



Conseil de sécurité

Distr. générale
22 mai 2012
Français
Original : anglais

Rapport du Secrétaire général sur la protection des civils dans les conflits armés

I. Introduction

1. Ce neuvième rapport sur la protection des civils en période de conflit armé est présenté comme suite à la demande faite dans la déclaration du Président du Conseil de sécurité en date du 22 novembre 2010 (S/PRST/2010/25).

2. Dans cette déclaration, le Conseil a profondément déploré que les civils continuent d'être les premières victimes des actes de violence dans les situations de conflit armé, notamment du fait de leur ciblage délibéré, d'attaques inconsidérées ou excessives et du recours à la violence sexuelle et sexiste, ainsi que d'autres actes contraires au droit international applicable. Dix-huit mois plus tard, l'état alarmant de la protection des civils a à peine changé. Il reste donc urgent de redoubler d'efforts pour faire respecter les cinq grands impératifs énoncés dans mes rapports de 2009 (S/2009/277) et de 2010 (S/2010/579).

3. Dans le présent rapport, je fais le point des progrès accomplis pour satisfaire à ces grands impératifs, à savoir : 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 opérations de maintien de la paix et autres missions pertinentes des Nations Unies; faciliter l'accès aux secours humanitaires; et faire rendre des comptes en cas de violation. J'y fais le bilan des résultats encourageants et des problèmes, anciens ou nouveaux, qui touchent les civils dans les conflits contemporains et je présente des recommandations pour assurer le respect des grands impératifs précités. Ce rapport complète mes rapports de 2009 et 2010, dont les recommandations restent valables.

II. État de la protection des civils

4. Le sort des civils dans de nombreux conflits d'aujourd'hui continue de mériter l'attention et de justifier une intervention. Malgré certains progrès, la situation sur le terrain reste marquée par les manquements fréquents des parties aux obligations que leur fait le droit international humanitaire de respecter et de protéger les civils, ainsi qu'aux obligations pertinentes du droit des droits de l'homme.



A. Préoccupations actuelles et anciennes

5. Le non-respect du droit se manifeste de maintes façons, y compris par le meurtre délibéré de civils; les attaques contre des biens de caractère civil tels que les écoles et centres de soins de santé; les entraves à la distribution de l'aide humanitaire; la violence sexuelle; les disparitions forcées; la torture et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants; le recrutement et l'utilisation d'enfants; les attaques contre des journalistes et militants des droits de l'homme; et l'incapacité de faire répondre de leurs actes les auteurs ou instigateurs de violations, et de venir en aide aux victimes et de leur apporter justice et réparation. Les déplacements à l'intérieur et au-delà des frontières demeurent un trait marquant des conflits. À la fin de 2010, on comptait quelque 27,5 millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays en raison de conflits et de violences, ainsi que 15,4 millions de réfugiés¹. Même s'il a légèrement diminué en 2011 (26,4 millions), le nombre de personnes déplacées a régulièrement augmenté au cours des 15 années précédentes².

6. La Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA) a dénombré dans ce pays 3 021 pertes civiles en 2011, soit une augmentation de 8 % par rapport à 2010. Sur ces décès, 2 332 seraient imputables à des éléments hostiles au Gouvernement et 410 aux forces progouvernementales, soit 14 % de plus et 4 % de moins, respectivement, qu'en 2010. Les victimes de frappe aérienne ont augmenté en 2011, malgré une diminution du nombre de ces attaques. Plus de 185 000 personnes ont été déplacées à cause du conflit en Afghanistan l'année passée, portant à environ 500 000 le nombre des personnes déplacées à l'intérieur du pays. Ces chiffres englobent les centaines de familles déplacées dans les provinces de Kounar et Nangarhar par les bombardements des zones tribales voisines administrées par le Gouvernement fédéral du Pakistan. Dans ce pays, quelque 200 000 personnes ont été déplacées en raison des opérations de sécurité menées dans la zone de Khyber.

7. En République démocratique du Congo, les groupes armés non étatiques, dont les Forces démocratiques de libération du Rwanda et l'Armée de résistance du Seigneur (LRA), ainsi que des éléments des forces de sécurité nationales, ont continué à s'en prendre aux civils, en particulier dans les Kivus et la province Orientale. Le Gouvernement a adopté une politique de tolérance zéro à l'égard des violations commises par ses propres forces de sécurité, mais les coupables, dont des hauts responsables de l'armée et de la police, restent bien souvent impunis. La reprise des opérations militaires contre les groupes armés non étatiques dans l'est du pays a entraîné des déplacements de population et des représailles contre les civils. Par ailleurs, les attaques de la LRA contre des civils dans les zones reculées du pays ainsi qu'en République centrafricaine et au Soudan continuent d'avoir de graves conséquences sur le plan humanitaire. Plus de 445 000 civils sont actuellement déplacés dans les zones où évolue la LRA. Je me félicite des efforts entrepris par l'ONU et l'Union africaine pour élaborer une stratégie régionale de lutte commune contre la LRA.

¹ Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, *Global Trends 2010* (Genève, 2011).

² « *Global Overview 2011: people internally displaced by conflict and violence* », Observatoire des situations de déplacement interne et Conseil norvégien pour les réfugiés (Genève, 2012).

8. En Somalie, les attaques des Chabab continuent de faire des ravages parmi la population civile à Mogadiscio et ailleurs. De plus, les exécutions sommaires de civils à Beledweyne et Baidoa par des milices alliées au Gouvernement fédéral de transition ont récemment suscité des inquiétudes. Les heurts entre les Chabab et les forces du Gouvernement fédéral de transition et de la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) continuent d'entraîner des déplacements de population dans les régions du sud et du centre du pays. Environ 66 000 personnes étaient déplacées en février 2012, contre 36 000 le mois précédent. L'insécurité, du fait notamment des combats entre les forces du Gouvernement fédéral de transition et de l'AMISOM et les Chabab dans le couloir d'Afgooye, constitue l'une des principales causes de déplacement.

9. Des dizaines de milliers de Soudanais ont fui en Éthiopie et au Soudan du Sud depuis juin 2011 en raison des violents combats entre les forces armées soudanaises et le Mouvement populaire de libération du Soudan-Nord qui ont eu lieu dans les États du Kordofan méridional et du Nil bleu. La reprise des affrontements dans les zones contestées le long de la frontière entre le Soudan et le Soudan du Sud pousse de plus en plus de personnes à se mettre à l'abri. Certaines ont fui dans l'État du Haut-Nil au Soudan du Sud et dans la partie occidentale de l'Éthiopie. L'escalade de la violence intercommunautaire dans l'État du Jonglei (Soudan du Sud) en décembre 2011 et janvier 2012 a fait des morts et des blessés et causé le déplacement de milliers de personnes.

10. À Gaza et dans le sud d'Israël, les civils ont été touchés par les affrontements sporadiques et trois épisodes de combats soutenus entre les forces israéliennes et des groupes armés palestiniens au cours des 18 derniers mois. À Gaza, alors que les frappes aériennes israéliennes visent généralement des cibles militaires, 54 civils palestiniens ont été tués (soit 39 % de toutes les pertes palestiniennes) et 579 autres blessés (88 % de tous les Palestiniens blessés) entre janvier 2011 et fin avril 2012. Les militants palestiniens ont tiré à l'aveugle des roquettes et des obus de mortier sur des sites du sud d'Israël, faisant 3 morts et 28 blessés parmi les civils israéliens. En 2011, 59 civils palestiniens ont été tués et 2 059 blessés à Gaza et en Cisjordanie et 12 civils israéliens ont été tués et 59 blessés dans le sud d'Israël. En Cisjordanie occupée, plus de 260 habitations et 475 autres structures civiles palestiniennes ont été détruites par les autorités israéliennes depuis le début de 2011, causant le déplacement de plus de 1 300 personnes, dont plus de la moitié étaient des enfants.

11. En Syrie, le recours excessif à la force et aux exécutions extrajudiciaires par les militaires et les forces de sécurité auraient tué plus de 9 000 personnes et contraint des milliers d'autres à fuir leur foyer depuis mars 2011. Les civils sont les premières victimes de la violence, avec le blocus de villes telles Homs, Hama, Deraa et Idlib et l'imposition de couvre-feux. Du fait des blocus, les résidents ont été privés d'eau, de nourriture et de fournitures médicales, et les militaires et les forces de sécurité auraient pris pour cibles les systèmes d'approvisionnement en eau. Les blocus font également qu'il est souvent impossible de conduire les blessés dans les hôpitaux. L'emploi d'engins explosifs dans les zones peuplées, comme à Homs et à Idlib, a de profondes incidences sur le plan humanitaire, sans parler des dommages causés aux bâtiments et aux équipements essentiels et du risque permanent que posent les restes explosifs des guerres. De même, je suis gravement préoccupé par les attentats à la bombe attribués à des groupes d'opposition armés à Damas et Idlib, qui ont aussi causé des morts parmi les civils.

12. Les femmes et les enfants continuent d'être soumis à diverses formes de violence. En Afghanistan, la MANUA a signalé une augmentation par rapport à 2010 du nombre de femmes et d'enfants tués lors des violences liées au conflit en 2011, durant le deuxième semestre en particulier. La violence sexuelle (dont le viol) continue de marquer les conflits, touchant les femmes et les filles mais aussi les garçons et les hommes. Elle est restée très répandue en 2011, notamment en Côte d'Ivoire, en République démocratique du Congo, en Libye et, plus récemment, dans le nord du Mali. Les enfants continuent de subir d'autres violations graves : recrutement dans les forces armées, meurtre, mutilation et enlèvement, en particulier. Ils sont aussi victimes des attaques menées contre les écoles ou les hôpitaux.

