damas, le 21 août 2013, et de menaces de frappes aériennes des Etats-Unis d'Amérique.
2. A l'issue de ses discussions, la commission a décidé de demander la tenue d'un débat d'urgence pendant la prochaine partie de session de l'Assemblée (30 septembre – 4 octobre 2013) et m'a désigné rapporteur pour ce débat, sous réserve de la décision du Bureau et de l'Assemblée. Cette décision est aujourd'hui prise de sorte que ma mission est confirmée.
3. Lorsque la commission a discuté de la Syrie au début du mois de septembre, la question qui se posait était celle de la réaction de la communauté internationale à l'attaque chimique (alors présumée) et notamment celle de savoir si une intervention militaire serait ou non appropriée et dans l'affirmative, par qui et dans quelles conditions. Des opinions divergentes ont été exprimées, mais dans leur grande majorité, les membres ont semblé reconnaître que la solution au problème était politique, et non militaire, et regretté l'incapacité du Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU) d'agir; la nécessité d'une conférence de paix a été soulignée. La commission se félicite à cet égard de la décision des autorités suédoises d'accorder des titres de séjour permanents et de reconnaître le droit au regroupement familial à tous les réfugiés syriens présents actuellement dans le pays, ainsi qu'à ceux qui vont arriver et obtenir un titre de séjour. Elle encourage d'autres Etats membres à envisager de prendre des mesures analogues.
4. Quelques semaines après notre réunion à Paris, la situation est aujourd'hui très différente et évolue de jour en jour, si ce n'est d'heure en heure. Après un mois de diplomatie intense, le CSNU a adopté à l'unanimité, il y a deux jours, une résolution sur la Syrie qui ouvre la voie non seulement à la destruction de l'arsenal d'armes chimiques de la Syrie, mais aussi, peut-on espérer, à des négociations de paix et à une solution politique.
5. Je me contenterai donc d'expliquer brièvement le contexte dans lequel l'Assemblée a pris la décision de tenir un tel débat et les événements politiques intervenus depuis, et qui ont mené à l'adoption de la Résolution 2118 du CSNU. Dans mes remarques finales je me concentrerai sur les problèmes que soulève à court et à moyen termes le conflit en Syrie.

2. Contexte et position antérieure de l'Assemblée parlementaire

6. Depuis le début du soulèvement, il y a de cela deux ans et demi environ, la guerre entre le régime de M. Bachar el-Assad et différents groupes d'opposants en Syrie a fait plus 100 000 morts et est à l'origine de plus de 2 millions de réfugiés et de plus de 4 millions de personnes déplacées.
7. Les deux camps ont été accusés d'atrocités. Des allégations d'emploi d'armes chimiques par les deux camps avaient été formulées avant que la Mission d'enquête des Nations Unies concernant les allégations d'emploi d'armes chimiques en République arabe syrienne ne se rende dans le pays le 21 août 2013. La Mission des Nations Unies, dirigée par un scientifique suédois, Ake Sellström, et composée d'experts de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), était opérationnelle deux jours plus tôt, le 19 août.
8. Le CSNU n'a pas été en mesure, depuis le début des hostilités, d'adopter une résolution sur la situation en Syrie, la France, le Royaume-Uni et les Etats-Unis d'un côté et la Chine et la Fédération de Russie de l'autre ne parvenant pas à dégager un accord.
9. Pour sa part, l'Assemblée a tenu son premier débat d'urgence sur la Syrie en avril 2012 sur la base d'un rapport préparé par notre commission ([Doc. 12906](#), rapporteur: M. Pietro Marcenaro, Italie, SOC), ce qui a conduit à l'adoption de la [Résolution 1878 \(2012\)](#) sur la situation en Syrie, dans laquelle l'Assemblée condamne fermement «les violations des droits de l'homme généralisées, systématiques et graves constituant des crimes contre l'humanité, commises par les forces militaires et de sécurité syriennes». Elle y condamne également «les violations des droits de l'homme perpétrées par certains des groupes armés combattant le régime» et réitère «qu'il ne peut y avoir aucune impunité pour ceux qui commettent des crimes contre l'humanité, quels qu'en soient leurs auteurs». Selon l'Assemblée, toutes les allégations de violations et de crimes doivent «faire l'objet d'une enquête sérieuse et leurs auteurs doivent être traduits en justice, y compris, le cas échéant, devant la Cour pénale internationale».

10. L'Assemblée appelle en outre à «la création d'un espace permettant la réalisation pacifique de la transformation démocratique en Syrie. Il convient de ce fait de créer progressivement les conditions propices à la mise en place "d'un processus politique, dirigé par les Syriens" (...) et, à terme, à la conduite d'élections libres et équitables. Le peuple syrien devrait être libre de construire son propre avenir». A ce sujet, l'Assemblée demande au CSNU «de mettre en place d'urgence un embargo sur l'importation d'armes et de matériel militaire en Syrie».

11. L'Assemblée déclare aussi que «[l]a dictature qui a opprimé le peuple syrien durant des décennies n'a aucun avenir» et soutient «tous les efforts déployés, aux plans tant international que national, pour aider à la création d'une nouvelle Syrie démocratique et pluraliste, respectueuse des droits de l'homme et des droits des minorités ethniques, culturelles et religieuses»; elle invite «les Etats membres du Conseil de l'Europe à répondre positivement aux appels lancés par les agences concernées des Nations Unies afin de satisfaire les besoins humanitaires des (...) réfugiés fuyant la Syrie (...) ainsi que (...) de[s] personnes (...) touchées par la crise au sein même de la Syrie» et «à accorder une protection adéquate (...) à tout demandeur d'asile syrien».

12. Quelques mois plus tard, en octobre 2012, l'Assemblée a tenu un autre débat d'urgence sur la Syrie et adopté la [Résolution 1902 \(2012\)](#) sur la réponse européenne face à la crise humanitaire en Syrie. Dans cette résolution, l'Assemblée «regrette l'aggravation dramatique du conflit et l'escalade qui a conduit à une véritable guerre civile et qui continue à faire peser une menace très grave sur la sécurité et la stabilité de l'ensemble de la région et, en particulier, des pays limitrophes».

