



Conseil de sécurité

Distr. générale
29 mai 2009
Français
Original : anglais

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

I. Introduction

1. Le présent rapport répond à la demande formulée par le Président du Conseil de sécurité dans sa déclaration du 27 mai 2008 (S/PRST/2008/18).

2. L'année 2009 marque le dixième anniversaire de l'inclusion de la protection des civils en période de conflit armé parmi les questions thématiques examinées par le Conseil de sécurité. Comme souvent, en tel cas, il y a de quoi se réjouir mais on peut aussi revoir d'un œil critique les progrès réalisés. La protection des civils occupe aujourd'hui une place importante dans le programme de travail du Conseil, comme en témoignent les débats ouverts semestriels et les rapports établis périodiquement par le Secrétaire général. Plus important encore, elle est de plus en plus présente dans les délibérations du Conseil et les décisions qu'il prend au sujet de pays particuliers, et donne lieu à des propositions et à des décisions concrètes destinées à améliorer la situation d'une quantité innombrable d'hommes, de femmes, de garçons et de filles touchés par les horreurs et les atrocités de la guerre. Cette évolution a à son tour amené les États Membres et la communauté internationale au sens large à mieux comprendre qu'il est essentiel de s'occuper de la question de la protection des civils.

3. Il y a 10 ans, les membres du Conseil se demandaient si les situations de conflit armé interne constituaient une menace à la paix et à la sécurité internationale et s'ils devaient s'en saisir. Aujourd'hui, à la lumière de l'expérience des conflits de l'Afghanistan, du Tchad, de la République centrafricaine, de la République démocratique du Congo, du Libéria, du Rwanda, de la Sierra Leone, de la Somalie et du Soudan on connaît bien les dimensions régionales et les effets déstabilisateurs des conflits internes et le Conseil est plus soucieux d'assurer la protection des civils dans des situations comme celles de ces pays.

4. Néanmoins, il reste essentiel de continuer à renforcer l'arsenal de protection des civils. Ces 10 dernières années, de grands conflits mondiaux ont pris fin tandis que d'autres se poursuivaient et que de nouveaux foyers apparaissaient. Que les conflits soient anciens ou nouveaux, ce sont toujours les civils qui souffrent souvent de manière indicible, parce que les parties au conflit ne respectent pas et ne font pas respecter l'obligation qu'elles ont de les protéger. L'action sur le terrain n'est pas à

* Nouveau tirage pour raisons techniques.



la hauteur des progrès accomplis dans les textes et dans le développement des normes internationales.

5. Face à cet échec, il faut que le Conseil de sécurité, les États Membres et l'ONU se mobilisent plus fermement encore en faveur de la protection des civils et du respect des principes du droit international humanitaire et des droits de l'homme ainsi que du droit des réfugiés sur lequel repose le principe de cette protection. Dans la pratique, il faut une action déterminée répondant aux cinq défis fondamentaux présentés dans le présent rapport : le respect du droit international par les parties au conflit, en particulier dans la conduite des hostilités; 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 (maintien de la paix et missions diverses); l'accès du personnel humanitaire; les responsabilités en cas de violation du droit.

II. Dix années de protection des civils

6. Le 12 février 1999, dans une déclaration faite par son président à l'issue de son premier débat sur la protection des civils, le Conseil s'est déclaré vivement préoccupé par la multiplication des victimes civiles que faisaient les conflits. Il a noté que les civils constituaient la vaste majorité des victimes des conflits armés et que les combattants les prenaient de plus en plus souvent directement pour cible (S/PRST/1999/6).

7. Il a également souligné qu'il attachait une grande importance à cette question. Notant que les souffrances infligées à un grand nombre de civils dans les situations de conflit résultaient de l'instabilité, à laquelle il arrivait qu'elles ajoutent, et qu'elles contribuaient dans certains cas à la recrudescence des affrontements et, ayant à l'esprit la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales qui lui incombait, il a affirmé que la communauté internationale se devait d'aider et de protéger les populations civiles touchées par les conflits armés.

A. Dix années de développement normatif

8. Dans la déclaration de février 1999 mentionnée ci-dessus, le Conseil a demandé à mon prédécesseur de lui présenter un rapport contenant des recommandations concernant les moyens d'améliorer la protection des civils. À ce jour, le Conseil a examiné six rapports sur la question, qui évoquent une série de problèmes et d'où il ressort que l'amélioration de la protection des civils n'est pas qu'une tâche humanitaire mais comporte des aspects liés au maintien de la paix, aux droits de l'homme, à l'état de droit, à la politique, à la sécurité, au développement et au désarmement. Dans ces rapports, il était également souligné que l'amélioration de la protection des personnes et des collectivités ne remplaçait pas les processus politiques destinés à prévenir les conflits ou à y mettre fin et à instaurer une paix durable.

9. Les six rapports en question contiennent plus de 100 recommandations concernant notamment la ratification des instruments internationaux, la protection de certains groupes, les conditions d'accès de l'aide humanitaire, les violences sexuelles, l'impunité, les armes légères et, enfin, le rôle des missions de maintien de

la paix et des organisations régionales. Certaines de ces recommandations sont évoquées dans des résolutions du Conseil de sécurité qui ont fait date en matière de protection des civils [(1265 (1999), 1296 (2000), 1674 (2006) et 1738 (2006)] et, de manière plus ponctuelle, dans un nombre croissant de résolutions consacrées à des situations particulières ou à la définition de mandats de maintien de la paix.

10. Certaines de ces questions ont aussi été abordées dans les travaux que le Conseil a consacrés à la question des femmes et de la paix et de la sécurité, ainsi qu'à la question des enfants et des conflits armés. En particulier, la résolution 1820 (2008) illustre tout l'attachement que le Conseil porte à la lutte contre les violences sexuelles en période de conflit. L'adoption de la résolution 1612 (2005), la création du Groupe de travail sur les enfants dans les conflits armés et le travail de ma Représentante spéciale sur la question, ainsi que les efforts des organismes compétents dans ce domaine, ont tous contribué à faire progresser considérablement la protection des enfants touchés par un conflit.

11. Le Conseil a en outre adopté huit déclarations de son président sur la protection des civils. L'annexe à la plus récente de celles-ci (S/PRST/2009/1) contient la troisième version de l'Aide-mémoire sur la protection des civils dans les conflits armés adopté par le Conseil, qui recense les principaux problèmes que présentent de ce point de vue les conflits contemporains et, s'inspirant de la pratique, expose les mesures que le Conseil pourrait prendre pour les résoudre.

12. Également en janvier, le Groupe d'experts sur la protection des civils dans les conflits armés, dont j'avais recommandé la création dans mon dernier rapport sur la question (S/2007/643), a été convoqué pour la première fois pour discuter de la situation en Côte d'Ivoire, avant le renouvellement du mandat de l'opération de maintien de la paix dans ce pays. Il s'est réuni depuis à deux reprises, avant le renouvellement des mandats de la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA) et de la Mission des Nations Unies au Soudan (MINUS), contribuant à mieux faire valoir la protection des civils dans les résolutions du Conseil.

13. Le Groupe d'experts fournit au Bureau de la coordination des affaires humanitaires un important cadre de dialogue, lui permettant de conférer officieusement avec le Conseil au nom des milieux humanitaires, afin que les problèmes posés par la protection des civils soient connus et que le Conseil en tienne compte dans ses résolutions et dans les mesures qu'il prend dans des situations particulières. J'exhorte le Conseil à faire amplement appel aux services du Groupe d'experts et, par l'intermédiaire de celui-ci, à se servir de l'Aide-mémoire et du capital d'expérience et de savoir-faire accumulé en 10 ans.

B. Renforcement de la protection des civils sur le terrain

14. S'ils constituent un point de départ essentiel, les éléments que nous venons de décrire n'ont cependant qu'une valeur limitée s'ils ne se traduisent pas par des améliorations concrètes de la protection des civils sur le terrain ou ne concourent pas à l'action des organismes des Nations Unies des autres organisations humanitaires et des organisations de protection des droits de l'homme. L'intégration de la fonction de protection des civils dans le mandat des missions, commencée en 1999 avec la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, est l'une des choses les plus importantes que le Conseil ait faite dans ce sens. Les conditions nécessaires à

l'exercice de cette fonction sont expliquées dans la troisième partie du présent rapport.

15. Également dans le cadre du maintien de la paix, le Conseil a pris d'importantes mesures pour améliorer la protection de groupes particuliers. Dans son premier rapport, le Secrétaire général a affirmé que les femmes et les enfants devaient être l'objet de mesures de protection particulières. Parmi celles-ci figurait la prise en compte de leurs besoins par les missions de maintien de la paix, ce qui se traduisait notamment par le déploiement de conseillers spécialisés dans plusieurs missions, afin de renforcer le travail des organismes humanitaires sur le terrain. On se souviendra à ce propos que dans sa résolution 1794 (2007), le Conseil a demandé que la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) adopte une stratégie générale de répression des violences sexuelles. En mars 2009, les organismes des Nations Unies et leurs partenaires nationaux et internationaux ont mis la dernière main à une stratégie globale de lutte contre ce phénomène. Cette stratégie est d'une importance décisive en ce qu'elle garantit l'appui de toutes les parties concernées. Des stratégies similaires devraient être mises au point dans d'autres contextes où les violences sexuelles sont courantes.

16. Le Conseil s'est employé à renforcer, outre la protection des femmes et des enfants, celle des réfugiés et des déplacés, en chargeant les missions de protéger camps et sites contre les attaques armées et de maintenir leur caractère civil et humanitaire en appuyant le désarmement et la séparation des combattants et des civils. Il convient de mentionner à cet égard que le Conseil a approuvé la création du Détachement intégré de sécurité, chargé de protéger les camps tchadiens [résolution 1778 (2007)], dont la formation a été assurée par la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad. Depuis octobre 2008, il y a des patrouilles jour et nuit et 81 personnes soupçonnées d'infractions graves avaient été arrêtées au mois d'avril 2009.

17. Le Conseil a aussi promu l'adoption de solutions durables sûres, non impératives et dignes pour les réfugiés et les déplacés. Les missions de maintien de la paix ont été chargées de soutenir les mouvements de retour, notamment par la sécurisation de l'environnement et le rétablissement de l'état de droit. Au Kosovo et au Timor-Leste, on a ainsi créé des mécanismes visant à régler des problèmes de logement et de propriété, notamment foncière. Comme je l'ai noté dans mon dernier rapport, ces questions sont essentielles pour que les retours s'effectuent dans des conditions sûres, parce qu'elles sont souvent à l'origine des conflits, ou alors en sont le résultat, et sont inextricablement liées à l'avènement de la paix et à la prévention de la réapparition de la violence. Il faut que le Conseil et la communauté internationale au sens large s'attachent plus systématiquement à régler les problèmes de logement et de propriété, notamment foncière, dans les accords de paix et les programmes opérationnels, et par la création de mécanismes de restitution opportuns. J'invite le Conseil à se pencher sur les recommandations que j'ai formulées à ce sujet dans mon rapport précédent.

18. Il faudrait aussi que le Conseil s'attache davantage à empêcher les déplacements de population dans les situations de conflit. Les derniers chiffres disponibles indiquent que 26 millions de personnes sont actuellement déplacées dans leur propre pays en raison de conflits, s'ajoutant aux quelque 11 millions de réfugiés qui ont franchi la frontière en quête d'un endroit sûr. Dans sa résolution

1674 (2006), le Conseil de sécurité a rappelé que le droit international humanitaire interdit les déplacements forcés de civils en période de conflit armé en violation des obligations en la matière. Il faut faire appliquer cette interdiction plus énergiquement et empêcher l'apparition des circonstances qui conduisent aux exodes, avec leur cortège de misère et d'avilissement. À cette fin, les mesures préventives que peuvent prendre rapidement les missions dans les zones où on s'attend à des déplacements imminents pourraient contribuer considérablement à empêcher la détérioration des conditions et le départ involontaire et forcé des civils.

