



Conseil de sécurité

Distr. générale
11 novembre 2010
Français
Original : anglais

Rapport du Secrétaire général sur la protection des civils en période de conflit armé

I. Introduction

1. Ce huitième rapport sur la protection des civils en période de conflit armé est présenté en application de la résolution 1894 (2009) du Conseil de sécurité.

2. L'adoption de cette résolution, le 11 novembre 2009 marquait 10 ans d'action par le Conseil dans le domaine de la protection des civils, qui manifestait ainsi clairement sa détermination à continuer à rester saisi de cette question essentielle. Elle constituait une avancée significative en vue de répondre aux cinq défis fondamentaux décrits dans mon précédent rapport, en date du 29 mai 2009 (S/2009/277), à savoir le respect du droit international par les parties au conflit, le respect du droit par les groupes armés non étatiques, le renforcement de la protection des civils par l'amélioration de l'efficacité et des ressources des missions de maintien de la paix et autres missions, l'accès du personnel humanitaire et enfin les responsabilités en cas de violation du droit.

3. Le présent rapport fait le point des progrès réalisés face à ces défis fondamentaux. Il présente les faits positifs ainsi que les préoccupations, anciennes et nouvelles, en ce qui concerne la protection des civils en période de conflit armé, et formule de nouvelles recommandations. Il insiste en particulier sur le fait qu'il est essentiel de chercher en priorité à avoir un impact concret là où cela est le plus nécessaire, c'est-à-dire dans les zones de conflit, et en faveur de ceux qui sont concernés au premier chef, c'est-à-dire les centaines de milliers de civils – femmes, hommes et enfants – qui sont quotidiennement confrontés à l'horreur, à la douleur et à la souffrance. Qu'ils soient sciemment pris pour cibles ou soient des victimes collatérales, les civils sont toujours les victimes les plus nombreuses d'un conflit. Il est essentiel que leur situation bénéficie d'une attention indéfectible du Conseil et soit au cœur de ses délibérations et de ses actions, en particulier lorsqu'elle résulte des nombreux conflits et crises violentes qui perdurent, qui posent un risque inacceptable pour la population civile et pour lesquels il n'y a guère de perspectives de règlement pacifique dans un avenir proche.

4. Par ses différentes résolutions sur la question, dont la dernière en date est la résolution 1894 (2009), ainsi que par ses résolutions concernant les enfants et les conflits armés et les femmes, la paix et la sécurité par les instructions données aux missions de maintien de la paix de protéger les civils, par l'adoption de l'aide-mémoire sur la protection des civils (S/PRST/2009/1) et par la création d'un groupe



d'experts sur la protection des civils, le Conseil a progressivement, au cours des 11 dernières années, mis en place un cadre global permettant d'agir plus efficacement sur le terrain, et si ce cadre peut encore être renforcé, c'est désormais avant tout sur la protection sur le terrain qu'il faut progresser.

5. Pour le Conseil, cela signifie notamment appliquer systématiquement l'aide-mémoire et faire régulièrement appel au groupe d'experts pour l'aider à élaborer et à réviser les mandats des missions de maintien de la paix et autres missions. Cela signifie également suivre les progrès réalisés et s'assurer que ses résolutions sont effectivement appliquées. Pour les équipes de pays des Nations Unies ainsi que pour les missions de maintien de la paix et autres missions, cela signifie une plus grande efficacité en matière de coordination, d'élaboration de stratégies et de définition des priorités, et suivre périodiquement la situation et présenter des rapports francs aux organes concernés, notamment au Conseil, au sujet des obstacles existants et des possibilités de progrès. Pour tous – parties au conflit, Conseil de sécurité, États Membres et plus généralement l'ONU –, cela signifie redoubler d'effort pour relever les cinq défis fondamentaux et renforcer le respect des principes du droit international humanitaire, des droits de l'homme et des réfugiés sur lesquels repose la protection des civils.

II. La situation actuelle

6. Les modestes progrès survenus au cours des 18 mois qui se sont écoulés depuis mon précédent rapport ne tiennent pas au fait que les parties aux divers conflits ont scrupuleusement respecté les obligations que leur impose le droit international mais au contraire au développement du droit et, surtout, aux efforts déployés par les acteurs du système des Nations Unies, notamment les organismes humanitaires et les missions de la paix, ainsi que par d'autres organisations internationales et non gouvernementales pour renforcer la protection et au courage et à l'ingénuité des populations concernées.

A. Préoccupations anciennes et nouvelles

7. Le non-respect du droit international par les parties à un conflit tient entre autres à la persistance de conflits armés non internationaux, souvent caractérisés par la prolifération et l'éclatement de groupes armés non étatiques. Cette spécificité a contribué à la nature asymétrique des conflits dans des pays tels que l'Afghanistan, le Pakistan, la République démocratique du Congo, la Somalie, le Soudan et le Yémen.

8. Les conséquences pour les populations civiles ont été catastrophiques, les groupes armés cherchant fréquemment à compenser leur infériorité militaire par des stratégies qui violent de façon flagrante le droit international, qu'il s'agisse d'attaques délibérées contre des civils, y compris les violences sexuelles, d'attaques contre des biens à caractère civil tels que des écoles, de l'enlèvement et de l'incorporation forcée de civils ou de l'utilisation de civils comme boucliers pour protéger les objectifs militaires. À cela vient s'ajouter le fait que les parties qui bénéficient d'une supériorité militaire luttent contre un ennemi souvent difficile à identifier par des moyens et des méthodes qui parfois ne respectent pas les principes de distinction et de proportionnalité, et qui font elles aussi des victimes parmi la population civile.

9. En Afghanistan, par exemple, la Mission d'assistance des Nations Unies (MANUA) a indiqué que près de 6 000 civils avaient été tués ou blessés du fait des hostilités en 2009. Au cours du premier semestre de 2010, 3 200 civils ont été tués ou blessés, dont environ 75 % des cas en raison de l'action d'éléments antigouvernementaux qui utilisent des engins explosifs improvisés de plus en plus puissants et sophistiqués. Les pertes civiles attribuées aux forces progouvernementales ont diminué de 30 % par rapport au premier semestre de 2009. Il convient tout particulièrement de noter la diminution de 64 % du nombre de morts et de blessés dus aux frappes aériennes suite à la publication par la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) en juillet 2009 d'une directive tactique. Il n'en reste pas moins que ces frappes restent à l'origine de la plus grande partie des pertes civiles provoquées par les forces progouvernementales.

10. En République démocratique du Congo, les groupes armés continuent de lancer des attaques contre la population civile dans les Kivus, notamment de commettre des actes épouvantables de violence sexuelle, comme dans la province de l'Équateur et de la province Orientale, ou l'Armée de résistance du Seigneur (LRA) a intensifié ses attaques dans les zones isolées. Les rapports continuent de faire état d'agressions, y compris de viols et de pillages, par les forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC).

11. En Somalie, sur les 2 854 patients soignés par les équipes médicales parrainées par Médecins sans frontières (MSF) à son hôpital de Mogadiscio au cours des sept premiers mois de 2010, 48 % étaient victimes de « blessures liées à la guerre » dont 64 % de graves blessures provoquées par des explosions, compatibles à un bombardement intense et permanent au mortier de zones résidentielles. Trente-huit pour cent de ceux qui présentaient des blessures liées à la guerre étaient des femmes ou des enfants de moins de 14 ans. Les dossiers des interventions chirurgicales pratiquées à l'hôpital, dont les activités ont commencé en septembre 2007, montrent que 50 % des 11 888 patients traités avaient été victimes de « blessures liées à la guerre ».

12. Au Darfour, les civils continuent d'être victimes d'agressions par toutes les parties au conflit, et les affrontements intertribaux ont provoqué de nombreuses pertes civiles. D'après l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD), plus de 900 civils ont déjà été tués depuis le début de l'année. Pour sa part, la Mission des Nations Unies au Soudan (MINUS) continue de recevoir des rapports faisant état de graves violations par l'Armée populaire de libération du Soudan lors d'opérations militaires et des campagnes de désarmement des civils, ainsi que d'attaques de l'Armée de libération du Seigneur contre des villages à la frontière sud.

13. Les déplacements à l'intérieur des frontières comme au travers des frontières restent un élément caractéristique des conflits, car les habitants fuient la violence ou sont contraints d'abandonner leurs maisons, souvent en violation du droit international. À la fin de 2009, on comptait plus de 27 millions de déplacés en raison d'un conflit – dont 11,6 millions en Afrique subsaharienne – et plus de 15 millions de réfugiés dans le monde. Surtout, le nombre de nouveaux déplacés reste supérieur au nombre de rapatriés, et il existe un manque criant de solutions durables pour des millions de personnes déplacées ou réfugiées depuis de longues années.

14. Ainsi que je l'ai souligné dans mes deux précédents rapports, les questions de logement, de terre et de propriété occupent une grande place dans les conflits d'aujourd'hui. Les différends liés à la terre et aux ressources continuent d'être aussi bien un facteur qu'une conséquence des conflits, et il est de plus en plus largement reconnu qu'il est indispensable de traiter ces questions, notamment dans le contexte du rapatriement des personnes déplacées et des réfugiés et de la restitution de leur logement, de leur terre et de leurs autres biens, en s'attachant plus particulièrement aux problèmes des femmes. Toutefois, la restitution n'est que l'un des éléments possibles de la réponse à apporter. De nombreux réfugiés et déplacés possédaient peut-être des titres de propriété non valables, occupent peut-être des terres qui appartiennent à d'autres ou que d'autres occupent légalement, ou entrent peut-être en concurrence avec d'autres personnes qui prétendent également à la propriété de la terre et des autres biens en vertu du droit coutumier ou de la législation. Le retour à la situation *ex ante* n'est peut-être pas possible ou souhaitable, et il faut donc trouver d'autres solutions.

15. Les femmes et les enfants continuent d'être les victimes de violences et de souffrances extrêmes dans les situations de conflit. Les violences sexuelles, y compris les viols, font malheureusement couramment partie des atrocités dont sont victimes les femmes et les filles, mais également les garçons et les hommes. Les viols collectifs commis à Kibua dans l'est de la République démocratique du Congo, pendant quatre jours en juillet et en août 2010, témoignent de l'échec catastrophique aussi bien des mesures de prévention que des mesures prises en réponse à de telles situations. Les enfants sont non seulement victimes de violences sexuelles, mais sont également tués et mutilés, et un grand nombre d'entre eux deviennent orphelins. Ils sont fréquemment contraints par les forces ou les groupes armés de prendre les armes ou d'espionner, ou encore sont utilisés pour commettre des attentats-suicides ou comme boucliers humains. Ils constituent souvent le groupe proportionnellement le plus touché par les déplacements et n'ont pas accès à l'éducation, aux soins de santé ou à la justice.

16. Les agressions contre les journalistes dans les situations de conflit restent préoccupantes. En 2009 et 2010, des journalistes ont été tués en Afghanistan, en Colombie, en Iraq, en Israël, au Liban, au Pakistan, dans les territoires palestiniens occupés, en République démocratique du Congo, en Somalie, au Sri Lanka et au Yémen. Je voudrais rappeler au Conseil qu'il est urgent, comme le prévoit la résolution 1738 (2006), que les États et les autres parties à un conflit empêchent toute agression contre des journalistes et poursuivent en justice les auteurs de telles agressions. Je voudrais par ailleurs encourager le Conseil des droits de l'homme à examiner favorablement la recommandation du Rapporteur spécial actuel sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression et de son prédécesseur tendant à étudier cette question et à élaborer des propositions pour renforcer la protection des journalistes.

17. L'utilisation de drones a reçu une attention importante depuis mon dernier rapport. Un nombre non négligeable d'États possèdent aujourd'hui cette technologie, et certains ont mis au point des systèmes d'armes, principalement des engins explosifs, embarqués sur ces drones et commandés à distance. Cette nouvelle façon de combattre suscite un certain nombre de préoccupations quant au respect du droit international. La multiplication par trois par les États-Unis du nombre de frappes au moyen de drones en Afghanistan et au Pakistan depuis la fin de 2008 a conduit à examiner la légalité de ces opérations au regard du droit international. Il

n'y a rien de fondamentalement illégal concernant l'utilisation de drones dans les conflits armés. Étant donné toutefois qu'il n'est pas clair que toutes les personnes visées étaient des combattants ou participaient directement aux hostilités, la question du respect du principe de distinction se pose. Par ailleurs, ces attaques auraient provoqué des centaines de morts parmi la population civile, ce qui soulève des questions quant au respect du principe de proportionnalité. Enfin, la responsabilité en cas de non-respect du droit international est difficile à imputer lorsque les attaques sont effectuées par des organismes de renseignement qui ne relèvent pas de la chaîne de commandement militaire et auxquels ne s'appliquent pas les mécanismes civils ou militaires de contrôle. Il s'agit là d'une question que nous continuerons à suivre de près.

