



Conseil de sécurité

Distr. générale
22 novembre 2013
Français
Original : anglais

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

I. Introduction

1. Faisant suite à la demande que le Président du Conseil de sécurité a formulée dans sa déclaration en date du 12 février 2013 ([S/PRST/2013/2](#)), j'ai l'honneur de présenter mon dixième rapport sur la protection des civils en période de conflit armé.

2. Pendant les 18 mois écoulés depuis mon précédent rapport sur la question ([S/2012/376](#)), il y a eu des rappels dramatiques et cruels de l'importance capitale de la protection des civils dans les conflits. Il ne s'agit pas là d'une énième question thématique inscrite à l'ordre du jour du Conseil de sécurité, mais d'un objectif fondamental, que nous devons tous – parties au conflit, États, système des Nations Unies et autres partenaires – nous efforcer d'atteindre sans relâche. On ne peut parler de protection des civils sans un respect strict du droit international humanitaire et des droits de l'homme et consentir de gros efforts à cet effet.

3. Cette problématique est au centre des débats de l'Organisation des Nations Unies et des fonds, programmes et organismes des Nations Unies au moment où nous examinons notre propre réaction face à la situation en République arabe syrienne et les recommandations du Groupe d'examen interne de l'action des Nations Unies à Sri Lanka. Déterminés à tirer tous les enseignements des échecs passés, nous avons convenu d'un plan d'action intitulé « Rights up front », qui comporte des propositions intéressantes visant à renforcer le rôle de l'Organisation dans ce domaine. Ce plan repose sur le principe selon lequel l'ONU ne peut s'acquitter de ses missions fondamentales que si elle bénéficie de l'appui ferme, univoque et vigoureux des États Membres, que ce soit au sein ou en dehors du Conseil de sécurité. Le plan repose également sur l'idée, tout aussi importante, que la protection des civils contre des atrocités est une responsabilité fondamentale qui doit faire appel à toutes les fonctions essentielles de l'Organisation : droits de l'homme, droit humanitaire, questions politiques et maintien de la paix. Il faut pour cela une coordination étroite, un meilleur partage de l'information, des activités de sensibilisation plus efficaces, une meilleure planification préalable, des activités de prévention plus poussées et une stratégie cohérente et efficace conçue et appliquée par l'Organisation dans son ensemble.

4. Nous ne devons pas oublier que, quelle que soit l'action menée par l'ONU pour renforcer la protection des civils, cette responsabilité, en définitive, incombe



aux parties à un conflit. Outre les efforts déployés pour renforcer la réponse opérationnelle en matière de protection, l'Organisation fait tout son possible dans les limites de ses ressources. À l'approche du vingtième anniversaire du génocide rwandais, les parties au conflit, le Conseil de sécurité et les États Membres doivent s'acquitter de leurs obligations et rendre compte de l'exercice de leurs responsabilités.

5. S'agissant du Conseil de sécurité, le Groupe d'experts informel sur la protection des civils reste un précieux instrument qui permet au Conseil d'être informé des questions de protection dans les situations dont il est saisi. J'encourage les membres du Conseil à utiliser le Groupe d'experts de manière plus systématique comme un moyen pour la présentation d'informations, d'analyses et d'options, et le suivi des progrès réalisés dans les situations particulièrement alarmantes. J'invite également le Conseil à tenir de manière plus systématique les engagements pris dans les résolutions [1265 \(1999\)](#), [1296 \(2000\)](#), [1674 \(2006\)](#), [1738 \(2006\)](#) et [1894 \(2009\)](#) sur la protection des civils; autrement dit, utiliser davantage les mesures ciblées par exemple, mettre en place des missions d'établissement des faits et des commissions d'enquête et renvoyer des situations devant la Cour pénale internationale.

6. Le Conseil de sécurité a pris ce genre de mesures dans le passé. Il est clair qu'il faut agir de manière cohérente dans tous les cas pertinents, autrement l'écart se creusera entre les engagements pris par le Conseil et les résultats effectivement obtenus dans la pratique, dans les situations où cela s'impose le plus. Malgré la décision prise de détruire les armes chimiques de la République arabe syrienne et la déclaration tant attendue du Président du Conseil, en date du 2 octobre 2013, sur les questions humanitaires ([S/PRST/2013/15](#)), les divergences politiques persistantes au sein du Conseil ont conduit à l'inaction et empêché un cessez-le-feu ou l'utilisation des moyens disponibles pour renforcer la protection des civils.

7. Le présent rapport porte sur la période qui s'est écoulée depuis mai 2012. Il fait le point de la situation actuelle en matière de protection des civils et met en évidence certains problèmes anciens et nouveaux. Il fait également le point des progrès accomplis pour satisfaire à cinq grands impératifs en matière de protection des civils, à savoir : faire respecter le droit international; faire respecter le droit par les groupes armés non étatiques; renforcer le rôle de protection des civils des opérations de maintien de la paix; améliorer l'accès aux secours humanitaires; et appliquer le principe de responsabilisation en cas de violation.

II. État de la protection des civils

8. L'état actuel de la protection des civils ne laisse guère de place à l'optimisme. Les civils représentent toujours la vaste majorité des victimes des conflits actuels. Ils sont régulièrement pris pour cible et victimes d'attaques aveugles et d'autres violations commises par les parties au conflit.

9. En Afghanistan, pendant le premier semestre de 2013, le nombre de victimes civiles a considérablement augmenté par rapport à la même période en 2012, malgré une baisse régulière les six années précédentes. Le nombre de morts a augmenté de 14 % (1 319 morts) et celui des blessés de 28 % (2 533 blessés), en raison de l'usage accru d'engins explosifs improvisés par les éléments hostiles au Gouvernement et de l'augmentation du nombre de victimes de combats au sol. La première moitié de 2013 a vu une hausse de 61 % du nombre de femmes tuées ou blessées par rapport à

la même période en 2012. Quant aux enfants tués ou blessés, leur nombre a augmenté de 30 % par rapport à 2012. Le nombre d'enfants tués ou blessés par des engins explosifs improvisés a augmenté de 72 %, tandis que celui des victimes civiles de restes explosifs de guerre à l'intérieur ou à proximité de bases et des champs de tir fermés de la Force internationale d'assistance à la sécurité augmente de façon inquiétante – 31 victimes ont été signalées les huit premiers mois de 2013, contre 14 en 2012. Les déplacements de population causés par les conflits continuent; ces derniers 18 mois, 142 000 personnes supplémentaires ont été déplacées. Les incidents concernant les installations et le personnel de santé ont également considérablement augmenté, la plupart étant imputés aux forces progouvernementales, notamment l'arrestation, la détention et l'interrogatoire de travailleurs médicaux et de patients.

10. En République centrafricaine, la situation humanitaire et la situation des droits de l'homme ont empiré depuis l'offensive de la Séléka, en décembre 2012. En octobre 2013, il y avait quelque 400 000 personnes déplacées tandis que 63 000 autres s'étaient enfuies dans les pays voisins. Depuis le changement inconstitutionnel de gouvernement, le 24 mars 2013, les violations se sont poursuivies, notamment les exécutions sommaires, les assassinats extrajudiciaires, les disparitions forcées, la torture, les violences sexuelles et le recrutement et l'utilisation d'enfants. L'ONU s'est dite particulièrement préoccupée par l'aggravation des tensions entre les communautés, qui se manifeste par la multiplication des attaques et des représailles aveugles, qui ont créé un climat de profonde suspicion entre les chrétiens et les musulmans. Les attaques contre les travailleurs humanitaires et le pillage de leur matériel sont des obstacles à la fourniture de l'assistance et sont très préoccupants.