19. Le Conseil a aussi demandé aux parties à un conflit de mettre fin aux attaques contre les journalistes. Selon le International News Safety Institute, 29 journalistes ont été tués en 2008 alors qu'ils couvraient des conflits. Je rappelle que dans sa résolution 1738 (2006), le Conseil a souligné que les États et les autres parties à un conflit doivent empêcher de telles attaques et traduire en justice quiconque en est responsable.

20. Pour renforcer la protection des civils sur le terrain, le Conseil de sécurité a également appliqué des mesures ciblées. Par exemple, dans les résolutions 1572 (2004) et 1591 (2005) sur la Côte d'Ivoire et le Soudan, il a demandé aux États Membres d'imposer des sanctions ciblées, (interdiction de voyager, gel des avoirs) aux auteurs de violations des droits de l'homme et du droit humanitaire. Des particuliers ont été inscrits sur des « listes » à cet effet mais l'application des mesures à leur encontre est restée limitée. On peut le regretter au vu de l'importance des mesures ciblées contre les auteurs de violations et de leur effet dissuasif. Les États Membres doivent prendre d'urgence les mesures qui s'imposent pour appliquer pleinement les résolutions pertinentes.

21. Le Conseil a aussi imposé un embargo sur les armes dans plusieurs conflits pour endiguer l'afflux des armes et mettre fin aux souffrances qu'entraîne leur utilisation, mais son action a eu un succès limité. Dans sa résolution 1612 (2005), il avait instamment demandé aux États Membres de contrôler le commerce illicite d'armes légères avec les parties ne respectant pas le droit international en matière de protection des enfants. S'il s'agit là d'une mesure importante pour renforcer la protection des enfants, il faut aborder le problème de plus haut en prenant des mesures contre les parties qui, plus généralement, ne respectent pas les règles internationales de la protection des civils.

22. Outre le contrôle du commerce illicite des armes légères, je voudrais attirer l'attention sur la poursuite de l'action menée pour convenir de normes internationales en matière d'importation, d'exportation et de transfert d'armes classiques. L'absence de telles normes est une circonstance favorable aux conflits et porte atteinte à la sûreté et à la sécurité des civils. En particulier, j'invite les États Membres qui siègent au Groupe de travail à composition non limitée pour un traité sur le commerce des armes de faire en sorte que le respect du droit international humanitaire et des droits de l'homme fasse partie des critères utilisés pour évaluer les décisions relatives au transfert d'armes.

C. Le renforcement de la protection des civils : une nécessité permanente

23. Malgré toute la pertinence des rapports établis, des résolutions adoptées et des mesures prises au cours ces 10 dernières années, la situation des civils dans les conflits actuels est malheureusement très semblable à celle de 1999. Les populations civiles continuent de constituer la majorité des victimes et d'être la cible d'attaques aveugles et d'autres infractions par les parties au conflit. Dix années se sont écoulées mais il est plus que jamais nécessaire que le Conseil et les États Membres renforcent la protection des civils. En outre, comme l'ont montré les tragiques événements qui viennent de se produire à Sri Lanka, même les conflits dans lesquels tous les membres du Conseil de sécurité ne reconnaissent pas un danger pour la paix et la sécurité internationales risquent d'avoir des conséquences tragiques pour les civils et méritent de retenir l'attention du Conseil.

24. L'évolution des conflits au cours des 10 dernières années est une autre raison de renforcer la protection des civils. La prolifération et la fragmentation des groupes armés non étatiques ont contribué à accroître l'asymétrie des conflits sur des théâtres tels que l'Afghanistan, l'Iraq, le Pakistan et la Somalie. Cette évolution a eu des effets profondément négatifs sur la protection des civils, les groupes armés cherchant à compenser leur infériorité militaire par des stratégies qui violent de manière flagrante le droit international, telles que les attaques contre les civils et leur utilisation comme boucliers pour protéger des objectifs militaires. Les risques auxquels les civils sont confrontés sont encore accrus parce que, luttant contre un ennemi souvent difficile voire impossible à identifier, les parties qui ont la supériorité militaire utilisent des moyens de guerre qui violent parfois les principes de distinction et de proportionnalité et dont les civils sont les premières victimes.

25. Dans certains conflits, on a constaté le recours croissant à des entreprises militaires et de sécurité privées, dont les conséquences sont parfois mortelles pour les civils. À cet égard, je salue l'accord auquel sont parvenus 17 États en septembre 2008, sur le Document de Montreux (S/2008/636, annexe); fruit d'une initiative du Gouvernement suisse et du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), ce document précise le droit international applicable lorsqu'une entreprise militaire ou une agence privée de sécurité intervient dans un conflit, et peut inspirer le législateur national.

III. Les cinq grands défis

26. En fin de compte, la nécessité permanente de renforcer la protection des civils tient à ce que les parties continuent de ne pas s'acquitter de l'obligation légale de protéger les civils. Cette défaillance exige un engagement renouvelé et une action déterminée pour répondre aux cinq défis fondamentaux suivants : faire respecter le droit international; faire respecter les règles par les groupes armés non étatiques; renforcer la protection des civils grâce à l'amélioration de l'efficacité et des ressources des missions; faciliter l'accès aux secours humanitaires; faire rendre des comptes en cas de violation.

A. Faire respecter le droit international

27. Pratiquement tous les conflits partagent la même caractéristique : les parties ne s'acquittent pas de leur obligation de protéger les civils et de les tenir à l'écart des effets des hostilités. Toutes les violations sont inquiétantes et des initiatives sont prises, tant à l'ONU qu'à l'extérieur, pour lutter plus efficacement contre des problèmes tels que les violences sexuelles et le recrutement forcé, et y réagir mieux. Cela dit, le présent rapport porte sur l'amélioration du respect du droit international humanitaire dans la conduite des hostilités. Le manquement des parties à un conflit à cet égard non seulement fait des centaines de victimes civiles, morts ou blessés, chaque semaine; mais il pousse aussi des milliers d'autres, qui fuient les combats et la destruction de leur maison, de leur village et de leurs moyens de subsistance, vers une existence marquée par un plus grand risque de violation de leurs droits et par la souffrance et l'angoisse morale qui vont inévitablement de pair avec le déracinement.

28. Il faut s'attacher en permanence à épargner à la population civile des effets des hostilités. Cela suppose notamment que les parties au conflit respectent strictement le droit international humanitaire, en particulier les principes de distinction et de proportionnalité, et qu'elles prennent toutes les précautions possibles quant au choix des moyens d'attaque et de défense. En aucune circonstance, la violation de ces règles par une partie à un conflit ne justifie les violations commises par les autres.

29. Pour ceux qui lancent les attaques, cela signifie qu'ils font tout ce qui est en leur pouvoir pour vérifier que les objectifs ne sont pas des personnes civiles ni des biens de caractère civil et éviter toute attaque aveugle, y compris les attaques susceptibles de provoquer des pertes civiles incidentes qui seraient excessives par rapport à l'avantage militaire concret et direct visé par l'attaque. Pour ceux qui se défendent, cela signifie non seulement qu'ils éloignent les personnes civiles et les biens de caractère civil situés à proximité des objectifs militaires et qu'ils évitent de placer des objectifs militaires dans des zones densément peuplées ou à proximité de ces zones, mais aussi qu'ils n'utilisent pas la présence de civils ou n'ordonnent pas leur déplacement pour éviter que certaines zones ne deviennent la cible d'opérations militaires ou pour protéger des objectifs militaires d'une attaque.

30. Il est inquiétant de constater que ces règles sont presque couramment violées. Par exemple, l'intensification des combats dans la région de Vanni, à Sri Lanka, a été marquée par l'utilisation répétée d'armes lourdes par les forces armées sri-lankaises lors de combats dans des zones densément peuplées, dont des zones dites « zones d'interdiction de tir », et, selon les informations reçues, par des tirs contre des établissements médicaux. De leur côté, les Tigres de libération de l'Eelam tamoul ont refusé de laisser les civils qui se trouvaient sous leur contrôle se mettre à l'abri, afin de rendre les zones peuplées inattaquables et obtenir un avantage militaire et médiatique, et les conséquences ont été catastrophiques pour les civils. Des milliers ont été tués ou blessés, et leur situation a encore été aggravée par la quasi-impossibilité de se faire soigner ou aider.

31. L'offensive menée par Israël à Gaza, en début d'année, a fait un grand nombre de victimes, particulièrement parmi les enfants, et causé des dommages et des destructions à grande échelle de logements, d'écoles – dont des établissements de l'ONU – et d'ouvrages civils, ce qui a suscité des préoccupations extrêmement graves quant au respect par Israël du droit international humanitaire. Des

préoccupations ont également été exprimées au sujet de l'utilisation de la population civile pour rendre des zones inattaquables, les militants du Hamas ayant apparemment utilisé des bâtiments résidentiels comme points de départ d'attaques lancées contre les forces israéliennes. Selon les informations reçues, des écoles et des hôpitaux auraient aussi été utilisés pour abriter des combattants et leurs armes.

32. En Afghanistan, d'après la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan, plus de 1 100 civils ont été tués en 2008 lors d'attaques menées par des éléments hostiles au Gouvernement, dont des attentats-suicide et des attaques d'établissements scolaires ciblant les enseignants et les élèves, plus particulièrement de sexe féminin. En outre, 800 civils auraient été tués ou blessés lors d'attaques aériennes, d'opérations de fouille et d'incidents de riposte des forces armées nationales ou internationales. À elles seules, les frappes aériennes ont fait plus de 550 victimes civiles. Je salue l'action menée par la Force internationale d'assistance à la sécurité et les autres forces internationales pour réduire le plus possible les risques de pertes civiles, mais je dois néanmoins souligner qu'elles doivent continuer d'intensifier cette action, notamment en réexaminant constamment leurs tactiques et procédures et en faisant le bilan de toute intervention. Je demande instamment que les frappes aériennes et tout autre incident ayant fait des morts et des blessés parmi les civils ou causé des dommages à des biens appartenant à des civils, fassent sans délai l'objet d'enquêtes, que les conclusions en soient dûment et promptement publiées et que des réparations soient offertes aux victimes en témoignage de sympathie.

33. Je rappelle à toutes les parties au conflit qu'elles ont l'obligation de respecter et de faire respecter scrupuleusement les règles applicables. Je les engage aussi à envisager des mesures pratiques pour protéger les civils contre les effets des hostilités, notamment, dans certaines situations, un dialogue plus nourri avec les populations locales et leurs dirigeants, les autorités civiles, la société civile et les agents humanitaires.

34. En Afghanistan par exemple, il faut trouver d'autres moyens de guerre que la frappe aérienne chaque fois que c'est possible. Pour limiter au maximum les pertes civiles dues aux attaques qui visent les forces nationales et internationales, il faut être attentif à ne pas implanter d'installations militaires dans des secteurs où se trouvent des civils et, dans la mesure du possible, éviter que les convois militaires ne transitent dans ces secteurs. Je demande instamment à ce propos que des instructions strictes soient données quant à l'emploi d'une force armée de plus en plus puissante dans les incidents mettant en jeu la sécurité des forces.

35. La nature des armes utilisées est un déterminant important des conséquences des hostilités sur les civils. Mon rapport précédent faisait valoir les efforts entrepris pour faire face aux séquelles humanitaires des munitions dispersantes. Depuis, nous avons enfin constaté des progrès, tout à fait bienvenus, illustrés par l'adoption, l'an dernier, de la Convention sur les armes à sous-munitions. Les progrès sont également évidents dans la baisse du nombre de victimes des mines antipersonnel depuis l'entrée en vigueur en 1999 de la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction. J'invite instamment tous les États qui ne l'ont pas encore fait à ratifier sans retard ces deux textes.