13. La visite du camp de réfugiés syriens de Za'atri en Jordanie, le 6 avril 2013, par notre sous-commission sur le Proche-Orient a donné lieu à un débat d'actualité lors de la partie de session de l'Assemblée d'avril 2013 sur «Les réfugiés syriens en Jordanie, en Turquie, au Liban et en Irak: comment organiser et soutenir l'aide internationale?». La commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées a été chargée d'élaborer un rapport sur ce thème et son rapporteur, M. Jean-Marie Bockel, s'est rendu au Liban et en Turquie en août 2013.

14. Enfin, dans sa [Résolution 1940 \(2013\)](#) sur la situation au Proche-Orient, adoptée en juin 2013, l'Assemblée se dit préoccupée par «de récents actes d'hostilité du régime Assad contre Israël et d'autres pays voisins et par l'afflux immense d'armes dans la région» et «met en garde contre une escalade du conflit».

15. L'Assemblée exprime aussi sa gratitude aux pays d'accueil, et notamment aux autorités de la Jordanie, de la Turquie et du Liban, qui «accueillent et aident les réfugiés syriens» et appelle «les Etats membres du Conseil de l'Europe, les observateurs et ceux ayant le statut de partenaire pour la démocratie, ainsi que l'ensemble de la communauté internationale, à intensifier leur aide financière à la Jordanie, à la Turquie et au Liban, au vu des vastes besoins quotidiens des réfugiés syriens».

3. La mosaïque de la société et de l'opposition syriennes

16. Il convient de rappeler que la Syrie compte 23 millions d'habitants, dont 90,3 % sont Arabes et 9,7 % sont Kurdes, Arméniens, et autres. Les langues parlées dans le pays sont l'arabe (langue officielle), le kurde, l'arménien, l'araméen et le circassien. L'Islam est la religion officielle: 74 % des Syriens sont sunnites; les autres musulmans représentent 16 % de la population (dont les Alaouites et les Druzes). Les Chrétiens de diverses confessions représentent 10 % et il existe de petites communautés juives à Damas, Al Qamishli et Alep.

17. Sous le Président Assad, la majorité sunnite a été fortement marginalisée, la minorité alaouite exerçant le contrôle politique et militaire. Une cohabitation pacifique et une représentation dans les structures de l'Etat ont été garanties aux Chrétiens. Le régime a durement réprimé les minorités, dont les Kurdes qui, par leurs revendications d'autonomie, menaçaient l'équilibre du pouvoir.

18. Dans sa [Résolution 1878 \(2012\)](#), l'Assemblée souligne que la population syrienne constitue une «mosaïque de groupes ethniques, culturels et religieux, et cette diversité, au même titre que l'intégrité territoriale de la Syrie, doit être préservée dans une future Syrie post-Assad».

19. Notant les profondes divisions de l'opposition syrienne, l'Assemblée invite les divers groupes d'opposition nationale à s'unir «afin de se présenter en tant qu'alternative légitime offrant à tous les citoyens syriens, quelles que soient leur origine ethnique, leur culture et leur religion, la perspective d'une Syrie pacifique, démocratique et pluraliste». Elle insiste aussi sur le fait que «tout avenir post-Assad doit garantir la tolérance religieuse dont les chrétiens ont bénéficié jusqu'ici».

20. Soulignant «que le respect des droits de l'homme, la reconnaissance des minorités ethniques, culturelles et religieuses, et le choix en faveur du dialogue et de la démocratie ne constituent pas de simples déclarations de principe, mais les conditions préalables à l'unification et au renforcement de l'opposition», l'Assemblée appelle la communauté internationale à soutenir les initiatives visant à unir l'opposition en vue de réaliser la transformation démocratique en Syrie. Parallèlement, elle préconise la plus grande prudence à l'égard des forces qui, en raison d'intérêts géopolitiques spécifiques ou pour des raisons sectaires – en Syrie comme dans d'autre pays du Printemps arabe – fournissent un appui politique et financier aux groupes extrémistes.

21. Plus d'un an après l'adoption de la [Résolution 1878 \(2012\)](#) et deux ans et demi après le début du soulèvement en Syrie, les divisions au sein de l'opposition sont de plus en plus profondes. Il importe, dans la perspective de la prochaine conférence de paix, d'essayer de comprendre la composition complexe de l'opposition syrienne³.

22. L'éventail des groupes politiques, des dissidents exilés, des militants sur le terrain et des militants armés, incapables de conjuguer leurs efforts, est large. Plusieurs groupes ont cependant essayé de former des coalitions pour unir les sympathisants de l'opposition en Syrie et bénéficier de l'aide et de la reconnaissance de la communauté internationale.

23. Le Conseil national syrien (CNS) est la première coalition de groupes de l'opposition formée en octobre 2011 pour «offrir une alternative crédible au Gouvernement syrien» et servir «de point de contact unique à la communauté internationale». Il est dominé par la communauté musulmane sunnite majoritaire/Frères musulmans de Syrie.

24. Le CNS a été contesté par le Comité international de coordination (CNC), qui représente les groupes de l'opposition politique interne qui rejettent la violence et veulent négocier avec le gouvernement. Il est composé de 13 partis politiques de gauche, de deux partis politiques kurdes et de militants politiques indépendants et de jeunes militants et est dirigé par des dissidents de longue date dont certains se méfient des islamistes du CNS. Plusieurs membres du CNS se sont aussi plaints de son leadership inefficace. Le CNS entretient des relations difficiles avec l'Armée syrienne libre (ASL).

25. La Secrétaire d'Etat, Hillary Clinton, a déclaré en novembre 2012 que le CNS ne pouvait plus être considéré comme le chef visible de l'opposition et a préconisé une structure pouvant parler à tous les secteurs et à toutes les régions de la Syrie.

26. La Coalition nationale des forces de l'opposition et de la révolution syrienne (CN) a été créée en novembre 2012 pour remplacer le CNS (qui n'a cependant pas disparu). Elle compte des membres syriens et étrangers et des membres des comités locaux de coordination (CLC), un réseau de militants de l'opposition au niveau local et des représentants des Conseils révolutionnaires locaux. Elle bénéficie aussi du soutien du Conseil militaire suprême rebelle et de l'Armée syrienne libre. Elle a été reconnue comme étant la «représentante légitime» du peuple syrien par plus de 100 pays.

27. La coalition ne comprend cependant pas le CNC ni plusieurs groupes islamistes militants combattant aux côtés de rebelles.