13. Les attaques et autres entraves visant les soins et le personnel de santé sont particulièrement préoccupantes dans plusieurs conflits, en dépit de la protection spéciale qu'accorde le droit international humanitaire au personnel médical et aux transports, hôpitaux, dispensaires, etc. À titre d'exemple, la Commission internationale chargée d'enquêter en Libye a reçu de nombreuses informations faisant état d'attaques contre des hôpitaux et des ambulances ainsi que de meurtres et de cas d'arrestation et de détention arbitraires dont était victime le personnel médical donnant des soins aux « thowars » (combattants révolutionnaires).

14. La violence en République arabe syrienne et le conflit de 2011 en Libye ont fait ressortir les risques que courent les journalistes et autres professionnels des médias travaillant dans les situations de conflit. Six journalistes ont été tués en Libye en mars et avril, tandis que sept au moins l'ont été en République arabe syrienne depuis novembre 2011³. Les journalistes jouent un rôle essentiel en informant sur la façon dont les civils sont traités et les souffrances qu'ils endurent dans les situations de violence et de conflit et sur les violations du droit humanitaire et du droit international des droits de l'homme. Ils sont parfois tués par les parties au conflit, font l'objet d'enlèvement, d'arrestation ou de détention arbitraire, et sont soumis à des disparitions forcées ou victimes de harcèlements. L'impunité des auteurs de ces violations reste généralisée.

15. Je rappelle au Conseil de sécurité qu'en vertu de sa résolution 1738 (2006) les États et autres parties aux conflits sont tenus de prévenir les attaques contre les journalistes et d'en poursuivre les auteurs. Depuis l'adoption de cette résolution, le Conseil n'a exprimé sa préoccupation devant les attaques visant les journalistes que dans une seule résolution, sur la situation en Afghanistan, et n'a demandé l'application d'aucune mesure pour y répondre. Je me félicite des activités actuellement menées au sein du Conseil des droits de l'homme, à l'instigation du Gouvernement autrichien et de certains titulaires de mandats au titre des procédures spéciales relatives aux droits de l'homme, pour renforcer la protection des journalistes. Le Conseil souhaitera peut-être s'informer de ces initiatives en vue de définir une démarche plus systématique dans ce domaine.

16. La situation en Libye a aussi mis en évidence le sort des travailleurs migrants et de leur famille dans les situations de conflit, avec des rapports faisant état de meurtres, de violences sexuelles, de discriminations et de détentions arbitraires, visant en particulier les personnes originaires de l'Afrique subsaharienne. Malgré les efforts des organismes humanitaires, de nombreux travailleurs migrants ont

³ Chiffres donnés dans ses fiches de pays concernant la Libye et la République arabe syrienne par l'International News Safety Institute, sur son site www.newssafety.org.

rencontré de graves difficultés en quittant la Libye et des milliers d'entre eux n'ont pas trouvé de refuge ou ont séjourné dans des centres de transit surpeuplés n'ayant aucun accès aux services de base. La situation en Libye n'est pas isolée. En mars 2011, des rapports indiquaient qu'en Côte d'Ivoire des travailleurs migrants étaient attaqués par des miliciens et les forces de sécurité et expulsés de certains quartiers d'Abidjan et de l'ouest du pays.

17. Je reste préoccupé par l'utilisation persistante d'aéronefs sans pilote (drones) pour mener des attaques ciblées, y compris dans les situations de conflit armé où il n'apparaît pas toujours clairement que les personnes visées par les drones sont des combattants ou participent directement aux hostilités. Des questions se posent donc quant au respect du principe de distinction entre civils et combattants. Elles se posent également quant au respect du principe de proportionnalité car les attaques de drones auraient fait des centaines de victimes civiles. La responsabilité de tout manquement au droit international est difficile à établir lorsque les attaques de drones sont conduites en dehors de la chaîne de commandement militaire et des mécanismes efficaces et transparents de contrôle civil ou militaire. Ces questions vont se poser avec d'autant plus d'acuité que les États sont de plus en plus nombreux à obtenir la technologie correspondante. J'engage instamment les États Membres à faire montre d'une plus grande transparence en ce qui concerne les conditions d'utilisation des drones et à prendre toutes les précautions voulues pour que les attaques à l'aide de drones soient menées dans le respect du droit international applicable.

B. Action menée par le Conseil de sécurité

18. On a assisté au cours des 18 derniers mois à une importante évolution de l'action menée par le Conseil de sécurité pour renforcer la protection des civils. En mars 2011, le Conseil a réagi de façon résolue à la montée de la violence et à l'emploi d'engins explosifs dans les zones peuplées de Côte d'Ivoire. Dans sa résolution 1975 (2011), il a rappelé qu'il avait autorisé l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI) à utiliser tous les moyens nécessaires pour s'acquitter de la tâche qui lui incombait de protéger les civils, y compris pour empêcher l'utilisation d'armes lourdes contre la population civile.

19. Le contexte était certes très différent mais la réaction du Conseil de sécurité face à la situation en Libye a été tout aussi décisive. Dans sa résolution 1970 (2011), le Conseil a condamné la violence et l'usage de la force contre des civils, exigé le respect du droit international, imposé un embargo complet sur les armes et des sanctions ciblées, et saisi la Cour pénale internationale de la situation – toutes mesures conformes aux recommandations que j'avais faites dans mes deux précédents rapports sur la protection des civils. La décision d'autoriser toutes mesures nécessaires pour protéger la population, qu'il a prise par la suite dans sa résolution 1973 (2011), a permis d'éviter que des civils soient tués ou blessés. Toutefois, le fait que son application a pu être perçue comme dépassant le cadre de la protection des civils a suscité chez certains États Membres des inquiétudes qui continuent de teinter les débats du Conseil sur cette protection et les questions connexes dans d'autres situations. Elle a également pu avoir l'effet pervers de nuire au programme visant à promouvoir cette protection, y compris en tant que cadre d'action dans les crises futures. À l'avenir, outre qu'elle devra respecter scrupuleusement le droit international humanitaire et le droit relatif aux droits de

l'homme, l'application de telles décisions devra essentiellement consister à promouvoir et à assurer la protection des civils.

20. Sur fond d'intervention en Libye, le Brésil a prôné le principe d'une protection responsable, qui veut notamment que toute intervention militaire autorisée par le Conseil de sécurité se déroule conformément à la lettre et à l'esprit du mandat conféré par le Conseil et dans le strict respect du droit international humanitaire. Suivant ce principe également, le Conseil devrait renforcer ses procédures de contrôle et d'évaluation de la manière dont ses résolutions sont interprétées et mises en œuvre. Je rappelle au Conseil que dans mon rapport de 2007 sur la protection des civils je lui ai recommandé d'insister systématiquement sur le respect du droit international humanitaire par les opérations de maintien de la paix et autres missions autorisées à employer la force, et de demander à ces dernières de fournir régulièrement des informations sur les mesures éventuellement prises pour protéger les civils lors de la conduite d'hostilités (S/2007/643). Une telle démarche est d'autant plus importante lorsque l'emploi de la force est autorisé expressément aux fins de la protection des civils.

21. Je suis préoccupé par le fait que l'on continue à tort de confondre la protection des civils et la responsabilité de protéger. Bien qu'elles présentent des éléments communs, en ce qui concerne en particulier la prévention et l'aide à apporter aux autorités nationales pour qu'elles s'acquittent de leurs responsabilités envers les civils, ces deux notions sont fondamentalement différentes. Premièrement, la protection des civils est un principe juridique qui procède du droit international humanitaire, des instruments relatifs aux droits de l'homme et du droit des réfugiés, tandis que la responsabilité de protéger est un principe politique énoncé dans le Document final du Sommet mondial de 2005 (voir la résolution 60/1 de l'Assemblée générale). Deuxièmement, ces principes divergent grandement dans leur champ d'application. La protection des civils renvoie aux violations du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme dans les situations de conflit armé. La responsabilité de protéger ne s'applique qu'aux violations qui constituent des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité ou ce qui pourrait être considéré comme des actes de génocide ou de nettoyage ethnique. Les crimes contre l'humanité, les actes de génocide et le nettoyage ethnique peuvent se produire dans des situations qui n'atteignent pas le stade du conflit armé. J'engage le Conseil de sécurité et les États Membres à ne pas perdre de vue ces distinctions.

22. Le Conseil de sécurité a continué à prévoir des dispositions sur la protection des civils dans la plupart de ses résolutions concernant des situations particulières. Il a été davantage disposé à user de sanctions ciblées contre les auteurs de violations du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme. De nouvelles listes des auteurs de ces violations ont été établies compte tenu des critères pertinents dans le cadre des régimes de sanctions existants; la liste établie en 2011 au sujet de la Libye comprend d'ailleurs les attaques contre les civils parmi ses critères d'inscription. Cinq des 12 régimes de sanctions institués par le Conseil comprennent des critères relatifs aux violations du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme.

23. Je me félicite du rôle que le Groupe d'experts informel sur la protection des civils continue de jouer en communiquant des informations au Conseil de sécurité avant l'établissement ou le renouvellement des mandats pertinents des missions. Je me félicite également de la tenue de séances d'information par les groupes d'experts spéciaux, notamment sur la Côte d'Ivoire en mars 2011, et de la réunion thématique

consacrée à l'accès à l'aide humanitaire en février 2012. Ces séances spéciales sont un outil précieux pour tenir le Conseil informé et doivent à mon sens être encouragées. En plus de l'importante collaboration qui se poursuit entre le Conseil et le Coordonnateur des secours d'urgence, je me réjouis du fait que le Haut-Commissaire aux droits de l'homme a été invité à informer le Conseil sur des questions thématiques, comme la protection de civils, ainsi que sur la situation dans certains pays. J'engage le Conseil à poursuivre et renforcer cette pratique et d'autres encore, dont les réunions organisées selon la formule « Arria », de sorte à se tenir pleinement informé, en temps opportun, de la protection des civils dans toutes les situations pertinentes. Je l'engage également, à cet égard, à demander systématiquement des renseignements sur la protection des civils à tous les organes et organismes intéressés des Nations Unies.