36. Ces progrès sur le plan des armes à sous-munitions et des mines antipersonnel auraient de quoi nous réjouir, mais je m'inquiète de plus en plus des effets

humanitaires des armes explosives, en particulier en agglomération. Les combats de l'an dernier à Sri Lanka et la campagne israélienne sur Gaza ont montré que les armes explosives à déflagration employées dans des zones densément peuplées frappaient aveuglément avec, inévitablement, de graves conséquences humanitaires. Il y a d'abord les dangers que courent les civils qui se trouvent dans le rayon d'explosion ou sont tués ou blessés dans les immeubles endommagés ou effondrés. Il y a ensuite les dégâts causés aux ouvrages indispensables à la vie ordinaire de la population civile, par exemple les canalisations d'eau et les égouts. J'invite instamment les États Membres à se pencher sur cette question, en consultation avec les organismes des Nations Unies et les autres parties compétentes. J'invite aussi ceux qui n'ont pas encore ratifié le Protocole V additionnel à la Convention relative à certaines armes classiques à le ratifier en vue de régler effectivement en temps utile les graves problèmes humanitaires soulevés par les restes explosifs des guerres.

37. Le Conseil de sécurité a lui aussi un rôle décisif à jouer, celui de faire systématiquement respecter les règles de droit. Il devrait, en particulier :

a) Saisir toute occasion se présentant à eux de condamner les violations du droit sans exception, de rappeler aux parties leurs obligations et d'exiger qu'elles les respectent;

b) Menacer publiquement de sanctions, et les appliquer de façon ciblée s'il y a lieu, les instances dirigeantes des parties qui font fi de la volonté du Conseil de sécurité et violent couramment l'obligation qu'elles ont de respecter les populations civiles;

c) Demander systématiquement des rapports sur les violations et envisager la création de commissions chargées d'enquêter sur les situations dans lesquelles il y a des raisons de croire qu'ont été commises de graves violations du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme, afin notamment d'identifier les responsables et de les poursuivre au niveau national, ou de déférer l'affaire à la Cour pénale internationale.

B. Faire respecter les règles par les groupes armés non étatiques

38. Avec la multiplication des conflits armés non internationaux qui opposent des États et des groupes armés non étatiques ou deux ou plusieurs de ces groupes entre eux, on voit que les conflits de notre époque ont pour trait commun la prolifération et la fragmentation des partis armés. Ils expriment des identités et des motivations différentes et sont plus ou moins disposés à respecter le droit international humanitaire et les normes des droits de l'homme.

39. Les groupes armés sont soumis au droit international humanitaire et doivent s'abstenir de commettre des actes faisant injure aux droits de l'homme. Pour certains, les attaques et autres infractions prenant des civils pour cible sont une stratégie délibérée de déstabilisation de la société qui vise à faire le maximum de victimes. D'autres seront moins enclins à s'en prendre froidement aux civils mais leurs actes n'en nuisent pas moins à la sécurité de la population. Il faut d'urgence trouver le moyen d'aborder globalement le problème du respect du droit par ces groupes, en envisageant les options allant de l'ouverture d'un dialogue à l'emploi de la force.

40. Comme le dit l'article 3 commun aux Conventions de Genève et au Protocole II additionnel : « L'application [du droit international] n'aura pas d'effet sur le statut juridique des parties au conflit ». Pour épargner aux civils les conséquences des hostilités, avoir accès à ceux qui sont dans le besoin et faire en sorte que leur personnel puisse travailler en sécurité, les organismes humanitaires doivent entretenir un dialogue constant et soutenu avec toutes les parties au conflit, qu'elles soient étatiques ou non. Avec les groupes armés non étatiques ce dialogue ne permet pas toujours d'améliorer la protection des civils mais l'absence de contact systématique s'accompagne presque toujours dans les conflits d'aujourd'hui d'une augmentation – et non d'une réduction – du nombre de victimes civiles.

41. La longue expérience qu'a le CICR des groupes armés et celle que les organismes de Nations Unies et les organisations non gouvernementales se sont acquise attestent le potentiel d'un dialogue consacré à la protection. Il peut prendre la forme d'un travail de diffusion des textes de droit international humanitaire et de droits de l'homme, et d'activités de formation à l'exercice de ces droits. Il conviendrait d'insister sur ce qui peut inciter un groupe armé à obéir à la loi, par exemple le fait qu'il aura plus de chances de bénéficier de la réciprocité de la partie ennemie.

42. Si l'on garde à l'esprit que les groupes armés ont aussi des obligations de droit, les contacts avec eux peuvent se centrer sur la formulation de règles de conduite, de déclarations unilatérales ou d'accords spéciaux, comme l'envisage le droit international humanitaire, dans lesquels les groupes promettent explicitement de respecter leurs obligations ou prennent des engagements qui vont au-delà de ce qu'exige la loi. Des arrangements de ce genre ont été conclus dans divers contextes, par exemple en Colombie, au Libéria, au Népal, aux Philippines, en Sierra Leone, à Sri Lanka, au Soudan et dans l'ex-Yougoslavie. Leur simple existence est un message éloquent pour les membres des groupes et peut conduire à la mise en place d'un régime disciplinaire interne. Ces arrangements offrent également une bonne base aux interventions ultérieures. Cependant, il est absolument nécessaire que ces accords et les principes et les promesses qui s'y expriment soient transposés sous forme d'instructions et communiqués aux membres du groupe.

43. Parmi d'autres initiatives possibles sur ce plan, on peut citer celles de ma Représentante spéciale pour les enfants dans les conflits armés dans le domaine de la lutte contre le recrutement et l'emploi des enfants par les groupes armés. Comme autre réussite, on peut citer aussi l'Acte d'engagement de l'Appel de Genève, qui a pour objet la fin de l'utilisation des mines antipersonnel par les groupes armés. Trente-huit de ces groupes ont déjà signé et la plupart se sont abstenus d'utiliser des mines, ont collaboré au déminage des zones sous leur autorité et ont détruit leurs propres stocks.

44. Les États Membres eux-mêmes peuvent faire respecter le droit par les groupes armés. Ceux-ci ne trouvent guère dans la loi d'incitations à respecter le droit international humanitaire s'ils ne risquent devant la juridiction pénale interne que d'être poursuivis pour participation à un conflit armé non international, qu'ils aient ou non enfreint les règles de droit applicables. Il y aurait incitation si l'amnistie était accordée à ceux qui ont simplement participé aux hostilités, mais pas à ceux qui ont commis des crimes de guerre ou des violations graves des droits de l'homme, comme l'envisage le Protocole additionnel II aux Conventions de Genève.

45. Le moins que pourraient faire les États Membres serait de soutenir, ou en tout cas de ne pas empêcher les tentatives de prise de contact des organismes humanitaires avec les groupes armés tendant à faire mieux protéger les civils, même quand il s'agit de groupes hors la loi sur le plan national. Des contacts prenant la forme d'activités de formation ou d'accords spéciaux peuvent offrir des entrées, grâce auxquelles on pourra parler de questions plus précises, par exemple l'accès humanitaire, la protection des agents ou les violences sexuelles. Le Conseil de sécurité doit savoir qu'un tel dialogue va dans certains cas dans le sens de la restauration de la confiance entre les parties et qu'il peut, de là et avec le temps, mener à la cessation des hostilités et au retour à la paix et à la sécurité.

46. Mais il y a des cas où ces tentatives de dialogue restent vaines. Il ne faut pourtant pas en écarter tout de suite l'éventualité. Un groupe armé n'est pas monolithique, il a des ouvertures par lesquelles on peut entrer en contact avec lui, par exemple la population locale, et certains de ses membres peuvent être plus disposés que d'autres à communiquer. Quand cela n'aboutit pas, il faut envisager d'autres solutions, par exemple appliquer les mesures exposées au paragraphe 37 ci-dessus, à savoir condamner systématiquement les violations commises par le groupe, exiger que les règles soient respectées et imposer en même temps des mesures ciblées.

47. La première étape dans la recherche de la démarche générale à adopter face aux groupes armés pourrait consister à convoquer une réunion selon la formule Arria pour analyser ce qu'ont appris les organismes des Nations Unies et les organisations non gouvernementales en travaillant avec les groupes armés et arrêter les mesures supplémentaires que le CCS et les États Membres pourraient prendre pour faire mieux respecter le droit.

C. Renforcer la protection des civils et des missions des Nations Unies (maintien de la paix et missions diverses)

48. L'intégration de la fonction de protection dans le mandat des missions de maintien de la paix et des autres missions des Nations Unies marque un très net progrès dans l'effort que fait le CCS pour renforcer la protection sur le terrain. Le rôle protecteur confié aux missions comprend la protection des personnes physiques, en particulier celles qui sont en danger imminent, la création de conditions favorables au retour volontaire dans la sécurité et la dignité des réfugiés et des déplacés, la protection du personnel humanitaire, le soutien des activités d'assistance, la protection de l'enfance et la répression des violences sexuelles.

49. Par sa simple présence, une opération de maintien de la paix favorise en général l'apaisement des conflits résiduels et empêche l'escalade de la violence, notamment celle dont les civils sont l'objet. Le rôle qu'elles jouent ainsi auprès des autorités du pays d'accueil en instaurant un environnement sûr et sans risque est peut-être la contribution la plus importante qu'elles peuvent apporter à la protection des civils. Ces dernières années, elles ont renforcé durablement la sécurité des populations de la Sierra Leone au Libéria en passant par le Burundi. Il reste cependant beaucoup à faire dans les situations où le conflit menace de reprendre, ou reprend effectivement, pour avoir une idée de la panoplie de solutions qui s'offrent aux missions et les moyens dont elles ont au total besoin pour mieux assumer leur fonction de protectrices.

50. Une étude indépendante, commandée par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et le Département des opérations de maintien de la paix, et attendue pour l'été de 2009, analysera en détail l'exécution de ce mandat de protection et présentera des recommandations tendant à l'améliorer. Les conclusions en seront communiquées au Conseil de sécurité le moment venu. En attendant, il y a lieu de souligner plusieurs points.

51. Dans sa résolution 1674 (2006), le Conseil de sécurité a dit qu'il veillait à ce que les mandats donnent des directives précises sur ce que les missions peuvent et doivent faire pour protéger les civils. Des directives claires du Conseil seraient en effet bienvenues et pourraient dans l'idéal s'inspirer d'une évaluation réaliste de ce qu'il est possible de faire effectuer en consultation avec le Secrétariat, les pays qui fournissent des contingents militaires et des unités de police, et les autres parties prenantes. À l'heure actuelle, il n'y a aucun lien entre les mandats, les intentions, les attentes, les interprétations et les capacités réelles d'exécution.

52. Cela signifie que la « responsabilité de protéger les civils » des missions de maintien de la paix reste en grande partie dans l'indétermination, tant sous l'angle militaire que comme responsabilité assumée par l'ensemble du personnel. Chaque mission interprète au mieux son mandat en fonction des circonstances où elle se trouve. Certaines, comme l'Opération hybride UA-ONU au Darfour et la Mission des Nations Unies au Congo ont fait paraître des instructions et des directives valables pour l'ensemble de la mission. Il va sans dire que les chefs de mission et les commandants des forces doivent avoir une certaine latitude dans l'interprétation de leur rôle protecteur à la lumière des réalités auxquelles ils se confrontent. Cependant, cette interprétation devrait s'inscrire dans le cadre plus général d'une politique donnant des orientations claires quant aux solutions à mettre en œuvre – notamment quand ce sont les forces armées du pays d'accueil elles-mêmes qui commettent des violations à l'encontre des civils –, présentant des exemples d'intervention et définissant les capacités nécessaires à leur répétition.