18. Comme l'a reconnu le Conseil dans sa résolution 1894 (2009), l'accumulation excessive d'armes légères et leur effet déstabilisateur gênent considérablement l'assistance humanitaire et peut exacerber et prolonger les conflits, poser un risque pour la population civile et porter atteinte à la sécurité et à la confiance indispensables à la paix et à la stabilité. Le Conseil a imposé un embargo sur les armes à destination d'un certain nombre de pays, notamment la République démocratique du Congo, la Somalie et le Soudan, et mis en place des mécanismes pour veiller au respect de cet embargo. Néanmoins, le trafic illicite se poursuit, y compris dans d'autres pays. La quatrième réunion biennale des États pour l'examen de la mise en œuvre du programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères et de petit calibre sous tous ses aspects (A/CONF.192/BMS/2010/3), qui s'est tenue en juin 2010, a élaboré un ensemble de mesures visant à prévenir le commerce illicite des armes, et j'exhorte les États Membres à les appliquer sans retard. Bien entendu, les armes qui font l'objet du commerce illicite ne sont pas les seules utilisées contre la population civile : les transferts licites sont également préoccupants lorsque les armes concernées sont utilisées pour commettre des violences contre les civils. J'exhorte les États Membres à participer aux travaux du Comité préparatoire de la Conférence des Nations Unies pour un traité sur le commerce des armes afin que le respect du droit international humanitaire et des droits de l'homme fasse partie des critères appliqués en matière de décision de transfert d'armes.

B. Faits nouveaux encourageants

19. Bien que la réalité ne prête guère à l'optimisme, il existe néanmoins un certain nombre de faits nouveaux encourageants, même s'ils concernent principalement le domaine normatif.

Avancées sur le plan normatif

20. La résolution 1894 (2009) du Conseil comporte plusieurs dispositions importantes en réponse à certains des cinq défis fondamentaux, à savoir le respect du droit international, le rôle des missions de maintien de la paix et autres missions, l'accès du personnel humanitaire et les responsabilités. Ces dispositions sont examinées ci-dessous.

21. L'adoption par le Conseil de la résolution 1888 (2009) a conduit à la nomination, en février 2010, de ma Représentante spéciale chargée de la question des violences sexuelles commises en période de conflit, et je ne doute pas que son

action se traduira par une approche plus cohérente de la prévention des violences sexuelles et des mesures à prendre face à ces violences, ainsi que par une notification plus systématique. Je lance un appel aux parties aux conflits ainsi qu'aux autres États Membres afin qu'ils appuient pleinement son action. La résolution 1888 (2009) prévoit également la création d'un mécanisme novateur, à savoir une équipe d'experts chargée, entre autres, de travailler en étroite collaboration avec les membres des professions juridiques et judiciaires pour combattre l'impunité, y compris en renforçant les capacités nationales.

22. L'adoption par le Conseil de la résolution 1882 (2009) a par ailleurs renforcé la protection des enfants en prévoyant l'inscription dans les annexes à mon rapport annuel au Conseil et à l'Assemblée générale des individus responsables de meurtres ou de mutilations d'enfants ou ayant commis des viols ou d'autres formes de violence sexuelle contre des enfants. Surtout, elle réaffirme l'intention du Conseil de prendre des mesures contre les récidivistes, et notamment de développer les échanges entre le Groupe de travail sur les enfants dans les situations de conflits armés et les divers comités des sanctions.

23. La façon dont le Conseil traite cette question dans ses résolutions et la place qu'il leur accorde sont également encourageantes. Par exemple, il est désormais fait plus fréquemment référence aux obligations qui incombent aux parties en vertu du droit international humanitaire et des droits de l'homme. De plus en plus souvent, les résolutions portant sur des situations précises demandent que la protection des populations civiles soit l'une des priorités des mandats confiés aux missions de maintien de la paix, qui doivent élaborer des stratégies à cet effet. Par ailleurs, les résolutions portent sur des questions de plus en plus précises : détentions, utilisation de boucliers humains et de certains types d'armes ou nécessité d'envisager tous types de solutions durables pour les personnes déplacées et les réfugiés.

24. Si l'aide-mémoire a contribué à ce processus, c'est également le cas des travaux du Groupe d'experts informel du Conseil sur la protection des civils, qui permettent au Conseil de disposer d'informations sur la réalité de la protection sur le terrain lorsqu'ils examinent telle ou telle situation. Depuis sa création en janvier 2009, le Groupe d'experts s'est réuni 17 fois et a examiné la situation en Afghanistan, en Côte d'Ivoire, en Iraq, en République centrafricaine, en République démocratique du Congo, en Somalie, au Soudan et au Tchad.

25. Compte tenu de l'ampleur des déplacements de population en Afrique, je me félicite de l'adoption en octobre 2009 de la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique. J'exhorte les États membres de l'Union africaine à signer et à ratifier sans retard cette convention afin qu'elle puisse entrer rapidement en vigueur. Les États touchés par ces déplacements de population sont également encouragés à mettre en place, avec l'appui des acteurs concernés des Nations Unies, des cadres normatifs visant à prévenir ce grave problème ou à y répondre.

26. J'exhorte également les États qui ne l'ont pas encore fait à ratifier la Convention sur les armes à sous-munitions qui est entrée en vigueur le 1^{er} août 2010. Compte tenu du lien manifeste entre le type d'armes utilisées et les conséquences des hostilités sur les civils, cette convention constitue un facteur significatif de protection contre les effets insidieux des armes à sous-munitions. De même, je me félicite de l'accord conclu à l'occasion de la Conférence de révision du Statut de Rome concernant l'article 8 qui étend la responsabilité pénale individuelle

à l'emploi de poisons ou d'armes empoisonnées; à l'emploi de gaz asphyxiant, toxique ou similaire ainsi que de tout liquide, matériel et procédés analogues; et à l'emploi de balles qui s'épanouissent ou s'aplatissent facilement dans le corps humain lors de conflits armés non internationaux qui sont, comme rappelé précédemment, la principale forme de conflit aujourd'hui.

27. Je me félicite de l'entrée en vigueur, également en août 2010, du Protocole facultatif relatif à la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé. Alors que la Convention s'applique aux personnels engagés dans les opérations de maintien de la paix, le Protocole étend la protection juridique à tout le personnel des Nations Unies fournissant une assistance humanitaire, politique ou de développement pour la consolidation de la paix et au personnel apportant une assistance humanitaire d'urgence. J'exhorte les États à signer et à ratifier sans retard la Convention et son Protocole facultatif.

28. Mon précédent rapport faisait référence aux préoccupations concernant le recours à des sociétés militaires et de sécurité privées dans un certain nombre de conflits. À cet égard, je me félicite de l'adoption du Document de Montreux (voir A/63/467-S/2008/636, annexe) qui a marqué l'aboutissement d'un processus engagé par la Suisse et le Comité international de la Croix-Rouge en vue de préciser le droit international applicable à l'activité de ces sociétés dans les situations de conflit. Suite à cette initiative, les entreprises de sécurité privées élaborent, en coopération avec un certain nombre d'États et d'organisations non gouvernementales, un code de conduite fondée sur le droit international humanitaire et des droits de l'homme. On a étudié la possibilité de confier la tâche de veiller au respect de ce code à une institution indépendante dotée de moyens lui permettant de rendre comptables de leurs actes et de sanctionner ceux qui ne le respecteraient pas. Le cas échéant, il s'agirait d'un important mécanisme.

29. Par ailleurs, le Conseil des droits de l'homme a approuvé en octobre 2010 la création d'un groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée chargé d'étudier la possibilité d'élaborer un instrument juridiquement contraignant concernant la réglementation et le contrôle de l'activité de sociétés de sécurité privées ainsi que la supervision de ses conséquences sur les droits de l'homme. J'encourage les États Membres à y participer afin de parvenir à un consensus au sujet d'un cadre juridique pratique qui renforcerait les règles existantes en matière de droit international humanitaire et de droits de l'homme.

30. Au cours de l'année écoulée, le dialogue sur la responsabilité en matière de protection s'est éloigné des questions et des perceptions les plus controversées concernant l'intervention internationale. Mon rapport le plus récent à ce sujet (A/64/864) mettait l'accent sur l'alerte rapide et l'évaluation, que les États Membres semblent davantage disposés à examiner, comme en témoigne le dialogue informel de l'Assemblée générale en août 2010. Dans l'intervalle, je continue d'encourager l'institutionnalisation de la collaboration entre mes conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et la responsabilité en matière de protection, y compris la possibilité de créer un bureau conjoint.

Lutte contre l'impunité

31. La lutte contre l'impunité continue de s'intensifier. La première condamnation par les Chambres extraordinaires au Cambodge a été prononcée en juillet 2010 à contre Kaing Guek Eav, pour crimes contre l'humanité et graves violations des Conventions de Genève de 1949. Le même mois, la Cour pénale internationale (CPI) a inculqué le Président soudanais pour trois cas de génocide, en plus de l'inculpation déjà prononcée pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité. Au niveau des États, par exemple, un tribunal militaire israélien a condamné en octobre 2010 deux soldats israéliens pour avoir utilisé un enfant palestinien comme bouclier humain au cours de l'opération Plomb durci, et l'affaire concernant un certain nombre de soldats des États-Unis accusés d'avoir participé au meurtre de trois civils afghans au début de l'année se poursuit. Des individus ont été arrêtés par les autorités en Allemagne, en novembre 2009, et en France, en octobre 2010, pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité présumés au Rwanda et en République démocratique du Congo. En octobre 2010 toujours, le dirigeant d'un groupe armé qui aurait participé aux viols susmentionnés à Kibua, en République démocratique du Congo, a été arrêté par les autorités nationales. Bien qu'il faille s'en féliciter, ces arrestations et poursuites, examinées plus en détail ci-dessous, sont beaucoup trop peu nombreuses compte tenu des allégations existantes et en nombre croissant de graves violations du droit international humanitaire et des droits de l'homme dans ces contextes et dans d'autres encore.

Évolution sur le plan des politiques

32. Au niveau des politiques, le Royaume-Uni et la Suisse ont adopté des stratégies de protection de la population civile qui portent sur des questions telles que le renforcement du cadre normatif, les réponses opérationnelles et le renforcement des capacités nationales. J'encourage d'autres États Membres à réfléchir à leur rôle en matière de protection des civils et à élaborer des politiques similaires. Le Secrétariat se tient prêt à appuyer leurs efforts à cet égard.

Renforcement de la protection sur le terrain

33. Les progrès réalisés s'agissant du renforcement de la protection sur le terrain sont particulièrement bienvenus. À cet égard, il convient notamment de mentionner le mandat que la communauté internationale a confié au Comité international de la Croix-Rouge. Outre ce dernier, un nombre de plus en plus important d'organisations humanitaires font de la protection une priorité et soit ont intégré des mesures à cet effet dans leurs divers programmes, soit mettent en œuvre des projets spécifiques. L'adoption par l'ONU et par d'autres organisations humanitaires d'une approche par groupe ainsi que la création de groupes sur le terrain, de même que la mise au point de nouveaux outils, orientations et normes permettent d'intervenir de façon mieux coordonnée et plus professionnelle. Toutefois, une action plus complète et plus cohérente reste nécessaire.

34. Des mesures importantes, qui reposent dans une grande partie sur les recommandations contenues dans l'étude de novembre 2009 consacrée à la protection des civils dans le contexte des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, commandée par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et le Département des opérations de maintien de la paix, sont en train d'être introduites pour permettre aux missions de maintien de la paix et aux autres

missions concernées de s'acquitter plus efficacement de leurs fonctions de protection. Un certain nombre de ces recommandations ont été reprises dans la résolution 1894 (2009) du Conseil et ont conduit à diverses initiatives (examinées plus en détail ci-dessous), notamment l'élaboration par le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions d'un concept opérationnel pour la protection des civils. Au niveau régional, l'Union africaine a mis la dernière main à des directives concernant la protection des civils à l'intention de ses opérations de paix, et l'Union européenne révisé ses propres directives concernant la protection des civils dans les opérations de gestion de crise menées sous sa direction. J'encourage les organisations régionales et internationales à renforcer leur coordination au sujet de ces initiatives complémentaires.