11. En Côte d'Ivoire, la sécurité demeure fragile, notamment le long de la frontière avec le Libéria, bien qu'elle se soit améliorée ces derniers mois. En octobre 2013, on comptait encore quelque 45 000 personnes déplacées. La plupart d'entre elles attendent des conditions favorables à leur retour dans leurs communautés d'origine, toujours touchées par des conflits et où les besoins humanitaires ne sont pas satisfaits. Il reste environ 77 000 réfugiés ivoiriens dans la sous-région. Les rumeurs d'attaques persistent, notamment à l'ouest, mais aucun incident notable n'a été signalé le long de la frontière depuis mars 2013. L'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire continue de réunir des informations sur les exécutions sommaires, les disparitions forcées, les arrestations et les détentions arbitraires, les mauvais traitements et la torture, y compris lorsque les responsables sont des éléments des forces armées ivoiriennes. La violence contre les enfants ainsi que les violences sexuelle et sexiste demeurent très préoccupantes. Les violations des droits de l'homme commises par les forces armées ivoiriennes, cibler des personnes sur la base de leur appartenance ethnique ou politique par exemple, risquent d'accentuer les divisions entre communautés. On signale également des affrontements entre communautés, souvent pour des questions de terres.

12. Dans l'est de la République démocratique du Congo, la situation humanitaire a empiré ces derniers 18 mois, à la suite des affrontements entre le Mouvement du 23 mars et les forces armées congolaises. D'autres groupes armés ont multiplié leurs attaques dans des zones abandonnées par les forces armées congolaises au cours de leur offensive contre le Mouvement du 23 mars. Au début de 2013, le nombre de déplacés est passé à 2,6 millions, contre 1,8 million en 2012. Les Nord et Sud-Kivu sont toujours les provinces les plus touchées. Il y a environ 416 000 déplacés dans

les zones où sévit l'Armée de résistance du Seigneur. Les violences sexuelles, commises par toutes les parties, se poursuivent avec la même intensité. L'insécurité, l'absence de routes et les obstacles administratifs continuent de limiter la capacité des défenseurs des droits de l'homme et des travailleurs humanitaires à atteindre les personnes qui ont besoin de protection et d'assistance.

13. En Iraq, la sécurité est demeurée instable et imprévisible, compromise par les tensions politiques et sectaires. Les attentats-suicides ont augmenté de même que l'usage d'armes à tir indirect telles que les mortiers et les roquettes sol-sol. Parallèlement aux attaques délibérées ciblant les forces de sécurité irakiennes et les individus, des attaques meurtrières de grande envergure seraient de nouveau dirigées contre des zones densément peuplées. D'après la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq, entre janvier et septembre 2013, plus de 5 700 civils ont été tués et 13 801 blessés au cours d'attaques violentes. À la fin de 2012, il y avait plus de 1,1 million de déplacés enregistrés, nombre d'entre eux se trouvant dans cette situation depuis longtemps.

14. Les violations graves se poursuivent au Mali, notamment exécutions sommaires et disparitions forcées, torture, utilisation d'enfants par les groupes armés, violences sexuelles, mariages forcés et destruction et pillage de biens. Des informations font état de violations de droits de l'homme commises par des éléments des forces de sécurité nationales contre les communautés touareg et arabe, et d'autres groupes qui sont perçus comme proches des groupes armés ou ayant coopéré avec eux. En octobre 2013, il y avait quelque 311 000 déplacés; 167 000 autres avaient cherché refuge dans les États voisins.

15. Au Myanmar, les combats dans l'État de Kachin entre les forces gouvernementales et l'Organisation de l'indépendance kachin et l'Armée de l'indépendance kachin se sont intensifiés à la fin de décembre 2012, entraînant un nombre accru de déplacés. En août 2013, il y avait plus de 91 000 déplacés dans l'État de Kachin et dans le nord de l'État shan. Les femmes et les enfants sont particulièrement exposés aux violences sexuelles et au recrutement forcé tandis que les mines terrestres sont une menace pour tous les civils. L'acheminement de l'aide humanitaire, fortement entravé dans un premier temps, s'est amélioré. Il est crucial que les organisations humanitaires continuent d'avoir accès sans entrave aux populations vulnérables et démunies. Les violences intercommunautaires, dont les premières ont éclaté dans l'État de Rakhine et qui se sont propagées depuis à d'autres régions du pays, ont singulièrement compliqué la situation humanitaire à laquelle les autorités et les acteurs locaux et internationaux sont confrontés.

16. Le territoire palestinien occupé a connu une augmentation considérable de victimes civiles entre janvier 2012 et août 2013, avec 265 personnes tuées, dont 46 enfants, et plus de 6 500 blessés pendant les hostilités et les opérations policières. La majorité des victimes sont le résultat d'hostilités entre Israël et des groupes palestiniens armés à Gaza, survenues entre les 14 et 21 novembre 2012. Au cours des hostilités, 101 Palestiniens auraient été tués et plus d'un millier blessés. Quatre civils israéliens auraient aussi été tués et 219 blessés. Il y a au moins 14 000 Palestiniens déplacés depuis mon précédent rapport, la plupart d'entre eux durant les hostilités de novembre 2012. Bien qu'ils soient 12 000 à être retournés chez eux, des dizaines de milliers risquent de l'être en raison de multiples facteurs tels que les politiques et pratiques relatives à la poursuite de l'occupation en cours, les hostilités, la violence et les mauvais traitements récurrents. Malgré de récents

assouplissements, les restrictions prolongées d'Israël à la libre circulation des personnes et des biens à destination, en provenance et à l'intérieur de Gaza continuent de porter préjudice à la population civile.

17. Au Pakistan, depuis janvier 2013, il y a 143 000 déplacés des agences Khyber et Kurram, dans les zones tribales administrées par le Gouvernement fédéral, en raison des affrontements entre l'armée pakistanaise et les groupes armés non étatiques. Dans l'ensemble, il y a 1 million de déplacés à travers le Khyber-Pakhtunkhwa et les zones tribales administrées par le Gouvernement fédéral. Les opérations de sécurité et les affrontements intertribaux et sectaires continuent de limiter l'accès aux populations qui ont besoin d'aide dans le nord-ouest du Pakistan, dans le Baluchistan, à Karachi et dans certaines parties du Sindh et du sud du Pendjab.

18. Environ 1,1 million de personnes sont toujours déplacées en Somalie. Les problèmes de protection, dont plus de 800 cas de violence sexuelle et sexiste signalés à Mogadiscio en 2013, suscitent de nombreuses inquiétudes. L'acheminement de l'aide humanitaire est en baisse en raison de la complexité et de l'instabilité des conditions de sécurité. En août 2013, l'organisation Médecins sans frontières a annoncé la fermeture de tous ses programmes, après 22 ans de présence en Somalie, en raison des attaques persistantes subies par son personnel; en conséquence, environ 700 000 personnes pourraient ne plus avoir accès à des soins de santé.

19. Les combats sporadiques dans la région du Darfour (Soudan) continuent de prélever un lourd tribut sur les civils. Par ailleurs, les conflits intertribaux au sujet des ressources naturelles ont considérablement augmenté, entraînant plus de 460 000 déplacés en 2013. Les forces affiliées au Gouvernement ont été accusées de prendre des civils pour cible. Les restrictions à la liberté de circuler, les attaques et les menaces auxquelles est soumis le personnel de l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour compromettent l'exécution du mandat de protection de la Mission. Les combats se poursuivent également dans les États du Kordofan méridional et du Nil Bleu, caractérisés par des attaques aveugles menées par toutes les parties et le bombardement aérien de zones habitées par les forces armées soudanaises.