28. En mai 2013, une coalition de groupes rebelles a fait une déclaration commune critiquant vivement la CN, l'accusant de ne pas s'acquitter de ses fonctions et d'être contrôlée par des acteurs régionaux et internationaux. L'efficacité de la CN a aussi pâti d'une lutte d'influence entre ceux qui sont soutenus par le Qatar et ceux qui sont soutenus par l'Arabie saoudite.

29. L'ASL a été formée en août 2011 par des déserteurs de l'armée officielle. Elle est basée en Turquie et commandée par le général Salim Idriss. Tandis que l'ASL affirme avoir plus de 40 000 hommes dans ses rangs, les analystes estiment qu'il n'y en aurait pas plus de 10 000. Leur armement laisse toujours à désirer et beaucoup d'entre eux n'ont reçu qu'un entraînement militaire sommaire. L'ASL a reconnu qu'elle est incapable de combattre directement l'armée syrienne, dont les effectifs seraient de 200 000 hommes. Cependant, un nombre croissant de défections, causées en partie par les divisions sectaires, affaiblissent sa capacité militaire, renforcent l'ASL et aggravent les violences. Les hommes du rang de l'armée sont pour l'essentiel sunnites, tandis que le commandement est principalement alaouite.

3. Les paragraphes ci-après ont été rédigés sur la base d'un guide publié par la BBC: voir www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-15798218?print=true.

30. Des responsables américains et des officiers du renseignement arabes ont déclaré en juin 2013 au *New York Times* que des fusils automatiques, des lance-roquettes, des munitions et des armes anti-char ont été fournies à l'ASL, pour la plupart via la frontière turque, par le biais d'un «réseau informel d'intermédiaires», y compris les Frères musulmans de Syrie, l'Arabie saoudite et le Qatar.

31. L'ASL est avant tout une organisation chapeautant des déserteurs, des civils ayant pris les armes et des militants islamistes. Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a déclaré qu'il avait obtenu des informations sur de graves violations des droits de l'homme commises par des membres de divers groupes de l'ASL. Le commandement de l'ASL a aussi eu du mal à collaborer avec le CNS, qui a déclaré publiquement qu'il souhaitait préserver le «caractère non violent» du soulèvement.

32. En janvier 2013, les deux groupes ont pourtant décidé de coordonner leurs opérations plus étroitement par un bureau de liaison et le CNS a appelé la communauté internationale à soutenir les rebelles «en mettant à disposition des conseillers militaires, en assurant l'entraînement des hommes et en fournissant des armes à des fins défensives».

33. Beaucoup de groupes relevant de l'ASL ont des convictions islamistes et leurs déclarations ont souvent un caractère religieux, si bien qu'il est difficile de distinguer ceux qui sont partisans d'un islam politique modéré et les extrémistes salafistes ultraconservateurs. Ce manque de clarté est l'une des raisons pour lesquelles les gouvernements occidentaux hésitent tant à armer les groupes rebelles.

34. D'autres groupes, qui ne s'inscrivent pas officiellement dans le cadre de l'ASL, utilisent des tactiques de combat et visent des objectifs idéologiques qui prouvent une orientation salafiste extrémiste. Il en va ainsi du Front al-Nosra encore appelé Jabhat al-Nosra, qui est sans doute le groupe djihadiste le plus puissant du pays. Il a revendiqué un certain nombre d'attentats très médiatisés dans les principales villes de Syrie, l'exécution d'un adolescent de 14 ans à Alep et l'enlèvement du religieux italien Paolo Dall'Oglio. Il a été fondé au début du conflit avec l'aide d'Al Qaïda en Irak. Les Etats-Unis ont qualifié le Front al-Nosra d'organisation terroriste. Un autre groupe djihadiste, l'Etat islamique d'Irak et de Syrie (EIS) a déclaré la guerre aux groupes affiliés à l'ASL (y compris les brigades Farouk d'Alep et Ahfad al-Rasoul). Des affrontements violents ont été signalés le 18 septembre 2013 entre ces groupes et l'EIS dans le Nord et l'Est de la Syrie. Cette évolution est dans le droit fil de la mise en garde formulée par le chef d'Al-Qaïda Ayman al-Zawahiri, selon laquelle ses partisans en Syrie devaient éviter de collaborer avec des groupes séculiers liés à l'Occident.

35. Le Front islamique syrien est un groupement comprenant les 12 autres mouvements salafistes qui combattent en Syrie. A l'instar du Front al-Nosra, ces mouvements cherchent tous à fonder un émirat islamique en Syrie. La formation qui attire le plus l'attention est la milice salafiste Ahrar al-Cham, qui provient du Nord du pays. Les combattants d'Ahrar al-Cham auraient été présents lors de toutes les grandes offensives déclenchées dans le pays depuis le milieu de 2012. Alors que le Front al-Nosra et Ahrar al-Cham étaient alliés jusqu'en août 2013, des échauffourées ont éclaté entre eux en septembre.

36. Alors que la plupart de ces groupes aux idées extrémistes ont collaboré avec les combattants réguliers de l'ASL, des rivalités liées à la maîtrise de ressources et de territoires ont commencé à dégénérer en conflits entre eux. Le meurtre d'un chef de l'ASL aux mains d'un groupe islamiste en juillet 2013 a mis en évidence le risque élevé d'autres clivages. Les djihadistes, y compris les combattants étrangers, sont de plus en plus présents en Syrie, bien que selon les analystes, ils ne représentent pas plus de 10% de l'opposition syrienne.

37. Selon des estimations récentes, il y aurait jusqu'à un millier de groupes rebelles, regroupant au total 100 000 hommes. Il y aurait 10 000 djihadistes combattant pour l'EIS et le Front al-Nosra et encore 30 à 35 000 islamistes radicaux. 30 000 à 40 000 combattants de plus appartiendraient à des groupes aux idées islamistes plus modérés.

38. Le 25 septembre, 11 groupes rebelles islamistes, dont certains font partie de l'ASL, ont annoncé qu'ils ne reconnaissent pas l'autorité de la Coalition nationale.

39. L'opposition ne parvient pas non plus à se mettre d'accord sur la conférence internationale de paix qui est proposée. Quelques jours à peine avant l'adoption de la Résolution 2118 du CSNU sur la Syrie, le Président de la Coalition nationale a accepté de participer à une telle conférence de paix, mais il n'a pas obtenu le soutien des autres groupes de l'opposition.