35. Nous comprenons de mieux en mieux comment assurer la protection sur le terrain. Dans sa résolution 1894 (2009), le Conseil a pris note des mesures concrètes prises par les missions de maintien de la paix et les équipes de pays des Nations Unies pour renforcer la protection des civils sur le terrain et m'a prié de recenser les meilleures pratiques dans le présent rapport. Le Département des opérations de maintien de la paix et le Groupe de la protection à l'échelle mondiale recueillent actuellement les enseignements tirés et les bonnes pratiques. Leurs constatations jusqu'à présent montrent clairement le rôle essentiel joué par les travailleurs humanitaires, les soldats de la paix et d'autres acteurs pour ce qui est de renforcer la protection sur le terrain. En particulier, elles font état d'un certain nombre d'éléments qui contribueront utilement aux efforts de protection futurs.

36. D'abord, elles ont confirmé que pour être efficace la protection requiert une présence parmi la population civile, en particulier la population à risque. Les organismes humanitaires sont conscients depuis longtemps de cette réalité, et les missions de maintien de la paix font de plus en plus appel à eux dans le cadre de patrouilles militaires et de police et d'autres déploiements de force, tels que les bases d'opération mobiles qui permettent d'accroître la portée d'action d'un nombre limité de personnel militaire et renforcent leur capacité de dissuasion et d'intervention.

37. Deuxièmement, des évaluations périodiques des menaces potentielles, y compris à l'occasion de contacts permanents avec les populations, et la mise en place d'un système d'alerte rapide sont essentielles pour pouvoir intervenir rapidement. Un certain nombre de missions de maintien de la paix et d'acteurs humanitaires ont adopté des mécanismes d'évaluation et d'alerte qui leur permettent d'agir rapidement en cas de menaces potentielles. Au Timor-Leste, par exemple, des numéros d'appel téléphoniques spéciaux ont été mis en place afin de permettre à la population et aux autorités locales de contacter la Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste.

38. Troisièmement, une action coordonnée de l'ensemble des intervenants, aussi bien sur le plan géographique que sur celui des priorités opérationnelles, en fonction des mandats de chacun, est indispensable. Comme indiqué, la constitution systématique de groupes de protection ou de groupes de travail au niveau national, voire, dans de nombreux cas, au niveau local, a sensiblement renforcé la capacité des acteurs humanitaires à assurer une protection coordonnée face à une situation existante ou prévue, que ce soit en étant présent dans les zones au sujet desquelles existait une préoccupation, par des plaidoyers auprès des autorités locales et nationales ou encore en travaillant étroitement avec les missions de maintien de la paix et en leur demandant leur appui. Dans certaines situations, on a envisagé

d'élaborer des stratégies communes de protection et leurs mécanismes de mise en œuvre. Par exemple, au Soudan, un réseau de 15 groupes de travail interinstitutions a été créé sous la direction du groupe de la protection des civils de la MINUS. Ces groupes ont réalisé des évaluations sur le terrain, donné suite à des cas individuels et surveillé le retour des rapatriés.

39. Dans le cadre des missions de maintien de la paix, la protection des civils est grandement renforcée lorsque l'ensemble des composantes de la mission (militaire, de police et civile) participent à la protection, au lieu de ne confier cette dernière qu'à la composante militaire. Certaines initiatives ont été fondées sur cette approche, par exemple la constitution d'équipes mixtes, largement utilisée en République démocratique du Congo. Composées de personnel représentant les affaires civiles, les droits de l'homme, l'égalité des sexes, les affaires politiques, la protection de l'enfance et la formation, elles sont déployées à titre temporaire auprès de postes militaires avancés afin de recueillir des informations et de contribuer à la conception de plans d'action adaptés à la situation locale.

40. Quatrièmement, les efforts de la population civile pour se protéger doivent être appuyés. Les communautés qui sont confrontées à la violence disposent souvent de mécanismes d'alerte rapide bien établis qui leur permettent de fuir préventivement vers des zones plus sûres. Dans divers contextes, les femmes emploient différentes stratégies pour éviter d'être victimes de violence sexuelle lorsqu'elles vont chercher du bois ou lors d'autres tâches quotidiennes. La protection doit se faire avec la participation des communautés concernées, et tirer parti de leur capacité, tout en assurant la participation des autorités de l'État, responsables au premier chef de la protection. Au Soudan, par exemple, la Police des Nations Unies, le Programme des Nations Unies pour le développement et les autorités locales ont donné la possibilité aux personnes déplacées de travailler avec la police nationale en vue de prévenir la criminalité et de maintenir la loi et l'ordre dans les camps.

41. Cinquièmement, il est essentiel d'allouer des ressources suffisantes aux différentes activités et initiatives de protection comme pour accroître les moyens des organisations humanitaires et des missions de maintien de la paix en matière de protection des civils. Par exemple, la police de la MINUAD et les unités de police constituées ont installé des projecteurs et des caméras tout autour des camps des personnes déplacées afin de dissuader les attaques et d'obtenir des informations sur ceux qui cherchent à agresser les civils.

42. Dernier point, mais non le moindre, car il est à la base de tous ces efforts, les hauts représentants des Nations Unies sur le terrain, y compris les représentants spéciaux et les coordonnateurs humanitaires, doivent travailler activement avec les parties au conflit au nom des populations à risque, et chercher à empêcher toute intensification des menaces pour ces populations.

III. Les cinq grands impératifs

43. Indépendamment de ce qui précède, il faut faire encore davantage par rapport aux cinq grands impératifs à satisfaire pour que les civils puissent être mieux protégés, que j'ai énumérés dans mon rapport précédent : faire mieux respecter le droit international par les parties aux conflits et la légalité par les groupes armés non étatiques, mieux protéger le personnel des missions de maintien de la paix et autres

missions des Nations Unies, faciliter les mouvements des humanitaires et appliquer plus strictement le principe de responsabilité en cas de violation de la loi.

A. Respect du droit

44. Il faut que les parties aux conflits s'efforcent constamment de tenir la population civile à l'abri des effets des hostilités, faute de quoi des civils, qu'ils soient pris pour cible ou entraînés pour d'autres raisons dans une attaque, risquent d'être tués ou blessés. Par la suite, il arrive souvent qu'ils soient déplacés et soumis à un risque accru d'autres violations, y compris d'actes de violence sexuelle et de recrutement forcé, de souffrances physiques et morales et de dépendance chronique vis-à-vis de l'aide humanitaire.

45. Pour tenir les civils à l'abri des effets des hostilités, il faut notamment que les parties respectent strictement le droit international humanitaire et en particulier les principes de distinction et de proportionnalité. Il faut aussi que les parties prennent toutes les précautions possibles quand elles attaquent ou se défendent. La loi établit très clairement que la violation de ces règles de la part d'une des parties ne justifie en aucun cas des violations de la part de la partie adverse. Et pourtant, comme on le voit dans les situations évoquées plus haut, les violations restent monnaie courante, et leurs conséquences, désastreuses pour les civils.

46. Le Conseil de sécurité a maintes fois condamné la prise pour cible délibérée de civils, mais il est allé plus loin dans sa résolution 1894 (2009). Il y condamne comme violations flagrantes du droit international humanitaire les attaques dirigées contre des civils ou des objets protégés, de même que les attaques aveugles ou disproportionnées et l'utilisation de la présence de civils pour mettre certains lieux, certaines zones ou certaines forces militaires à l'abri des opérations militaires, et exige que toutes les parties renoncent immédiatement à avoir recours à de telles pratiques. Il est bon que le Conseil ait ainsi élargi et précisé la portée de ses préoccupations, d'une manière qui correspond d'ailleurs au droit.

47. Dans la résolution 1894 (2009), le Conseil se dit disposé à intervenir, notamment en envisageant de prendre des mesures appropriées en cas de conflit armé où des civils seraient pris pour cibles ou l'acheminement de secours humanitaires destinés à des civils serait délibérément entravé. Dans mon rapport précédent, j'ai recommandé diverses mesures que le Conseil pourrait prendre pour promouvoir le respect systématique du droit international, par exemple l'application de mesures ciblées contre les parties qui s'assoient systématiquement sur ses exigences et trahissent sans se poser de questions leur obligation légale de respecter les civils. Ces recommandations restent valables, et il faut espérer que la résolution 1894 (2009) est le signe que le Conseil est davantage disposé à prendre de telles décisions.

48. Je faisais état, dans mon rapport précédent, de la préoccupation croissante que me causent les conséquences humanitaires de l'utilisation d'engins explosifs, surtout dans des zones densément peuplées. Les engins explosifs, ce sont par exemple les obus d'artillerie, les charges de missile ou de roquette, différentes sortes de bombe, les armes à sous-munition, les mines terrestres, les grenades et les engins explosifs artisanaux, dont un des points communs est qu'ils frappent sans discrimination tout ce qui se trouve dans leur périmètre de déflagration ou de fragmentation, ce qui rend très problématique leur utilisation dans les zones peuplées.

49. Les données recueillies par différentes organisations concernant un large éventail de conflits, notamment en Afghanistan, en Iraq, en Somalie et au Yémen, montrent que le recours à des engins explosifs dans les zones peuplées cause des souffrances considérables et durables. Les civils se trouvant à proximité d'une explosion ont des chances d'être tués ou blessés par la déflagration ou l'effet de fragmentation de ces armes. Ils peuvent aussi être touchés par la chute de bâtiments, ou supporter les conséquences de dégâts causés aux infrastructures indispensables au bien-être de la population civile, par exemple les hôpitaux et l'équipement d'assainissement. D'autre part, lorsque des engins explosifs sont utilisés, il en reste de non explosés qui continuent de menacer les civils jusqu'à ce qu'on les enlève.

Recommandations

50. **Je me permets d'engager vivement les États Membres, les entités des Nations Unies et les organisations gouvernementales et non gouvernementales à regarder de près la question des engins explosifs, notamment en favorisant une collecte et une analyse plus systématiques de données relatives au coût humain de l'utilisation de tels engins. C'est indispensable si l'on veut mieux comprendre l'impact humanitaire de leur utilisation et élaborer, sur la base d'une bonne information, des politiques et des pratiques susceptibles de renforcer l'application du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme. Dans son rapport annuel sur la protection des civils dans les conflits armés, la MANUA donne une bonne vue d'ensemble de la nature des attaques qui font des victimes parmi la population civile. C'est un exemple de bonne pratique dans ce domaine, que j'aimerais voir d'autres missions et entités des Nations Unies adapter à leur propre situation.**

51. **J'aimerais aussi que les États Membres coopèrent davantage, tant sur le plan de la collecte d'information sur le mal fait à des civils et de la mise de cette information à la disposition des organismes des Nations Unies et des autres entités concernées que sur celui de la publication d'exposés de leur politique indiquant dans quelles conditions ils pourraient se servir d'engins explosifs dans des zones peuplées.**

B. Respect de la légalité de la part des groupes armés non étatiques

52. Le progrès sur le plan du respect du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme restera toujours à un horizon très éloigné tant qu'il n'y aura pas de dialogue systématique et régulier avec les groupes armés non étatiques – et qu'on n'en reconnaîtra pas la nécessité. Que l'on recherche le dialogue en Afghanistan, en Colombie, en Ouganda, au Pakistan, en République démocratique du Congo, en Somalie, au Soudan, dans les territoires palestiniens occupés, au Yémen ou ailleurs, l'expérience montre qu'il est possible de sauver des vies en engageant le dialogue avec un groupe armé pour essayer d'obtenir qu'il respecte le droit international humanitaire, dans les combats comme dans sa conduite générale, ou qu'il laisse circuler les humanitaires en toute sécurité, et pour le dissuader d'avoir recours à certains types d'armes.

53. De fait, les motivations et la conduite des groupes armés sont diverses, mais certains d'entre eux se sont montrés disposés à souscrire à des engagements conformes aux obligations qui leur incombent en vertu du droit humanitaire international et du droit des droits de l'homme et à les respecter. Certains groupes armés non étatiques ont accepté de recevoir une formation en la matière. Certains ont adopté des codes de conduite, fait des déclarations unilatérales ou conclu des accords spéciaux, comme le prévoit le droit international humanitaire, par lesquels ils se sont engagés à se conformer à leurs obligations, voire en assumer qui dépassent celles imposées par le droit. Certains groupes ont accepté et mis en œuvre, comme suite à la résolution 1612 (2005) du Conseil de sécurité, des plans d'action visant à mettre leur action en conformité avec les normes internationales concernant les enfants et les conflits armés et, en particulier, à libérer les enfants embrigadés dans leurs rangs. Quarante et un groupes armés ont signé l'Acte d'engagement de l'Appel de Genève, ce qui a entraîné la destruction d'un stock d'environ 20 000 mines antipersonnel et de milliers d'engins explosifs artisanaux et de munitions abandonnées.