C. Faits encourageants

24. On a assisté au cours des 18 derniers mois à plusieurs faits encourageants. On se félicitera notamment de la décision de réexaminer le problème des mines autres que les mines antipersonnel qu'ont prise en novembre 2011 les États parties à la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discernement (voir CCW/CONF.IV/4/Add.1). Ces mines menacent en effet le bien-être des civils, gênent la distribution de l'aide humanitaire en temps opportun et en toute sécurité, et entravent les activités de reconstruction et de développement.

25. Les négociations préparatoires se sont poursuivies en vue de la Conférence des Nations Unies pour un traité sur le commerce des armes qui doit se tenir en juillet 2012. La Conférence offre aux États Membres une occasion unique d'examiner le coût humain d'un commerce mal réglementé, ainsi que la grande disponibilité et l'utilisation abusive des armes. Un futur traité devrait comprendre une disposition en vertu de laquelle les armes ne devraient pas être transférées lorsqu'elles risquent manifestement de servir à commettre des violations graves du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme. Il porterait sur toute la gamme des armes classiques, y compris les armes de petit calibre et les munitions.

26. Récemment, deux verdicts historiques ont marqué des étapes importantes sur la voie de la justice internationale. En avril 2012, le Tribunal spécial pour la Sierra Leone a reconnu l'ex-Président du Liberia, Charles Taylor, coupable d'avoir aidé et encouragé deux groupes armés non étatiques à commettre des crimes de guerre et crimes contre l'humanité durant le conflit en Sierra Leone. Ce jugement marque un tournant dans la justice pénale internationale car c'est la première fois qu'un ancien chef d'État est condamné par une instance pénale internationale pour avoir planifié, aidé et encouragé la commission de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité. Il s'agit d'un signe concret que les chefs d'État auront à répondre de leurs actes. Auparavant, dans son premier verdict, rendu en mars 2012, la Cour pénale internationale avait déclaré Thomas Lubanga coupable de crimes de guerre pour avoir procédé à la conscription et à l'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans et avoir fait participer activement ces derniers à des hostilités en République démocratique du Congo. Ce verdict montre qu'il importe d'arrêter le coaccusé de Lubanga, Bosco Ntaganda, et de le déférer à la Cour, ainsi d'ailleurs que tous les

autres individus pour lesquels la Cour a émis des mandats d'arrêt et qui sont toujours en fuite.

27. En juillet 2011, j'ai institué le principe de diligence raisonnable concernant le respect des droits de l'homme qui doit être exercée dans le cadre de l'appui que l'Organisation apporte aux forces de sécurité ne relevant pas d'elle. Ce principe tient compte de l'expérience acquise dans l'application de la politique de conditionnalité mise en place en 2009 par la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo et des conclusions qui en ont été tirées en 2010 dans une évaluation interinstitutions. Il s'applique dès lors qu'une entité des Nations Unies envisage d'apporter ou apporte son soutien à toutes forces de sécurité ne relevant pas de l'Organisation. Il prévoit qu'un tel soutien ne saurait être fourni lorsque l'on est fondé à croire qu'il existe un véritable risque que les forces bénéficiaires commettent de graves violations du droit international humanitaire, du droit des droits de l'homme ou du droit des réfugiés, et lorsque les autorités compétentes ne prennent pas les mesures qui s'imposent pour y remédier. L'adhésion à ce principe est indispensable pour prévenir les violations et, ce faisant, préserver la légitimité et la crédibilité de l'ONU dans son rôle de promotion et de défense des droits de l'homme, et pour assurer le respect des obligations juridiques internationales de l'Organisation.

28. La nécessité de mieux enregistrer les victimes civiles fait l'objet d'une attention croissante. Cet enregistrement peut contribuer à préciser les causes des torts subis par les civils et les mesures à prendre pour y mettre fin et éviter qu'ils ne se reproduisent. Dans ce contexte, je constate avec satisfaction que la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) s'est engagée à mettre en place une cellule de suivi, d'analyse et d'intervention pour les victimes civiles. Je m'associe à la demande faite par le Conseil de sécurité dans sa résolution 2036 (2012) afin que les donateurs et partenaires internationaux continuent à contribuer à la mise en place de la cellule. Il serait utile d'examiner les résultats de cette dernière, ainsi que ceux d'un mécanisme analogue mis en place par la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) en Afghanistan, en vue d'améliorer ces dispositifs et d'en créer éventuellement ailleurs.

29. L'AMISOM a adopté des nouvelles directives sur les tirs indirects visant à atténuer les dommages subis par les civils, qui prévoient notamment de réparer les torts causés par des actions licites au cours d'opérations de combats. J'ai salué la pratique de dédommagement suivie par la plupart des États qui participent à la FIAS et juge encourageante son adoption par l'AMISOM. Je souligne cependant que cette pratique ne saurait remplacer l'obligation d'enquêter sur les violations graves du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme et d'en poursuivre les auteurs. Elle ne libère pas non plus les parties de leurs obligations de réparation. Cette question mérite d'ailleurs plus d'attention de la part du Conseil de sécurité et des États Membres.

30. Les efforts se poursuivent en vue de renforcer les mesures de suivi et l'établissement de rapports concernant la protection des civils, y compris l'élaboration de consignes pour la présentation d'informations sur ce sujet dans mes rapports de pays, comme demandé dans la résolution 1894 (2009). Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a engagé avec les partenaires de l'Organisation des consultations en vue de définir des indicateurs pour mieux suivre l'évolution de la situation concernant la protection des civils et établir des rapports

sur la question, compte tenu des mécanismes existants de surveillance et de présentation de l'information. Par ailleurs, la technologie donne aux civils la possibilité de signaler en temps réel les violences en cours. L'Organisation et l'ensemble de la communauté internationale commencent tout juste à appréhender les possibilités ainsi que les dangers que cela représente.

III. Les cinq grands impératifs

31. Les cinq grands impératifs à respecter pour assurer une protection plus efficace des civils n'ont rien perdu de leur pertinence.

A. Respect du droit

32. Comme je n'ai eu de cesse de le répéter, le droit international humanitaire veut que les parties aux conflits tiennent les populations civiles à l'abri des effets des hostilités, faute de quoi les civils, qu'ils soient directement visés ou se trouvent autrement pris dans les combats, risquent d'être tués ou blessés. Un tel manquement présage fréquemment des déplacements de population, qui font souvent courir aux civils le risque de nouvelles violations (violence sexuelle et recrutement forcé, notamment), de souffrances physiques et morales, et d'une dépendance potentiellement chronique à l'aide humanitaire. Pour préserver les civils des effets des hostilités, il faut que les parties aux conflits respectent le droit international humanitaire et, principalement, les principes de distinction et de proportionnalité. Il faut également qu'elles prennent toutes les précautions possibles quand elles attaquent ou se défendent. Le droit établit clairement qu'en aucune circonstance la violation de ces règles par une partie ne justifie leur violation par une autre partie, quelle qu'elle soit. Et pourtant, les violations restent monnaie courante et leurs conséquences tout aussi désastreuses pour les civils.

33. Sachant qu'il nous faut prêter attention et réagir à toutes violations, je suis préoccupé par les attaques et autres entraves visant les services de santé qui, comme le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) l'a indiqué dans une étude de 2011, figurent au nombre des questions humanitaires les plus importantes, les plus complexes et les plus méconnues de notre époque⁴. Les conflits perturbent les soins de santé de maintes façons et au moment où ces derniers sont le plus nécessaires. Les hostilités empêchent le personnel de santé ainsi que les blessés et les malades d'atteindre les installations médicales. Il arrive que les installations et véhicules sanitaires soient directement pris pour cibles ou endommagés, les militaires ou forces de sécurité y pénètrent parfois de force pour y chercher leurs adversaires, et la prise de contrôle d'un hôpital est parfois un objectif des groupes armés non étatiques. Les blessés et les malades sont attaqués et le personnel de santé est menacé, enlevé, blessé ou tué ou bien encore poursuivi en justice. En conséquence, il est difficile, sinon impossible, d'assurer des soins appropriés à ceux qui en ont besoin. Qui plus est, un seul acte de violence endommageant un hôpital ou tuant du personnel de santé a des répercussions sur de nombreuses autres personnes qui doivent être soignées et souffrent encore plus de ce manque de traitement.

⁴ CICR, *Health Care in Danger – A Sixteen Country Study* (2011) 4 (en anglais seulement).

34. Le CICR décrit ces problèmes et souligne qu'il faut établir une base de données factuelles des attaques et entraves visant les soins de santé. Je me réjouis dans ces conditions de la recommandation du Conseil exécutif de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) à sa session de mai 2012 tendant à ce que l'Assemblée mondiale de la Santé prescrive à l'OMS de réunir des données sur les attaques visant les installations et personnels de santé, les véhicules sanitaires et les patients⁵. J'engage les États Membres à appuyer cette recommandation. Je me félicite par ailleurs de la décision qu'a prise le Conseil de sécurité dans sa résolution 1998 (2011) d'élargir aux attaques répétées contre des hôpitaux et des écoles, ainsi qu'aux attaques et menaces d'attaques répétées contre des personnes protégées ayant des liens avec des écoles ou des hôpitaux, la gamme des violations graves pour lesquelles les parties aux conflits peuvent être mentionnées dans mes rapports sur les enfants et les conflits armés. Cela étant dit, il faut que le Conseil s'attache plus systématiquement à prévenir de tels incidents et à y réagir.