40. Les milices du parti de l'Union démocrate kurde (PYD), qui interviennent le long de la frontière turque, et le Conseil national kurde (KNC) ont récemment décidé de s'allier à la CN. Le 30 septembre 2013, j'ai rencontré à Strasbourg un représentant du PYD. Celui-ci a confirmé que les mouvements kurdes souhaitent

participer à la conférence de paix. Etant donné leur défense laïque de la démocratie et des droits de l'homme, ils sont accusés d'être pro-occidentaux par les groupes islamistes radicaux. Ils ont souligné qu'ils combattent pour une Syrie plurielle et qu'ils n'ont pas de programme séparatiste.

4. Les événements du 21 août et les réactions internationales immédiates

41. Le rapport de la Mission des Nations Unies chargée d'enquêter sur les allégations d'emploi d'armes chimiques lors de l'incident du 21 août 2013 dans le district de Ghouta à Damas a été soumis le 16 septembre 2013 au CSNU. Selon la note du Secrétaire Général des Nations Unies accompagnant le rapport, des armes chimiques ont été employées à une échelle assez grande le 21 août 2013 dans le district de Ghouta à Damas, et ont fait beaucoup de victimes, notamment parmi les civils, y compris un grand nombre d'enfants.

42. La Mission a «collecté des preuves claires et convaincantes montrant que des roquettes sol-sol contenant du sarin, agent neurotoxique, ont été utilisées à Ein Tarma, Moadamiyah et Zalmalka, dans le district damascène de Ghouta». Elle n'a pas pu pourtant «répertorier pleinement l'emploi d'armes chimiques le 21 août ni vérifier le nombre total de victimes». Le chiffre de plusieurs centaines de morts, y compris des centaines d'enfants, a été publié.

43. M. Ban Ki-Moon a ajouté dans sa note: «C'est un crime de guerre et une violation grave du Protocole de 1925 et d'autres règles du droit international coutumier. Je ne doute pas que tous se joignent à moi pour condamner ce crime ignoble. La communauté internationale a le devoir de tenir pour responsables les auteurs de cet acte et de veiller à ce que les armes chimiques ne réapparaissent plus comme un instrument de guerre.»

44. Pour préserver l'impartialité, alors que cela ne faisait pas partie de son mandat, le rapport de la mission des Nations Unies n'identifie pas les responsables. Toutefois, un certain nombre de facteurs indiqués dans le rapport semblent mettre les forces insurgées hors de cause.

45. Pendant les jours qui ont immédiatement suivi l'attaque et alors que l'on attendait la publication du rapport, la communauté internationale n'était pas unanime dans ses accusations. Alors que le régime syrien a rejeté toute responsabilité pour l'attaque, les Etats-Unis, la France et le Royaume Uni l'ont clairement accusé d'en être l'auteur en se référant à des preuves accablantes. Pour la Russie, la responsabilité du Gouvernement syrien n'a pas été prouvée.

46. Le Président Obama avait déclaré que le recours aux armes chimiques était une «ligne rouge» qui ne devait pas être franchie et il a menacé la Syrie de frappes punitives conduites par les forces américaines en réponse immédiate à l'attaque du 21 août. Cependant, il a décidé de demander au Sénat de se prononcer sur le sujet.

47. Le 29 août 2013, la Chambre des communes s'est opposée, par un vote, à une éventuelle opération militaire pour dissuader le gouvernement du Président syrien Bachar el-Assad de recourir aux armes chimiques.

48. Le Président français François Hollande a déclaré que la France était disposée à participer à une action internationale contre la Syrie. Le 4 septembre, le Parlement français a tenu un débat sans vote sur la question.

49. Réuni à Dubrovnik, le 2 septembre 2013, le Bureau de l'Assemblée parlementaire a publié une déclaration sur la Syrie condamnant l'emploi d'armes chimiques le 21 août 2013. Il a déclaré que «toute utilisation d'armes chimiques n'importe où, par n'importe qui, en toutes circonstances, constitue une violation du droit international et un crime contre l'humanité. Le Bureau appelle la communauté internationale à prendre des mesures pour augmenter la pression sur les pays qui n'ont pas encore signé la Convention sur les armes chimiques, à le faire. Il appelle également à une action urgente afin de mettre sous contrôle international les stocks d'armes chimiques en Syrie pour en empêcher l'accès à ceux qui soutiennent ou s'opposent au gouvernement». Le Bureau a aussi appelé toutes les parties concernées à la fois à l'intérieur et à l'extérieur du pays à participer au-delà de leurs différences à une conférence sur la paix en Syrie, déclarant que «l'usage des armes ne mène jamais à une paix durable et n'est, de ce fait, pas une option. Seule une solution politique peut mettre un terme à la spirale de la violence, mais aussi à la situation dramatique des réfugiés et des personnes déplacées».

5. Les armes chimiques en droit international⁴

50. L'emploi des armes chimiques et biologiques dans les conflits armés internationaux était déjà interdit par le Protocole de 1925 (aux conventions de la Haye de 1899 et de 1907) concernant la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques, appelé d'ordinaire «Protocole de Genève», et entré en vigueur en 1928. Ce texte interdit l'emploi «de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires, ainsi que de tous liquides, matières ou procédés analogues» et les «moyens de guerre bactériologiques», mais il est actuellement interprété comme une interdiction générale de l'emploi d'armes chimiques et biologiques.

51. La Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction (CIAC) est entrée en vigueur en 1997 pour «exclure complètement la possibilité de l'emploi des armes chimiques» mais également pour tenir compte des aspects non couverts par le Protocole de Genève, à savoir leur fabrication, stockage ou transfert. L'OIAC est l'institution chargée de veiller à l'application de la CIAC. Avec l'entrée en vigueur de la Convention pour la Syrie le 14 octobre 2013, soit un mois après l'adhésion (qui a eu lieu le 14 septembre 2013), l'OIAC comptera 190 Etats membres, qui œuvrent de concert pour parvenir à un monde exempt d'armes chimiques. Ils partagent le but commun d'empêcher la chimie de servir à nouveau pour faire la guerre, de manière à renforcer la sécurité internationale.