54. Grâce à des études récentes, on a trouvé un certain nombre de moyens d'inciter les groupes armés non étatiques à respecter les normes internationales relatives à la protection des civils¹. La principale motivation semble être l'intérêt du groupe sur le plan militaire, politique ou juridique. Sur le plan militaire, lorsqu'une partie à un conflit respecte les normes, cela encourage généralement l'autre ou les autres à faire de même. À l'inverse, bien que ce ne soit pas justifié sur le plan du droit, les violences et les violations commises par l'une des parties provoquent généralement une réaction du même genre de la part de l'autre. Les arguments politiques en faveur du respect de la légalité sont surtout axés sur le désir qu'un nombre de groupes armés non étatiques d'acquiescer une certaine légitimité. Les arguments juridiques, quant à eux, concernent principalement le fait d'éviter de s'exposer à des sanctions pénales internationales; le meilleur moyen de le faire est d'exercer effectivement la direction et le commandement des membres du groupe armé. Il y a aussi d'importants arguments humanitaires en faveur du respect des normes, qui se rapportent au fait que certains groupes armés non étatiques souhaitent respecter la dignité humaine. Il ne faut pas sous-estimer cet élément, qui peut ouvrir la porte au dépassement des obligations effectivement imposées à l'échelon international et faire que ces groupes se soumettent à des normes qui protègent mieux les civils que le droit international ne l'exige strictement.

55. Il est indiscutablement possible d'engager le dialogue avec un groupe armé à des fins humanitaires, c'est même nécessaire pour négocier la sécurité de l'accès humanitaire aux populations qui en ont besoin. Je suis encouragé de constater qu'il ressort des délibérations qui se poursuivent sur cette question, lors des débats publics semestriels du Conseil de sécurité sur la protection des civils, que les États Membres se rendent de mieux en mieux compte de l'importance du dialogue à des fins humanitaires. Cela ne se traduit cependant pas encore par une large acceptation de ce dialogue, ni de l'idée de renoncer à prendre des mesures qui font obstacle au dialogue avec les groupes armés non étatiques ou même l'érigent en délit. En Somalie, par exemple, on s'inquiète de voir que certains États donateurs, particulièrement ceux qui ont déclaré qu'Al Chaabab était une organisation

¹ Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève, *Normes internationales et acteurs armés non étatiques : pour une meilleure protection des civils dans les conflits armés*. Pour l'anglais : www.adh-geneve.ch/pdfs/armednonstateactors.pdf

terroriste, ont ajouté dans leurs accords de financement avec les organisations humanitaires des conditions limitant les activités menées dans les zones contrôlées par cette organisation. À Gaza, certains États donateurs ont des politiques de financement de l'action humanitaire qui tendent à limiter les contacts entre les organisations humanitaires qu'ils financent et le Hamas, bien que celui-ci, contrôlant effectivement la bande de Gaza, soit un interlocuteur indispensable si l'on veut être sûr que l'aide parvienne à ceux qui en ont besoin. Les organismes humanitaires se sont aussi inquiétés de l'effet que peut avoir sur la situation humanitaire la législation de certains pays, par exemple les États-Unis, qui considèrent comme des délits diverses formes d'aide matérielle apportée à des groupes interdits.

Recommandations

56. J'insiste à nouveau sur la nécessité d'une approche globale de la question de l'amélioration du respect de la loi de la part des groupes armés non étatiques, qui suppose une meilleure compréhension des motivations de chaque groupe et de ce qui peut le pousser à respecter le droit international, ainsi que l'élaboration de stratégies d'engagement de dialogue avec ces groupes aux fins du renforcement de la protection des civils, y compris en ce qui concerne l'acheminement de l'aide humanitaire, dans de bonnes conditions de sûreté et de sécurité, à ceux qui sont dans le besoin.

57. Dans une perspective plus immédiate, je demande instamment aux États Membres de tenir compte des conséquences possibles, sur le plan humanitaire, de leurs décisions concernant le droit et les politiques et d'éviter d'adopter des mesures qui ont pour effet de gêner les humanitaires dans l'action qu'ils mènent, aux fins évoquées plus haut, pour établir le contact avec des groupes armés.

C. Protection des civils assurée par les opérations de maintien de la paix et autres opérations des Nations Unies

58. Du Tchad à la Côte d'Ivoire, de la République démocratique du Congo au Libéria et de la Sierra Leone au Soudan, les missions de maintien de la paix des Nations Unies ont joué un rôle considérable dans l'amélioration de la protection des populations civiles. Cependant, comme je le disais dans mon rapport précédent, l'exécution des mandats de protection des civils n'a pas été sans difficultés.

59. On cherche à faire mieux. Par exemple, en élaborant, au niveau du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions, un concept d'opérations pour la protection des civils dans le cadre des opérations de maintien de la paix, ainsi qu'un modèle général destiné à servir de guide aux missions dans la mise sur pied de stratégies de protection des civils, que le Conseil de sécurité a expressément demandée dans sa résolution 1894 (2009). Ce modèle ne portant que sur l'élaboration de stratégies de protection, des directives opérationnelles supplémentaires seront nécessaires pour d'autres aspects de l'exécution des mandats des missions de maintien de la paix en matière de protection. À ce jour, des stratégies de protection des civils ont été créées par les missions des Nations Unies en Côte d'Ivoire, en République démocratique du Congo et au Soudan, et une autre est en cours d'élaboration au Liban. Je demande instamment aux autres missions concernées d'entamer leur travail sur la question.

60. Dans la résolution 1894 (2009), le Conseil de sécurité a aussi demandé que je donne dans mes rapports sur la situation de tel ou tel pays des renseignements plus complets et plus détaillés sur la protection des civils, et que des directives soient élaborées pour que ce soit possible. Ce genre d'information est indispensable pour que le Conseil puisse prendre des mesures efficaces à l'encontre de ceux qui commettent des violations, confier aux missions des mandats réalistes et réalisables et suivre l'exécution de ces mandats. Le Secrétariat s'emploie actuellement à élaborer des directives.

61. Dans la résolution 1894 (2009), le Conseil de sécurité a demandé que les missions de maintien de la paix dont le mandat comprend la protection des civils dispensent une formation en la matière à ceux qui sont sur le point d'être déployés, ainsi qu'aux membres de l'équipe de direction. Il a également demandé que les pays fournissant des contingents ou des forces de police veillent à ce que leur personnel appelé à participer à une mission de maintien de la paix reçoive la formation voulue pour le sensibiliser aux problèmes de protection et lui inculquer la vigilance. Le Comité spécial des opérations de maintien de la paix a prié le Département des opérations de maintien de la paix de créer à l'intention de tout le personnel de maintien de la paix des modules de formation sur les tâches prescrites dans les mandats, y compris la protection des civils. Le Département a commencé à avancer dans ce travail, et les modules devraient être achevés début 2011. En partenariat avec l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation de la femme et la Campagne des Nations Unies contre la violence sexuelle en temps de conflit, il élabore aussi à l'intention des militaires des outils pédagogiques sur la violence sexuelle.

62. Une préoccupation qui revient souvent est la nécessité de doter les missions des ressources nécessaires pour leur permettre de s'acquitter de leur mandat en matière de protection. C'est un élément déterminant si l'on veut répondre aux attentes du Conseil de sécurité, qui définit les mandats, ainsi que, et c'est plus important, celles des populations civiles que les missions ont pour mandat de protéger. Dans la résolution 1894 (2009), le Conseil lui-même a souligné que les activités de protection prescrites devaient être prioritaires dans les décisions de répartition des capacités et des ressources disponibles, mais il a aussi réaffirmé que ses membres se rendent mieux compte des incidences de leurs décisions sur les ressources nécessaires et sur l'appui aux missions. À la demande du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions s'emploient à définir approximativement les ressources et capacités nécessaires pour pouvoir s'acquitter d'un mandat de protection des civils, ce qui aidera à sensibiliser à la question. À ce propos, je suis préoccupé par le retrait d'hélicoptères de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) et de la MINUS, qui a commencé récemment et qu'il est prévu de poursuivre, ainsi que par les manques qui existent à l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour et des répercussion de tout cela sur les effectifs mis en place, élément crucial des capacités de protection de ces missions.

63. S'acquitter d'un mandat de protection est déjà difficile, mais ce l'est encore plus lorsque les forces armées et de sécurité du pays concerné – qui bénéficie souvent d'un appui, notamment technique, de la part de la mission des Nations Unies – sont impliquées dans la violation du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme. En 2009, ce qui était alors la Mission de

l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) a été vertement critiquée pour l'appui apporté à des éléments des Forces armées de la RDC qui étaient accusées d'avoir commis de graves violations du droit international humanitaire pendant leurs opérations militaires contre les Forces démocratiques de libération du Rwanda.

64. Sur mes instructions, la Mission a conçu et mis en œuvre une politique de soutien conditionnel selon laquelle elle n'apporterait pas son soutien à des opérations militaires d'unités des Forces armées de la RDC si elle avait des raisons de croire que celles-ci violeraient le droit international humanitaire au cours de l'opération. Elle devait participer aux opérations des Forces armées de la RDC, ou y apporter son concours, uniquement si elles avaient été organisées conjointement avec elle. En outre, elle devait intervenir immédiatement auprès du commandement des Forces armées si elle pensait que des éléments d'une unité bénéficiant de son appui commettaient de graves violations, et suspendre son aide si les Forces armées ne réagissaient pas ou si les violations continuaient d'être commises. Des dispositions allant dans ce sens ont été incorporées par la suite dans la résolution 1906 (2009).

65. Cette difficulté n'est pas propre à la République démocratique du Congo. L'ONU apporte aussi un soutien technique et financier à la Mission de l'Union africaine en Somalie, dont les activités ont fait un nombre de victimes alarmant et causé de graves préoccupations quant au respect du droit international humanitaire. À la lumière de ces cas, le Secrétariat a entrepris d'assurer la cohérence entre les missions et de trouver un accord sur les principes fondamentaux qui doivent absolument être incorporés dans toute nouvelle politique de soutien conditionnel élaborée pour un cas précis.

66. Dans la résolution 1894 (2009), le Conseil de sécurité, réaffirmant sa pratique consistant à demander que des points de repère soient définis aux fins de l'évaluation du progrès accompli dans l'exécution des mandats de maintien de la paix, a souligné qu'il fallait que les missions concernées aient des indicateurs relatifs à la protection des civils. Ces indices ou indicateurs sont indispensables si l'on veut mesurer le progrès accompli et démontrer que la protection des civils n'est pas seulement une vaine aspiration théorique pour déclarations de principe, mais peut aussi avoir un effet pratique sur le terrain. Ils servent aussi à inciter les membres du Conseil de sécurité à faire preuve de plus de suite dans les idées et de persistance dans les décisions prises pour faire face aux menaces et aux difficultés particulières concernant les civils dans les zones de conflit. Ce sont des outils indispensables aux États et aux groupes de population touchés, et aussi aux organisations internationales, pour mesurer dans quelle mesure, combien de temps et dans quels domaines particuliers il faudra continuer à apporter un appui et à agir soi-même.

67. Il est particulièrement nécessaire de mesurer le chemin accompli par rapport à des jalons lorsqu'une mission touche à sa fin, et c'est une source de préoccupation qui s'est aggravée. Ces derniers mois, des Casques bleus ont commencé à se retirer de la République démocratique du Congo, et la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad (MINURCAT) devrait s'être retirée complètement d'ici à la fin de 2010. Les conséquences des réductions d'effectifs sur le plan de la protection et sur le plan humanitaire sont différentes selon la situation locale, mais, pour réduire le risque de montée de l'instabilité, de la violence et des

problèmes de protection, il faut absolument que le retrait progressif se fasse non pas selon un calendrier imposé arbitrairement, mais au fur et à mesure que les objectifs de référence sont atteints, y compris sur le plan de la protection des civils.

68. Dans cet esprit, je trouve encourageante la résolution 1923 (2010) du Conseil de sécurité. La formulation qu'on y trouve d'activités et de points de référence précis en matière de protection sur lesquels le Tchad s'est engagé est d'une importance primordiale. Il s'agit notamment d'assurer la sécurité et la protection des civils en danger et le retour ou la réinstallation volontaires des déplacés, dans de bonnes conditions de sécurité. Un élément important de la résolution est qu'elle charge un groupe de travail de haut niveau formé par le Gouvernement tchadien et l'ONU de faire régulièrement le point de la situation sur le plan de la protection et sur ce qu'a fait le Gouvernement pour mener les différentes activités prévues. La résolution 1923 (2010) offre un bon exemple des points de repère et des autres conditions à remplir sur lesquels le Conseil pourrait insister pour être sûr que le retrait est effectué en pleine connaissance de ses incidences sur le plan de la protection des civils. L'efficacité avec laquelle le groupe de travail de haut niveau suivra l'exécution de ces dispositions et en rendra compte aura une importance déterminante, tant pour ce qui est de tenir le Conseil informé du progrès accompli que pour montrer aux États donateurs dans quels domaines une aide supplémentaire sera nécessaire.