35. Dans son étude, le CICR a relevé que les engins explosifs faisaient plus de morts, de blessés et de dégâts que n'importe quelle autre arme dans les attentats contre les établissements de soins. J'ai exprimé à maintes reprises ma préoccupation devant les conséquences sur le plan humanitaire de l'emploi dans les zones densément peuplées de ces engins. Ces derniers comprennent notamment les obus d'artillerie, les charges de missile ou de roquette, les mortiers, les bombes aériennes, les grenades et les engins explosifs artisanaux et ils ont pour point commun le fait qu'ils frappent sans discrimination tout ce qui se trouve dans leur périmètre de déflagration ou de fragmentation, ce qui rend leur utilisation très problématique dans les zones habitées.

36. J'ai demandé dans mon rapport de 2010 que l'on procède à une collecte d'informations et à une analyse plus systématiques concernant ce problème. Je me félicite des travaux de recherche menés par Action on Armed Violence (AOAV)⁶. À partir de données rassemblées sur l'emploi d'engins explosifs dans le monde en 2011, AOAV a constaté qu'au moins 21 499 civils avaient été tués ou blessés, que les civils représentaient 71 % de toutes les victimes, et que 87 % de ces décès et blessures avaient eu lieu dans des zones peuplées, dont des marchés, des écoles, des lieux de culte et des domiciles privés.

37. Ces travaux de recherche font ressortir la gravité du problème. Le Coordonnateur des secours d'urgence a décrit la situation en Côte d'Ivoire, en Libye, au Soudan et en République arabe syrienne et appelé les parties à s'abstenir d'employer des engins explosifs dans les zones densément peuplées. Dans ses résolutions 2042 (2012) et 2043 (2012), le Conseil de sécurité a autorisé l'ONUCI à prendre des mesures pour prévenir l'emploi d'armes lourdes contre les civils en Côte d'Ivoire et demandé au Gouvernement de la République arabe syrienne de cesser d'utiliser des armes lourdes dans des agglomérations. En octobre 2011, le CICR a considéré que, compte tenu de la forte probabilité que ces armes frappent de façon aveugle et malgré l'absence d'interdiction juridique portant expressément sur tels et tels types d'armement, l'emploi d'engins explosifs à large zone d'impact devrait être évité dans les zones densément peuplées⁷. La société civile s'est elle

⁵ Voir résolution EB/130/R14 Conseil exécutif de l'Organisation mondiale de la Santé.

⁶ Action on Armed Violence, *Monitoring Explosive Violence: The EVMP Dataset 2011* (Londres, 2012).

⁷ CICR, *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains*

aussi mobilisée sur la question, avec notamment la création en mars 2011 d'une coalition d'organisations non gouvernementales, International Network on Explosive Weapons (INEW), qui appelle les États et autres acteurs à s'efforcer de prévenir les dommages causés par les engins explosifs dans les agglomérations, à rassembler et mettre à disposition les données pertinentes, à faire respecter les droits des victimes et à élaborer des normes internationales plus fermes.

38. Dans de nombreux conflits, l'emploi d'engins explosifs dans des zones habitées est un grand facteur de déplacement. Il y en a d'autres : les populations fuient par peur de la violence et d'autres violations, ou sont contraintes par les armes ou d'autres moyens de quitter leur foyer. Quelle qu'en soit la cause, je crains que les déplacements soient trop facilement acceptés comme une conséquence inévitable des conflits. Dans certains cas, le déplacement est une mesure prise pour se protéger d'une menace et il dure souvent aussi longtemps que la menace existe; après quoi les populations retournent dans leurs foyers. Qui plus est, le droit à la liberté de mouvement et celui de quitter son pays pour chercher refuge doivent toujours être respectés. On risque cependant, en acceptant que les déplacements soient inévitables, de condamner des millions de personnes à une détresse et une dégradation durables. Faute de prévenir les conflits, il faut faire plus pour empêcher que ne soient réunies les conditions qui conduisent aux déplacements de population.

39. Pour commencer, il faut plaider fermement pour le respect du droit international applicable. Moins de civils fuiraient si les parties aux conflits leur épargnaient les effets des hostilités et appliquaient les principes de distinction et de proportionnalité, comme leur impose le droit international. Ensuite, les parties devraient faire en sorte que les déplacements forcés ne constituent pas une tactique délibérée. Comme le stipule le droit international humanitaire, les déplacements ne peuvent être utilisés que dans les situations où la sécurité de la population civile ou des raisons militaires impérieuses l'exigent. Même dans ces conditions, le droit stipule qu'ils ne peuvent se prolonger outre mesure et que les populations déplacées doivent bénéficier d'un abri et d'une aide et être renvoyées dans leurs foyers dès que les hostilités dans la région ont cessé. Ce n'est hélas pas fréquemment le cas.

40. Ces manquements alourdissent la charge qui revient à la communauté internationale, dont le Conseil de sécurité, de s'employer à prévenir les déplacements en exigeant que le droit soit respecté, y compris en traduisant en justice les auteurs de déplacements de civils par la force. Nous devons refuser de considérer les déplacements comme une conséquence indirecte des conflits car, dans certains cas, ils peuvent être constitutifs d'un crime de guerre ou d'un crime contre l'humanité et doivent à ce titre donner lieu à des enquêtes et des poursuites.

B. Respect des règles par les groupes armés non étatiques

41. Les groupes armés non étatiques jouent un rôle – bien qu'ils ne soient pas les seuls à le faire – dans la perpétration de violations des droits des civils, comme la mise en danger des soins de santé, l'emploi d'engins explosifs dans les zones peuplées et le déplacement forcé des populations. C'est pourquoi j'ai souligné à maintes reprises la nécessité d'un dialogue suivi avec ces groupes pour obtenir

(document 311C/11/5.1.2, établi pour la trente et unième Conférence de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Genève, octobre 2011).

d'eux qu'ils respectent mieux le droit international humanitaire et le droit des droits de l'homme et qu'ils permettent l'accès en toute sécurité à ceux qui ont besoin d'être secourus.

42. Dans mon précédent rapport, j'ai évoqué une étude citant les mesures qui pourraient inciter les groupes armés non étatiques à respecter les règles internationales relatives à la protection des civils⁸. Ses auteurs ont publié un nouveau rapport en vue d'aider la communauté internationale à lutter contre le non-respect de ces règles par les mêmes groupes⁹. Réaffirmant le besoin urgent d'un dialogue plus soutenu et plus systématique avec ces groupes, ils indiquent que les contacts doivent être engagés le plus tôt possible, menés à un haut niveau par toutes les parties concernées, et poursuivis pendant toute la durée du conflit. Ils soulignent également qu'il est essentiel de comprendre les facteurs qui jouent sur le degré de respect des règles internationales par tel ou tel groupe pour que le dialogue aboutisse. Parmi ces facteurs figurent le besoin de soutien populaire, l'image que le groupe a de lui-même et l'idée qu'il se fait de ses propres intérêts.

43. Il existe toute une gamme de modèles à suivre pour que les groupes s'engagent à respecter les règles internationales. Les auteurs du rapport insistent sur la nécessité de coucher par écrit les accords ou les engagements conclus avec les groupes armés non étatiques afin que ces derniers puissent diffuser les normes, en vérifier le respect et les faire appliquer dans leurs rangs. Le contrôle externe impartial de l'action des groupes est crucial. Il importe aussi de donner acte des améliorations enregistrées dans ce domaine car cela peut contribuer au renforcement du respect des règles internationales.

44. La nécessité de signifier d'emblée clairement que l'ouverture du dialogue ne constitue pas une reconnaissance politique est soulignée dans le rapport. Il s'agit là d'un point vital car les inquiétudes concernant la reconnaissance politique ou la « légitimité » que le dialogue semble conférer ont empêché certains États d'autoriser ces contacts. Il est cependant des cas où le dialogue sous une forme ou une autre a été facilité en amont par des États. En 2009, le Gouvernement philippin et le Front Moro de libération islamique des Philippines (MILF) ont tous deux activement contribué, en coopération avec l'organisation non gouvernementale Appel de Genève, à la facilitation de la mission de vérification chargée d'enquêter sur les violations, imputées au MILF, de l'« Acte d'engagement » de l'Appel de Genève relatif à l'interdiction des mines antipersonnel¹⁰. Il existe aussi des exemples d'États et de groupes armés non étatiques passant entre eux des accords sur le respect du droit international humanitaire, comme c'est le cas aux Philippines avec le Front national démocratique et au Soudan avec le Mouvement populaire de libération du Soudan. De plus, l'Organisation a dans le passé conclu des plans d'action visant à mettre un terme à l'enrôlement et à l'utilisation des enfants dans les conflits armés. Aux Philippines, au Soudan et ailleurs, elle a mis sur pied de tels

⁸ Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève, *Groupes armés non étatiques et règles internationales : vers une meilleure protection des civils dans les situations de conflits armés* (12 avril 2010).

⁹ Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève, *Règles d'engagement – protéger les civils à travers le dialogue avec les acteurs armés non étatiques* (2012).

¹⁰ Appel de Genève, *Rapport de la Mission 2009 de vérification aux Philippines suite aux allégations d'utilisation de mines antipersonnel par le Front Moro de libération islamique* (Genève, 2010).

plans associant les groupes armés non étatiques avec l'accord des États intéressés dans le cadre de la résolution 1612 (2005) du Conseil de sécurité.