52. A cette fin, la convention comprend quatre dispositions clés:

- détruire toutes les armes chimiques existantes sous un contrôle international assuré par l'OIAC;
- surveiller l'industrie chimique pour empêcher de nouvelles armes d'apparaître;
- offrir assistance et protection aux Etats Parties contre les menaces chimiques;
- favoriser la coopération internationale pour renforcer l'application de la convention et promouvoir l'utilisation de la chimie à des fins pacifiques.

53. Après la destruction des stocks existants déclarés, l'OIAC continuera de travailler d'arrache-pied pour persuader les quelques Etats non-membres de renoncer aux armes chimiques et d'adhérer à la convention. Dans le même temps, l'OIAC doit empêcher la réapparition d'une menace liée aux armes chimiques, qu'elle provienne d'acteurs étatiques ou non étatiques.

54. L'OIAC a reçu pour mandat de viser les objectifs et les buts de la convention, d'assurer l'application de ses dispositions – y compris en matière de contrôle international du respect de cet instrument – et de constituer un cadre de consultation et de coopération entre les Etats Parties. Le Secrétariat technique est responsable de l'administration et de l'application au jour le jour de la convention, y compris les inspections, tandis que le Conseil exécutif et la Conférence des Etats Parties sont des organes décisionnels habilités avant tout à se prononcer sur les questions politiques et à régler les problèmes apparaissant entre les Etats Parties sur des questions techniques ou sur l'interprétation de la convention.

55. Avant le 14 septembre 2013, la Syrie était avec l'Angola, l'Egypte, la Corée du Nord et le Soudan du Sud, l'un des cinq Etats au monde qui n'avait ni signé, ni ratifié la convention. Israël et Myanmar l'ont signé il y a vingt ans, mais ils ne l'ont pas ratifiée.

6. Les récentes manœuvres diplomatiques ayant conduit à l'adoption de la Résolution 2118 du Conseil de sécurité des Nations Unies

56. Dans le contexte des menaces de frappes punitives conduites par les Etats-Unis contre la Syrie et d'une déclaration que le Secrétaire d'Etat américain John Kerry semble avoir faite à la légère, le Ministre russe des Affaires étrangères, Sergueï Lavrov, a lancé une importante initiative diplomatique en proposant que les armes chimiques de la Syrie soient répertoriées et détruites en totalité. Sa proposition visait à éviter toute intervention militaire immédiate emmenée par les Etats-Unis contre la Syrie et d'amener les parties et la communauté internationale à la table des négociations. Après des consultations intensives à Genève, un accord a été conclu le 14 septembre 2013 entre M. Kerry et M. Lavrov sur un plan en vertu duquel la Syrie devrait présenter un inventaire de ses armes chimiques dans un délai d'une semaine et assurer leur destruction d'ici la mi-2014.

4. Voir www.opcw.org/.

57. Pour que ce plan ait une chance de réussir, le Conseil de Sécurité devrait, dans une résolution claire, prévoir un mécanisme de suivi et de contrôle fiable et indépendant et des délais réalistes. Selon l'accord conclu à Genève, «les Etats-Unis et la Fédération de Russie s'accordent à considérer que cette résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies devrait déterminer l'examen sur une base régulière de la mise en œuvre en Syrie de la décision du Conseil exécutif de l'OIAC, et en cas de non-conformité, y compris un transfert non autorisé, ou toute utilisation d'armes chimiques par quiconque en Syrie, le Conseil de sécurité des Nations Unies devrait imposer des mesures en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies».

58. La communauté internationale s'est félicitée sans réserve de ce plan et le Président syrien a déclaré qu'il était disposé à le mettre en œuvre (il a cependant précisé que le plan prendrait un an et qu'il faudrait un milliard de dollars pour détruire les armes chimiques de la Syrie). En conséquence, le Président Obama a retiré la demande qu'il avait faite au Sénat de voter sur des frappes militaires.

59. Ce même 14 septembre, la Syrie a adhéré à la CIAC. Elle en deviendra le 190^e Etat Partie à la convention le 14 octobre 2013.

60. A partir de la mi-septembre, des négociations ont été entamées sur la rédaction d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies. La principale pomme de discorde portait sur le renvoi ou non, dans la résolution, au Chapitre VII, disposition qui autorise les Etats membres des Nations Unies à recourir à tous les moyens disponibles, y compris des opérations militaires, pour exécuter une résolution. Cela semblait avoir été convenu à Genève, mais par la suite, le ministère russe des Affaires étrangères a rejeté un projet de résolution français car il renvoyait au Chapitre VII, ainsi que la suggestion que la résolution reproche au Gouvernement syrien d'avoir déployé des armes chimiques.

61. Un autre point délicat était la mention ou non dans la résolution de la saisine de la Cour pénale internationale (CPI). Selon l'ONG *Human Rights Watch*, «la résolution examinée par le Conseil de sécurité des Nations Unies au sujet de l'attaque à l'arme chimique du 21 août 2013 en Syrie devrait comprendre la saisine de la CPI. La saisine de la CPI au sujet de la situation en Syrie serait un grand progrès pour rendre justice aux victimes de l'attaque et des autres atrocités commises par toutes les parties au conflit armé syrien».

62. Le 21 septembre 2013, la Syrie a soumis des documents concernant son programme d'armes chimiques à l'OIAC, qui s'est réunie une semaine plus tard, le 27 septembre, et a adopté un programme accéléré qui doit permettre d'éliminer complètement l'arsenal chimique de la Syrie pour la fin du premier semestre 2014. Cette décision, qualifiée «d'historique» par le Conseil exécutif, exige que les inspections en Syrie commencent dès le 1^{er} octobre 2013. Le Conseil exécutif de l'OIAC doit définir avant le 15 novembre des échéances intérimaires pour la destruction. La mission des Nations Unies est retournée en Syrie le 25 septembre.

63. On estime que la Syrie possède plus de 1 000 tonnes d'agents chimiques et de précurseurs chimiques, y compris des moutardes au soufre ainsi que du sarin et du gaz VX neurotoxique. Le processus de destruction proposé pour la Syrie présente d'importantes différences par rapport à celui que décrit la convention. Les difficultés techniques et les obstacles juridiques sont immenses, et la guerre civile qui fait encore rage dans le pays augmente considérablement la difficulté du processus. Il est essentiel de faire preuve de volonté politique pour régler les détails du plan et, pour qu'il puisse être mis en œuvre, il est indispensable que tant les autorités syriennes que l'opposition en respectent strictement les dispositions. Il faudra également doter de moyens supplémentaires l'OIAC, qui devra relever le défi inédit de superviser la destruction des armes chimiques alors que la guerre fait rage. Plusieurs pays, y compris des Etats membres du Conseil de l'Europe ont annoncé qu'ils allaient contribuer au fonds pour la Syrie de l'OIAC; d'autres devraient suivre leur exemple.