53. La protection des civils n'est pas une fonction uniquement militaire. Toutes les composantes d'une mission, – police, affaires humanitaires, droits de l'homme, protection des enfants, action antimines, problématique hommes-femmes, affaires politiques et civiles, information, état de droit, réforme du secteur de la sécurité – peuvent et doivent en assumer une partie. C'est pour cela que les missions sont de plus en plus nombreuses à mettre au point leurs propres stratégies et plans d'action en matière de protection en consultation avec les représentants spéciaux du Secrétaire général, les commandants des forces, les équipes de pays, les gouvernements d'accueil et les collectivités locales. C'est un progrès bienvenu et toutes les missions devraient être encouragées à arrêter une stratégie globale de cette sorte, à fixer des priorités, à définir les actions à entreprendre et à préciser les rôles et responsabilités.

54. Dans sa résolution 1674 (2006), le Conseil a également souhaité que la priorité soit accordée dans l'accomplissement des mandats à la protection des civils dans les décisions concernant l'utilisation des « capacités et ressources disponibles ». Si l'adoption des stratégies dont on vient de parler permet de dresser la liste des priorités et d'attribuer les ressources plus facilement, elle fait ressortir une autre question importante, celle de savoir si les « capacités et ressources disponibles » suffisent à la tâche et sont mises à la disposition des missions en temps utile. C'est

une considération particulièrement importante dans les situations volatiles, quand la mission doit opérer selon des règles d'engagement musclées.

55. Lorsque l'on définit les mandats, les stratégies et les plans d'action en matière de protection, il faut s'assurer que tous les intervenants sont conscients des contraintes qui limitent la recherche par les opérations de maintien de la paix des ressources, des capacités et des moyens qui leur permettront d'accomplir les tâches qui leur sont confiées. Ce que l'opinion publique et les responsables politiques attendent d'une opération de maintien de la paix doit être proportionné aux ressources dont cette mission dispose et évalué dans le contexte politique, géographique et opérationnel général.

56. Au Darfour par exemple, alors que la population civile se trouvait dans une situation intenable (aggravée encore par de récentes expulsions et, par voie de conséquence, par le retrait partiel des grandes organisations non gouvernementales), l'effectif total de l'Opération hybride UA-ONU se chiffrait à 13 134 hommes au 31 mars 2009, c'est-à-dire à 67 % de l'effectif autorisé. Beaucoup des membres d'une mission sont des techniciens et des logisticiens qui s'occupent de mettre en place et de soutenir la mission; il ne s'agit pas d'armée de terre ni de quelque autre moyen mobile. La police comptait 2 478 hommes, soit 38 % de l'effectif autorisé. L'opération a donc beaucoup de mal à mener des opérations de protection.

57. Il ne suffit pas de disposer simplement du personnel convenable, doté des qualifications nécessaires et présent sur le terrain en nombre suffisant. Il faut absolument aussi disposer de matériel (moyens aériens, dispositifs de vision nocturne, etc.), bien former le personnel (comment assurer une meilleure protection) et avoir la capacité d'utiliser tactiquement le personnel déjà en place.

D. Facilité de l'accès des secours humanitaires

58. L'accessibilité des victimes est le préalable fondamental de l'action humanitaire (voir annexe). Selon le droit international humanitaire, les parties à un conflit doivent protéger les personnes qui se trouvent sous leur autorité et pourvoir à leurs besoins fondamentaux. Quand elles ne veulent ou ne peuvent pas le faire, les organismes humanitaires jouent un rôle supplétif important. Les parties doivent alors consentir à des opérations de secours impartiales, de caractère humanitaire, menées sans considération pour la position des populations, et doivent permettre et faciliter le passage sans retard ni obstacle des marchandises, du matériel et du personnel humanitaires. Dans sa résolution 46/182, l'Assemblée générale a demandé aux États dont les populations avaient besoin d'aide humanitaire de faciliter le travail des organisations intergouvernementales et non gouvernementales qui s'occupent de la leur fournir et qui doivent pour cela avoir accès aux victimes. Le Conseil de sécurité a lui aussi souligné la nécessité pour toutes les parties concernées, y compris les acteurs non étatiques et les États voisins, de collaborer sans réserve avec l'Organisation des Nations Unies pour que les civils soient en période de conflit armé accessibles, sans obstacle, sans retard et sans risque.

59. L'annexe jointe au présent rapport répond aux États membres du Conseil de sécurité qui souhaitent voir mieux analysées et mieux contrôlées les restrictions d'accès et améliorées les réactions qu'elles suscitent. Comme le montre l'annexe, il y a beaucoup d'endroits où l'accès aux victimes est de plus en plus dangereux, souvent difficile voire impossible, ce qui laisse des millions de personnes

vulnérables privées de secours. Les restrictions devraient avoir des conséquences pour ceux qui les imposent et pas seulement pour ceux qui ont à en souffrir. Le Conseil de sécurité a un grand rôle à jouer dans l'instauration d'un climat facilitant l'accès aux personnes dans le besoin. Les conclusions principales donnent plus précisément à penser que le Conseil devrait :

a) Condamner systématiquement les obstacles qui s'opposent à l'action humanitaire et qui violent le droit international humanitaire et en réclamer l'élimination immédiate;

b) Demander que les parties au conflit et les États tiers respectent strictement l'obligation qu'ils ont de permettre et de faciliter le passage fluide et rapide des marchandises, du matériel et du personnel humanitaires, et inviter les États à faire respecter les principes humanitaires;

c) Demander aux parties en conflit de laisser passer en toute sécurité les civils qui fuient les zones de combat;

d) Demander aux parties en conflit de s'entendre sur une suspension temporaire des hostilités et de ménager des jours de répit afin que les agents humanitaires puissent mener les opérations de secours;

e) Demander aux parties en conflit de collaborer avec les organismes humanitaires à la recherche de solutions d'apaisement pour faciliter l'achèvement des secours pendant les hostilités;

f) Demander aux parties en cause de conclure et mettre en application des accords facilitant le déploiement du personnel et des moyens humanitaires. Les négociations seraient d'autant plus faciles que serait adopté un moratoire général sur les visas, les permis de travail et de voyage, ainsi que les droits de douane et les restrictions à l'importation des marchandises et du matériel humanitaire;

g) Donner pour instructions aux missions de contribuer s'il y a lieu, et sur demande, à l'instauration de circonstances favorables à une action humanitaire intervenant sans retard, sans risque et sans obstacle;

h) Imposer des mesures ciblées aux personnes qui empêchent l'achèvement ou la distribution des secours humanitaires;

i) Déferer à la Cour pénale internationale les situations dans lesquelles les secours se heurtent à des obstacles délibérés graves et prolongés.

60. Étant donné la fréquence et la gravité des agressions et autres atteintes dont les agents humanitaires sont l'objet (voir annexe), le Conseil de sécurité est instamment prié :

a) De condamner systématiquement tout acte de violence et toute forme de harcèlement visant délibérément les agents humanitaires et d'exiger qu'ils cessent immédiatement;

b) De demander le strict respect par les parties en conflit du droit international humanitaire, en ce qui concerne notamment la protection du personnel, des installations, des équipements, des services et des véhicules participant à l'action humanitaire;

- c) De demander aux États touchés par un conflit armé de contribuer à l'instauration de circonstances permettant à l'action humanitaire de procéder sans risque, retard ni obstacle;
- d) De demander aux États Membres qui ne l'ont pas fait de ratifier et mettre en application la Convention sur la sécurité du personnel de l'Organisation des Nations Unies et du personnel associé, ainsi que du Protocole facultatif y relatif;
- e) D'imposer des mesures ciblées aux personnes responsables d'agression contre des agents ou des moyens matériels humanitaires;
- f) De déferer à la Cour pénale internationale les affaires d'agression contre les agents humanitaires d'une certaine gravité.

E. Faire rendre des comptes en cas de violation

61. La nécessité de demander des comptes en cas de violation du droit international humanitaire et des droits de l'homme ayant pour auteurs soit des individus soit des parties en conflit fait partie intégrante de la problématique exposée ci-dessus. Dans beaucoup de conflits, c'est la non-obligation de rendre des comptes et, chose pire encore, le fait qu'on ne songe même pas à en réclamer, qui font que les violations se multiplient.

62. Dans sa résolution 1674 (2006), le Conseil de sécurité a réaffirmé qu'il était essentiel de mettre fin à l'impunité si l'on voulait qu'une société en conflit ou sortant d'un conflit puisse faire un sort aux violations passées et empêcher qu'elles ne se répètent. Il a également attiré l'attention sur l'arsenal de mécanismes de justice et de réconciliation, y compris les tribunaux pénaux internes, internationaux et « mixtes », ainsi que les commissions Vérité et réconciliation, en notant que ces mécanismes pouvaient non seulement permettre d'établir la responsabilité des individus dans les crimes graves, mais aussi promouvoir la paix, la vérité, la réconciliation et les droits des victimes. En plus de soutenir d'une manière générale la restauration de l'état de droit, le Conseil devrait demander et soutenir au besoin la réforme du secteur de la sécurité et des mécanismes de justice transitoires, notamment en donnant aux missions (maintien de la paix et missions diverses) les instructions nécessaires.

63. Il est important de rappeler que la résolution 1674 (2006) souligne aussi que les États sont tenus de poursuivre les personnes soupçonnées de génocide, de crime contre l'humanité et de crime de guerre. Le Conseil de sécurité lui-même a donné des exemples qui font date en mettant sur pied les Tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, en 1993 et 1994 respectivement, et en demandant en 2004 la création d'une commission internationale d'enquête sur le Darfour, puis, au vu des conclusions de celle-ci, le renvoi de l'affaire devant la Cour pénale internationale. Les États et les autres parties en conflit doivent suivre s'il y a lieu ces exemples et faire davantage pour répondre à l'obligation qu'ils ont de rechercher les responsabilités et, ce faisant, d'empêcher de nouvelles violations. De plus, si la responsabilisation était acquise au niveau national, cela dispenserait de recourir à des instances internationales comme la Cour pénale internationale et atténuerait certaines des tensions que l'on ressent entre, d'une part, la marche de la justice et, de l'autre, la poursuite de la paix.

64. Pour ce qui est des mesures à prendre au niveau national, le renvoi de 25 membres des forces armées colombiennes en octobre 2008 à raison de fautes liées à ce qui semble être des cas de disparition forcée et les poursuites lancées, cette année aux États-Unis contre des militaires accusés de crimes de guerre en Iraq, illustrent bien le type d'actions à envisager sur le plan interne. Il est impératif de dépasser ces quelques exemples isolés et de prendre des mesures concrètes au niveau interne pour inculquer, en particulier aux combattants, l'idée qu'il y a vraiment des comptes à rendre en temps de guerre.

65. Les États Membres et les parties non étatiques en conflit devraient, selon qu'il convient :

- a) Former les combattants aux règles du droit international humanitaire et aux droits de l'homme, en prévoyant aussi une formation de recyclage;
- b) Faire paraître des manuels, des ordres et des instructions précisant leurs obligations aux commandants d'unité et veiller à ce que des conseillers juridiques soient disponibles pour les renseigner sur la manière dont le droit s'applique;
- c) S'assurer du respect des ordres et des instructions en mettant en place des procédures disciplinaires efficaces, centrées sur le strict respect du principe de la responsabilité hiérarchique du donneur d'ordre.

66. Si cela n'est pas déjà le cas, les États Membres devraient en outre :

- a) Adopter une législation nationale réprimant le génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et les autres violations graves du droit des droits de l'homme;
- b) Rechercher et, sur la base de la compétence universelle, poursuivre les personnes suspectées d'infractions graves au droit international humanitaire ou de violations graves du droit des droits de l'homme, ou les extraditer;
- c) Ratifier sans délai le Statut de la Cour pénale internationale;
- d) Coopérer pleinement avec la Cour pénale internationale et les mécanismes similaires.