45. L'accent mis sur la reconnaissance et la légitimité pose problème dans la mesure où il détourne l'attention de la question plus grave des répercussions de l'absence de dialogue sur les civils. Le dialogue ne contribue pas toujours à améliorer la protection, mais son absence signifiera de façon quasi certaine que les conflits actuels feront encore plus de victimes. En outre, on risque de radicaliser encore plus les groupes armés non étatiques en refusant le dialogue avec eux et en usant exclusivement de la répression, par exemple en ne les considérant que sous l'angle de la lutte antiterroriste et en les plaçant sur des listes de terroristes, ou en refusant d'adopter des mesures d'amnistie dans des cas de participation à des hostilités qui ne conduisent pas à des crimes de guerre ou à de graves violations des droits de l'homme. Une telle approche n'offre guère d'incitation au respect du droit international humanitaire.

46. Dans cet ordre d'idées, je souligne la préoccupation que continuent à m'inspirer la législation antiterroriste et d'autres mesures érigeant en infraction le dialogue engagé par les organisations humanitaires avec certains groupes armés non étatiques ou entravant d'une autre manière l'action humanitaire fondée sur des principes. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et le Conseil norvégien pour les réfugiés ont commandé une étude des incidences des mesures antiterroristes des États sur l'action humanitaire. Cette étude comportera un examen des législations nationales érigeant en infraction le soutien à des entités désignées ou le dialogue engagé auprès d'elles; une analyse des dispositions des accords de financement qui limitent les activités humanitaires ou leur imposent des conditions; un examen des mesures imposées par les États hôtes pour empêcher, limiter ou assortir de conditions le dialogue que les acteurs humanitaires engagent avec des groupes considérés comme « terroristes » ou l'appui qu'ils leur apportent; et un examen de la façon dont les différents intervenants humanitaires réagissent à telles mesures. On y évaluera également les incidences de ces mesures sur les opérations humanitaires et des recommandations sur les moyens d'en atténuer les conséquences préjudiciables sur l'action humanitaire y seront formulées.

C. Protection des civils par les missions de maintien de la paix et d'autres missions des Nations Unies

47. La charge de protéger les civils confiée aux missions de maintien de la paix continue de figurer parmi les mesures les plus importantes prises par le Conseil pour renforcer cette protection. Depuis mon précédent rapport, deux nouvelles missions ayant pour mandat la protection des civils ont été mises sur pied : la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS) et la Force intérimaire de sécurité des Nations Unies pour Abyei. L'exécution de ces mandats – dont la mise en place de dispositifs d'alerte rapide, la fourniture de ressources et de moyens suffisants pour surveiller et prévenir des incidents et intervenir s'ils se produisent, et le soutien aux autorités du pays hôte pour les aider à exercer leurs responsabilités de protéger les civils – reste difficile. Dans certains cas, le degré de coopération limité des États hôtes et leurs moyens d'action réduits ont nui à la capacité des missions de s'acquitter de leur mandat, notamment en ce qui concerne la protection des civils.

48. Les viols généralisés commis en juillet et août 2010 à Walikale (République démocratique du Congo) ont fait ressortir le besoin de mieux comprendre les menaces et les risques pesant sur les civils. Pour prévenir de telles situations à l'avenir, la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo s'est employée avec ses partenaires à mettre en place des mécanismes de coordination, des dispositifs d'alerte rapide et des moyens d'intervention. De la même façon, l'intervention de la MINUSS en réponse aux violences intercommunautaires de 2011 et 2012 dans l'État de Jonglei a montré que l'alerte rapide repose sur des liens réels avec les communautés locales et que les interventions doivent être coordonnées avec les autorités nationales et les appuyer. Les deux cas font également ressortir la difficulté de protéger les civils que rencontrent les missions sur des territoires immenses, avec des ressources et des moyens d'intervention mobile limités. Néanmoins, les missions continueront de faire tout leur possible tout en s'efforçant de gérer les attentes.

49. Outre la protection physique qu'elles assurent, les missions contribuent à l'instauration de conditions favorables à la protection en appuyant la création d'institutions opérantes dans les domaines de l'état de droit et de la sécurité. Un tel appui est essentiel. Comme l'a récemment observé l'Expert indépendant des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme en Côte d'Ivoire, la plupart des violations récemment commises dans le pays découlent dans une large mesure de l'incapacité de l'État à les empêcher en raison de la difficulté qu'il éprouve à réformer le secteur de la sécurité et à rétablir son autorité dans l'ensemble du pays. Il n'est pas toujours aisé de fournir l'appui nécessaire aux autorités quand des éléments des forces de sécurité nationales participent à des infractions. Dans de tels cas, les paramètres du soutien apporté par les Nations Unies sont fixés par la politique de diligence raisonnable relative aux droits de l'homme.

50. Le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions poursuivent leurs efforts visant à ce que les soldats de la paix disposent du soutien opérationnel nécessaire pour protéger les civils. À la lumière du concept opérationnel pour la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix et du cadre stratégique d'élaboration des stratégies globales de protection des civils mis en place en 2010 par les deux départements, les missions en Côte d'Ivoire, en République démocratique du Congo, au Soudan du Sud et au Darfour procèdent à une révision de leurs stratégies de protection. D'autres missions concernées étudient l'intérêt d'élaborer de telles stratégies, en consultation avec des acteurs humanitaires. Un ensemble de principes opérationnels à l'intention des composantes militaire et de police est en cours d'élaboration pour faire en sorte que toutes les composantes des missions soient suffisamment préparées à la protection des civils une fois déployées. En outre, le Département des opérations de maintien de la paix, le Département de l'appui aux missions, le Département des affaires politiques et le Haut-Commissariat aux droits de l'homme ont achevé de mettre au point des modalités de partage de l'information entre les missions pour prévenir et réprimer les violations des droits de l'homme. J'attends avec impatience de voir ces modalités intégralement mises en œuvre.

51. Le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions ont établi un tableau des ressources et des capacités concernant la protection des civils pour aider les missions à mettre celles dont elles disposent au service de l'exécution de leur mandat dans ce domaine. Le tableau aide à recenser les insuffisances et fournit une grille de référence pour définir les activités

de protection possibles. En outre, des modules de formation à la protection des civils ont été mis au point. De tels efforts permettront de garantir que les futurs soldats de la paix sont mieux préparés.

52. Les missions de maintien de la paix des Nations Unies ne sont pas les seuls intervenants en matière de protection sur le terrain. Qui plus est, elles ne sont pas toujours déployées dans des situations où les civils sont exposés à de grands risques. L'Organisation et d'autres organismes à vocation humanitaire, dont le Comité international de la Croix-Rouge et diverses organisations non gouvernementales, exercent de longue date un rôle crucial dans l'action menée pour renforcer la protection des civils dans les conflits armés, notamment là où il n'y a pas d'opération de maintien de la paix.

53. La nature et le degré de l'interaction et de la coordination entre les missions de maintien de la paix et les missions politiques des Nations Unies et les acteurs humanitaires sont variés. Il y a des exemples d'expérience réussie. En République du Congo et au Soudan du Sud, par exemple, il existe des mécanismes formels d'interaction avec les organisations humanitaires, notamment pour ce qui est du partage de l'information non confidentielle sur les risques et les menaces qui pèsent sur la protection de la population et de la collaboration en vue de la prise de décisions plus éclairées sur les activités militaires. Dans certains cas, les missions de maintien de la paix des Nations Unies aident à garantir la facilité d'accès des intervenants humanitaires, par exemple en assurant la sécurité de la zone.

54. Il arrive que l'efficacité de l'interaction et de la coordination avec les missions de maintien de la paix et les missions politiques des Nations Unies pâtisse du fait que les intervenants humanitaires redoutent les effets, sur leur capacité d'opérer de manière indépendante, neutre et impartiale, d'une coopération étroite et l'image qu'elle peut en donner. Leur grande inquiétude, surtout dans des situations de conflit, est d'être perçus par les belligérants ou des segments de la population comme rattachés aux objectifs politiques des missions, ce qui hypothéquerait leurs facilités d'accès et leur sécurité. En Afghanistan, certaines organisations non gouvernementales se sont retirées des mécanismes de coordination humanitaires des Nations Unies, et certaines ont menacé d'en faire autant en Somalie, par crainte que les intervenants humanitaires ne jouissent pas de toute l'indépendance voulue par rapport aux objectifs politiques plus généraux de l'Organisation¹¹.

55. Une étude récente commandée par le Comité directeur pour une action intégrée¹² a établi que le degré de justification de telles inquiétudes dans la pratique était lié au contexte. Nonobstant ces inquiétudes, il convient d'admettre que les missions de maintien de la paix peuvent apporter à la population civile une protection physique dans des proportions que les intervenants humanitaires ne sont pas en mesure d'atteindre. Elles peuvent aussi avoir les moyens d'instaurer le climat de sécurité nécessaire pour faciliter la fourniture d'une aide humanitaire. En outre, les missions ayant un mandat de protection et les organisations humanitaires ont la possibilité de mener ensemble des activités complémentaires, notamment la protection de l'enfance. Une bonne interaction et une bonne coordination entre ces différents acteurs sont essentielles pour améliorer et renforcer leurs interventions

¹¹ V. Metcalfe, A. Giffen et S. Elhawary, *UN Integration and Humanitarian Space: An Independent Study Commissioned by the UN Integration Steering Group* (Overseas Development Institute, décembre 2011).

¹² Ibid.

respectives et les interventions collectives. À cette fin, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a confié au Groupe de la protection à l'échelle mondiale l'élaboration d'orientations permettant aux groupes chargés de la protection sur le terrain d'assurer un dialogue et une interaction plus efficaces avec les missions de maintien de la paix et les missions politiques.