64. Parallèlement aux négociations sur la destruction prévue des armes chimiques de la Syrie et les éventuelles sanctions en cas de non-respect du plan adopté, les discussions se sont poursuivies au cours des deux dernières semaines en vue d'une conférence internationale de paix sur la Syrie, que la Russie et les Etats-Unis ont décidé d'organiser lors de leur réunion du 7 mai 2013 à Moscou, dans le cadre du suivi d'une réunion antérieure, en juin 2012 à Genève. Ils s'étaient alors mis d'accord sur le principe d'une transition politique, mais avaient été incapables de faire cesser la guerre.

65. Il a été proposé que la deuxième conférence de paix au Proche-Orient (ou Genève 2) serait parrainée par les Nations Unies et se tiendrait à Genève fin 2013 pour tenter de faire cesser la guerre civile en Syrie et organiser une période de transition de reconstruction post-conflit. La mission première de Genève 2 serait d'amener toutes les parties à adopter le principe d'une solution politique, et à réaliser des progrès sur la base du plan de paix de M. Kofi Annan et de la réunion de juin 2012.

66. Le 19 septembre, les médias ont annoncé que, intervenant au nom du Gouvernement syrien, le Vice-Premier ministre avait déclaré que la guerre civile était dans l'impasse, car aucune des parties n'était assez forte pour l'emporter. Il a ajouté que lors des négociations de paix proposées à Genève, auxquelles le Gouvernement syrien avait déjà annoncé qu'il participerait sans poser de conditions préalables, Damas demanderait à l'opposition armée de convenir d'un cessez-le-feu. Plus tard dans la semaine, le Ministre a nié avoir fait une telle déclaration.

67. Quelques jours plus tard, le 22 septembre 2013, le président de la Coalition nationale des forces de l'opposition syrienne, M. Ahmad Jarba, a annoncé que son groupe était à la fois disposé et prêt à participer à une conférence de paix à Genève et à former un gouvernement transitoire pour mettre un terme au conflit dans le pays. La lettre de M. Jarba au Conseil de sécurité des Nations Unies constitue le premier engagement clair pris par l'opposition en vue de participer à la conférence proposée sous le parrainage des Etats-Unis et de la Russie. Jusqu'ici, l'opposition était restée divisée sur cette question et refusait de participer tant que le président Assad n'aurait pas démissionné.

68. Le 26 septembre 2013, lors d'une réunion avec l'envoyé spécial des Nations Unies et de la Ligue Arabe pour la Syrie, M. Lakhdar Brahimi, le Président iranien Rouhani a déclaré que si l'Iran est invité sans conditions préalables, il participera à la conférence Genève 2 afin d'aider à résoudre la crise syrienne, parce que chacun doit consentir des efforts pour faire cesser le plus rapidement possible la guerre et les effusions de sang en Syrie.

69. Dans ce contexte, et quelques heures à peine après la décision de l'OIAC sur les procédures spéciales en vue d'une destruction rapide et vérifiable de l'arsenal chimique de la Syrie pour la fin du premier semestre 2014, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté, à l'unanimité, au cours d'une fructueuse réunion qui s'est tenue tard dans la soirée, la Résolution 2118 qui, après deux ans et demi d'une guerre civile sanguinaire aux conséquences humanitaires dramatiques, fait renaître les espoirs de paix et de règlement politique du conflit.

70. Le CSNU considère que l'emploi d'armes chimiques, où que ce soit, constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales, et demande la pleine application de la décision susmentionnée de l'OIAC, datée du 27 septembre. Le document de l'OIAC fait à présent partie intégrante de la résolution des Nations Unies qui est destinée à régir l'ensemble du processus.

71. La résolution contraignante de ce Conseil de 15 membres interdit à la Syrie d'employer, de mettre au point, de fabriquer, d'acquérir en aucune manière, de stocker et de détenir des armes chimiques ou d'en transférer, directement ou indirectement, à d'autres Etats ou à des acteurs non étatiques, et souligne qu'aucune des parties syriennes ne doit employer, mettre au point, fabriquer, acquérir, stocker, détenir ou transférer de telles armes. La Syrie est appelée à respecter tous les aspects de la décision de l'OIAC, notamment en acceptant le personnel désigné par l'OIAC ou par les Nations Unies et en leur donnant un accès immédiat et sans entrave à tous les sites où sont stockés des armes chimiques, et le droit de les inspecter. En outre, le Conseil a décidé d'examiner régulièrement l'application en Syrie de la décision du Conseil exécutif de l'OIAC et de sa propre résolution.

72. La résolution du CSNU, qui souscrit pleinement au Communiqué de Genève du 30 juin 2012, demande qu'une conférence internationale sur la Syrie soit organisée dans les meilleurs délais afin de mettre en œuvre ledit Communiqué. Le Conseil de sécurité a ainsi approuvé une feuille de route devant mener à une transition politique en Syrie. Le Secrétaire Général des Nations Unies a également fixé l'objectif d'organiser mi-novembre la conférence de paix Genève 2.

73. Concernant les points de divergence susmentionnés, la Résolution 2118 correspond à un compromis inévitable: alors que le projet se réfère au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, qui autorise le recours à la force militaire ou à d'autres mesures punitives, il faudra désormais une deuxième résolution, adoptée en vertu du Chapitre VII et autorisant de telles mesures, en cas de non-respect.

74. La résolution ne désigne pas de coupables pour les faits du 21 août et ne mentionne pas la Cour pénale internationale. La responsabilité pour le massacre du 21 août reste donc une question litigieuse.

75. De son côté, le Secrétaire général des Nations Unies, M. Ban Ki-Moon, a déclaré que l'adoption de cette résolution était la «première nouvelle qui donne finalement de l'espoir pour la Syrie», en rappelant toutefois que s'il s'agit d'une étape importante, «nous ne devons jamais oublier que le catalogue des horreurs en Syrie se poursuit, avec des bombes, des chars, des grenades et des fusils». Il a ajouté que ce plan pour éliminer les armes chimiques de la Syrie n'est pas «un permis de tuer à l'arme conventionnelle.»