20. Au Soudan du Sud, les forces armées soudanaises et des groupes non étatiques ont touché plus de 100 000 personnes du comté de Pibor; les violations seraient commises par toutes les parties. Des soldats des forces armées soudanaises ont été accusés de tuer des civils, de ne pas autoriser et faciliter l'accès des organisations humanitaires aux populations dans le besoin, et de se livrer à de vastes scènes de pillage des maisons, centres de soins, écoles et églises.

21. Le conflit en République arabe syrienne continue d'avoir un effet dévastateur sur les civils. Depuis mars 2011, plus de 100 000 personnes ont été tuées et 8,7 millions déplacées, dont 6,5 millions à l'intérieur du pays et 2,2 millions de réfugiés. Environ 9,3 millions de personnes ont besoin d'assistance humanitaire au sein du pays. Les organisations humanitaires n'ont pas accès à quelque 2,5 millions de personnes, coincées dans des zones difficiles d'accès et assiégées, dont beaucoup sont isolées depuis près d'un an. Des milliers de civils ont fait l'objet d'attaques directes et aveugles, au moyen de l'utilisation massive d'armes explosives dans des zones habitées et de l'utilisation illégale d'armes chimiques dans la Ghouta, à Damas, le 21 août. Des hôpitaux, des écoles, des lieux de culte et d'autres bâtiments

publics ont été endommagés, détruits ou saisis par des combattants. Plus de 1,2 million de maisons, soit un tiers des habitations du pays, ont été détruites. De plus en plus d'informations font état d'exécutions sommaires et extrajudiciaires, de disparitions forcées et de violences sexuelles, imputables à toutes les parties. Les femmes et les enfants sont particulièrement exposés aux violations, notamment le recrutement forcé d'enfants par des groupes armés non étatiques, le meurtre et les mutilations. Près de 2,3 millions d'enfants ont un accès limité ou inexistant à l'éducation.

22. Au Yémen, les combats qui ont eu lieu récemment dans les gouvernorats d'Al-Bayda et d'Amran ont fait de nouvelles victimes civiles et entraîné de nouveaux déplacements de populations. L'accès aux zones touchées par le conflit est extrêmement limité en raison des problèmes de sécurité et de l'absence d'autorité gouvernementale dans certaines régions. En juillet 2013, on comptait plus de 306 000 déplacés empêchés de retourner dans leurs foyers en raison de l'insécurité et du manque de logements convenables. Le conflit et le déplacement de populations qu'il a entraîné ont accru l'exposition des femmes et des filles à la violence sexuelle et domestique. Les enfants courent le risque d'être recrutés de force par des groupes armés non étatiques ou tués ou mutilés par des mines terrestres ou des restes explosifs de guerre.

23. Mon rapport précédent mettait l'accent sur le grave problème des attaques et autres atteintes contre les installations, le personnel et les transports sanitaires. En 2012, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a réuni des informations sur 921 incidents violents contre des installations sanitaires, pendant les conflits armés et d'autres situations d'urgence dans 22 pays¹. Dans 91 % des cas, c'est le personnel médical local qui a été touché. L'analyse appelait également l'attention sur deux tendances alarmantes : les « attaques de suivi » contre les premiers intervenants et les perturbations violentes des campagnes de vaccination. Les parties au conflit doivent immédiatement mettre fin à ces attaques ou autres atteintes contre les installations, les transports et le personnel sanitaires, qui sont en violation du droit international.

24. Les attaques contre les journalistes se poursuivent. D'après la Commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne, 84 journalistes ont été tués depuis mars 2011. En Afghanistan et en Iraq, 108 journalistes ont été tués depuis 2006. Il s'agit en majorité de journalistes et de collaborateurs de médias locaux. Les journalistes courent également le risque d'être enlevés, harcelés, intimidés et arrêtés de manière arbitraire. Les femmes journalistes sont de plus en plus souvent victimes de harcèlement sexuel et de viol. Les auteurs de ces actes n'ont pratiquement jamais à rendre des comptes. Je me réjouis de l'attention que le Conseil de sécurité accorde à ce problème, comme le témoignent la résolution 1738 (2006) et, plus récemment, le débat public de juillet 2013. Toutefois, cette préoccupation doit se traduire dans les résolutions pertinentes par l'adoption de mesures visant à renforcer la protection de journalistes.

¹ CICR, « Health care in danger: violent Incidents affecting healthcare, January-December 2012 » (Genève, 2013).

III. Problèmes actuels et anciens : nouvelles technologies d'armement

25. Le plein respect du droit est essentiel dans tous ces conflits. De même que nous devons nous intéresser à ce qui se passe aujourd'hui, nous devons également nous intéresser à l'avenir, notamment aux incidences des nouvelles technologies d'armement sur la protection des civils.

26. L'une de ces technologies est l'aéronef téléguidé ou drone. Je demeure préoccupé par les informations faisant état de victimes civiles d'attaques de drones armés en Afghanistan, dans le territoire palestinien occupé et au Pakistan, par exemple, qui posent la question du respect du droit international des droits de l'homme et des principes de droit international humanitaire de discrimination, de proportionnalité et de précaution, et de l'obligation d'enquêter sur les violations graves résultant d'attaques de drones. Je suis également concerné par le manque persistant de transparence de ces attaques et des conséquences de cette absence de transparence pour, notamment, la responsabilité et la capacité des victimes à demander réparation. Les capacités de surveillance des drones permettraient d'améliorer considérablement la connaissance du terrain avant une attaque, ce qui, conjugué à l'usage d'armes de précision et au respect strict du droit international humanitaire, devrait réduire le risque de pertes civiles. En raison du manque de transparence concernant l'usage de ces armes, il est très difficile de vérifier l'exactitude de cette hypothèse.

27. Des inquiétudes, surtout en ce qui concerne la situation des droits de l'homme, ont également été exprimées au sujet des conséquences plus larges des drones sur les individus, les enfants, les familles et les communautés au Pakistan (et éventuellement ailleurs). Il s'agit notamment de l'interruption de la scolarité, les familles retenant les enfants à la maison par peur des attaques; la perte des pratiques religieuses et culturelles, les membres d'une communauté évitant de se réunir; et la peur d'aider les victimes des drones par crainte d'être pris dans des frappes secondaires². À mesure que d'autres États et, éventuellement, des groupes armés non étatiques se procureront des drones armés, ces questions deviendront de plus en plus aiguës.

28. La prolifération des drones et leur utilisation croissante renforceront l'asymétrie qui existe dans de nombreux conflits entre parties étatiques et non étatiques. Tandis que la technologie permet à l'une des parties de se tenir de plus en plus éloignée du champ de bataille, et donc d'être moins accessible, nous risquons de voir l'autre partie, moins bien dotée sur le plan technologique, recourir de plus en plus à des stratégies ciblant les civils, plus accessibles. Par ailleurs, grâce à la technologie des drones, certaines attaques, qui sans cela seraient peu réalistes ou souhaitables, deviennent possibles, au moyen d'autres formes de force aérienne ou du déploiement de soldats sur le terrain. À mesure qu'augmente la capacité de mener des attaques, les menaces qui pèsent sur les civils augmentent aussi.

² International Human Rights and Conflict Resolution Clinic de la faculté de droit de l'Université de Stanford et Global Justice Clinic de la faculté de droit de l'Université de New York, « Living under drones: death, injury, and trauma to civilians from US drone practices in Pakistan » (2012).