67. Pour sa part, le Conseil de sécurité est instamment prié :

- a) D'insister pour que les États Membres coopèrent pleinement avec la Cour pénale internationale et les mécanismes similaires;
- b) De mettre en œuvre une telle coopération, le cas échéant, au moyen de mesures ciblées;
- c) De demander systématiquement des rapports sur les violations et d'envisager de charger des commissions d'enquête d'examiner les situations faisant craindre des violations graves du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme – notamment en vue d'identifier les auteurs de violations et d'engager leur responsabilité au niveau national, de les soumettre à des mesures ciblées ou de déférer la situation à la Cour pénale internationale.

68. Les avancées considérables en matière de responsabilité pénale individuelle ne devraient pas occulter une autre dimension essentielle de la responsabilité, à savoir celle des parties au conflit de respecter le droit international humanitaire et le droit des droits de l'homme, ainsi que l'obligation de réparer le préjudice causé par les

violations de ces droits. Il est important de mettre l'accent sur cette dimension pour un certain nombre de raisons.

69. Premièrement, toutes les violations du droit international humanitaire ne sont pas des crimes de guerre engageant la responsabilité pénale d'individus. De plus, certaines de ces violations constituent des crimes dans un conflit armé international mais pas dans un conflit armé non international, le type de conflit le plus répandu à notre époque; et la responsabilité pénale internationale n'existe que pour une infime partie des violations des droits de l'homme, alors que la responsabilité des États, elle, s'applique à toutes les violations du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme.

70. Deuxièmement, les procédures pénales aboutissent à un verdict de culpabilité ou d'innocence mais ne font pas nécessairement naître une obligation de réparer, contrairement à la responsabilité des États. Tant au cours qu'à la suite d'un conflit, il est fréquent que des civils perdent leurs possessions et leurs biens, y compris leurs moyens de subsistance, et des réparations sont fondamentales pour leur permettre de reconstruire leurs vies. Comme avec toutes les formes de responsabilité, les réparations peuvent jouer un rôle dissuasif important.

71. Le droit des personnes à des réparations à la suite de violations flagrantes du droit international humanitaire et de violations graves du droit des droits de l'homme ainsi que les mesures requises pour y donner effet sont énoncées dans les Principes fondamentaux et directives des Nations Unies sur la question, adoptés par l'Assemblée générale dans sa résolution 60/147. J'exhorte les États Membres à tenir compte de ces Principes fondamentaux et à en promouvoir le respect.

72. Même si ce n'est pas souvent le cas, certains mécanismes de réparation ont été établis aux échelons international et national, notamment la Commission d'indemnisation des Nations Unies, créée par le Conseil de sécurité dans sa résolution 687 (1991), et la Commission des demandes d'indemnisation (Éthiopie/Érythrée), créée en application de l'accord de paix de décembre 2000. Ces commissions permettent à des individus de porter plainte contre des États pour des actes qui violent notamment le droit international humanitaire et le droit des droits de l'homme. Il faut également évoquer les mécanismes de restitution des biens créés en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo et au Timor-Leste et plus récemment la création, en application de la résolution ES-10/17 du Registre de l'Organisation des Nations Unies concernant les dommages causés par la construction du mur dans le territoire palestinien occupé, à la suite de l'avis consultatif rendu par la Cour internationale de Justice le 9 juillet 2004 sur les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*. Le Registre a pour mandat de recevoir les plaintes déposées par toutes les personnes morales ou physiques qui ont subi des dommages matériels à la suite de la construction du mur.

73. Il ne faut pas négliger cette dimension de la responsabilité. Je prie instamment le Conseil de sécurité de demander aux États de créer, ou de prescrire lui-même la création, le cas échéant, de mécanismes habilités à recevoir les plaintes faisant état de violations du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme, et d'appuyer la création de tels mécanismes.

IV. Conclusions et prochaines étapes

74. Les 10 dernières années nous ont laissé entrevoir la possibilité de protéger les civils. Il nous reste encore à prendre les mesures nécessaires pour tirer pleinement parti de ces possibilités et relever les cinq principaux défis énoncés dans le présent rapport.

75. Le rapport fait à cette fin des recommandations tenant compte de la nécessité impérieuse de renforcer le respect des normes et la responsabilité en période de conflit – c'est-à-dire le respect par toutes les parties au conflit du droit applicable ainsi que des prescriptions et décisions du Conseil de sécurité et l'engagement de la responsabilité des individus et des parties qui ne les respectent pas.

76. Fort heureusement, le Conseil de sécurité a les outils requis pour donner suite à ces recommandations. En pratique, ceci implique que le Conseil :

a) Applique systématiquement l'Aide-mémoire sur la protection des civils lors de ses délibérations, en vue de recenser les questions pertinentes et les mesures à prendre;

b) Organise des réunions régulières du Groupe d'experts avant de créer des opérations de maintien de la paix ou de renouveler le mandat de telles opérations, s'agissant des situations qui ont des répercussions négatives sur les civils, afin que les mesures qui peuvent être prises pour protéger les civils soient examinées puis reflétées dans ses décisions;

c) Condamne systématiquement les violations du droit par toutes les parties au conflit, sans exception, et exige qu'elles le respectent;

d) Veille à ce que le non-respect du droit ait des conséquences, et notamment :

i) Impose – et fasse appliquer intégralement – des mesures ciblées contre les individus et les parties qui ne tiennent pas compte de ses résolutions ou qui les bravent;

ii) Charge des commissions d'enquête d'examiner les situations faisant craindre des violations graves du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme, notamment en vue d'identifier les auteurs de violations et d'engager leur responsabilité au niveau national ou de déférer la situation à la Cour pénale internationale;

e) Ordonne le déploiement en temps voulu, dans les situations le justifiant, de missions de maintien de la paix ou d'effectifs temporaires supplémentaires dotés de mandats de protection musclés et des directives appropriées pour leur exécution ainsi que des moyens humains, logistiques et tactiques nécessaires à la protection des civils sur le terrain.

77. J'ai demandé au Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires de consulter les membres du Conseil de sécurité sur la façon de donner suite aux recommandations figurant dans le présent rapport, ainsi qu'aux recommandations supplémentaires que les membres du Conseil ou d'autres États Membres pourront proposer lors du débat public sur la protection des civils qui aura lieu en juin 2009. L'issue de ces consultations sera présentée au débat public de novembre 2009.

78. Lors du débat public de novembre, j'engagerai le Conseil de sécurité et les États Membres à saisir l'occasion du dixième anniversaire de la protection des civils pour renouveler leur engagement en faveur de cette protection et surtout à œuvrer avec l'Organisation des Nations Unies et les autres acteurs pertinents, dans le cadre d'une action globale et résolue, pour faire plus systématiquement et uniformément de la protection des civils une réalité pour ceux qui se retrouvent pris dans les conflits d'aujourd'hui ou qui le seront dans ceux de demain.

Annexe

Restrictions à l'accès humanitaire

1. Un accès sûr, ponctuel et sans entrave est indispensable pour la protection des civils et l'aide à apporter à ceux qui sont dans le besoin. Toutefois, dans le monde entier, et notamment dans les pays qui figurent à l'ordre du jour du Conseil de sécurité, la dure réalité est qu'en raison de contraintes diverses, des millions de personnes n'ont pas l'accès nécessaire à une aide qui est essentielle à leur survie et leur bien-être en période de conflit armé.

2. Il est fondamental de comprendre les différents types de contraintes à l'accès humanitaire dans une situation donnée pour pouvoir y réagir. À cette fin, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a entrepris de surveiller et d'analyser ces contraintes de façon plus systématique. Ses conclusions préliminaires constituent le fondement de la présente annexe, qui vise à fournir au Conseil de sécurité des informations sur les principales tendances en matière de restrictions et de suggérer des mesures susceptibles de contribuer à un climat propice à la facilitation de l'accès pour ceux qui sont dans le besoin.

I. Types de restrictions

3. Les restrictions à l'accès humanitaire dans les conflits armés peuvent revêtir différentes formes. Toutes ne sont pas délibérées et ne constituent pas des violations du droit international humanitaire. Certaines découlent des conditions matérielles, comme un terrain difficile, un climat ardu ou des infrastructures inadéquates, et posent principalement des problèmes d'ordre logistique.

4. D'autres restrictions découlent de politiques gouvernementales ou de pratiques des protagonistes locaux qui entravent les opérations humanitaires. D'autres encore sont liées à l'intensité des combats ou à la fréquence des violences visant le personnel et le matériel humanitaires.

5. Dans la plupart des conflits, c'est un ensemble de restrictions qui empêche l'acheminement de l'aide aux populations civiles dans le besoin. Les conséquences pour les opérations humanitaires sont une réduction de l'efficacité des activités et une augmentation des coûts. Les conséquences pour les populations touchées par les conflits sont le prolongement de leurs souffrances et un risque accru de déplacement, de maladies et de malnutrition.

II. Les restrictions les plus graves et les plus répandues

6. Parce qu'elles sont fréquentes et généralisées et qu'elles ont de graves conséquences pour le personnel et les opérations humanitaires et les populations dans le besoin, trois types de restrictions à l'accès sont actuellement les plus préoccupants. Il s'agit des restrictions bureaucratiques imposées par les gouvernements et autres autorités, l'intensité des hostilités et les attaques contre le personnel et les articles humanitaires.

A. Restrictions bureaucratiques

7. Les restrictions bureaucratiques imposées à certaines étapes d'une opération humanitaire, voire à toutes, peuvent être onéreuses et faire perdre du temps et elles occasionnent souvent des retards importants dans la fourniture de l'aide. Si, en vertu du droit international humanitaire, les activités humanitaires sont subordonnées au consentement de l'État touché, les restrictions ne doivent pas pour autant constituer pour ces opérations un fardeau abusif leur interdisant l'accès en temps voulu à la population touchée au préjudice de celle-ci.

1. Restrictions à l'entrée dans le pays

8. Il est fréquent que des restrictions bureaucratiques entravent l'entrée des organismes, du personnel et des ressources humanitaires dans le pays où l'opération doit avoir lieu. Elles imposent des procédures longues et complexes par exemple, pour négocier des accords techniques avec les pays hôtes, peuvent déterminer quelles sont les organisations qui peuvent opérer et dans quel secteur, et compliquer la délivrance de visas et de permis au personnel, ainsi que l'importation des secours humanitaires. Il existe de nombreux exemples, dont trois, récents, sont décrits ci-dessous.

9. À Sri Lanka, pour que le personnel humanitaire puisse entrer dans le pays, il faut trois autorisations distinctes des ministères techniques compétents et des Ministères de la défense et des affaires étrangères. Il en résulte des délais dans le déploiement du personnel et en gaspillage d'heures de travail consacrées au traitement des documents nécessaires.

10. Au Soudan, du fait de lacunes dans la mise en œuvre des communiqués communs de 2004 et de 2007 entre le Gouvernement et l'Organisation des Nations Unies, qui visaient à rationaliser les procédures administratives touchant les opérations humanitaires, il faut plusieurs mois pour lancer un nouveau projet humanitaire, notamment pour recruter le personnel national et finaliser les accords techniques. Il a fallu par exemple à des organisations non gouvernementales jusqu'à 27 semaines pour déployer du personnel international.

11. En outre, en mars 2009, le Gouvernement soudanais a pris la décision sans précédent de suspendre les activités de 16 organisations non gouvernementales internationales et nationales. Cette mesure va à l'encontre des communiqués communs et mine les efforts considérables qui ont été consentis en vue de leur mise en œuvre. Ces expulsions ont eu des conséquences humanitaires directes, notamment un risque accru de maladies d'origine hydrique pour plus de 900 000 personnes et une réduction considérable de la surveillance épidémiologique et de la capacité de réagir en cas d'épidémie de maladie contagieuse au Darfour. Elles compromettent aussi gravement la capacité logistique de l'action humanitaire, ce qui fait que certains produits essentiels, comme les matériaux nécessaires pour construire des abris, sont difficiles à se procurer. On s'est efforcé, dans le cadre des négociations récentes et par des mesures visant à pallier l'insuffisance de capacité logistique, à réduire au minimum les conséquences des expulsions. Mais il aurait mieux valu éviter de prendre une telle décision. Le Gouvernement soudanais a maintenant accepté de nouvelles procédures et structures de coordination pour faciliter les activités humanitaires dans le pays. Il faut suivre de près et renforcer l'application de ces dispositions dans les mois à venir afin de permettre aux agents humanitaires de

satisfaire rapidement et de manière adéquate les besoins de la population touchée du Darfour.