76. Insistant aussi sur le fait que les auteurs des attaques à l'arme chimique devront être traduits en justice, M. Ban Ki-Moon a déclaré que la mission des Nations Unies qui est retournée en Syrie pour achever sa mission d'enquête devrait avoir terminé ses travaux début octobre, et qu'il communiquera rapidement un rapport à tous les Etats membres.

77. Le Secrétaire général des Nations Unies a exhorté le Conseil de sécurité à profiter de son unité retrouvée pour s'intéresser à deux autres dimensions du conflit qui sont tout aussi cruciales: la situation humanitaire dramatique et la crise politique. De leur côté, les parties syriennes sont encouragées à se mobiliser de manière constructive en faveur de la création d'un Etat démocratique, tandis que les acteurs de la région sont priés de faire obstacle à ceux qui cherchent à affaiblir le processus.

78. M. John Kerry, Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, a déclaré que les Nations Unies a démontré que la diplomatie peut-être assez puissante pour désamorcer pacifiquement les pires armes de guerre. Il s'est félicité de la résolution qui vise, pour la première fois, à éliminer entièrement l'arsenal chimique d'une nation, avant d'ajouter qu'il appartient désormais au régime syrien de se conformer aux dispositions de la résolution.

79. Pour sa part, le ministre russe des Affaires étrangères, M. Sergueï Lavrov, s'est également félicité de l'adoption de la résolution en précisant que la Russie était prête à participer à toutes les opérations en Syrie. Il a toutefois insisté sur le fait que la réussite des efforts internationaux ne dépendait pas uniquement de Damas, et que la coopération de l'opposition syrienne était également nécessaire. Il a aussi souligné que la résolution demande également à tous les pays, et en particulier les voisins de la Syrie, de coopérer en signalant les initiatives d'acteurs non-étatiques pour acquérir des armes chimiques.

80. Auparavant, le Président des Etats-Unis, M. Barack Obama, avait déclaré qu'un accord des membres du Conseil de sécurité sur cette question constituerait potentiellement une immense victoire pour la communauté internationale.

81. M. William Hague, ministre britannique des Affaires étrangères, a aussi salué l'adoption d'une résolution très originale. Laurent Fabius, ministre français des Affaires étrangères s'est dit «satisfait» de l'adoption par le Conseil de sécurité des Nations Unies d'une résolution qu'il a considérée comme étant un «pas en avant». Il a noté que les choses progressaient, même si cela se faisait lentement.

82. Réagissant au vote, l'Ambassadeur de la Syrie auprès des Nations Unies, M. Bachar Jaafari, a déclaré que la résolution couvrait la plupart des préoccupations de Damas. Il a toutefois ajouté que les pays qui soutiennent les rebelles syriens devraient eux-aussi se conformer au document adopté.

83. Etant donné l'abîme qui se creuse de plus en plus entre les divers groupes rebelles et au sein de l'opposition syrienne, celle-ci ne s'est pas exprimée officiellement au sujet de la résolution. La position de l'opposition est pourtant essentielle. Les conditions dans lesquelles la résolution sera mise en œuvre, notamment pour assurer le libre passage vers les sites d'armes chimiques du personnel mandaté par l'OIAC ou les Nations Unies, selon le plan arrêté d'un commun accord, ne pourront être satisfaites sans un respect des cessez-le-feu par toutes les parties.

7. Bref aperçu du désastre humanitaire

84. Comme le Secrétaire Général des Nations Unies, Ban Ki-moon, l'a déclaré, le désastre humanitaire est l'un des deux autres aspects essentiels du conflit syrien, avec l'aspect politique, sur lequel la communauté internationale devrait maintenant se concentrer.

85. D'après les chiffres communiqués par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) dans une note d'information préparée pour nos discussions, on enregistrait, au 25 septembre 2013, 2 116 000 réfugiés qui avaient fui la Syrie depuis le début du conflit à la recherche d'une protection dans des pays voisins: 763 097 étaient au Liban, 525 231 en Jordanie, 494 330 en Turquie, 192 396 en Irak, 126 717 en Egypte et 14 289 dans des pays d'Afrique du Nord.

86. Le HCR attire l'attention sur le fait qu'en dépit de l'existence de pas moins de 29 camps de réfugiés en Turquie, en Jordanie et en Irak, plus de 75 % des réfugiés syriens n'y vivent pas mais sont dispersés dans les villes et les villages des pays d'accueil. Cette population urbaine largement invisible fait face à des difficultés supplémentaires, comme la cherté des loyers, le coût élevé de la vie et des possibilités de subsistance limitées.

87. D'après le HCR, la Syrie compte quelque 4,25 millions de personnes déplacées dans le pays et 6,8 millions de personnes environ ont besoin d'une aide humanitaire. Cela étant, sur les \$US 249 millions destinés, en 2013, à répondre aux besoins des personnes déplacées, 72 % ne sont toujours pas financés.

88. Les Syriens arrivant en Europe sont aussi de plus en plus nombreux. D'après le HCR, environ 47 000 demandes d'asile de Syriens ont été enregistrées dans l'Union européenne ainsi qu'en Norvège, au Liechtenstein, en Islande et en Suisse depuis le début de la crise. Le nombre mensuel de demandeurs d'asile syriens varie de 3 000 à 5 000 dans certains pays. D'après des données récentes du HCR, l'Italie est confrontée à une augmentation importante du nombre de Syriens arrivant par bateau depuis l'Egypte et la Turquie essentiellement. Sur une période de 40 jours, 3 300 Syriens, dont plus de 230 enfants non accompagnés, sont entrés sur le territoire italien en passant pour la majorité d'entre eux par la Sicile.

89. Point positif, les autorités suédoises ont décidé d'accorder des titres de séjour permanents et le droit au regroupement familial à tous les réfugiés syriens présents actuellement dans le pays, ainsi qu'à ceux qui vont arriver et obtenir un titre de séjour. Elle encourage les autres Etats membres à envisager de prendre des mesures analogues. Les autorités allemandes pour leur part ont décidé d'accorder l'asile à 5 000 réfugiés syriens auxquels elles remettront un titre de séjour de deux ans renouvelable en fonction de la situation en Syrie.