69. Le retrait d'une mission est aussi une préoccupation en raison de ses lourdes répercussions sur les ressources dont disposent les organismes humanitaires et de développement qui restent derrière après le départ de la mission et qui peuvent avoir compté sur elle jusque-là pour bénéficier, en matière de sécurité et de logistique par exemple, d'un soutien financé au moyen de contributions obligatoires, plutôt que volontaires. Une fois qu'une mission s'est retirée bien que la situation pose encore des problèmes de sécurité et de logistique, les organismes humanitaires et de développement ont besoin de capacités et de ressources supplémentaires pour assurer leur sécurité et leur permettre de poursuivre leurs activités. Le même raisonnement s'applique à d'autres domaines où l'on pouvait compter sur la mission et sur un financement par quotes-parts, par exemple l'état de droit, les droits de l'homme et la protection de l'enfance. Je présenterai dans mes rapports au Conseil de sécurité des renseignements sur les incidences opérationnelles et financières possibles du retrait d'une mission. Il faut que les États Membres se rendent parfaitement compte des conséquences possibles d'un retrait et, en particulier, du fait qu'une augmentation des contributions volontaires est nécessaire pour permettre la poursuite d'activités capitales sur le plan humanitaire et sur celui du développement, particulièrement celles qui concernent la protection.

Recommandations

70. Comme suite à la résolution 1894 (2009), les opérations de maintien de la paix et autres opérations concernées devraient se fixer des points de repère précis pour pouvoir mesurer le progrès accompli dans la mise en œuvre de leur mandat de protection des civils.

71. Avant le retrait d'une opération de maintien de la paix ou autre opération concernée, le Conseil de sécurité ou les États Membres en général devraient insister pour que des points de repère soient fixés dans le domaine de la protection des civils. Il faudrait aussi que le Conseil insiste pour que soit créé

un mécanisme approprié permettant de mesurer le progrès accompli par rapport à ces points de repère et d'en rendre compte.

72. En cas de retrait d'une opération, il serait souhaitable que les États donateurs prévoient l'accroissement des besoins de financement des organismes humanitaires et de développement qui resteront et qu'ils y fassent face sans délai.

D. Acheminement de l'aide humanitaire

73. Une condition absolue de l'action humanitaire, c'est l'accès aux populations qui en ont besoin – et pourtant, comme le montre l'annexe du présent rapport, cet accès est trop souvent compromis. L'action menée pour protéger ceux qui sont dans le besoin et leur porter assistance continue à se heurter à des tracasseries administratives, au déroulement d'hostilités, à des attaques délibérément dirigées contre des humanitaires, au vol de fournitures et de matériel humanitaire motivé par des raisons économiques, à plusieurs de ces problèmes ou même à tous.

74. Dans la résolution 1894 (2009), le Conseil de sécurité a noté avec une profonde préoccupation qu'il était courant que de lourdes contraintes pèsent sur l'acheminement de l'aide humanitaire et que les attaques dirigées contre le personnel et le matériel humanitaires étaient fréquentes et graves, ce qui avait des incidences considérables sur le déroulement des opérations humanitaires. Il a aussi souligné qu'il importait que toutes les parties à un conflit armé coopèrent avec le personnel humanitaire pour autoriser et faciliter l'accès aux populations civiles touchées par le conflit.

75. Il est important de noter que, dans cette résolution, le Conseil de sécurité a réaffirmé qu'il lui revenait de favoriser la création de conditions dans lesquelles les secours humanitaires puissent parvenir à ceux qui en ont besoin. À cette fin, il a dit qu'il comptait demander aux parties aux conflits armés de respecter l'obligation que leur impose le droit international humanitaire de faciliter le passage sans obstacle ni contretemps des secours, du matériel et du personnel humanitaires et de respecter et protéger ce dernier. En outre, il a annoncé qu'il comptait condamner systématiquement, en demandant leur cessation immédiate, tout acte de violence et toute autre forme d'intimidation dirigés délibérément contre le personnel humanitaire.

76. On peut se réjouir que le Conseil de sécurité continue à s'intéresser à la question des difficultés d'acheminement, mais le problème appelle une démarche plus globale et cohérente. Le Conseil continue de se dire préoccupé par les restrictions imposées à l'acheminement de l'aide humanitaire dans plusieurs situations, en demandant à toutes les parties de donner accès aux personnes qui ont besoin d'assistance, sans délai ni difficulté. Néanmoins, il faut mieux préciser la nature des restrictions ainsi que les mesures à prendre pour y remédier, par exemple en accélérant les inspections et le dédouanement ou en accordant des dérogations aux démarches nécessaires pour obtenir une autorisation de voyage ou en les simplifiant. Le Conseil a aussi condamné à plusieurs reprises les attaques lancées contre des humanitaires en Afghanistan, au Darfour, en République démocratique du Congo, en Somalie et ailleurs. Mais très rares sont les cas dans lesquels il a demandé que les responsables de telles attaques soient tenus de répondre de leurs actes.

77. Non seulement il faudrait une démarche plus globale et cohérente, mais plusieurs des décisions que j'ai dit que le Conseil pourrait prendre, dans mon rapport précédent, restent d'actualité. Le Conseil pourrait par exemple demander aux parties à des conflits d'autoriser le libre passage de civils fuyant des zones de combat et d'accepter des mesures destinées à permettre aux secours de se poursuivre en période de combat, par exemple en déclarant une trêve ou des journées de répit ou par des accords de « déconfliction »².

78. Le Conseil de sécurité pourrait aussi appuyer l'action menée face au problème particulier de l'accroissement de la criminalité en période de conflit armé, en incitant les opérations de maintien de la paix et autres missions des Nations Unies à chercher quels sont les facteurs qui contribuent au développement de cette criminalité, et à les analyser, et à trouver des moyens d'atténuer l'incidence de ces facteurs sur l'acheminement de l'aide humanitaire. Ce serait conforme à ce qui fait partie du rôle du Conseil, tel que défini dans la résolution 1894 (2009) – favoriser la création de conditions dans lesquelles les secours humanitaires puissent parvenir à ceux qui en ont besoin – et cela serait extrêmement utile puisque le problème menace de plus en plus les opérations humanitaires menées au Darfour, en République démocratique du Congo, au Tchad et ailleurs. Une telle analyse aiderait aussi les missions à accomplir leur travail, puisque les facteurs qui causent un accroissement de la criminalité ont des incidences sur le désarmement, la démobilisation, la réintégration et la réadaptation, la réforme du secteur de la sécurité et l'état de droit.

Recommandations

79. **Le Conseil de sécurité est instamment prié d'adopter une démarche plus cohérente et globale dans la lutte contre l'imposition de restrictions à l'accès aux populations, en particulier dans la mise en œuvre des dispositions de la résolution 1894 (2009).**

80. **Le Conseil de sécurité est également instamment prié de faire en sorte que les coupables soient davantage tenus responsables en cas de retardement délibéré ou de refus de laisser passer les secours humanitaires, ainsi que de situation dans laquelle des humanitaires sont attaqués, y compris en renvoyant ces coupables devant la CPI ou en poussant les pays à les poursuivre en justice.**

81. **À ce propos, et conformément à la résolution 1894 (2009), il faudrait que le Conseil de sécurité demande au Coordonnateur des secours humanitaires de lui signaler systématiquement les cas d'opérations humanitaires délibérément entravées dans leur action et de lui proposer, pour examen, des mesures qu'il pourrait prendre face à ces situations.**

E. Renforcement de l'application du principe de responsabilité

82. Un impératif fondamental, si l'on veut faire mieux respecter les règles, est de renforcer l'application du principe de responsabilité en cas de violation du droit international humanitaire ou du droit des droits de l'homme, qu'il s'agisse des

² Il s'agit de coordonner, pendant des hostilités, le moment et le lieu des activités de secours et les mouvements des organisations humanitaires grâce à des échanges entre ces organisations et les parties au conflit.

parties à un conflit ou d'individus. Comme je le notais dans mon rapport précédent, ce qui fait que les violations se multiplient, c'est dans une large mesure le fait que le principe de responsabilité n'est pas appliqué, ou, pire encore, dans bien des cas, qu'on ne s'attend pas à ce qu'il le soit.

83. Dans mon rapport précédent, j'ai formulé plusieurs recommandations visant à renforcer l'application du principe de responsabilité. Ces recommandations restent valables, et le Conseil de sécurité en a réitéré quelques-unes dans sa résolution 1894 (2009). En particulier, il a demandé dans cette résolution à toutes les parties concernées de diffuser aussi largement que possible l'information concernant le droit international humanitaire, les droits de l'homme et le droit des réfugiés, d'offrir une formation en la matière aux combattants et de veiller à ce que les ordres et instructions donnés à ceux-ci soient conformes au droit international applicable et à ce qu'ils soient respectés, y compris en mettant en place des procédures disciplinaires efficaces. De plus, le Conseil a insisté sur la responsabilité qui incombe aux États de s'acquitter de leur obligation d'enquêter et de traduire en justice les personnes soupçonnées de crime de guerre, de crime contre l'humanité, de génocide ou d'une autre violation grave du droit humanitaire international.

84. L'accent mis sur la responsabilité qu'ont les États de mener une enquête et d'engager une procédure judiciaire en cas de crime de cette nature est justifié et, comme il est noté plus haut dans la section II.B, des pas supplémentaires, même modestes, ont été franchis dans la bonne direction à l'échelon national. Ce sont là des événements d'importance critique, ne serait-ce que le fait que les belligérants s'attendent davantage à être tenus responsables de leurs actes; mais ils restent trop peu nombreux, face au nombre croissant d'accusations de grave violation du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme dans les conflits de notre époque.

85. Comme l'a montré le débat public semestriel du Conseil de sécurité sur la protection des civils, les États Membres attachent une importance considérable au principe de complémentarité, et plusieurs d'entre eux ont souligné que l'action menée à l'échelon international pour renforcer l'application du principe de responsabilité devait venir à l'appui de l'action menée au niveau du pays, et non s'y substituer. C'est fondamental, mais cela nécessitera souvent la fourniture d'un appui financier et technique. À cet égard, il faut accorder une importance particulière aux mesures qui permettent aux victimes d'avoir accès plus facilement à la justice, car c'est souvent un problème, notamment en cas de violence sexuelle.

86. Je note également que, dans la résolution 1894 (2009), le Conseil de sécurité a insisté sur la nécessité de renforcer la coopération internationale à l'appui des mécanismes nationaux et appelé l'attention sur tout l'éventail des mécanismes de justice et de réconciliation à envisager, y compris les tribunaux pénaux nationaux, internationaux et « mixtes ». La Chambre des crimes de guerre du Tribunal de Bosnie-Herzégovine, les chambres extraordinaires des tribunaux cambodgiens et le Tribunal spécial pour la Sierra Leone sont tous des modèles importants de mécanismes destinés à apporter un appui fort nécessaire aux enquêtes et aux procès menés à l'échelon national.

87. En même temps, il faut absolument que les mesures prises à l'échelon international pour faire en sorte que l'application du principe de responsabilité ne soit pas tenue en otage par les activités de mécanismes nationaux plus lents qu'ils ne devraient l'être, ou inefficaces pour d'autres raisons. À cet égard, un premier pas

vers l'application du principe de responsabilité qui est important, quoique parfois délicat politiquement, est la prescription de commissions d'enquête. Cela fait comprendre, et c'est important, que les violations donneront lieu à des poursuites et que les victimes ne seront pas laissées pour compte, et cela peut ouvrir la voie à des procédures judiciaires au niveau national ou international. Dans sa résolution 1894 (2009), le Conseil de sécurité a souligné combien il importait de s'attaquer au problème du respect du droit international de la part des parties aux conflits armés, et pris note des méthodes utilisées pour recueillir des renseignements sur les violations présumées. Il a aussi souligné combien il importait que l'information soit connue en temps voulu, objective, fiable et exacte, et envisagé la possibilité de faire appel, à cette fin, à la Commission internationale humanitaire d'établissement des faits, créée par l'article 90 du premier Protocole additionnel se rapportant aux Conventions de Genève.

88. Le recours à la Commission internationale humanitaire d'établissement des faits est une des possibilités qui s'offrent au Conseil de sécurité. Par le passé, celui-ci a aussi demandé la création de commissions ad hoc, pour l'ex-Yougoslavie, le Rwanda et le Darfour [résolutions 780 (1992), 935 (1994) et 1564 (2004)]. Les constatations et recommandations de ces commissions ont joué dans la création du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et du Tribunal pénal international pour le Rwanda, ainsi que dans la décision du Conseil quand il a choisi de renvoyer la situation au Darfour devant la CPI.