12. À la suite des hostilités d'août 2008, les parties concernées ont adopté des politiques réglementant l'accès à l'Ossétie du Sud contradictoires. La loi géorgienne sur les territoires occupés interdit toutes les activités humanitaires hormis celles accréditées par la Géorgie et menées depuis l'intérieur du pays. Mais l'Ossétie du Sud et le Gouvernement russe insistent pour que les acteurs humanitaires entrent dans le pays par la Fédération de Russie, avec l'autorisation de la partie ossète du Sud. Bien que le CICR ait repris ses activités en Ossétie du Sud, les organismes humanitaires des Nations Unies n'ont pas encore obtenu de réponse à leur tentative d'établir un dialogue avec les dirigeants de l'Ossétie du Sud. Par conséquent, alors que le Gouvernement russe a lancé de vastes opérations humanitaires à la suite des hostilités d'août 2008, les organismes des Nations Unies n'ont toujours pas pu déterminer l'ampleur des besoins humanitaires dans la région ou y répondre.

2. Restrictions imposées aux opérations

13. Il est fréquent qu'une fois sur place les acteurs humanitaires doivent accomplir diverses formalités administratives supplémentaires. Dans certains contextes, une omission, aussi minime soit-elle, peut avoir de graves répercussions pour les organisations humanitaires et les bénéficiaires de l'aide et entraîner notamment la cessation des opérations. Les restrictions visent souvent à réglementer l'accès à des régions précises, la quantité et le type des fournitures de secours autorisées, et les modalités du transport.

14. Les parties au conflit ont le droit d'empêcher le détournement au profit de leurs adversaires de biens pouvant être utilisés à des fins militaires et il est fréquent qu'elles prennent des mesures pour empêcher les distributions d'articles susceptibles d'un double usage. Ces mesures doivent être adaptées de manière à ne pas empêcher l'aide humanitaire de parvenir aux populations sinistrées. On peut réduire le risque d'utilisation abusive des articles humanitaires en permettant aux organismes humanitaires de gérer et de surveiller la fourniture de l'aide humanitaire.

15. Par exemple, avant même l'intensification des hostilités à Sri Lanka, les restrictions imposées au mouvement des articles humanitaires dans les secteurs contrôlés par les Tigres de libération de l'Eelam tamoul (LTTE) ont entravé la fourniture de l'aide humanitaire à ceux qui en avaient besoin. Des biens essentiels tels que les matériaux de construction ont été interdits. Les pénuries qui en ont résulté ont empêché les agents de satisfaire les besoins de la population touchée, sur le plan des abris et de l'assainissement, tandis que les demandes de médicaments et de contingentement du carburant au profit des organisations humanitaires sont souvent restées sans réponse, n'ont été satisfaites qu'en partie, ou ont été retardées ou rejetées. De ce fait, les hôpitaux étaient constamment à court de médicaments essentiels et n'avaient pas suffisamment de carburant pour faire fonctionner les groupes électrogènes, les réfrigérateurs et les services d'ambulance.

16. Les restrictions sont souvent appliquées de manière aléatoire, ce qui crée une imprévisibilité dans l'exécution des activités et entrave l'acheminement de l'aide humanitaire. L'importation de fournitures humanitaires à Gaza par exemple demeure assujettie à des critères et des procédures peu claires et incohérentes. Outre les restrictions frappant certains matériaux de secours, le transfert d'espèces pour des activités humanitaires est soumis à des limitations et l'autorisation d'entrer à Gaza

pour le personnel humanitaire est souvent refusée ou retardée. L'effet cumulatif de ces restrictions et leur caractère imprévisible alourdissent souvent les souffrances de la population civile de Gaza. Depuis la fin des hostilités en janvier 2009, le Gouvernement israélien a continué de refuser l'entrée de matériaux de construction indispensables à la réparation ou la reconstruction d'infrastructures publiques essentielles, notamment la distribution d'eau, l'assainissement et les résidences des particuliers. Plus de 50 000 personnes sont toujours sans abri, dont certaines vivent sous des tentes, et l'eau, l'électricité et l'assainissement restent insuffisants.

17. En outre, si les obstacles administratifs résultent souvent de directives prises au niveau central, il est fréquent que l'accumulation des exigences ponctuelles et évolutives imposées par les responsables locaux conditionne les aspects fondamentaux des opérations humanitaires et aille à l'encontre des politiques du gouvernement central. En Éthiopie, par exemple, bien que le Gouvernement ait commencé à autoriser les activités humanitaires dans l'Ogaden, et notamment la distribution d'une aide alimentaire par des acteurs locaux, l'accès aux organisations humanitaires est limité par les exigences des commandants militaires locaux, qui souvent ne reconnaissent pas ces autorisations.

18. En Somalie, les autorités locales ont exigé l'enregistrement des organisations humanitaires et le versement de droits dans chaque localité où elles veulent intervenir, alors que des groupes armés locaux ont sommé, en les menaçant, les organisations humanitaires de ne pas se plier à ces exigences. Au Darfour, la prolifération constante des restrictions ponctuelles supplémentaires imposées par les autorités centrales et les collectivités locales aggrave la complexité des obstacles aux activités d'assistance humanitaire. Par exemple, il faut une autorisation pour transporter des biens de Khartoum aux capitales des États, où des restrictions supplémentaires sont imposées en ce qui concerne les modalités de l'acheminement de ces biens jusqu'aux zones où ont lieu les activités humanitaires. Le personnel humanitaire passe une bonne partie de son temps à essayer de satisfaire des exigences multiples et souvent incohérentes. Il est même arrivé que les longs retards qui interviennent à chaque échelon hiérarchique aient entraîné une détérioration des aliments et des médicaments.

3. Obstacles aux mouvements du personnel et des articles humanitaires

19. Il est fréquent que les postes de contrôle et les barrages routiers établis par l'État ou les acteurs non étatiques entravent la circulation du personnel et des secours humanitaires. Au sud et au centre de la Somalie, par exemple, des centaines de postes de contrôle, des fouilles fréquentes des véhicules et du personnel ainsi que l'extorsion pratiquée par de nombreux groupes armés aux postes de contrôle entraînent des retards fréquents et le détournement de l'aide. Les déplacements par la route qui devraient prendre quelques heures peuvent durer des jours. En février 2009, les comités de sécurité de Mogadishu et de Banadir, constitués par les parties à l'Accord de Djibouti ont donné aux groupes armés 48 heures pour démanteler les barrages routiers dans la région, ce qui a fourni à certains un répit, quoique limité, par rapport au harcèlement et au chantage.

20. Dans les territoires palestiniens occupés, les obstacles à la circulation du personnel et des secours humanitaires sont nombreux. En Cisjordanie, l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) a enregistré 918 incidents d'entrave à la circulation du

personnel et des secours, soit une augmentation de 210 % par rapport à 2007, ce qui a entraîné une perte de 16 500 heures de travail.

21. À Gaza, les restrictions aux points de passage qui ont été imposées en juin 2007 et demeurent en vigueur aujourd'hui continuent d'entraver les activités humanitaires et les opérations initiales de relèvement. Par exemple, le Gouvernement israélien, en exigeant que les articles humanitaires entrent par le point de passage militaire de Kerem Shalom et non par le principal point de passage commercial de Karni, équipé pour recevoir de plus grandes quantités de marchandises, accroît sensiblement la durée du transport et les frais y afférents. En outre, les marchandises doivent être déchargées, contrôlées et rechargées de l'autre côté de la frontière – une exigence qui, selon le Programme alimentaire mondial (PAM) et l'UNRWA, alourdit de 1,5 à 2 millions de dollars par an le coût du programme. Le manque de pièces de rechange pour l'équipement médical dans les hôpitaux et les dispensaires a une grave incidence sur la santé de la population de Gaza, déjà affaiblie par une alimentation inadéquate et un accès restreint aux traitements médicaux spécialisés à l'étranger.

B. Intensité des hostilités

22. Dans des contextes comme l'Afghanistan, la Colombie, l'Iraq, le Pakistan, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, la Somalie, le Soudan, le Sri Lanka, le Tchad et les territoires palestiniens occupés, il est fréquent que l'intensité des hostilités interdise l'accès aux populations affectées et interrompe les activités d'assistance en cours. Ce problème est souvent d'autant plus grave que les parties au conflit n'ont pas pris de dispositions pour permettre aux organisations humanitaires d'acheminer l'aide.

23. En Afghanistan, les hostilités qui font rage dans le sud et le sud-est du pays limitent sérieusement les déplacements des populations civiles et des organisations humanitaires, ce qui affecte l'accès à l'aide dans ces régions. En République démocratique du Congo, l'accès est le plus souvent influencé par le déclenchement de combats intenses lorsque les négociations de paix étaient dans l'impasse. La reprise des hostilités entre les forces gouvernementales et l'Armée de résistance du Seigneur vers la fin 2008 a empêché le personnel humanitaire de parvenir jusqu'aux personnes affectées par les combats se déroulant au Nord-Kivu, au Haut-Uélé et en Ituri. En octobre et novembre 2008, des combats intenses ont obligé les organisations humanitaires à évacuer temporairement Goma et plusieurs autres pôles de l'action humanitaire. Plus de 14 000 personnes qui s'étaient réfugiées dans la ville de Doruma pour fuir les violences de l'Armée de résistance du Seigneur ont été privées d'aide humanitaire pendant près de deux mois. La fréquence des déplacements de populations et l'accès limité ont empêché une évaluation approfondie des besoins dans l'est du pays, et on estime que jusqu'à 100 000 personnes n'ont toujours pas accès à l'aide humanitaire.

24. À Sri Lanka, après que les organismes humanitaires eurent quitté le Vanni en septembre 2008, une aide humanitaire a pu être acheminée en quantité limitée, par voie terrestre ou par mer, jusqu'à la zone du conflit. Mais ces secours étaient loin de correspondre aux besoins, s'agissant notamment des fournitures médicales critiques nécessaires pour traiter et évacuer les civils blessés, ce qui signifie que des blessures

qui auraient pu être soignées ont fréquemment été la cause de décès et d'amputations.

25. Actuellement, au nord-ouest du Pakistan, la présence plus marquée des parties au conflit, étatiques et non étatiques, et l'intensification des hostilités font qu'il est très difficile d'atteindre la population civile affectée. Le Coordonnateur des secours d'urgence de l'ONU a dépêché un conseiller pour les affaires humanitaires de haut rang pour faciliter le dialogue de manière à obtenir les garanties de sécurité nécessaires et à mettre en place les modalités opérationnelles voulues pour que les organismes humanitaires puissent répondre aux besoins humanitaires croissants.

26. Peu d'organismes humanitaires et une fraction seulement de l'aide requise ont été autorisés à entrer à Gaza durant les trois semaines d'hostilités qui ont commencé à la fin du mois de décembre 2008. Des suspensions unilatérales des hostilités ont été observées mais leur durée n'était pas suffisante pour permettre l'accès dans de bonnes conditions de sécurité aux services médicaux et la distribution d'aide en quantité suffisante à la population affectée, ni pour faire face aux problèmes de santé publique résultant de la destruction des infrastructures civiles, en particulier du système de distribution d'eau et d'assainissement. Une enquête effectuée par une organisation non gouvernementale à la fin du mois de janvier 2009 au sein de la population touchée par le conflit a révélé que 89 % des personnes interrogées n'avaient reçu aucune assistance depuis le début des hostilités.