29. À l'avenir, ces préoccupations, entre autres, pourraient également se rapporter à l'utilisation de systèmes d'armes autonomes ou « robots létaux » comme on les appelle, qui, une fois activés, peuvent sélectionner et attaquer des cibles et fonctionner dans des environnements dynamiques et changeants, sans intervention humaine. De graves préoccupations ont été émises quant à la capacité de ces systèmes d'opérer dans le respect du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme. Leur utilisation soulève d'autres questions cruciales : Est-il moralement acceptable de laisser de tels systèmes décider de l'emploi de la force meurtrière? Qui sera tenu légalement responsable si leur emploi provoque un crime de guerre ou une violation grave des droits de l'homme? Si aucune responsabilité ne peut être établie au regard du droit international, est-il légal ou éthique de déployer ces systèmes? Bien que ces systèmes d'armes autonomes n'aient pas encore été déployés et que leur degré de perfectionnement pour un usage militaire n'est pas clair, c'est dès maintenant que ces questions doivent être examinées et non une fois qu'ils seront au point et qu'ils auront proliféré. Le débat devra également être ouvert à tous et permettre la participation pleine et entière des organismes des Nations Unies, du CICR et de la société civile.

IV. Cinq grands impératifs

30. Les cinq grands impératifs en matière de protection des civils restent d'actualité.

A. Respect du droit international

31. Des initiatives sont en cours pour faire respecter le droit. Conformément à une résolution adoptée à la trente et unième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, la Suisse et le CICR ont lancé, en 2012, une initiative commune visant à consulter les États et d'autres acteurs concernés sur les moyens de renforcer le respect du droit international humanitaire par l'adoption de mécanismes internationaux plus efficaces. Lors d'une deuxième réunion, qui a eu lieu en juin 2013, les États ont exprimé leur ferme appui pour la mise en place d'un forum permettant un dialogue régulier sur le droit international humanitaire et la poursuite du débat sur les modalités d'un système de contrôle, objectifs qui tous deux constitueraient un grand pas dans l'application du droit international humanitaire.

32. En mai 2013, l'initiative sur le renforcement de la protection des civils en vertu du droit international humanitaire, dirigée par la Norvège, a donné lieu à une conférence mondiale à Oslo, qui a été le point d'orgue de conférences régionales tenues en Argentine, Autriche, Indonésie et Ouganda. Les coprésidents de la conférence ont publié une série de recommandations portant sur les questions suivantes : réduire les souffrances des civils pendant les opérations militaires; renforcer la protection assurée par les organisations humanitaires; promouvoir le respect du droit international humanitaire; améliorer la documentation et la conduite des opérations militaires; et renforcer le principe de responsabilité. Les États Membres sont invités à examiner ces recommandations et à les appliquer en conséquence.

33. Les mesures visant à renforcer le respect du droit international ont été elles-mêmes appuyées par l'adoption, en avril 2013, du Traité sur le commerce des armes. Ce traité est d'une importance cruciale pour la prévention des violations graves du droit international humanitaire et des droits de l'homme; il interdit en particulier le transfert d'armes lorsque l'État procédant au transfert sait que ces armes seront utilisées pour la commission de crimes graves. Les États Membres sont vivement encouragés à ratifier le traité et, dans l'intervalle, à appliquer immédiatement cette interdiction.

34. Je n'ai cessé d'appeler l'attention sur la volonté grandissante de l'Organisation des Nations Unies, du CICR, de la société civile et de plus en plus d'États Membres de renforcer davantage la protection des civils contre l'utilisation d'armes explosives dans les zones habitées. Dans mon précédent rapport, j'ai recommandé que les parties à un conflit s'abstiennent d'utiliser des armes explosives à large champ d'action dans ces zones, et que les États Membres et les acteurs concernés accélèrent leur examen de cette question.

35. Faisant suite à cette recommandation, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, en partenariat avec l'Institut Chatham House, a convoqué, en septembre 2013, une réunion d'experts gouvernementaux afin d'examiner les moyens de renforcer la protection des civils contre l'usage d'armes explosives dans les zones habitées. Les participants ont distingué trois thématiques qui se renforcent mutuellement : une présomption contre l'usage d'armes explosives dans le cadre de l'application des lois; une présomption contre l'usage d'armes explosives à large champ d'action dans les zones habitées dans les situations de conflit armé; et une étude sur l'utilisation d'engins explosifs improvisés dans l'optique du préjudice qu'ils causent aux civils. Ces trois thématiques, à leur tour, pourraient être traitées de trois manières différentes : poursuivre les recherches sur différents aspects du problème; réunir les bonnes pratiques pour constituer une base de conseils à l'intention de parties au conflit; et faire en sorte qu'il y ait une véritable prise de conscience des États Membres et qu'ils s'engagent à lutter contre le problème, notamment par l'adoption de directives opérationnelles.

36. Les experts susmentionnés ont appelé l'attention sur l'importance des mécanismes de suivi des victimes civiles pour comprendre les répercussions des opérations militaires sur les civils et changer les tactiques militaires de sorte à réduire le tort causé aux civils. Dans mon rapport précédent, j'ai parlé de ces mécanismes pour l'Afghanistan et la Somalie. En ce qui concerne l'Afghanistan, dans le cadre du transfert des responsabilités en matière de sécurité de la Force internationale d'assistance à la sécurité aux forces nationales de sécurité afghanes, il faudrait institutionnaliser des mécanismes de suivi des victimes civiles au sein des forces nationales de sécurité afghanes et les commandants devraient veiller à ce que les données et les analyses produites entrent dans l'élaboration d'autres opérations. S'agissant de la Somalie, je me réjouis de l'approbation par la Mission de l'Union africaine en Somalie de la mise en place d'une cellule de suivi, d'analyse et d'intervention pour les victimes civiles et demande instamment que cette cellule devienne opérationnelle sans tarder.

37. Outre le suivi des victimes civiles, j'aimerais appeler l'attention sur l'importance de poursuivre leur enregistrement. À la différence du suivi, effectué par une partie au conflit en vue d'utiliser les données dans l'élaboration des tactiques et réduire les torts causés aux civils, l'enregistrement des victimes civiles

est le fait des États, de la société civile et d'autres acteurs, y compris le système des Nations Unies, qui veulent tenir de manière systématique un registre des morts et des blessés dus à la violence armée afin de s'en servir dans les campagnes de sensibilisation à l'intention des parties au conflit. Une équipe spéciale interinstitutions passera en revue les mécanismes actuels de surveillance et de communication des violations du droit international humanitaire et des droits de l'homme, et fera des recommandations pour la mise en place, à l'échelle du système des Nations Unies, d'un mécanisme commun de collecte et d'analyse de ces informations, de manière rapide et coordonnée. Le rôle éventuel de l'enregistrement des victimes civiles dans le cadre d'un tel système sera examiné.

B. Respect du droit par les groupes armés non étatiques

38. Les experts qui ont participé à la réunion organisée par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et l'Institut Chatham House ont noté à leur réunion que les groupes armés non étatiques faisaient volontiers usage d'engins explosifs, notamment artisanaux. La recherche montre que plus de 34 700 personnes ont été tuées ou blessées par des armes explosives en 2012, dans 60 % des cas de fabrication artisanale³. Quatre-vingt-un pour cent des victimes étaient des civils. Ce genre de statistiques démontre la nécessité de continuer d'intervenir auprès des groupes armés non étatiques pour qu'ils respectent mieux le droit international humanitaire, pour que de leur côté les acteurs humanitaires dialoguent avec ces groupes à cet effet, et pour pouvoir accéder sans danger aux populations ayant besoin d'assistance.