89. Le Conseil de sécurité n'est pas seul à pouvoir prendre des initiatives dans ce domaine. Le Conseil des droits de l'homme a créé plusieurs commissions d'établissement des faits, dont les services de secrétariat étaient assurés par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, par exemple la Commission d'établissement des faits sur le conflit de Gaza, créée en avril 2009 et qui, dans son rapport, publié en septembre 2009, a constaté que de graves violations du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme avaient été commises par les forces armées israéliennes et par des groupes armés palestiniens. Le Conseil des droits de l'homme a institué un système de communication d'information afin de suivre le progrès accompli dans la mise en œuvre des recommandations de la Commission, ainsi qu'un comité d'experts indépendants chargé de suivre et d'évaluer toute procédure judiciaire ou autre lancée sur le plan interne par la partie israélienne ou palestinienne.

90. La création d'une commission d'enquête ou d'un mécanisme analogue peut être une affaire délicate, mais cela présente un intérêt incontestable pour ce qui est d'établir les faits et de recommander les mesures à prendre pour faire en sorte que les violations ne restent pas impunies. Je compte demander aux départements du Secrétariat qui participent directement au lancement d'enquêtes, ou qui apportent un appui à celles-ci, de faire une étude de l'expérience acquise en la matière par l'ONU, en consultation avec les autres départements concernés, afin de savoir comment on pourrait avoir recours à ces mécanismes de façon plus cohérente et moins soumise aux influences politiques. La surveillance rapprochée doit être la norme.

91. Dans le cas de Sri Lanka, au lieu de créer un mécanisme d'établissement des faits ou d'application du principe de responsabilité, j'ai créé en juin 2010, comme suite à ma déclaration conjointe de mai 2009 avec le Président Rajapaksa, un groupe d'experts chargé de me donner des avis sur l'action menée par le pays pour

s'occuper des violations du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme qui pourraient avoir été commises au cours du conflit.

92. Comme indiqué dans mon rapport précédent, les victimes de violations du droit international humanitaire ou du droit international des droits de l'homme ont droit à réparation, et celle-ci peut, en plus d'indemniser la victime, avoir un effet dissuasif.

93. À ce propos, je remarque que plusieurs États suivent maintenant une pratique que les parties à un conflit armé pourraient envisager d'adopter, qui consiste à reconnaître le tort fait à des civils et à dédommager les victimes. Cela peut aller de la présentation d'excuses publiques au versement d'une indemnité monétaire ou d'une allocation à une personne, une famille ou une collectivité. Il ne faut cependant pas y voir un substitut de la poursuite en justice des responsables de violations du droit international humanitaire ou du droit international des droits de l'homme, ni de la justice à faire aux victimes, à leur famille et à leur collectivité.

94. En Afghanistan, par exemple, cette pratique est suivie par la plupart des États qui participent à la Force internationale d'assistance à la sécurité, qui présentent des excuses et appliquent différents systèmes de dédommagement; mais leurs politiques et leurs pratiques peuvent être très différentes, et les commandants militaires disposent d'une grande marge de manœuvre en matière d'enquête et d'application des politiques en vigueur. L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord a adopté en juin 2010 une série de directives non contraignantes destinées à simplifier les mesures à prendre en cas de tort fait à des civils et à garantir l'équité, la prévisibilité et le respect de la sensibilité des victimes. Il serait souhaitable que la Force internationale veille à ce que l'information sur les démarches à effectuer soit diffusée parmi la population et que leurs demandes soient réglées sans tarder.

Recommandations

95. **Il serait souhaitable que les États Membres fournissent une aide financière et technique pour aider les pays à s'employer plus efficacement à enquêter sur les violations graves du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme et à en traduire les auteurs en justice.**

96. **Il serait souhaitable que les États Membres envisagent la possibilité d'avoir recours à un tribunal pénal « mixte » lorsque l'appareil judiciaire du pays n'est pas en mesure de faire face au nombre d'affaires connu ou éventuel.**

97. **Il serait souhaitable que les États Membres qui ne l'ont pas encore fait signent et ratifient le Statut de Rome de la CPI.**

98. **Il conviendrait que le Conseil de sécurité fasse ce qui suit :**

a) **Faire figurer dans les résolutions portant sur telle ou telle situation des dispositions concernant :**

i) **La nécessité de diffuser l'information sur le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme et le droit international des réfugiés et de dispenser une formation aux combattants sur ces questions, et de mettre en place des mécanismes disciplinaires efficaces, qui garantissent que les ordres et instructions donnés aux combattants sont suivis;**

- ii) **Le fait qu'il faut que les États prennent les mesures voulues pour s'acquitter de leur obligation d'enquêter et de poursuivre les personnes soupçonnées d'avoir commis des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité, le crime de génocide ou d'autres violations du droit international des droits de l'homme;**
- b) **Insister auprès des États Membres pour qu'ils coopèrent pleinement avec la CPI et les mécanismes analogues. Pour les États parties au Statut de Rome, cela signifie notamment appréhender les personnes mises en accusation par la CPI qui se trouvent sur leur territoire;**
- c) **Faire respecter cette obligation de coopération, le cas échéant, au moyen de sanctions ciblées;**
- d) **Demander systématiquement des rapports sur les violations et envisager de charger des commissions d'enquête d'examiner les situations où l'on s'interroge sur la possibilité de violations graves du droit international humanitaire ou du droit international des droits de l'homme, notamment dans le but de trouver les responsables et de les faire répondre de leurs actes au niveau international ou de les soumettre à des sanctions ciblées, voire d'en référer à la CPI;**
- e) **Demander aux États de créer des mécanismes, ou de mandater des mécanismes existants, pour les charger de recevoir les demandes de personnes se disant victimes de violations du droit international humanitaire ou du droit international des droits de l'homme.**

IV. Conclusions et mesures à prendre

99. Le présent rapport a commencé par un message clair et simple : il nous faut nous employer à renforcer la protection là où elle a le plus d'importance et pour les personnes pour lesquelles elle est essentielle sur le terrain, en situation de conflit et pour les centaines de milliers de civils qui risquent quotidiennement de faire l'objet de graves violations du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme ou en sont effectivement victimes.

100. Dans le présent rapport, tout comme dans mon précédent rapport, j'ai exposé des recommandations visant à répondre aux cinq défis fondamentaux et, par-dessus tout, à faciliter la protection sur le terrain. Je prie instamment le Conseil de sécurité et les États Membres d'examiner ces recommandations et de les appliquer.

101. En outre, j'invite le Conseil et les États Membres à étudier trois mesures qui figurent implicitement dans le présent rapport, mais sont cependant essentielles pour renforcer les efforts collectifs visant à améliorer la protection des civils. Les deux premières concernent spécifiquement le Conseil et la troisième le rôle des opérations humanitaires et de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies.

Première mesure**Appliquer une approche globale**

102. Il est impératif d'abandonner l'actuelle approche sélective en matière de protection des civils en cas de conflit armé. Dans sa résolution 1894 (2009), le Conseil s'est dit à nouveau disposé à intervenir, notamment en envisageant de prendre les mesures appropriées à sa disposition, en cas de conflit armé où des civils seraient pris pour cible, ou lorsque l'acheminement de secours humanitaires serait délibérément entravé. Il serait également important que le Conseil envisage d'intervenir dans les situations de conflit dont il n'est pas saisi, où nombre de problèmes sont les mêmes, et parfois plus graves encore, et qui peuvent mériter tout autant ou, par leur nature même, exiger l'attention, la condamnation et l'action du Conseil de sécurité, conformément aux résolutions sur la protection des civils et aux mesures énoncées dans l'aide-mémoire.

103. J'exhorte le Conseil à concevoir des manières novatrices d'aborder les situations dont il n'est pas officiellement saisi mais qui suscitent des préoccupations sérieuses concernant la protection des civils, y compris dans le cadre de réunions organisées selon la formule Arria et de réunions d'experts de caractère moins formel. Le Secrétariat est prêt à fournir une assistance à cet égard.

Deuxième mesure**Adopter une approche cohérente**

104. Le Conseil est manifestement déterminé à assurer la protection des civils, comme le montre entre autres son activité dans le cadre du Groupe informel d'experts sur la protection des civils. Toutefois, outre la nécessité d'une approche plus globale, le Conseil doit faire preuve de davantage de cohérence dans la manière et dans la mesure dont il traite de la protection dans les situations dont il est saisi.

105. Les membres du Conseil sont invités à appliquer systématiquement l'aide-mémoire, à continuer à recourir intensivement au Groupe informel d'experts sur la protection des civils et à envisager d'autres manières dont le Groupe pourrait nourrir les délibérations du Conseil, y compris au moyen d'exposés spécifiques portant sur des questions de protection et sur les progrès réalisés, au regard de repères, dans la suite donnée aux préoccupations de pays en matière de sécurité.

Troisième mesure**Assurer la responsabilisation**

106. Le suivi systématique des résultats de l'action en matière d'amélioration de la protection des civils et l'établissement systématique de rapports à ce propos sont essentiels. Il nous faut suivre les progrès, y compris en ce qui concerne l'application des résolutions du Conseil, déterminer les secteurs de préoccupation et les interventions nécessaires et faire en sorte que toutes les parties prenantes aient à répondre de leurs actes ou de leur passivité.

107. Le Conseil est conscient de la nécessité de repères au regard desquels les missions de la paix feraient rapport sur l'exécution de leurs mandats, y compris en ce qui concerne la protection des civils. Ceci est essentiel, spécifiquement en période de retrait des missions, en particulier celles qui ont joué un rôle fondamental en matière de protection des civils.

108. Toutefois, une approche plus large est nécessaire. Il est nécessaire de suivre, et d'examiner systématiquement la protection des civils dans toutes les situations et de faire rapport à ce propos; cet examen devrait porter également sur le rôle de tous les intervenants et pas uniquement sur celui des missions de la paix, qui ne constituent que l'une des parties en cause et ne sont présentes que dans un nombre limité de situations. Il faut évaluer systématiquement le degré dans lequel les mesures prises améliorent la sécurité des civils et faire rapport à ce propos.

109. J'ai l'intention de demander au Coordonnateur des secours d'urgence de concevoir, en consultation avec les organismes compétents des Nations Unies et d'autres intervenants, des indicateurs aux fins du suivi systématique de la protection des civils en situation de conflit armé et de l'établissement de rapports à ce sujet.

110. Si les efforts déployés par l'Organisation des Nations Unies pour protéger les civils sur le terrain n'ont pas suivi le rythme des changements sur le plan normatif, il ne faut pas faire peu de cas de leurs incidences. Comme le démontre le travail quotidien d'une myriade d'agents humanitaires et de professionnels des droits de l'homme, de membres du personnel de maintien de la paix et de négociateurs politiques, la protection est possible. Nous devons toutefois lui accorder un rang prioritaire, sur les plans opérationnel et politique, ce qui reflétera l'esprit même des Nations Unies et de leur Charte. À cet égard, plus de 10 ans après que le Conseil ait examiné ce problème pour la première fois, il convient d'améliorer nettement nos mécanismes sur le terrain et de suivre les progrès ou les échecs plutôt que de décrire les lacunes et d'inviter à modifier les normes. Telle est la tâche qui incombe maintenant au Conseil et, de fait, à nous tous.

Annexe

Restrictions à l'accès humanitaire

1. Les restrictions à l'accès humanitaire en situations de conflit armé prennent des formes différentes et concernent aussi bien l'accès du personnel humanitaire aux populations civiles dans le besoin que l'accès des populations civiles à l'assistance et aux services. Elles ne sont pas toutes délibérées et ne constituent pas toutes des violations du droit international.

2. Mon précédent rapport comportait une annexe décrivant les différents types de restrictions à l'accès humanitaire. Il soulignait que trois d'entre elles en particulier étaient les plus préoccupantes, parce qu'elles étaient fréquentes et généralisées et qu'elles avaient de graves conséquences pour le personnel et les opérations humanitaires, ainsi que pour les populations dans le besoin : des restrictions bureaucratiques imposées par les gouvernements et autres autorités, de l'intensité des hostilités, des attaques contre le personnel et des vols. Dix-huit mois plus tard, ces mêmes entraves continuent à avoir de graves incidences sur les opérations humanitaires et à porter atteinte aux conditions de vie des populations civiles en situation de conflit dans le monde.