27. Des accrochages périodiques interrompent également la fourniture de l'aide dans des pays comme la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, le Soudan, la Somalie et le Tchad. C'est ainsi qu'en janvier 2008 des attaques dans une zone résidentielle de Mogadiscio ont entraîné la suspension pendant 20 jours d'un programme d'aide alimentaire d'urgence au bénéfice de 5 000 personnes extrêmement vulnérables. En République centrafricaine, une attaque menée par des rebelles à Batangafo en février 2009 a entraîné la suspension temporaire d'un programme d'aide alimentaire d'urgence à l'école, affectant 22 000 bénéficiaires. De telles perturbations sont peut-être temporaires, mais elles sont fréquentes et affectent des milliers de personnes vulnérables dont le bien-être dépend d'un accès à l'aide régulier et fiable.

28. Les problèmes d'accès ne sont pas seulement le résultat de l'impossibilité pour les acteurs humanitaires de parvenir jusqu'aux populations affectées. Souvent, ce sont ces populations qui ont du mal à parvenir dans de bonnes conditions de sécurité jusqu'au lieu où l'assistance est fournie. Durant les hostilités à Gaza mentionnées ci-dessus, des civils qui voulaient chercher refuge en Égypte ou en Israël pour échapper aux bombardements aériens intenses et aux violents combats sur le terrain n'ont pu le faire parce que les autorités compétentes avaient fermé les points de passage de la frontière. On estime qu'un quart de la population de 1,5 million d'habitants a été déplacé durant les combats, et nombre des intéressés ont été obligés de passer d'un endroit à un autre pour essayer de trouver la sécurité. À Sri Lanka, suite à l'intensification des hostilités dans le Vanni en 2008, les LTTE ont empêché par la force des civils de sortir de la zone du conflit pour trouver la sécurité et de l'aide.

C. Violences perpétrées contre le personnel humanitaire et vols

29. L'un des obstacles les plus importants à l'accès tient à l'augmentation frappante, ces dernières années, des attaques contre le personnel et les biens des organismes humanitaires. Les violences perpétrées contre les travailleurs humanitaires limitent considérablement la mobilité de ceux-ci sur le terrain, aboutit fréquemment à la suspension, voire à la cessation, des activités d'assistance, et mettent en péril le bien-être de centaines de milliers de personnes.

30. Ces violences peuvent avoir un caractère crapuleux ou être perpétrées par des acteurs étatiques ou non étatiques à des fins politiques. S'il est souvent difficile de distinguer entre ces différents mobiles, il est important de le faire pour déterminer ce qu'il faut faire pour atténuer les risques.

1. Tendances mondiales

31. Une analyse statistique sur l'insécurité des travailleurs humanitaires publiée récemment par l'Overseas Development Institute montre que les attaques perpétrées contre le personnel, les installations et les biens humanitaires ont augmenté de manière appréciable ces dernières années. Cette augmentation générale depuis 1997 est marquée par un accroissement brutal du nombre des incidents depuis 2006, l'année 2008 étant celle où le plus grand nombre de travailleurs humanitaires ont été touchés par la violence en 12 ans. Les enlèvements de travailleurs humanitaires ont à eux seuls augmenté de 350 % au cours des trois dernières années.

32. Le nombre total des travailleurs humanitaires a certes augmenté depuis une décennie, mais moins que le nombre des incidents visant ce personnel et les biens humanitaires. Environ 75 % des agressions perpétrées contre des travailleurs humanitaires au cours des trois années se sont produites en Afghanistan, en Iraq, au Pakistan, en Somalie, au Soudan, à Sri Lanka, et au Tchad. Plus de 60 % des agressions perpétrées depuis 2006 ont été commises dans trois de ces pays, l'Afghanistan, la Somalie et le Soudan.

33. Le personnel national, en particulier les vacataires locaux des organismes des Nations Unies et le personnel des organisations non gouvernementales, continue à être le plus exposé, bien que le nombre des agressions perpétrées contre le personnel international ait nettement augmenté ces trois dernières années. Le CICR est la seule organisation humanitaire contre le personnel de laquelle le nombre des agressions a diminué. L'étude attribue cela, en partie, au système de gestion de la sécurité mis en œuvre par cette organisation qui, cela est important, met l'accent sur le dialogue avec les sources potentielles de menaces.

2. Violences contre le personnel humanitaire

34. Des agents humanitaires ont été tués, enlevés ou soumis à d'autres formes de violences dans des pays comme l'Afghanistan l'Iraq, le Pakistan, les Philippines, la République démocratique du Congo, la Somalie, le Soudan, le Sri Lanka et le Tchad.

35. En République démocratique du Congo, plus de 20 agressions ont été perpétrées contre des travailleurs humanitaires durant les deux premiers mois de 2009, contre 14 durant la même période en 2008. Au Darfour, les agressions et autres infractions visant les travailleurs humanitaires ont constamment augmenté depuis que les activités internationales d'assistance se sont intensifiées il y a quatre

ans. Trois travailleurs humanitaires ont été tués, 18 agressés et 15 enlevés durant les seuls quatre premiers mois de 2009.

36. En Somalie, depuis novembre 2007, des agents humanitaires ont été victimes de plus de 200 incidents violents, au cours desquels 37 ont trouvé la mort. Seize travailleurs humanitaires enlevés demeurent captifs. Un attentat à la bombe contre le complexe des Nations Unies à Hargeisa, qui a causé la mort de deux fonctionnaires et en a blessé plusieurs autres, a entraîné la suspension d'un tiers des activités des Nations Unies au Somaliland.

37. En Afghanistan, il y a eu 7 enlèvements d'agents de l'ONU et 12 attaques armées contre des installations de l'ONU en 2008. De plus, 31 agents d'organisations humanitaires ont été tués en 2009, soit le plus grand nombre de décès depuis 2002 et deux fois plus qu'en 2007. En outre, il y a eu 170 incidents violents contre le personnel des organisations non gouvernementales, dont 78 enlèvements, et 27 agents ont été grièvement blessés, soit une augmentation de 20 % par rapport à 2007. Au cours du premier trimestre de 2009, le nombre d'incidents affectant directement les organisations non gouvernementales a augmenté de 25 % par rapport à la même période en 2008, les enlèvements et attaques perpétrés par des groupes armés d'armes légères constituant la plus grande menace.

38. La gravité et la fréquence de ces violences peuvent entraîner la suspension et la cessation des activités d'assistance et elles privent donc fréquemment des populations extrêmement vulnérables d'une assistance vitale. En Somalie, par exemple, le meurtre de trois de ces agents en janvier 2008 a obligé une organisation non gouvernementale à mettre fin à ses services de santé, soit 70 interventions chirurgicales et 200 consultations d'urgence par mois.

39. En Iraq, parce que les groupes armés irakiens n'acceptent pas le personnel humanitaire des Nations Unies et des organisations non gouvernementales et en raison des risques importants qui pèsent sur ce personnel, beaucoup de programmes humanitaires sont gérés à distance. L'expérience montre toutefois que la gestion à distance n'est généralement performante qu'à court terme car, au fil du temps, la qualité et l'efficacité des programmes diminuent et d'autres options, plus durables, doivent être mises en place. En Iraq, l'accès limité a eu des conséquences humanitaires importantes. En septembre 2008, quelque 38 % des 1,6 million de personnes déplacées à l'intérieur du pays n'ont reçu aucune aide humanitaire durant leurs déplacements.

3. Vols de ressources humanitaires

40. Il est fréquent que des parties aux conflits et des bandes de malfaiteurs fassent main basse sur les ressources des acteurs humanitaires, en particulier lorsque les chaînes de commandement sont fragiles et que l'ordre public n'est plus assuré.

41. Les vols de matériel et fournitures humanitaires, en particulier de véhicules, constituent une menace croissante pour l'action humanitaire dans le cadre de plusieurs conflits. En Afghanistan, plus de 40 convois d'aide humanitaire et 47 installations humanitaires ont été attaqués, pris en embuscade ou pillés en 2008. Au Darfour, le nombre de véhicules humanitaires détournés ou volés a doublé entre 2007 et 2008, tout comme celui des attaques armées contre des installations

humanitaires. Cette tendance s'est poursuivie en 2009, et on comptait mi-avril 41 véhicules volés et 54 attaques armées.

42. Les travailleurs et fournitures humanitaires sont particulièrement exposés sur les routes. Au Darfour, par exemple, en raison de l'insécurité qui règne sur les routes, depuis plusieurs années de nombreuses régions ne sont accessibles que par voie aérienne. Il ne faut que deux heures pour se rendre de Nyala à Kass au sud du Darfour par la route mais, en raison du banditisme, la plupart des organismes doivent utiliser la voie aérienne, ce qui augmente le coût de l'assistance qu'ils fournissent à plus de 200 000 personnes à Kass et dans les régions voisines. Les difficultés qu'ont les Services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies à fonctionner, dues notamment à l'absence de financement prévisible, aggravent encore la situation.

43. Dans la province du Nord-Kivu de la République démocratique du Congo, 124 incidents violents dirigés contre des organismes humanitaires ont été signalés en 2008 et la tendance s'est accrue en 2009. Ces incidents sont principalement motivés par l'appât du gain et tiennent essentiellement à ce que les ex-combattants n'ont pas tous été démobilisés, les groupes armés sont fragmentés et prolifèrent et les salaires des membres des forces armées nationales ne sont pas payés.

44. Au Tchad, des bandes de malfaiteurs profitent de ce que l'ordre public n'est plus assuré dans l'est du pays pour piller les ressources humanitaires. Ceci entraîne fréquemment la suspension temporaire des activités humanitaires dans la zone frontalière, affectant quelque 180 000 personnes déplacées et 250 000 réfugiés ainsi que la population locale. Le retrait des forces de sécurité tchadiennes de Dogdor a été suivi, en septembre 2008 et en février-mars 2009, d'une série de vols au détriment d'organisations non gouvernementales. De ce fait, 28 000 personnes déplacées ont été privées d'eau, d'assainissement et de services de santé.

4. Mobiles

45. Les violences contre le personnel humanitaire et les vols de ressources humanitaires peuvent avoir des mobiles économiques ou politiques. Il est essentiel, pour réagir de manière appropriée, de connaître ces mobiles ainsi que l'allégeance des auteurs de ces actes.

46. Les violences contre le personnel humanitaire peuvent être commises par des parties au conflit dans la poursuite de leurs objectifs politiques. Par exemple, elles peuvent viser à priver une population civile de ses moyens de subsistance afin de démoraliser l'ennemi. Elles peuvent aussi constituer une réaction à ce qui est perçu comme un lien entre les organisations humanitaires et des acteurs politiques nationaux et internationaux qui sont ou sont perçus comme associés à l'ennemi. L'étude du Overseas Development Institute susmentionnée a relevé une augmentation des attaques à motivation politique déclarée : elles représentaient 49 % des incidents en 2008 contre 29 % en 2003. Ceci est confirmé par une organisation non gouvernementale qui, analysant l'insécurité des travailleurs humanitaires en Afghanistan, a constaté que 65 % des incidents violents survenus en 2008 ont été attribués à des groupes armés non étatiques alors qu'en 2007, 61 % de ces incidents étaient attribués à des criminels de droit commun.

47. Dans un certain nombre de situations, les risques pesant sur les agents humanitaires sont aggravés par l'attitude négative, voire ouvertement hostile, des

responsables gouvernementaux et d'autres personnalités à l'égard des organisations humanitaires, qui est souvent rapportée dans les médias nationaux. En Somalie, à Sri Lanka et au Soudan, ceci a contribué à l'atmosphère générale de menace et a compliqué la négociation de l'accès. Dans certains cas, de hauts responsables gouvernementaux ont publiquement condamné les organismes humanitaires en leur reprochant leur comportement, notamment en les accusant de soutenir activement une partie au conflit.