39. Je suis encouragé par le fait que le Conseil de sécurité a estimé au début de 2013 que les organismes humanitaires doivent constamment collaborer avec toutes les parties à un conflit armé à des fins humanitaires, notamment en menant des activités visant à faire respecter le droit international humanitaire.

40. Dans mon précédent rapport, j'ai exprimé les préoccupations que m'inspirent la législation antiterroriste et autres mesures de certains États donateurs, qui pourraient bien ériger en infraction pénale le fait pour des acteurs humanitaires de dialoguer avec des groupes armés non étatiques désignés comme terroristes ou entraver d'une manière ou d'une autre les initiatives dictées par des principes humanitaires. Il n'y a aucune contradiction entre les objectifs de sécurité légitimes des mesures antiterroristes et les objectifs d'une action humanitaire fondée sur des principes. Au fond, les deux visent à protéger les populations civiles. Au début de 2013, une étude commandée par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et le Conseil norvégien des réfugiés au sujet de l'impact des lois et politiques antiterroristes de 15 pays donateurs sur l'action humanitaire a conclu qu'aucune des lois examinées n'interdisait les contacts à des fins humanitaires avec des groupes armés non étatiques désignés comme terroristes⁴. Elle a également donné des exemples de bonnes pratiques des États en la matière. L'étude a toutefois repéré un certain nombre de mesures qui obligent les gouvernements et les représentants intergouvernementaux à limiter leurs contacts avec les groupes

³ Action on Armed Violence, « IEDs and suicide bombers: AOAV's projected policy directions » (Londres, 2013)

⁴ Kate Mackintosh et Patrick Duplat, « Study of the impact of donor counter-terrorism measures on principled humanitarian action » (juillet 2013).

désignés, ou à s'abstenir d'apporter quelque assistance que ce soit, même quand des vies sont en jeu, à des individus ou entités liés à ces groupes. De plus, l'octroi de subventions peut être subordonné à l'application des mêmes règles par les partenaires d'exécution. Ce genre de pratiques érode les principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité qui fondent l'action humanitaire. Les auteurs de l'étude recommandent que les États donateurs et les organes intergouvernementaux s'abstiennent de promulguer des politiques qui empêchent le dialogue avec les groupes armés non étatiques, notamment ceux qui sont désignés comme terroristes et contrôlent des territoires ou l'accès à des populations. Ils recommandent aussi que les États donateurs veillent à ce que leurs lois et mesures de lutte antiterroriste contiennent les dérogations appropriées pour l'action humanitaire. Ces recommandations cadrent avec le constat du Conseil de sécurité quant à l'utilité du dialogue et s'appliquent plus largement à tous les États Membres.

41. L'ONU a été critiquée pour n'avoir pas su donner l'impulsion nécessaire aux négociations humanitaires avec les groupes armés non étatiques. Une étude concernant les missions des Nations Unies en Afghanistan, en République démocratique du Congo et en Somalie a montré que les contacts avec les groupes armés non étatiques étaient limités, en particulier aux plus hauts échelons, ce qui avait nui aux efforts faits afin d'obtenir les garanties de sécurité nécessaires pour avoir accès aux populations dans le besoin et restreint les occasions de faire valoir la nécessité de protéger les civils⁵. Pourtant, l'ONU n'est pas nécessairement aux yeux de certains acteurs humanitaires l'organe idéal pour coordonner ou engager le dialogue avec les groupes armés non étatiques en raison d'interrogations sur sa neutralité dans certaines situations⁶. En Somalie, par exemple, des organisations non gouvernementales ont soutenu que l'appui fourni par les Nations Unies au Gouvernement fédéral de transition les avait gênées dans leur faculté à négocier une possibilité d'accès avec des groupes armés non étatiques.

42. Ces questions méritent d'être traitées. Les organisations humanitaires ont leur propre façon de procéder pour se rapprocher des groupes armés non étatiques. Pourtant, elles doivent se concerter pour s'assurer que leurs arrangements respectifs avec les groupes en question ne seront pas préjudiciables aux opérations humanitaires en général. Des recherches supplémentaires s'imposent donc si l'on veut mieux comprendre comment les acteurs humanitaires traitent avec les groupes armés non étatiques à différents niveaux, dans différents endroits, à différents moments et à différentes fins. Il faut s'employer également à mieux mesurer le rôle que peuvent jouer les Nations Unies, les donateurs et les autres acteurs pour coordonner et appuyer un dialogue efficace et soutenu.

C. Renforcer le rôle des missions de maintien de la paix et des autres missions

43. Le mandat de protection des civils immédiatement menacés de violence physique assigné aux missions de maintien de la paix reste l'une des mesures les

⁵ Victoria Metcalfe, Alison Giffen et Samir Elhawary, « UN integration and humanitarian space: an independent study commissioned by the UN Integration Steering Group » (Londres/Washington, 2011), p. 1.

⁶ Ashley Jackson, « Talking to the other side: humanitarian engagement with armed non-State actors », HPG Policy Brief n° 47 (Londres, 2012), p. 4.

plus importantes prises par le Conseil de sécurité pour renforcer la protection. En application de la résolution 1894 (2009), je continue de demander aux missions de maintien de la paix de privilégier la protection des civils et de soutenir les efforts faits pour renforcer les capacités des missions dans ce domaine. Depuis mon précédent rapport, le Conseil a créé une nouvelle mission dotée d'un mandat de protection des civils, à savoir la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA). Le Mali présente un environnement complexe et difficile pour le maintien de la paix en raison des opérations antiterroristes conduites par des forces autres que celles des Nations Unies. Il est primordial de maintenir la distinction entre opérations antiterroristes et activités de stabilisation de la MINUSMA, notamment pour la protection effective des civils et des acteurs humanitaires.

44. Le Conseil de sécurité a également reconfiguré en profondeur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) par sa résolution 2098 (2013). À titre exceptionnel et sans créer un précédent, il a autorisé des opérations ciblées contre des groupes armés en mettant sur pied une brigade d'intervention dans le cadre d'une approche intégrée visant à s'attaquer aux causes premières du conflit et à mettre un terme aux cycles de violence récurrents observés dans l'est du pays. La MONUSCO prendra toutes les mesures possibles pour réduire les risques que courent les civils avant, pendant et après les offensives. Elle renforcera aussi autant que nécessaire les mécanismes en place pour garantir que ses forces respectent le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme et promeuvent le principe de responsabilité. La MONUSCO et l'équipe de pays des Nations Unies reverront leurs dispositifs de protection respectifs et renforceront la coordination civilo-militaire. Elles doivent également prendre des mesures pour atténuer tout impact défavorable sur l'image des acteurs humanitaires et des défenseurs des droits de l'homme aux yeux des parties au conflit.

45. Dans sa déclaration du 12 février 2013 (S/PRST/2013/2), le Président du Conseil de sécurité m'a prié d'inclure dans mon prochain rapport une évaluation des mesures concrètes prises par les missions de maintien de la paix pour exécuter leur mandat de protection des civils et de l'impact de ces mesures. L'arsenal des mesures appliquées par les missions varie largement, mais inclut généralement le dialogue politique, la protection physique et la promotion d'un environnement protecteur.