56. Il convient également de se pencher sur la protection des civils assurée au titre des stratégies de stabilisation adoptées par des États Membres et certaines organisations multilatérales. Ces dernières années, la stabilisation a fourni un cadre aux interventions internationales dans des États fragiles ou touchés par un conflit, notamment en Afghanistan, en Iraq, en Libye, au Soudan du Sud et au Soudan. On entend généralement par stabilisation une stratégie à court terme et à long terme regroupant des domaines d'action multiples, notamment la contre-insurrection, le contre-terrorisme, la consolidation de la paix, le développement et l'édification de l'État, en vue d'améliorer la sécurité et la stabilité¹³. Il est essentiel que les intervenants militaires participant aux efforts de stabilisation respectent et protègent les civils conformément au droit international humanitaire et respectent le droit des droits de l'homme. En outre, bien que la protection des civils ne soit pas toujours la priorité ni même un objectif clef des stratégies de stabilisation, celles-ci peuvent tendre à réduire les violences et l'instabilité. Le dialogue et l'interaction entre les intervenants humanitaires et les missions de stabilisation contribuent de façon importante à favoriser la protection, notamment en encourageant l'exécution des obligations qui reviennent aux missions de respecter et de protéger les civils au cours de leurs opérations militaires.

D. Accès humanitaire

57. La liberté d'accès est la condition *sine qua non* de l'action humanitaire qui, pour des millions de personnes vulnérables prises dans un conflit, est souvent leur seul moyen de survie. Cependant, comme le montre l'annexe au présent rapport, cet accès continue d'être restreint, délibérément ou non, et des dizaines de milliers de personnes en mal d'assistance et de protection ne reçoivent ni l'une ni l'autre. Cette question doit continuer de recevoir l'attention du Conseil.

58. L'annexe souligne également le caractère complexe et varié des restrictions. Une analyse approfondie est nécessaire pour comprendre ces dernières, les acteurs qui peuvent agir sur elles et les possibilités de riposte. Il faut aussi une vision détaillée des possibilités existantes d'accès aux civils, en particulier en période d'hostilités ouvertes.

59. Il existe divers moyens de faciliter l'accès aux personnes touchées par un conflit pendant une période d'hostilités ouvertes, notamment la cessation momentanée des activités, les trêves humanitaires, les couloirs humanitaires, les solutions d'apaisement et les journées de répit. Ces expressions, qui sont parfois utilisées de manière interchangeable, n'en ont pas moins des significations précises. Il est essentiel de choisir la voie la mieux adaptée à une situation donnée.

¹³ Voir S. Collinson, S. Elhawary et R. Muggah, « States of fragility: stabilization and its implications for humanitarian action », *Humanitarian Policy Group Working Paper* (Overseas Development Institute, 2010).

60. Une cessation temporaire des hostilités est une suspension des combats convenue par toutes les parties concernées pour une période déterminée. Elle peut être décidée pour diverses raisons, notamment à des fins humanitaires. Dans de tels cas, l'accord définit la zone géographique des opérations et la période pendant laquelle des activités humanitaires précises se dérouleront. Une trêve humanitaire est un arrêt temporaire des hostilités à des fins exclusivement humanitaires. Elle requiert l'agrément de toutes les parties et s'applique généralement à une période et à une zone géographique déterminées où les activités humanitaires seront exécutées.

61. Les couloirs humanitaires correspondent à des itinéraires et à des méthodes logistiques précis dont toutes les parties conviennent pour autoriser le libre passage des produits humanitaires et/ou des personnes d'un point à un autre d'une zone de combats ouverts. Pour réunir les conditions voulues de mise en place et de fonctionnement d'un couloir humanitaire, il faut l'acceptation et le consentement de toutes les parties concernées afin que les opérations de secours puissent avoir lieu en toute impartialité; l'engagement de toutes les parties concernées à respecter les conditions régissant le couloir; la transmission d'instructions claires dans la chaîne de commandement de chaque partie concernant les conditions régissant le couloir (objectif, itinéraire ou durée précise d'utilisation, notamment); et des dispositions pour faciliter le passage du personnel et des fournitures humanitaires. Le « couloir » est généralement un itinéraire géographique, souvent assorti d'un délai d'utilisation précis. Les couloirs humanitaires se sont fréquemment révélés difficiles à entretenir. Pendant les combats ouverts où le territoire peut changer de camp ou le lieu du conflit évoluer, les couloirs humanitaires devraient être considérés comme des mécanismes dynamiques devant être renégociés le cas échéant.

62. Les solutions d'apaisement des tensions comprennent l'échange d'informations entre les acteurs humanitaires et les parties au conflit pour coordonner l'heure et le lieu où sont autorisées les activités de secours, de façon que les opérations militaires ne compromettent pas la vie du personnel humanitaire, n'empêchent pas le passage des secours ou l'exécution des activités humanitaires ni ne mettent en danger les bénéficiaires. Enfin, les « journées de répit » permettent l'accès aux soins de santé pendant un conflit, pour participer par exemple à des campagnes nationales d'immunisation ou d'autres activités exclusivement humanitaires. Elles requièrent que toutes les parties s'engagent à accorder l'accès au personnel médical et autre pendant les jours prévus et à ne pas le gêner dans son travail.

63. Ces différentes modalités ne sauraient être imposées militairement ou d'aucune autre façon aux parties à un conflit. Elles reposent sur le consentement de toutes les parties dans la mesure où celles-ci sont dignes de confiance en tant qu'intermédiaires sûrs, efficaces et viables pour l'accès des secours à ceux qui en ont besoin.

E. L'obligation de rendre des comptes

64. On ne peut améliorer le respect du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme sans un renforcement des moyens de faire répondre de leurs actes les auteurs de violations de ces droits, tant en ce qui concerne les parties au conflit que les personnes ayant agi individuellement. Dans mon précédent rapport, j'ai mis l'accent sur les commissions internationales

d'enquête et les missions d'établissement des faits auxquelles on a de plus en plus recours dans la lutte contre de telles violations. Ces commissions et ces missions se sont révélées utiles pour encourager les autorités nationales à prendre les mesures voulues pour faire cesser les violations et en poursuivre les auteurs, ainsi que pour recommander des réparations en faveur des victimes, notamment des mesures d'indemnisation et une réforme institutionnelle. Leurs conclusions ont jeté les bases des poursuites qui ont été engagées, notamment en étayant les décisions du Conseil de sécurité de saisir la Cour pénale internationale (CPI) et en contribuant à la documentation des enquêtes de la Cour sur les affaires dont elle est saisie.

65. Au cours des 18 derniers mois, le Conseil des droits de l'homme a mis sur pied des commissions d'enquête concernant la Côte d'Ivoire, la Libye et la République arabe syrienne, qui ont toutes établi que de graves violations du droit international avaient été commises et nécessitaient la réalisation d'enquêtes indépendantes et impartiales en vue de traduire les auteurs en justice. Leurs recommandations respectives méritent un examen et un suivi minutieux de la part des États Membres et du Conseil de sécurité. Je salue la décision qu'a prise en mars 2012 le Conseil des droits de l'homme, dans sa résolution 19/22, de proroger le mandat de la Commission d'enquête sur la Syrie d'exhorter les autorités syriennes à faciliter ses travaux en lui permettant de se rendre dans le pays. Je salue aussi la décision qu'a prise le Conseil dans sa résolution 19/2 de demander à Sri Lanka de donner suite aux recommandations constructives formulées dans le rapport de la Commission des enseignements et de la réconciliation et de prendre toute mesure complémentaire qui s'impose pour honorer ses obligations légales et l'engagement qu'elle a pris de prendre des mesures crédibles et indépendantes pour assurer la justice, l'équité, l'établissement des responsabilités et la réconciliation pour tous les Sri-Lankais. J'engage Sri Lanka à coopérer avec le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et les titulaires de procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme.

66. Dans mon précédent rapport, j'ai demandé aux départements du Secrétariat qui participent directement au lancement d'enquêtes, ou qui apportent un appui à celles-ci, de faire une étude de l'expérience acquise par l'ONU en ce qui concerne les méthodes employées par les commissions internationales d'enquête et les missions d'établissement des faits. Au début de 2012, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme a organisé une consultation entre ses propres experts et ceux du Département des affaires politiques, du Bureau des affaires juridiques et du Cabinet du Secrétaire général pour partager les données de l'expérience acquise dans des domaines tels que les mandats et les attributions des commissions et des missions en question, le fonctionnement des secrétariats, la coopération avec les États Membres et les organismes des Nations Unies, la réalisation des enquêtes, l'établissement des rapports et la suite donnée aux recommandations. D'autres mesures ont été définies pour aider l'Organisation à établir et appuyer plus efficacement ces mandats, notamment en ce qui concerne l'échange des outils pratiques élaborés par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme pour mener les enquêtes.

67. En novembre 2011, la Mission permanente du Portugal et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires ont organisé un atelier sur la contribution du Conseil de sécurité au respect de l'obligation de rendre compte. Cet atelier, qui a réuni des représentants des États Membres, des Nations Unies, de la société civile et du monde universitaire, était articulé autour de trois axes essentiels de cette

obligation : la responsabilité pénale individuelle, les mécanismes d'établissement des faits et les réparations.

68. S'agissant de la responsabilité pénale individuelle, il a été recommandé d'établir une liste de pointage pour guider l'action du Conseil auprès de la CPI lorsqu'il envisage une saisine de la Cour. Cette liste devrait comporter des indications sur les circonstances justifiant le renvoi d'une affaire devant la CPI, sur les modalités de financement de ces renvois, sur les dérogations aux mesures de renvoi et sur le rôle revenant au Conseil pour favoriser la coopération des États Membres avec la CPI. En ce qui concerne ce dernier point, il a été recommandé que le Conseil reste saisi des affaires dont il décide le renvoi et favorise la coopération de toutes les parties concernées avec la Cour. Il a été également recommandé que le Conseil recherche les moyens d'encourager et, si possible, d'aider les États à agir davantage au plan national. Le rôle que pourraient jouer les missions de maintien de la paix et les missions politiques auprès des autorités nationales dans ce domaine devrait être étudié lui aussi.