I. Restrictions bureaucratiques

3. Il peut être difficile et long d'appliquer les restrictions bureaucratiques à l'entrée de personnel, de marchandises et de matériel dans le pays concerné et à leurs mouvements dans ce pays; il en résulte souvent d'importants retards dans la fourniture de l'assistance humanitaire. Si, en droit humanitaire international, les activités humanitaires nécessitent le consentement des parties au conflit et sont soumises à leur contrôle, ces dernières sont tenues de donner leur assentiment à des opérations de secours impartiales et doivent faciliter et autoriser la réalisation d'activités humanitaires, y compris l'accès total, sûr et libre du personnel humanitaire à la population civile dans le besoin. Les restrictions ne devraient pas constituer un fardeau inutile pour les opérations humanitaires, ni les empêcher d'accéder en temps voulu à la population touchée, au détriment de celle-ci.

4. Pour faciliter l'entrée en temps voulu des marchandises et du matériel dans les États concernés, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et l'Organisation mondiale des douanes ont signé en septembre 2010, un mémorandum d'accord dans lequel ils ont convenu de coopérer pour établir et promouvoir des mesures visant à accélérer l'importation des articles et du matériel de secours dans les situations d'urgence. Sur la base des éléments des conventions existantes relatives aux douanes, le Bureau et l'Organisation mondiale des douanes ont élaboré une terminologie type concernant par exemple des procédures accélérées d'inspection et de dédouanement. Le Conseil de sécurité peut appuyer des solutions aux restrictions bureaucratiques en demandant aux États touchés de se reporter à la terminologie type en vue de concevoir des accords bilatéraux avec les organismes humanitaires et de résoudre en temps voulu les problèmes posés par les blocages dans les procédures douanières.

5. Les restrictions bureaucratiques continuent cependant à limiter l'accès à l'assistance et sa fourniture à ceux qui en ont besoin. Ainsi, dans les territoires palestiniens occupés, les restrictions imposées à l'entrée de produits humanitaires, dans le cadre du blocus de Gaza, par Israël depuis juin 2007, continuent à entraver les efforts de relèvement et à porter atteinte aux conditions de vie de la population civile. Depuis juin 2010, Israël a assoupli graduellement les restrictions à l'entrée de marchandises commerciales à Gaza et certains projets de redressement des Nations Unies ont été approuvés par les autorités israéliennes. Toutefois, la reconstruction des maisons, des installations médicales et des réseaux d'alimentation en eau et des égouts endommagés pendant l'opération Plomb durci continue à pâtir des restrictions imposées à l'importation de matériel de construction et de pièces de rechange destinées à des projets humanitaires. Les longues procédures de contrôle à l'entrée des chargements transférés par des camions ainsi que les restrictions concernant le type et la quantité d'articles admis et le mouvement du personnel humanitaire continuent à empêcher une intervention humanitaire à la mesure des besoins existants.

6. À Sri Lanka, les restrictions à l'accès des organismes des Nations Unies et des organisations non gouvernementales aux populations touchées dans le nord ont été assouplies au cours du premier semestre de 2010, en témoignage de leur compétence et de leur aptitude à faciliter le redressement et la reconstruction après conflit. Toutefois, l'accumulation des procédures que doivent suivre les organisations pour obtenir l'autorisation de fonctionner et de réaliser certaines activités constitue un fardeau considérable pour les intervenants humanitaires et réduit sensiblement l'opportunité et l'efficacité des opérations d'aide. Il convient d'obtenir une autorisation du Ministère de la défense pour accéder aux camps où se trouvent des personnes déplacées et aux zones de retour et en assurer le fonctionnement. En plus des vérifications portant sur les véhicules, le personnel des organisations non gouvernementales peut avoir à subir des fouilles au corps, avant de pénétrer dans les camps de personnes déplacées. Les procédures à effectuer et les démarches administratives concernant le personnel, les véhicules et les programmes ne posent pas seulement problème par leur quantité mais aussi par le fait qu'elles ne sont pas toujours interprétées de manière cohérente par les autorités aux niveaux local, régional et central. De nouvelles exigences ou des refus apparemment arbitraires de visas ou d'autorisations de voyager ou d'exécuter des activités entraînent d'importants retards et font apparaître un degré élevé d'imprévisibilité dans la programmation et l'exécution des secours humanitaires et du relèvement et de la reconstruction. En outre, certaines activités, bien qu'approuvées, sont limitées par des délais extrêmement courts en matière de mise en œuvre et de couverture géographique. Les restrictions sont telles que la plupart des intervenants humanitaires passent le plus clair de leur temps à solliciter l'autorisation de réaliser des activités.

7. Au Soudan, l'activité du personnel humanitaire continue à être frappée d'une mesure de suspension, qui a touché le plus récemment le personnel de l'Organisation internationale des migrations et du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, bien que l'arrêté d'expulsion concernant le personnel du HCR ait été abrogé. En réponse aux plaintes d'organismes humanitaires concernant les menaces continues d'expulsion, le Gouvernement soudanais est convenu en août 2010 de constituer un mécanisme tripartite composé des ministères des affaires étrangères et des affaires humanitaires et du Coordonnateur des opérations humanitaires des Nations Unies, afin d'examiner au cas par cas les expulsions possibles, dans l'objectif de faciliter leur annulation.

8. Le Comité de haut niveau, établi à l'issue du Communiqué conjoint par le Gouvernement soudanais et l'Organisation des Nations Unies dans le but de rationaliser les procédures bureaucratiques concernant les opérations humanitaires, a été élargi et renforcé avec l'appui du Ministre des affaires humanitaires, après la suspension, en mars 2009, des activités de 16 organisations non gouvernementales internationales et nationales. Des comités et sous-comités mixtes sur les programmes humanitaires et la sécurité des agents et des biens des services d'assistance ont été établis. Bien que certaines réunions à l'échelon des États aient eu lieu, les comités mixtes dans les trois États du Darfour ne sont toujours pas opérationnels. Ceci réduit nettement la possibilité d'un dialogue entre les autorités et les intervenants humanitaires sur les besoins humanitaires et les interventions éventuelles.

9. Au Yémen, pour accéder à un lieu spécifique à une date donnée, il faut mener des négociations complexes avec de multiples intervenants et le voyage est souvent imprévisible. Il convient de tenir au préalable des consultations avec de nombreux intervenants, les autorités centrales, le gouverneur local, les insurgés d'al-Houthi et les dirigeants locaux qui peuvent exercer un contrôle de fait sur une zone, ainsi que les contacts locaux qui peuvent mettre en garde contre la présence d'un criminel ou de groupes hostiles. Ceci montre qu'il est important d'instaurer la confiance sur le plan local à tous les niveaux de l'administration et des structures non gouvernementales, ce qui nécessite un investissement considérable en matière de présence de longue durée dans des situations de conflit prolongé.

10. En plus d'empêcher les travailleurs humanitaires d'accéder à ceux qui sont dans le besoin, les politiques instituées par les autorités nationales peuvent empêcher des segments de la population civile d'accéder à l'assistance. Au Pakistan, des critères d'enregistrement ont parfois exclu des civils qui ont abandonné leurs foyers par crainte d'une attaque imminente, plutôt que suite à une demande d'évacuation faite par des militaires ou parce que leur zone était considérée comme « touchée par un conflit ». En conséquence, des milliers de personnes dans le besoin ne peuvent accéder à la nourriture et aux distributions de tentes et d'articles non alimentaires. Au Yémen, les pouvoirs publics ont cessé d'enregistrer les personnes déplacées en juillet 2010, car l'on craignait que cela ne soit pas le cas pour toutes. Bien que ces préoccupations puissent être légitimes, elles doivent être abordées de telle manière que ceux qui ont véritablement besoin d'assistance et de services puissent être identifiés et puissent en bénéficier.

11. Les intervenants humanitaires opérant dans le sud et le centre de la Somalie doivent constamment faire face à des exigences conflictuelles de al-Shabaab et des autorités locales leur demandant d'acquitter des impôts ou de réaliser leurs activités d'une certaine manière. En janvier 2010, le Programme alimentaire mondial a suspendu temporairement ses activités dans le sud de la Somalie, en conséquence des exigences inacceptables relatives à la fourniture de l'aide formulées par des intervenants non étatiques. Par la suite, al-Shabaab a interdit toutes les activités du Programme alimentaire mondial (PAM) en Somalie, dans un communiqué de presse. En conséquence de la suspension des activités, près de 750 000 bénéficiaires n'ont pas pu accéder à la distribution de denrées alimentaires, dans un pays où un enfant sur cinq est mal nourri, dans les régions méridionale et centrale.

12. Normalement, lorsqu'ils doivent faire face à de telles demandes, les intervenants humanitaires cherchent à maintenir le dialogue, à expliquer leur but humanitaire et à le faire accepter et à négocier des conditions acceptables pour la poursuite de leurs activités. Le dialogue avec les intervenants étatiques et non étatiques, à des fins humanitaires, n'est pas une option mais une nécessité inévitable, pour pouvoir atteindre tous les civils dans le besoin et assurer la fourniture impartiale de l'aide. Ceci vaut pour tous les conflits, qu'il s'agisse de l'Afghanistan, de la République centrafricaine, de la République démocratique du Congo, des territoires palestiniens occupés, du Pakistan, de la Somalie, du Soudan ou du Yémen. Toutefois, comme indiqué précédemment, certains États donateurs, en particulier ceux qui ont mis al-Shabaab au nombre des organisations terroristes, ont introduit des conditions dans leurs accords de financement ou adapté des politiques de financement ou des législations qui ont pour effet de limiter les contacts entre organisations humanitaires et groupes armés non étatiques, voire de faire de tels contacts un délit.

13. Si les stratégies politiques de certains États Membres peuvent imposer de mettre en œuvre des politiques ou une législation visant à isoler certains groupes sur les plans politique ou économique, ces mesures ne devraient pas porter préjudice à la population civile, par suite de l'imposition de restrictions sur les efforts déployés pour dispenser des soins et assurer leur survie.

II. Hostilités en cours

14. Les hostilités en cours entravent régulièrement l'aptitude des organisations humanitaires d'atteindre et d'aider en temps voulu les populations touchées par les conflits, dans des contextes tels que l'Afghanistan, la République centrafricaine, le Darfour, la République démocratique du Congo, le Pakistan, la Somalie et le Yémen.

15. À l'est de la République démocratique du Congo, par exemple, l'accès est gravement limité en raison des opérations menées par les forces armées de la RDC et les groupes armés non étatiques, y compris l'intensification des attaques commises par l'Armée de résistance du Seigneur (LRA) dans le Haut et le Bas Uele. Ceci a des incidences considérables sur la distribution de l'assistance et des fournitures, y compris, par exemple, sur la distribution en temps voulu de trousseaux de prophylaxie aux survivantes de viols, pour empêcher l'infection par le VIH.

16. En Somalie, les hostilités survenues pendant la plus grande partie de 2010 ont gravement entravé l'accès des intervenants humanitaires internationaux et ont eu des conséquences extrêmement néfastes sur le fonctionnement des organisations humanitaires locales. La situation est particulièrement aiguë à Mogadiscio, où les combats ont empêché une importante proportion des activités d'assistance, entravé l'accès aux services de santé et entraîné la suspension périodique localisée des programmes de nutrition supplémentaire (rations humides) pour 266 000 bénéficiaires.

17. Au Pakistan, les intervenants humanitaires indiquent que les hostilités constituent l'entrave la plus importante à l'accès. Ainsi, en conséquence des hostilités actives, l'assistance ordinaire n'atteint pas les populations déplacées ou touchées autrement par le conflit dans certaines parties des régions tribales administrées fédéralement, comme les Agences du Waziristan du Nord ou de Kurram.

18. L'aptitude de la population civile à accéder à l'assistance et aux services est toute aussi importante que l'accès des intervenants humanitaires à ceux qui en ont besoin. Par exemple, les agents sanitaires font état d'une augmentation des décès évitables, car il est impossible d'atteindre les installations médicales dans des conditions de sécurité et en temps voulu, en raison des combats. Les récents combats menés entre les éléments antigouvernementaux, la Force internationale d'assistance à la sécurité et les forces afghanes à Kandahar ont empêché la population civile d'accéder aux centres sanitaires, y compris pour le traitement des blessures liées au conflit.

19. Au Darfour, les combats survenus début 2010 dans l'est du Djebel Marra entre factions rebelles rivales et entre rebelles et les forces gouvernementales ont entraîné le déplacement d'environ 100 000 civils et hâté la suspension des activités humanitaires en février 2010. La population de Djebel Marra souffrait déjà de l'insécurité alimentaire et de maladies avant la suspension de l'assistance. Faute d'une assistance nécessaire en temps voulu, on a craint d'éventuelles épidémies, certains cas d'oreillons ayant été suspectés; on aurait également constaté des cas de malnutrition et de diarrhées avec présence de sang. Bien que l'intensité des hostilités ait diminué, le Gouvernement a refusé à plusieurs reprises aux organisations humanitaires l'autorisation de se rendre dans les zones contrôlées par l'Armée de libération du Soudan/Abdul Wahid, pour évaluer la situation et reprendre les activités humanitaires.