90. Dans sa [Résolution 1902 \(2012\)](#) sur la réponse européenne face à la crise humanitaire en Syrie, qu'elle a adopté il y a déjà un an, l'Assemblée attire l'attention sur le fait que la situation dans les camps de réfugiés en Turquie, au Liban, en Jordanie et en Irak devient «dramatique, en raison du manque de nourriture, de produits d'hygiène et de logements», comme c'est le cas dans certaines régions de la Syrie elle-même.

91. Les membres de la sous-commission sur le Proche-Orient ont eu l'occasion de se rendre compte par eux-mêmes des difficultés auxquelles les réfugiés syriens et les autorités jordaniennes sont confrontés au vu des vastes besoins quotidiens des réfugiés du camp de Za'atri.

92. Après s'être rendu en Turquie et au Liban, M. Jean-Marie Bockel a préparé une note⁵ dans le cadre de l'élaboration de son rapport sur «Les réfugiés syriens en Jordanie, en Turquie, au Liban et en Irak: comment organiser et soutenir l'aide internationale?» qu'il m'a aimablement transmise. Le rapport de M. Bockel vise à appeler de nouveau l'attention de la communauté internationale sur la situation plus que précaire des réfugiés syriens. M. Bockel souligne que les conditions de vie des réfugiés doivent être décentes et il met en particulier l'accent sur des éléments essentiels comme l'éducation, la santé et le logement. Il insiste aussi sur la situation particulièrement dramatique des femmes et des enfants, ces derniers représentant 53 % des réfugiés.

93. S'appuyant sur la [Résolution 1902 \(2012\)](#), M. Bockel entend, dans son rapport, demander de nouveau aux Etats membres du Conseil de l'Europe de faire preuve de solidarité et de responsabilité collective en prenant les mesures nécessaires pour accueillir au mieux les réfugiés syriens.

94. La communauté internationale devrait répondre généreusement et de toute urgence aux appels de fonds destinés à aider les réfugiés syriens et les pays voisins qui les accueillent. Les conséquences humanitaires du conflit syrien et la nécessité d'une aide humanitaire d'urgence devraient de toute évidence être prises en compte lors de la conférence de paix Genève 2 qui pourrait, à la suite de l'adoption de la Résolution 2118 du Conseil de sécurité des Nations Unies, se tenir dans les six prochaines semaines et dont les chances de succès sont bien plus importantes que celles que l'on pouvait entrevoir il y a de cela quelques semaines.

95. Comme l'Assemblée l'a déjà souligné dans sa [Résolution 1902 \(2012\)](#), les problèmes que pose la situation dramatique des réfugiés et des personnes déplacées en Syrie et dans les pays voisins ne sauraient être réglés sans perspectives de paix et de règlement politique du conflit, ce que visent les futurs pourparlers de Genève.

8. Remarques finales

96. Depuis la réunion de la commission début septembre à Paris, les perspectives ont considérablement changé: on est passé de l'éventualité de frappes militaires contre les forces gouvernementales syriennes en dépit de l'absence d'une décision du Conseil de sécurité des Nations Unies, à un accord de coopération multinationale reconnaissant le rôle central des Nations Unies et de l'OIAC. En soi, c'est là un fait remarquable.

97. Dans le même temps, nous sommes confrontés à une triste réalité: même si l'on ne recourt plus aux armes chimiques en Syrie, on continuera d'y mourir tous les jours, y compris des civils, des femmes, des enfants, en raison de l'emploi d'armes conventionnelles.

5. Document [AS/Mig \(2013\) 30](#).

98. Un sentiment de frustration subsiste aussi, sentiment partagé tout spécialement par les membres d'une assemblée parlementaire faisant partie d'une organisation de défense des droits de l'homme: justice n'a pas été faite. La Résolution 2118 du Conseil de sécurité des Nations Unies récemment adoptée ne fait pas état de crimes de guerre, ni du droit de la guerre; elle ne renvoie pas à la Cour pénale internationale; personne ne se voit reprocher l'attaque chimique du 21 août; le texte ne prévoit pas le recours automatique aux mesures visées au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies (bien que cette possibilité subsiste si jamais il ne devait pas être respecté).

99. Cependant, en convenant de procédures de désarmement complexes et de contrôles réguliers stricts, les Etats membres du Conseil de sécurité des Nations Unies ont pris un engagement à long terme. Et ils ont sans doute su davantage faire renaître l'espoir de mettre fin au conflit que ne l'auraient fait des frappes militaires. Ce point a été clairement évoqué par M. Jean-Pascal Zanders, consultant en désarmement à The Trench et ancien chercheur à l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne, lors de son audition devant la commission des questions politiques et de la démocratie sur la situation en Syrie⁶.

100. S'il réussit en Syrie, ce processus pourrait aussi offrir la possibilité d'un désarmement plus large au Moyen-Orient et contribuer à mettre fin à l'impasse sur le programme nucléaire iranien.

101. La réussite du rôle de la communauté internationale après deux ans et demi d'échecs et d'occasions manquées, après 100 000 morts, après des millions de réfugiés et de personnes déplacées ne dépendra pourtant pas seulement du succès du processus de désarmement – tant ce dernier est délicat d'un point de vue technique et juridique.

102. La pierre de touche de ce rôle sera la fin même de la guerre civile – et une tâche encore plus ambitieuse à long terme – la mise en place d'un Etat démocratique, pluriel et stable en Syrie. Pour réussir à cet égard, il faut non seulement faire pression sur le régime syrien actuel, mais aussi sur les groupes d'opposition; contribuer à unir les groupes d'opposition qui favorisent la démocratie et la tolérance; éliminer les mouvements extrémistes, y compris les groupes terroristes; marginaliser les acteurs extérieurs qui financent les mouvements extrémistes et qui leur offrent une aide politique et militaire; amener à la table des négociations toutes les parties intéressées; et faire de la conférence de paix internationale (Genève 2) le début d'une ère nouvelle en Syrie.

6. Voir Jean-Pascal Zanders, La situation en Syrie: la dimension des armes chimiques, audition devant la Commission des questions politiques et de la démocratie, Strasbourg, 30 septembre 2013, www.the-trench.org.