46. La Mission des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI) et la Mission des Nations Unies au Libéria ont exécuté leur mandat de protection des civils en grande partie en soutenant les Gouvernements en place. Si la violence a diminué à la frontière entre les deux pays, les risques d'insécurité demeurent. Les Missions ont appuyé les deux gouvernements dans leurs discussions sur la sécurité aux frontières et la stabilisation et ont participé à des patrouilles avec les autorités nationales concernées afin d'améliorer la sécurité dans les zones frontalières. En République démocratique du Congo, les unités de police constituées de la MONUSCO ont formé des patrouilles communes avec la police congolaise afin de restaurer la sécurité à la suite d'attaques contre des déplacés perpétrées près de Goma en décembre 2012. La Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS) a entamé un dialogue politique pour promouvoir la protection des civils. Ainsi, en mai 2012, elle a appuyé la Conférence de paix à l'échelle du Jongleï, à laquelle des résolutions ont été adoptées visant à réduire les violences intercommunales au

Jongleï pendant plusieurs mois. La MINUAD a également appuyé les efforts de réconciliation entre les groupes ethniques.

47. Plusieurs missions ont pris des initiatives au cours des 18 derniers mois pour protéger physiquement les civils. Ainsi, d'octobre 2012 à mai 2013, plus de 12 000 personnes ont trouvé refuge dans des bases de la MINUSS, et cela à 11 occasions distinctes. En avril 2013, 17 000 civils fuyant les combats se sont mis à l'abri autour des bases de la MINUAD dans l'est du Darfour. Auparavant, en février 2013, les troupes de la MINUAD au Darfour septentrional déployées à El Sireaf pour protéger les civils touchés par les combats entre les groupes armés avaient évacué 100 civils vulnérables. La Police des Nations Unies en Haïti a déployé des patrouilles dans les camps de déplacés, et des équipes de sécurité présentes 24 heures sur 24 ont été positionnées dans trois camps.

48. La MONUSCO a pris des mesures de protection physique énergiques au cours de la période considérée, avec notamment 71 déploiements de réaction rapide et 324 patrouilles d'investigation, suite à des menaces précises. Elle a également fait plus de 2 500 patrouilles de nuit. En mai 2012, en réponse aux violences perpétrées par des groupes armés à Masisi, au Nord-Kivu, la Mission a déployé deux unités de combat, puis une base d'opérations temporaire un mois plus tard, pour renforcer la protection physique des communautés locales et des populations déplacées. Ces interventions ont fait ressortir la nécessité de partager l'information et d'assurer la coordination entre les composantes civiles et militaires des missions.

49. Dans leurs activités de protection des civils, les missions se concentrent essentiellement sur l'instauration d'un environnement protecteur. Face à des affrontements interethniques de plus en plus fréquents, le déploiement des équipes mobiles de la MINUSMA pour les droits de l'homme a aidé à empêcher l'escalade de la violence. Des initiatives ont également été prises pour renforcer les capacités de l'État hôte, à l'exemple de la Police des Nations Unies en Haïti, qui a aidé la police haïtienne à créer des programmes de police de proximité et à enquêter efficacement et dans les règles sur les affaires de violences sexuelles. L'ONUCI a collaboré avec ses partenaires appartenant à l'équipe de pays des Nations Unies pour former 494 membres des forces de sécurité nationales dans le domaine des droits de l'homme. Des efforts ont également été faits pour faire appliquer le principe de responsabilité, avec par exemple l'enquête de la MONUSCO sur les violences sexuelles liées au conflit commises par les forces armées congolaises à Minova en novembre 2012. Les investigations se poursuivent; à ce jour, 12 officiers des forces armées ont été suspendus et 29 agents ont été arrêtés. On peut toutefois regretter qu'aucune condamnation n'ait encore été prononcée dans ces affaires. La politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme instituée par les Nations Unies est un important outil qui aide les missions de maintien de la paix à promouvoir auprès des forces de sécurité la nécessité de respecter le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme. Je me félicite que le Conseil de sécurité s'y réfère dans les mandats des missions de maintien de la paix.

50. Le maintien de la paix reste un outil important pour protéger les civils. Toutes les missions dont il est question ici ont sauvé des vies, mais se heurtent aussi à de redoutables défis opérationnels, notamment à des contraintes logistiques et, dans le cas de la MINUSS et de la MINUAD, à des restrictions d'accès imposées par le gouvernement et aux attaques des groupes armés. Les efforts soutenus visant à doter

les missions de ressources et de moyens suffisants sont essentiels pour que cette tâche prescrite essentielle puisse être poursuivie.

D. Améliorer l'accès humanitaire

51. Au cours des 18 derniers mois, des restrictions d'accès ont réduit la capacité des acteurs humanitaires à aider rapidement et dans de bonnes conditions de sécurité les populations ayant besoin de services essentiels et d'assistance. Ces restrictions sont larges et variées mais, si elles ont toutes un impact significatif sur les civils, elles ne sont pas toutes délibérées et ne constituent pas non plus forcément des violations du droit international. La question doit néanmoins continuer de recevoir une attention prioritaire de la part du Conseil de sécurité. Il est également primordial que les acteurs humanitaires nationaux et internationaux adoptent une approche mieux coordonnée pour ce qui est de négocier, obtenir et conserver leur accès. L'initiative de la Suisse, qui se propose de produire un guide juridique et opérationnel et du matériel de formation, marque un pas dans la bonne direction.

52. Selon les données recueillies grâce au cadre du Bureau de la coordination des affaires humanitaires pour le suivi et la présentation de rapports, les contraintes qui pénalisent le plus lourdement ceux qui sont touchés sont les violences visant les agents humanitaires, les hostilités ouvertes et les entraves à la liberté de circulation.

53. Les menaces et les actes de violence visant les agents et les biens des organisations humanitaires continuent d'entraver l'action humanitaire dans des pays comme l'Afghanistan, l'Iraq, le Pakistan, la République arabe syrienne, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, la Somalie, le Soudan, le Soudan du Sud et le Yémen. Entre mai 2012 et août 2013, selon les chiffres actuellement disponibles, 134 travailleurs humanitaires ont été tués, 172 blessés et 149 enlevés. Si la majorité des victimes sont des agents recrutés sur le plan national, le nombre d'agents recrutés sur le plan international tués en 2013 a doublé par rapport à 2012. On signale aussi que le nombre de travailleurs humanitaires enlevés a quadruplé en l'espace des 10 dernières années.

54. Les hostilités ouvertes entravent considérablement les interventions humanitaires dans un certain nombre de situations. Au milieu des hostilités, les opérations humanitaires peuvent être gravement compromises du fait des risques encourus par les agents humanitaires pris dans les tirs croisés; de l'absence de mécanismes convenus entre et avec les parties au conflit pour l'acheminement de l'aide; et de la difficulté à amener toutes les parties à négocier un accès sûr. En République arabe syrienne, par exemple, au moins 2,5 millions de personnes sont prises au piège dans des zones assiégées difficiles à atteindre et inaccessibles parfois depuis près d'un an puisque les parties au conflit refusent d'autoriser les trêves humanitaires.

55. Dans de nombreux cas, les opérations humanitaires sont très entravées par des restrictions de la liberté de circulation, celle des travailleurs humanitaires ainsi que celle des populations en mal d'assistance. Dans ce dernier cas de figure, on note par exemple que, dans le territoire palestinien occupé, l'accès des Palestiniens aux services essentiels de la bande de Gaza est entravé par des restrictions sur la circulation des personnes et des marchandises imposées de longue date par les autorités israéliennes. Israël continue d'imposer toutes sortes de restrictions aux Palestiniens de Gaza souhaitant se rendre en Cisjordanie, y compris à Jérusalem-Est,

ce qui, par voie de conséquence, restreint l'accès à des services de santé spécialisés et autres services non disponibles dans la bande de Gaza. Ces derniers mois, l'Égypte a imposé des restrictions sur la circulation des personnes entre Gaza et l'Égypte au point de passage de Rafah. Bien que destinées à lutter contre les activités illégales et l'insécurité au Sinaï, ces restrictions ont également restreint l'accès aux médecins référents.