69. L'atelier a conclu au besoin d'une plus grande cohérence dans la création des commissions internationales d'enquête et des missions d'établissement des faits, et dans l'établissement de leur mandat. Lors de la mise en place de ces dernières, il convient de prendre en considération les questions suivantes : la nécessité d'explications claires; l'assurance que le calendrier prévu pour les enquêtes et la communication des résultats correspondent à la complexité de la situation; la nécessité que les membres des commissions possèdent une large gamme de compétences, notamment d'ordre juridique, militaire et médico-légal; la nécessité d'assurer un financement suffisant, un accès aux autorités nationales et leur concours; et la nécessité d'assurer la protection des témoins et des victimes. Il a été recommandé que la mise en place des commissions et des missions intervienne dans les premiers moments d'une crise de façon à prévenir de nouvelles violations, et que des mesures soient prises pour assurer la complémentarité avec d'autres procédures judiciaires ou procédures d'enquête nationales et internationales. Il a été par ailleurs fait allusion à la nécessité de donner suite plus régulièrement aux recommandations des commissions et missions, notamment de la part du Conseil, pour en assurer l'efficacité et la crédibilité et répondre aux attentes des victimes. Le Conseil doit être systématiquement informé des activités et des rapports des commissions et des missions non mandatées par lui mais chargées d'enquêter sur des cas inscrits à son ordre du jour. Le Conseil devrait par ailleurs solliciter et promouvoir le concours des États et d'autres acteurs aux enquêtes et à la mise en œuvre des recommandations qu'elles contiennent.

70. S'agissant des dédommagements, l'atelier a recommandé de recueillir et d'échanger des données sur les pratiques optimales et les compétences dans ce domaine. Les participants ont remarqué que cet aspect de l'obligation de rendre compte était fréquemment négligé et que les réparations tendaient à être conçues sous l'angle des indemnisations financières. D'autres formes de dédommagement doivent être envisagées, notamment la restitution et la remise en état des biens. De même, il importe de voir au-delà des victimes individuelles et de considérer également les communautés ayant droit à des réparations pour les préjudices subis. Il convient aussi d'examiner le rôle que peut jouer le Conseil en autorisant l'utilisation des avoirs gelés dans le cadre des régimes de sanctions pour financer les réparations et pour contribuer aux programmes nationaux dans ce domaine.

IV. Conclusions et recommandations

71. La solution à un grand nombre de problèmes auxquels nous assistons dans les conflits actuels est relativement simple : elle consiste à mieux faire respecter, par les parties à un conflit, la lettre et l'esprit du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme. Ceci permettrait d'épargner aux civils les effets mortels et traumatisants des hostilités, de prévenir les déplacements de population et de faire en sorte que les civils soient moins exposés aux violations, aux destructions et à la dépendance.

72. Faire respecter le droit comme il se doit et renforcer par là même la protection des civils est essentiellement une affaire de volonté politique : la volonté de conduire les hostilités dans les limites fixées par le droit international, de s'abstenir d'employer des engins explosifs dans des zones peuplées, d'autoriser le dialogue avec des groupes armés non étatiques et d'ouvrir l'accès à ceux qui ont besoin d'être secourus, de faire régner la discipline et de faire répondre de leurs actes les auteurs de violations. Cela suppose également, de la part du Conseil de sécurité, la volonté d'utiliser systématiquement les instruments dont il dispose et d'envisager activement de nouvelles méthodes pour prévenir les violations du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme et y réagir.

73. Compte tenu des considérations qui précèdent, et sur la base du présent rapport, y compris l'annexe, je propose les recommandations ci-après qui complètent celles figurant dans mes rapports de 2009 et 2010 dont la validité reste entière.

Respect du droit international

74. Bien que toutes les violations soient préoccupantes, ce rapport porte essentiellement sur les attaques et ingérences visant les installations et le personnel de santé, ainsi que sur la nécessité de prévenir les déplacements de population. Il convient que le Conseil de sécurité prenne les devants sur ces deux points. Je l'engage donc vivement à :

a) Exiger la collecte systématique de l'information sur les attaques ou d'autres formes d'ingérence visant les établissements de soins, les transports sanitaires et le personnel de santé ainsi que les personnes cherchant à obtenir un traitement médical;

b) Condamner systématiquement et demander que cessent immédiatement les attaques et autres formes d'ingérence visant les établissements de soins, les transports sanitaires, le personnel de santé et les personnes qui cherchent à obtenir un traitement médical, ainsi que les actes provoquant les déplacements de population en violation du droit international applicable;

c) Requérir systématiquement le strict respect du droit international applicable par les parties à un conflit, notamment l'interdiction des expulsions, du transfert ou du déplacement forcé des populations civiles, en totalité ou en partie, à moins que la sécurité des civils concernés ou des raisons militaires impérieuses ne l'exigent;

d) Appliquer des mesures ciblées contre les dirigeants des parties coupables d'attaques et autres ingérences visant les établissements de soins, les transports

sanitaires et le personnel de santé ou le déplacement des civils en violation du droit international applicable;

e) Demander la création de commissions d'enquête sur les situations de déplacement massif de civils en violation du droit international applicable ou renvoyer ces affaires devant la Cour pénale internationale.

75. Si l'utilisation de certains engins explosifs dans les zones peuplées peut, dans certaines conditions, être conforme au droit, il n'en reste pas moins qu'elle peut avoir à court et à long terme des conséquences humanitaires désastreuses pour les civils. J'engage donc :

a) Les parties à un conflit à s'abstenir d'utiliser des engins explosifs ayant un large rayon d'action dans les zones densément peuplées;

b) Le Conseil de sécurité, le cas échéant, à exiger des parties à un conflit qu'elles n'utilisent pas de tels engins dans les zones densément peuplées;

c) Les États Membres, les intervenants de l'ONU, les organisations internationales et les organisations non gouvernementales à approfondir leur étude de la question, au moyen notamment d'analyses mieux ciblées et en entreprenant ou en appuyant la collecte de nouvelles données ou la réalisation de nouvelles analyses;

d) Les États Membres à coopérer à la collecte de l'information et à sa communication aux Nations Unies et à d'autres acteurs concernés, au sujet du préjudice subi par les civils à la suite de l'utilisation d'engins explosifs, et de publier des déclarations de principe définissant les conditions dans lesquelles certains engins explosifs peuvent ou ne peuvent pas être utilisés dans les zones peuplées.

Respect du droit international par les groupes armés non étatiques

76. J'invite tous les États Membres à se garder d'adopter une législation, des politiques ou autres mesures nationales qui pourraient dissuader les intervenants humanitaires de nouer un dialogue à des fins humanitaires avec les groupes armés non étatiques, notamment quand il s'agit d'activités visant à promouvoir le respect du droit international humanitaire.

Protection des civils par les missions de maintien de la paix et d'autres missions des Nations Unies

77. La protection des civils contre la menace de violences physiques est une entreprise menée conjointement par l'État hôte et la mission de maintien de la paix déployée pour l'appuyer. J'engage les États hôtes à travailler plus en amont avec les missions de maintien de la paix en vue de protéger les civils.

78. J'engage en outre :

a) Les États Membres qui fournissent des contingents et des effectifs de police aux missions ayant pour mandat de protéger les civils à utiliser, avant le déploiement, les modules de formation pertinents mis au point par le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions;

b) Les États Membres à fournir des ressources suffisantes aux missions de maintien de la paix, en particulier des moyens de mobilité aérienne et des dispositifs

d'alerte rapide permettant de répondre de manière plus efficace et plus rapide aux besoins de protection des civils.

Accès humanitaire

79. En vue de contourner les obstacles à l'accès humanitaire, notamment dans des situations de combats ouverts, les États Membres sont encouragés à se concerter étroitement avec les intervenants humanitaires afin de mieux comprendre la nature des restrictions et les solutions qui permettraient de faciliter l'accès humanitaire dans des conditions sûres et viables.

80. En outre, sur la base de l'annexe au présent rapport, j'engage :

a) Les États Membres à assurer la délivrance en temps voulu des visas au personnel humanitaire et à adopter des systèmes simplifiés et rapides d'exonération de commissions, de droits et de taxes applicables aux produits humanitaires;

b) Les parties au conflit à ne pas entraver les activités humanitaires par des obstacles physiques tels que les points de contrôle ou des retards dans la délivrance de titres de voyage, d'autorisations de projets ou de documents d'enregistrement officiels;

c) Les États Membres à reconnaître l'importance fondamentale des négociations humanitaires pour obtenir l'accès aux populations vulnérables et à se garder d'empêcher ou de prévenir de telles négociations;

d) Les parties à un conflit à veiller à ce que les activités humanitaires soient préservées de toute ingérence politique ou militaire et puissent être menées dans le respect intégral des principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance;

e) Les États Membres à condamner systématiquement les attaques contre les travailleurs humanitaires et à faire en sorte que les auteurs de telles attaques en répondent, notamment en encourageant, en provoquant et en appuyant les enquêtes et les poursuites engagées au niveau national.

Obligation de rendre des comptes

81. J'invite le Conseil de sécurité à rechercher les moyens d'encourager et, si possible, d'aider les États à engager au niveau national la responsabilité des auteurs de violations du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme.

82. Dans les cas où les autorités nationales se révèlent incapables de prendre les mesures nécessaires pour faire respecter cette obligation, j'invite le Conseil de sécurité à jouer un rôle plus actif en prenant des mesures appropriées au niveau international. Celles-ci peuvent consister à demander ou ordonner la mise sur pied de commissions internationales d'enquête ou de missions d'établissement des faits, à soutenir leurs travaux, à faire un plus grand usage de l'information en découlant et à contribuer à la mise en œuvre de leurs recommandations, notamment au moyen de mesures de suivi telles que la mise en place de régimes de réparations et la saisine de la Cour pénale internationale.