48. Les vols de ressources ont souvent des mobiles économiques et tendent à être facilités par les carences dans les chaînes de commandement et alimentés par la fragmentation et la prolifération des groupes armés à la suite des accords de cessez-le-feu ou de paix, et par le fait que la réinsertion et la réadaptation des ex-combattants sont incomplètes ou retardées. Ces menaces peuvent être atténuées en menant une action accrue pour régler ces problèmes précis et d'autres situations susceptibles de créer des vides sécuritaires et d'entraîner une augmentation de la criminalité.

49. Dans certaines situations, des parties au conflit et des groupes de malfaiteurs peuvent collaborer et mener des attaques dont les mobiles sont ainsi à la fois politiques et crapuleux contre des organismes humanitaires. Cette tendance est particulièrement marquée en Afghanistan et en Somalie. Dans le cas de la Somalie, par exemple, des malfaiteurs ont vendu des personnes qu'ils avaient enlevées à des acteurs politiques.

III. Faire face aux difficultés d'accès

50. Les organisations humanitaires sont confrontées à d'importants dilemmes opérationnels et politiques s'agissant de surmonter les difficultés d'accès et de faire en sorte que les mesures adoptées pour parvenir jusqu'aux populations dont les besoins sont urgents ne compromettent pas la durabilité de l'accès sur le long terme. Si les difficultés rencontrées sont propres à chaque contexte, il est des exemples de bonnes pratiques dont on peut s'inspirer.

51. Des mesures de base, comme reconstruire routes et ponts, prépositionner les stocks et veiller à ce que des services aériens abordables soient disponibles, peuvent contribuer à un accès plus constant. La gestion commune de ressources vitales par les organismes humanitaires peut contribuer à mettre ces ressources à l'abri du vol et à permettre leur déploiement en temps voulu. Le cas échéant, et lorsque cela est possible et qu'il n'y a pas d'autres solutions acceptables, des dispositifs de maintien de la paix peuvent être en mesure de fournir une capacité logistique de réserve permettant d'atteindre des régions autrement inaccessibles ou de prépositionner des fournitures de secours à brève échéance. Les bases opérationnelles avancées des missions de maintien de la paix peuvent permettre aux acteurs humanitaires d'établir une présence initiale dans des régions où il n'y a pas encore d'opération humanitaire.

52. La simplification de la réglementation administrative en vue d'accélérer la fourniture de l'aide était la raison d'être des communiqués conjoints de 2004 et de 2007 entre le Gouvernement du Soudan et l'Organisation des Nations Unies. Ces communiqués conjoints ont établi et renforcé un moratoire sur toutes les restrictions affectant les opérations humanitaires au Darfour et institué des procédures « accélérées » d'immigration et de dédouanement. Si cet accord a initialement

accéléral les formalités administratives et le déploiement du personnel et des ressources humanitaires, comme on l'a noté ci-dessus, des carences dans son application sont apparues au fil du temps.

53. Les États devraient envisager des mesures propres à faciliter la fourniture de l'aide humanitaire, par exemple en adoptant une législation instituant des procédures accélérées de délivrance des visas et de dédouanement au bénéfice du personnel, des marchandises et du matériel humanitaires, exonérant d'impôts, droits et taxes les activités de secours et simplifiant les formalités que doivent accomplir les organisations humanitaires pour acquérir la personnalité juridique pour opérer légalement dans le pays. Des indications peuvent être fournies à cet égard par les « Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial ».

54. Toujours en ce qui concerne le Soudan, il convient d'évoquer les activités permanentes de plaidoyer menées par des acteurs des Nations Unies, les États membres du Conseil de sécurité et des États influents dans la région à la suite de l'expulsion des organisations non gouvernementales en mars 2008. Cette action a contribué à créer un environnement propice à des négociations sur l'accès, lesquelles ont amené le Gouvernement à prendre des mesures pour que des activités de secours d'urgence puissent être menées et pour qu'un accord de renforcement des mécanismes de coordination et de contrôle aux niveaux de l'État, fédéral et international puissent être conclus.

55. S'agissant de faire face aux menaces contre la sécurité des ressources humanitaires durant leur transport, plusieurs États Membres, en fournissant des escortes navales pour faire échec aux pirates qui continuent de sévir au large des côtes somaliennes, ont facilité l'acheminement de l'aide dans la sécurité. En août 2008, 27 navires transportant plus de 118 tonnes de denrées alimentaires destinées à environ 1,2 million de personnes avaient atteint la Somalie. De telles escortes doivent toutefois être fournies plus régulièrement : en l'absence d'escorte navale tout au long du mois d'août 2008, le PAM n'a pu acheminer que 50 % de l'aide alimentaire prévue pour ce mois-là, ce qui a affecté plus d'un million de personnes.

56. Également en ce qui concerne la sûreté et la sécurité des travailleurs et opérations humanitaires, bien que la Force de l'Union européenne au Tchad (EUFOR) n'ait pas initialement été conçue ni organisée pour exercer des fonctions de police, elle a adapté ses activités de manière à contribuer à la lutte contre la criminalité visant la communauté humanitaire, notamment en organisant des patrouilles, en sécurisant les zones et routes d'approvisionnement clefs et en établissant des périmètres à l'intérieur desquels les acteurs humanitaires peuvent opérer sans escorte. Il est prévu que la MINURCAT, qui a succédé à l'EUFOR en mars 2009, poursuive ces activités, notamment au moyen de son Détachement intégré de sécurité, bien qu'actuellement moins de 50 % des effectifs prévus dans son mandat aient été déployés. Le Conseil de sécurité pourrait accorder davantage d'attention à la possibilité d'utiliser les forces de police dans les zones où se déroulent des opérations humanitaires pour mettre ces opérations à l'abri de la criminalité et pour renforcer la capacité de la police nationale.

57. Dans le cas de la République démocratique du Congo, l'utilisation d'escortes armées de la MONUC, mandatée par les procédures de gestion de la sécurité de l'ONU, a contribué à ouvrir et maintenir l'accès aux populations affectées. Toutefois, avec l'accroissement récent de la participation de la MONUC aux

opérations menées contre les groupes armés, on peut craindre que des organisations humanitaires ne se retrouvent prises dans des attaques menées contre la MONUC, ou aient du mal à négocier un accès avec des groupes armés les percevant désormais comme ayant des objectifs politiques.

58. De fait, dans les environnements particulièrement peu sûrs, si l'utilisation d'escortes armées peut faciliter l'accès dans la sécurité à des populations que l'on ne pourrait atteindre autrement, le fait que de telles escortes sont fournies par des parties au conflit ou des parties activement engagées dans les hostilités risque de porter atteinte à l'image de neutralité et d'indépendance des acteurs humanitaires et de compromettre l'acceptation de ceux-ci par toutes les parties au conflit et les populations locales. Il faut trouver le moyen d'assurer la sécurité d'une manière qui n'entrave pas les opérations humanitaires et ne fasse pas courir davantage de risques aux bénéficiaires de ces opérations.

59. Il est impératif de nouer un dialogue avec toutes les parties au conflit, y compris les groupes armés non étatiques, pour favoriser la compréhension et l'acceptation du caractère impartial et neutre de l'aide humanitaire et des modalités opérationnelles des organisations humanitaires, et pour maintenir l'accès à long terme. De plus, le dialogue ne peut s'articuler qu'autour de la négociation d'arrangements propres au contexte, par exemple des « jours de tranquillité » pour mener des campagnes de vaccination et autres activités de santé publique. En Afghanistan, par exemple, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et l'Organisation mondiale de la Santé ont, en 2007 et 2008, obtenu l'accord des forces militaires afghanes et internationales et des groupes armés d'opposition pour procéder certains jours à des vaccinations contre la polio. Le *modus operandi* de ces activités et d'activités similaires doit être conçu et mis en œuvre selon ce de besoin.

60. De même, des arrangements visant à désamorcer les tensions, dans le cadre desquels des voies de communication sont ouvertes entre acteurs humanitaires et parties au conflit pour coordonner le moment et le lieu où se dérouleront les activités de secours, peuvent contribuer à ce que les opérations militaires ne gênent pas l'acheminement de l'aide humanitaire. La création de « corridors humanitaires » peut également être opportune lorsque toutes les parties au conflit peuvent garantir la sécurité et le respect de ces corridors aussi longtemps qu'ils sont nécessaires pour acheminer l'assistance.

61. Il est regrettable que dans certains cas les acteurs humanitaires aient été activement découragés par l'État affecté d'ouvrir un dialogue avec des groupes non étatiques ou qu'on le leur ait expressément interdit. La nécessité et l'importance d'un tel dialogue doivent être mieux comprises par les États Membres.

IV. Considérations à l'intention du Conseil de sécurité

62. Si, comme indiqué, certaines initiatives doivent être poursuivies par les acteurs humanitaires et les autres parties concernées pour faciliter et améliorer l'accès, le Conseil de sécurité a un rôle important à jouer dans la promotion d'un environnement propice à la facilitation de l'accès humanitaire à ceux qui sont dans le besoin. Plus précisément, comme indiqué ci-dessus, le Conseil devrait :

a) Condamner systématiquement les restrictions à l'accès humanitaire qui violent le droit international humanitaire et demander qu'elles soient immédiatement levées;

b) Demander le strict respect par les parties au conflit et par les États tiers de leurs obligations d'autoriser et de faciliter le passage rapide et sans entrave des fournitures, du matériel et du personnel humanitaires, et encourager les États à promouvoir le respect des principes humanitaires;

c) Demander aux parties au conflit d'autoriser le passage dans de bonnes conditions de sécurité des civils qui fuient les zones de combat;

d) Demander aux parties au conflit d'accepter de suspendre temporairement les hostilités et de respecter des jours de tranquillité pour permettre aux acteurs humanitaires de mener des activités de secours;

e) Demander aux parties au conflit de coopérer avec les organisations humanitaires à la conclusion d'arrangements de désamorçage des tensions pour faciliter l'acheminement de l'assistance durant les hostilités;

f) Demander aux parties concernées de conclure et d'appliquer des accords permettant d'accélérer le déploiement du personnel et des ressources humanitaires. Les négociations pourraient être facilitées par l'établissement d'un moratoire type concernant les conditions d'octroi des visas, des permis de travail et des permis de circuler, ainsi qu'en ce qui concerne les droits de douane et restrictions à l'importation sur les marchandises et matériels humanitaires;

g) Mandater les missions de maintien de la paix et autres missions compétentes des Nations Unies, le cas échéant et sur demande, afin qu'elles contribuent à créer des conditions propices à l'exécution sans entrave, en temps voulu et dans de bonnes conditions de sécurité des activités humanitaires;

h) Appliquer des mesures ciblées contre les individus faisant obstacle à l'accès à l'aide humanitaire ou à la distribution de cette aide;

i) Renvoyer à la Cour pénale internationale les cas graves et prolongés d'entraves délibérées à l'acheminement des secours.

63. En outre, comme indiqué ci-dessus, étant donné la fréquence et la gravité des agressions et autres atteintes perpétrées contre les travailleurs humanitaires, le Conseil de sécurité devrait :

a) Condamner systématiquement tous les actes de violence et autres formes de harcèlement visant délibérément les travailleurs humanitaires et demander leur cessation immédiate;

b) Demander le strict respect par les parties au conflit du droit international humanitaire, y compris l'obligation de respecter et de protéger le personnel chargé des opérations de secours ainsi que les installations, matériels, unités et véhicules servant à l'aide humanitaire;

c) Demander aux États affectés par un conflit armé de contribuer à créer des conditions propices à l'exécution sans entrave, en temps voulu et en sécurité des activités humanitaires;

- d) Demander aux États Membres qui ne l'ont pas encore fait de ratifier et d'appliquer la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé ainsi que son protocole facultatif;
 - e) Prendre des mesures ciblées contre les individus responsables d'attaques contre le personnel et les ressources humanitaires;
 - f) Renvoyer les cas graves d'attaques contre le personnel humanitaire à la Cour pénale internationale.
-