56. Le déploiement rapide du personnel humanitaire, des vivres et du matériel nécessaires dès le début et pendant toute la durée d'une crise est un élément essentiel qui conditionne l'efficacité de l'intervention. Les États sont en droit d'imposer des restrictions à l'entrée et à la circulation du personnel, des vivres et du matériel de secours, mais ils doivent honorer l'obligation qui leur est faite d'autoriser et de faciliter l'acheminement libre et rapide des secours humanitaires et permettre aux agents humanitaires autorisés d'avoir la liberté de mouvement nécessaire à l'exercice de leurs fonctions. La liberté de circulation ne peut être restreinte, à titre temporaire, qu'en cas de nécessité militaire impérieuse. Pour remplir ces obligations, les États concernés doivent mettre en place des procédures simples et rapides concernant les formalités administratives et logistiques de douanes, de visas et d'autorisations de voyage.

57. Au Yémen, où les restrictions de la liberté de circulation des agents humanitaires ont nettement diminué en 2013, l'entrée du matériel de sécurité et de communications essentiel reste tout de même soumise à restrictions. En République arabe syrienne, les forces gouvernementales, de même que les groupes armés non étatiques, interdisent l'accès à certaines zones, parfois depuis plus de 10 mois. Par ailleurs, les acteurs humanitaires ont signalé des prélèvements sélectifs de matériel médical sur les cargaisons d'aide. Au Soudan, quelque 800 000 personnes vivant dans les États du Kordofan méridional et du Nil Bleu tenus par des groupes armés non étatiques ne peuvent recevoir d'aide provenant du Soudan en raison de la non-application persistante de l'accord tripartite par les parties et du refus du Gouvernement d'autoriser les agents humanitaires à franchir les lignes de front pour se rendre dans les zones aux mains de groupes armés non étatiques.

58. Bien que, aux termes du droit international humanitaire, le consentement de l'État touché ne soit pas requis pour lancer une opération de secours, il est généralement admis qu'il ne peut être refusé arbitrairement. Pourtant, le fait que de nombreuses parties continuent de s'exonérer des obligations susmentionnées soulève d'importantes questions. Quelles sont les raisons valides pour refuser une opération de secours et quelles sont les raisons arbitraires? S'il apparaît que le consentement a été refusé arbitrairement, quelles sont les conséquences juridiques et autres pour l'État concerné et les organisations humanitaires offrant leurs services? Si l'État entrave les opérations au point d'empêcher les agents humanitaires de travailler normalement et dans les règles, peut-on dire que le consentement a été refusé implicitement? Autant d'interrogations qui nécessitent des analyses et des réflexions plus approfondies afin que le droit ait un sens pour ceux qui souffrent et sont sans assistance.

59. Que le consentement soit refusé arbitrairement ou non, les parties au conflit devraient s'assurer que les moyens les plus efficaces sont disponibles pour atteindre les populations ayant besoin d'aide, notamment par des opérations déployées au-delà des lignes de front et des frontières, si nécessaire.

E. Responsabilisation

60. La prévalence de l'impunité dans de nombreux pays en situation de conflit ou d'après conflit offre un terrain favorable aux crimes de guerre et aux violations graves des droits de l'homme, fragilise le tissu social, empêche la recherche de solutions durables et entretient l'instabilité. J'ai insisté dans mes rapports précédents sur l'importance des missions d'établissement des faits et des commissions d'enquête en cas de violations ainsi que sur le rôle fondamental de la Cour pénale internationale pour rendre justice aux victimes des crimes les plus graves.

61. Aussi indispensables soient-ils, les mécanismes internationaux n'exonèrent pas les États de leur responsabilité fondamentale, comme l'Assemblée générale l'a récemment souligné, « de prendre, dans le cadre de leur ordre juridique interne, des mesures appropriées en ce qui concerne les crimes pour lesquels le droit international leur dicte d'exercer leur responsabilité d'ouvrir des enquêtes et d'engager des poursuites » (voir la résolution 67/295). Ces crimes sont notamment le génocide, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et autres violations graves du droit international des droits de l'homme. Le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme obligent, l'un et l'autre, les États à diligenter des enquêtes et engager des poursuites en cas d'allégations de violation grave par des militaires, dans le cadre ou non d'opérations militaires.

62. Les États Membres doivent en faire davantage pour honorer cette obligation – ou contribuer à la faire respecter en fournissant des ressources techniques et financières aux États qui en ont besoin. Quelques exemples illustrent cette pratique positive des États. En République démocratique du Congo, les autorités nationales, avec l'appui de la communauté internationale, ont renforcé le système de justice pénale, en particulier pour lutter contre l'impunité des auteurs de violences sexuelles. Le déploiement de tribunaux itinérants a permis d'entendre 234 affaires et de rendre 54 jugements. En Côte d'Ivoire, les enquêtes et les poursuites engagées contre les auteurs présumés de crimes commis durant la crise postélectorale ont suivi leur cours, bien que seuls les auteurs affiliés à l'ancien régime aient été traduits en justice. Au Mali, le Gouvernement de transition a diligenter des enquêtes sur des violations qui auraient été commises par des soldats. Les entités des Nations Unies ont lancé toute une série de projets pour soutenir les procédures nationales d'enquête et de poursuite dans plusieurs pays, dont le Burundi, le Cambodge et la Colombie.

63. L'incrimination des violations se heurte aussi à l'absence des capacités et des moyens techniques requis pour enquêter sur les crimes, en poursuivre les auteurs et adopter des approches spécialisées si nécessaire. Les problèmes de sous-capacité sont parfois exacerbés par le non-respect de la procédure régulière, notamment les garanties d'un procès équitable, ainsi que par des procédures inadéquates ou inexistantes en matière de protection des témoins et des victimes. Cette protection a été assurée avec l'assistance de l'ONU dans un certain nombre de pays – Bosnie-Herzégovine, Burundi, Colombie, Croatie, Népal, Ouganda, République démocratique du Congo et Rwanda. L'assistance technique ciblée exige que l'on s'emploie parallèlement à promouvoir les transferts de connaissances et de savoir-faire aux autorités nationales. Au Cambodge et en Sierra Leone, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a appuyé le programme de transmission de l'héritage institutionnel du Tribunal pour ces deux pays. Les projets

d'aide à l'archivage des preuves constituent également un outil utile pour les futurs procès et les autres mesures d'application du principe de responsabilité.

64. La responsabilité doit être également comprise au sens plus large de responsabilité politique, juridique et morale des individus et des institutions pour les violations passées. Un aspect important de l'effort de réforme institutionnelle engagé dans les pays en transition est la procédure de filtrage destinée à exclure des institutions de l'État telles que l'armée et la police les individus impliqués dans des atteintes aux droits de l'homme et au droit humanitaire.

V. Recommandations

65. Le présent document est mon dixième rapport sur la protection des civils dans les conflits armés. Certaines situations et parties mentionnées ont peut-être changé par rapport à mes rapports précédents, mais la nature des problèmes liés aux conflits en cours reste largement la même, ainsi que les mesures à prendre pour y remédier, à savoir au premier chef mieux respecter et protéger les droits des civils. La protection des civils est l'une des responsabilités fondamentales – et, pour les parties au conflit, juridique – qui doit être honorée par tous.

66. Mes rapports précédents contiennent à cet effet des recommandations importantes dont beaucoup restent pertinentes. Le Conseil de sécurité et les États Membres sont vivement encouragés à les consulter de nouveau. Je les invite également à étudier les recommandations supplémentaires ci-après, qui ont trait aux points soulevés dans le présent rapport.