20. Ces exemples montrent bien qu'il est important d'appliquer des mesures conçues pour faciliter l'accès pendant des hostilités actives, notamment de créer des corridors humanitaires ou d'instaurer une suspension temporaire des hostilités, pour permettre l'évacuation des civils et l'acheminement des hommes et des secours. Il conviendrait de continuer à promouvoir les journées de répit, pour que les programmes de vaccination puissent se poursuivre pendant le conflit. Ces mesures pourraient servir de modèles pour faciliter d'autres activités humanitaires pendant les hostilités. Elles nécessitent que les intervenants humanitaires dialoguent avec toutes les parties au conflit. Le Conseil de sécurité peut appuyer ces mesures en demandant aux parties au conflit de les accepter et de faciliter leur mise en œuvre. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires réalise actuellement une étude sur les opérations dans un environnement complexe en matière de sécurité, qui définirait en partie les bonnes pratiques s'agissant de ces dispositions. Les résultats de cette étude influenceront peut-être sur les mesures que pourrait prendre le Conseil de sécurité.

III. Violences envers le personnel humanitaire et vols

21. L'intensification de la violence à l'égard du personnel humanitaire au cours des 10 dernières années est l'élément le plus grave parmi les obstacles à l'accès. Plus de 100 agents des services d'aide humanitaire ont été tués en 2008 ainsi qu'en 2009 – soit plus du triple du nombre des tués il y a 10 ans et le double du nombre des tués en 2005. Plus de 200 ont été enlevés et blessés dans des attaques chaque année, au cours des quatre dernières années. Le personnel humanitaire national assume majoritairement ce risque. Pendant l'année écoulée, le personnel des Nations Unies a été particulièrement touché par l'insécurité en Afghanistan, au Pakistan et en Somalie et continue à se heurter à de graves défis pour réaliser les activités humanitaires dans ces contextes.

22. À ce jour en 2010, au moins 51 agents des services d'aide humanitaire ont été tués et 82 ont été enlevés³. Si ces chiffres suggèrent une tendance à la diminution des pertes concernant les agents humanitaires en conflit armé, le risque effectif qu'ils encourent reste inchangé. Plutôt, la diminution de la violence envers le personnel humanitaire est largement imputable au recul de la présence humanitaire et des mouvements terrestres en raison de l'accroissement de la violence, en particulier au Darfour et en Somalie. En conséquence, les organismes humanitaires, outre d'avoir à affronter des menaces continuellement élevées et inacceptables pour leur personnel, voient aussi leur accès aux populations touchées extrêmement réduit.

23. La violence d'inspiration politique contre le personnel humanitaire et la criminalité motivée par l'appât du gain posent particulièrement problème en Afghanistan, dans la République centrafricaine, au Tchad, dans la République démocratique du Congo, en Somalie, au Soudan et au Yémen. Ainsi, au Sud-Soudan, la violence et les mesures d'intimidation dont le personnel humanitaire a fait l'objet ont augmenté durant l'année écoulée. Depuis février 2010, 99 rapports ont fait état de violences à l'encontre d'agents des services humanitaires, impliquant les forces de sécurité ou un harcèlement du fait des autorités du Sud-Soudan. Trente-cinq de ces incidents ont été particulièrement graves, prenant entre autres la forme de voies de fait, de détention sans inculpation et d'attaques contre des locaux humanitaires. Ces attaques ont été dirigées contre le personnel national et international et plusieurs agents des services humanitaires ont été hospitalisés en conséquence de blessures subies à l'occasion d'attaques des forces de sécurité. Certains de ces incidents concernaient l'occupation d'écoles et de dispensaires, le pillage de stocks de produits sanitaires et d'aliments; en conséquence, les services humanitaires dans certains secteurs ont été réduits à des niveaux dangereusement bas. En certaines occasions, les forces de sécurité se sont emparées des véhicules d'organisations humanitaires pour se déplacer plus facilement.

24. Au Darfour, les enlèvements demeurent une grave préoccupation pour la communauté humanitaire. Le nombre des détournements de véhicules a nettement diminué par rapport à 2009. Quinze véhicules ont été détournés à ce jour en 2010 (dont 9 en août), contre 73 en 2009. Le nombre d'attaques menées en Somalie a nettement diminué cette année, alors que les agents des services humanitaires avaient fait l'objet de nombreuses attaques graves et meurtrières en 2009 et 2010. Toutefois, aussi bien au Darfour qu'en Somalie, ces diminutions s'expliquent essentiellement par le net recul de la présence humanitaire et des mouvements terrestres, ce qui a également réduit sensiblement l'accès.

25. Une réorientation digne d'être relevée s'est produite en Afghanistan. Si les mesures de sécurité appliquées aux Nations Unies continuent à limiter le mouvement des intervenants humanitaires des Nations Unies dans les zones contrôlées par des groupes armés non étatiques, certaines organisations non gouvernementales ont cherché à adapter leurs mesures de gestion de la sécurité, à instaurer et à maintenir un dialogue avec des éléments antigouvernementaux et à adapter leur position et leurs relations avec d'autres parties prenantes pour faire apparaître leur neutralité, leur impartialité et leur indépendance. En conséquence de ces mesures, d'après le Bureau de la sécurité des ONG en Afghanistan, les attaques par engins explosifs artisanaux et par armes légères et de petit calibre à l'encontre

³ Voir « Aid Worker Security Database » à l'adresse www.humanitarianoutcomes.org. Les chiffres de 2010 sont provisoires.

d'organisations non gouvernementales ont diminué de plus de 35 % au cours de l'année écoulée. En revanche, le Bureau signale une nette augmentation des attaques contre des sous-traitants privés de développement dont l'action est étroitement alignée avec les activités anti-insurrection menées par la Force internationale d'assistance à la sécurité et le Gouvernement afghan. Si les modifications apportées par les organisations non gouvernementales à la gestion de la sécurité leur ont permis de maintenir leur programmation sur le terrain, cette sécurité est localisée et dépend des contacts avec les groupes armés et les dirigeants à l'échelon de la communauté dans le voisinage immédiat et de leur acceptation. Parallèlement, les activités humanitaires ont été largement tributaires du transport aérien onéreux, en raison des menaces dont font l'objet les déplacements routiers dans des zones où il n'existe pas de chaîne de commandement précise parmi les groupes armés susceptibles d'être présents. Ceci a des conséquences sur la mesure dans laquelle les intervenants humanitaires peuvent évaluer les besoins dans de nouveaux emplacements et y répondre et montre combien il est important que toutes les parties entreprennent des négociations plus globales et plus actives concernant l'accès.

26. Les États, parce qu'il leur incombe au premier chef de sécuriser les opérations humanitaires, veulent absolument fournir des escortes armées aux organisations humanitaires, en raison des menaces. Au Pakistan, le personnel national des organisations non gouvernementales demeure aussi vulnérable à la violence en 2010 qu'il l'était en 2009. Vingt-deux employés ont été soit tués, soit blessés, soit enlevés en 2010, contre 28 en 2009. Les autorités pakistanaises ont cherché à résoudre le problème posé par les menaces aux opérations humanitaires, y compris en fournissant des escortes armées, par exemple dans les provinces du Khyber Pakhtunkhwa et du Punjab.

27. Toutefois, dans des situations de conflit armé et lorsque les attaques menées contre des agents des services humanitaires répondent essentiellement à des motifs politiques, le recours à des escortes armées fournies par les forces nationales de sécurité peut compromettre la neutralité et l'indépendance des intervenants humanitaires et la manière dont ils sont perçus; or ces éléments sont essentiels pour qu'ils soient acceptés par toutes les parties au conflit et pour minimiser les menaces à leur encontre et à l'égard des personnes qu'ils tentent de secourir. Il est également difficile aux intervenants humanitaires, lorsqu'ils sont accompagnés de forces de sécurité ou de forces armées de l'État, de dialoguer avec des groupes armés non étatiques pour pouvoir accéder en toute sûreté aux populations dans le besoin, en particulier lorsque ces forces sont également parties au conflit.

28. Dans de telles circonstances, les escortes armées ne devraient être utilisées qu'en dernier recours. Le principe du dernier recours, lorsqu'il s'agit de l'emploi de moyens militaires dans des opérations humanitaires, y compris des escortes armées, est largement reconnu par les États⁴. Toutefois, il serait possible d'examiner d'autres moyens d'assurer un accès sûr en temps voulu si toutes les parties qui cherchent à faciliter l'accès humanitaire comprenaient mieux les motifs qui ont présidé à l'élaboration des critères et des conditions applicables au dernier recours.

⁴ Voir Comité permanent interorganisations, *Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile à l'appui des activités humanitaires des Nations Unies dans des situations d'urgence complexes* (mars 2003).

29. Dans des situations où la violence à l'égard du personnel humanitaire et les vols sont principalement dus à l'appât du gain et ont pour auteurs des groupes criminels, des escortes armées peuvent avoir un effet dissuasif positif. En République démocratique du Congo, les opérations humanitaires ont été victimes de 152 incidents de cet ordre cette année, dont 33 incursions armées dans les locaux et 43 cas de recours à la violence à l'occasion du vol de matériel, dont les deux tiers sont survenus dans le Nord-Kivu. Trente-cinq de ces incidents sont imputables à des groupes armés non étatiques, 89 ont été perpétrés par des groupements non criminels inconnus et les 28 incidents restants par les FARDC. Au Tchad, la violence et les vols à l'encontre des organisations humanitaires, qui sont essentiellement le fait d'éléments criminels motivés par l'appât du gain, se sont récemment étendus dans de nouvelles régions et ont pris de nouvelles formes, y compris les enlèvements et l'entrée par la force dans les locaux. Les enlèvements ont contraint certaines organisations non gouvernementales à réduire ou à suspendre leurs activités dans les zones frontalières avec le Soudan.

30. En application des mesures de sécurité des Nations Unies, les organismes des Nations Unies doivent faire appel à des escortes armées fournies par la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad (MINURCAT) dans la région est du Tchad et par la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) dans la plus grande partie de la République démocratique du Congo. Ceci a contribué à dissuader ceux qui recourent à la violence pour des motifs économiques, qui ont notamment renoncé aux détournements de véhicules et au vol de fournitures, et a généralement contribué à la sécurité de la zone. Toutefois, au Tchad, les organismes humanitaires prévoient des reculs opérationnels dans les mois à venir, en raison du retrait des forces de la MINURCAT d'ici à la fin de 2010, alors que les forces nationales de sécurité disposent de moyens limités et qu'on prévoit une montée de la criminalité pendant la prochaine saison sèche. Des préoccupations analogues apparaissent concernant la République démocratique du Congo et le retrait de la MONUSCO, qui a sécurisé des zones où des activités humanitaires ont pu être réalisées par la suite.

31. Le Gouvernement tchadien a indiqué qu'il avait l'intention de fournir des escortes armées aux organisations humanitaires, mais il reste à savoir s'il dispose de suffisamment de moyens pour escorter les mouvements humanitaires en temps voulu. En outre, comme on l'a vu, en cas de conflit armé, la fourniture d'escortes armées par des forces nationales de sécurité plutôt que, par exemple, la MINURCAT, risque d'avoir des retombées sur la manière dont sont perçues les organisations humanitaires et, par voie de conséquence, sur leur sécurité. Au Tchad et en République démocratique du Congo, les forces nationales de sécurité, en particulier grâce au renforcement de leurs moyens de police, devraient concevoir d'autres méthodes pour minimiser ces risques, tout en aidant à instaurer un environnement favorable à l'action humanitaire; ainsi elles pourraient par exemple effectuer des patrouilles le long des voies d'acheminement essentielles et dans des zones d'activité humanitaire, plutôt que de fournir un accompagnement direct.

32. Enfin, il convient d'évoquer la menace persistante que la piraterie fait peser sur les expéditions de matériel humanitaire au large de la côte orientale de l'Afrique, bien que la fourniture d'escortes navales ait facilité le libre passage et que les cargaisons humanitaires n'aient pas été victimes de la piraterie en 2010. Toutefois, le fait que les pirates somaliens puissent attaquer des navires marchands à 897 milles nautiques (1 661 km) de la côte somalienne constitue une nouveauté préoccupante et montre qu'il est important de poursuivre les escortes navales.