Nouvelles technologies des armements

67. Les États Membres concernés doivent s'assurer que les frappes de drones armés sont conformes au droit international. Ils devraient en outre être plus transparents quant aux circonstances dans lesquelles des drones sont utilisés et indiquer notamment le fondement juridique d'attaques spécifiques, ainsi que les mesures prises pour :

- a) Assurer la protection des civils lors de frappes de drone spécifiques;
- b) Déterminer et évaluer les pertes civiles résultant des frappes afin d'identifier toutes les mesures possibles pour épargner les civils;
- c) Enquêter sur les violations graves du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme qui se seraient produites lors de ces frappes.

68. J'invite instamment les États Membres concernés à réfléchir au précédent créé par leur utilisation de drones armés et à ses implications pour l'avenir à l'heure où ce type d'armement prolifère.

Utilisation d'armes explosives dans des zones peuplées

69. On saisit mieux l'impact catastrophique à court et à long terme de l'utilisation d'armes explosives dans des zones peuplées par des civils. J'ai demandé au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme de poursuivre le dialogue avec les États Membres, les entités des Nations Unies, le CICR, la société civile et d'autres acteurs afin de faire mieux connaître le problème et la nécessité d'y remédier en concevant des mesures pratiques, avec notamment un engagement

politique des États Membres pour trouver une solution et des directives opérationnelles. Les bonnes pratiques existantes devraient être mises à profit, de même que les recherches en cours et à venir, notamment celles dont il a été fait état à la réunion d'experts du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et de l'institut Chatham House, et qui seront mentionnées lors de futures consultations. De plus :

a) Les États Membres sont vivement encouragés à participer activement à ces initiatives, notamment en soutenant les organisations qui font des recherches dans ce domaine et en participant au processus visant à obtenir un engagement et une concertation politique sur la réduction des incidences à court et à long terme de l'utilisation d'armes explosives dans des zones peuplées;

b) Plus immédiatement, les parties à un conflit devraient s'abstenir d'utiliser des armes explosives à large rayon d'action dans des zones peuplées et le Conseil de sécurité devrait, chaque fois qu'il le peut, appeler les parties à un conflit à s'abstenir d'utiliser de telles armes.

Recensement et enregistrement des pertes civiles

70. Compte tenu de l'utilité avérée du recensement des pertes civiles comme moyen de guider la stratégie militaire dans un sens qui épargne davantage les civils, les parties à un conflit, notamment dans le contexte des interventions multinationales et des missions de maintien de la paix des Nations Unies participant à des offensives, devraient établir et utiliser de tels dispositifs.

71. Les entités des Nations Unies devraient s'employer de concert à établir un système commun des Nations Unies pour enregistrer systématiquement les pertes civiles dans le cadre d'un effort plus large de suivi et de signalement des violations du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, en s'inspirant des bonnes pratiques et des compétences existant dans le système des Nations Unies, les États Membres et la société civile.

Contacts avec des groupes armés non étatiques

72. Étant donné que le Conseil de sécurité a indiqué que les organisations humanitaires devaient dialoguer en permanence à des fins humanitaires avec toutes les parties à un conflit armé, j'exhorte les États Membres à éviter de promulguer des règles qui gênent les contacts avec des groupes qui contrôlent des territoires ou l'accès aux populations civiles de zones aux mains de groupes armés non étatiques.

73. J'exhorte aussi les États Membres à s'assurer que les lois et les mesures antiterroristes contiennent des dérogations appropriées pour l'action humanitaire.

Rôle des opérations de maintien de la paix

74. La protection des civils reste l'une des tâches les plus importantes mais aussi les plus ardues des missions de maintien de la paix des Nations Unies. Les soldats de la paix sont appelés à accomplir des missions de plus en plus complexes dans des environnements de plus en plus dangereux. Le succès de leur action nécessitera une relation positive avec le gouvernement hôte ainsi qu'un personnel bien formé ayant accès aux ressources appropriées et aux technologies modernes. À cette fin :

a) J'exhorte les États Membres qui accueillent des opérations de maintien de la paix à collaborer étroitement avec les missions afin de protéger les civils, en sachant que cette protection relève toujours de la responsabilité première des États hôtes;

b) J'exhorte également les États Membres à s'assurer que les militaires et les policiers qu'ils affectent à des missions reçoivent avant leur déploiement une formation sur les normes des Nations Unies en matière de protection des civils et à fournir des ressources importantes telles que des moyens de mobilité aérienne et d'alerte rapide.

Accès humanitaire

75. L'accès libre, sûr et rapide aux populations dans le besoin est l'une des conditions préalables primordiales de l'action humanitaire. Les États Membres sont fermement invités à garantir la délivrance rapide de visas aux agents humanitaires internationaux ainsi que des formalités simplifiées et accélérées pour les exemptions de taxes, droits ou redevances sur les articles humanitaires.

76. Le Conseil de sécurité et les États Membres devraient condamner toutes les attaques contre les agents humanitaires et demander que les auteurs soient recherchés et poursuivis, notamment en encourageant et soutenant les enquêtes et les poursuites au niveau national.

77. Les parties à un conflit devraient prendre toutes les mesures nécessaires pour incriminer les cas graves de retard délibéré ou de refus d'accès opposé aux opérations humanitaires, ainsi que les attaques visant des agents humanitaires, y compris en saisissant le Tribunal pénal international ou la justice du pays.

78. Le Conseil de sécurité devrait élargir sa pratique consistant à imposer des mesures ciblées à l'encontre d'individus qui entravent l'entrée et l'acheminement de l'aide humanitaire si tel est le cas.

79. Les parties à un conflit devraient s'assurer de la disponibilité des moyens les plus efficaces pour atteindre les populations ayant besoin d'aide humanitaire et de protection, y compris dans des situations nécessitant des interventions humanitaires au-delà des lignes de front ou des frontières internationales.

80. La question du refus arbitraire des opérations de secours et de ses conséquences doit faire l'objet d'analyses plus poussées. J'ai demandé au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme de consulter des juristes, les États Membres, le CICR, les organisations humanitaires, la société civile et d'autres acteurs pour examiner les règles dans ce domaine et d'envisager des pistes à explorer. Les États Membres sont encouragés à participer activement à ces efforts.

Application du principe de responsabilité

81. Certains États Membres ont pris des mesures capitales pour que les crimes de guerre et les violations graves des droits de l'homme ne restent pas impunis. Reste que l'obligation d'enquête et de poursuite qui s'applique à ces crimes et à d'autres doit être beaucoup mieux respectée au niveau national.

82. Les États Membres qui ne l'ont pas encore fait devraient :

- a) Se doter d'une législation pour poursuivre les personnes soupçonnées de génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre et autres violations graves du droit des droits de l'homme;
- b) Rechercher et poursuivre ou extraditer les personnes soupçonnées d'infractions majeures au droit international humanitaire et de violations graves du droit international des droits de l'homme;
- c) Créer des programmes pour protéger les témoins, les victimes et les individus qui coopèrent avec la justice nationale et internationale et les organes parajudiciaires, ou fournir un appui financier ou technique en vue de la création de tels programmes dans d'autres États Membres;
- d) Ratifier sans attendre le Statut de la Cour pénale internationale;
- e) Coopérer pleinement avec la Cour pénale internationale et les mécanismes similaires.

83. Le Conseil de sécurité est invité, pour sa part, à :

- a) Insister auprès des États Membres pour qu'ils coopèrent pleinement avec la Cour pénale internationale et les mécanismes similaires;
- b) Concrétiser cette coopération, autant que de besoin, à travers des mesures ciblées.