83. Dans cette perspective, j'engage le Conseil de sécurité à examiner les recommandations émanant de l'atelier sur l'obligation de rendre des comptes organisé en novembre 2011 par la Mission permanente du Portugal et le Bureau de

la coordination des affaires humanitaires et à entamer un dialogue en vue de renforcer le rôle qui lui revient de faire respecter ce principe, au niveau tant national qu'international

Annexe

Obstacles à l'acheminement de l'aide humanitaire

1. Au cours des 18 derniers mois, des obstacles à l'acheminement de l'aide ont continué de compromettre la capacité des intervenants humanitaires de parvenir en toute sûreté et en temps opportun jusqu'aux personnes ayant besoin d'assistance et, réciproquement, la capacité de ces personnes d'accéder aux services et à l'assistance essentiels. Ces obstacles, qui sont de nature très variée, ne découlent pas tous d'actions délibérées et ne constituent pas tous des violations du droit international, mais tous peuvent être lourds de conséquences pour les civils.

2. Notre capacité à analyser ces obstacles a fait de grands progrès, notamment grâce à l'utilisation du Système de surveillance et d'information concernant l'accès humanitaire du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, qui nous a permis de mieux en comprendre la nature et aidé à élaborer des stratégies concrètes pour y obvier. Il est également ressorti de cette expérience que les obstacles les plus courants et porteurs des conséquences les plus graves pour les personnes touchées étaient les restrictions de la libre circulation des agents et du matériel des organisations humanitaires, les combats, les ingérences dans les activités humanitaires et les violences à l'encontre des agents des organisations humanitaires.

Restrictions de la liberté de circulation

3. Au début d'une situation d'urgence et pendant toute sa durée, la rapidité du déploiement des travailleurs humanitaires ainsi que des vivres et du matériel est une condition essentielle de l'efficacité d'une intervention. Les États sont en droit d'exiger des visas et d'imposer des restrictions à l'entrée et à la circulation du personnel, des vivres et du matériel des organisations humanitaires sur leur territoire, mais il faut trouver des moyens d'atténuer les incidences de ces mesures sur la rapidité et l'efficacité de l'action humanitaire. Le personnel et le matériel des organisations humanitaires continuent de subir des restrictions de circulation, tant pour entrer sur le territoire d'États touchés par un conflit que pour s'y déplacer. En République démocratique du Congo, au Myanmar, au Pakistan, au Soudan et en République arabe syrienne, des retards dans la délivrance de visas aux experts internationaux et, parfois, le refus de leur en délivrer entravent gravement les activités humanitaires.

4. Des obstacles physiques et bureaucratiques à la circulation à l'intérieur des États limitent également le libre passage et la fourniture de l'aide. Par exemple, dans la partie cisjordanienne des territoires palestiniens occupés, les travailleurs humanitaires ont subi, aux plus de 550 points de contrôle établis par les autorités israéliennes, des retards représentant au total quelque 2 272 heures de travail au cours des 18 derniers mois. L'acheminement de l'aide humanitaire aux zones de Cisjordanie isolées par la barrière israélienne, y compris à Jérusalem-Est, demeure également limité en raison des régimes israéliens de permis et de « coordination préalable ». En 2011, des centaines de points de passage contrôlés par divers groupes armés ont beaucoup gêné la circulation des agents des organisations humanitaires à l'intérieur et aux alentours de la capitale yéménite, Sanaa. La plupart de ces points de contrôle avaient été supprimés à la fin de 2011, mais certains

restent en place et continuent de gêner la circulation des agents et du matériel des organisations humanitaires.

5. Des contraintes bureaucratiques telles que les procédures d'enregistrement et d'approbation des organisations ou des projets humanitaires ainsi que les régimes d'autorisation de déplacement retardent et, parfois, empêchent la fourniture de l'aide aux personnes touchées. Par exemple, pendant les sept premiers mois de la crise humanitaire qui a débuté à la mi-2011, le Gouvernement soudanais, a refusé de délivrer aux agents recrutés sur le plan international de l'ONU et d'organisations non gouvernementales des autorisations de déplacement pour coordonner des activités humanitaires dans les États du Kordofan du Sud et du Nil Bleu. En février 2012, une poignée de ces agents a obtenu l'autorisation de retourner dans les capitales d'État, mais pas un seul n'a ensuite pu se rendre dans les zones touchées. Certains agents recrutés sur le plan national ont pu coopérer avec les autorités afin de fournir une aide humanitaire dans les zones contrôlées par le Gouvernement, mais toutes les demandes de déplacement dans des régions contrôlées par des groupes armés non étatiques ont été rejetées. En conséquence, quelque 500 000 personnes touchées par le conflit dans les deux États concernés n'ont reçu dans le meilleur des cas qu'une aide humanitaire très limitée. Dans le même temps, une proposition de la Ligue des États arabes, de l'ONU et de l'Union africaine visant à faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire était toujours en cours de négociation.

6. Au Darfour, les autorités de l'État ont annulé des dizaines de missions humanitaires au cours des 18 derniers mois – notamment dans les zones contrôlées par des groupes armés, tel le djebel Marra. Dans les États du Darfour central et du Darfour du Nord, l'annulation intermittente des Services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies par les autorités et le manque de clarté des procédures de contrôle des transports de carburant ont restreint les déplacements des agents des organisations humanitaires vers les sites éloignés. L'interdiction de tout déplacement au-delà d'un rayon de 15 kilomètres autour de Nyala émise par les autorités locales du Darfour du Sud a considérablement limité la fourniture de services et d'aide humanitaires aux camps de déplacés de la région.

7. S'il est vrai que les États doivent rationaliser et simplifier d'urgence les procédures d'enregistrement et d'approbation des intervenants humanitaires et de leurs projets, il n'en existe pas moins quelques exemples réussis de coopération. Par exemple, dans le Khyber Pakhtunkhwa et les zones tribales sous administration fédérale du Pakistan, des travailleurs humanitaires ont collaboré avec les autorités en vue d'établir un système de suivi en ligne de l'enregistrement de nouveaux projets, reposant sur des « certificats de non-opposition ». Cela accroît la transparence de la procédure administrative et permet d'y repérer les goulets d'étranglement. Le lancement des projets continue de subir des retards dans certaines zones, mais je me félicite de cette initiative conjointe visant à faciliter la mise en œuvre des activités humanitaires. Je me félicite également du fait que, au Sri Lanka, les déplacements des acteurs humanitaires dans la province du Nord ne sont plus soumis à des habilitations de sécurité.

8. Dans plusieurs cas, il a été impossible aux personnes ayant besoin d'une aide humanitaire d'en bénéficier à cause des restrictions imposées à leurs propres déplacements. Dans des zones rurales reculées de Colombie, des communautés touchées par le conflit ont par intermittence été privées, parfois pendant plusieurs

semaines, d'accès aux denrées alimentaires de base, aux soins de santé, à l'éducation et à d'autres services essentiels, en raison de l'établissement de barrages routiers, de combats, d'incursions de groupes armés et de la pose de mines par ces groupes. À Jérusalem-Est, la plupart des Palestiniens ne peuvent accéder aux services essentiels – en particulier les hôpitaux – qu'avec des permis d'entrée spéciaux qui ne peuvent être utilisés qu'à 4 des 16 points de contrôle situés le long de la Barrière. La vieille ville d'Hébron reste séparée du reste de la ville par 122 barrages, tandis que les déplacements des Palestiniens en voiture, et dans certains cas à pied, restent interdits dans certaines rues, ce qui compromet gravement l'accès de milliers de Palestiniens aux services essentiels.

Combats

9. Il peut être extrêmement difficile d'obtenir le libre passage de l'aide humanitaire pendant des combats, mais cela est néanmoins essentiel. En Afghanistan, en Colombie, au Pakistan, en République arabe syrienne, en République centrafricaine, en République démocratique du Congo, en Somalie, au Soudan, au Soudan du Sud et au Yémen, plusieurs millions de personnes touchées par un conflit ne reçoivent pas d'aide dans des zones où des combats en cours empêchent la poursuite de l'activité humanitaire.

10. En l'absence de mécanismes convenus avec les parties au conflit en vue de l'acheminement de l'aide, il est presque impossible de mener des activités humanitaires au milieu des combats. Par conséquent, il incombe aux acteurs humanitaires d'établir et de maintenir un dialogue avec toutes les parties intéressées, d'expliquer et de faire accepter leurs objectifs humanitaires, et de négocier des conditions acceptables pour la mise en œuvre de leurs activités. En République centrafricaine, des négociations dirigées par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires ont permis la réouverture du passage de l'aide humanitaire destinée à Bria (préfecture de Haute-Kotto), qui était au centre de combats entre des groupes armés. Dans la préfecture de Bamingui-Bangoran, dans le nord du pays, des négociations ont conduit des groupes armés à accepter de respecter les activités humanitaires et d'empêcher les actes criminels. Dans les territoires palestiniens occupés, un Groupe de la coordination de l'accès humanitaire a mené des négociations avec toutes les parties au nom de l'équipe de pays pour l'action humanitaire en vue de résoudre les problèmes particuliers de circulation.

11. Dans la région du Darfour (Soudan), des négociations avec les autorités ont facilité trois missions humanitaires dans l'ouest du djebel Marra en 2011. Cependant, après une reprise des combats en avril 2012, les autorités des États du Darfour central et du Darfour occidental ont limité l'accès à toutes les zones contrôlées par des groupes armés et empêché les acteurs humanitaires d'intervenir lorsque de nouveaux déplacements de population ont eu lieu à Rokoro. En République arabe syrienne, les intervenants humanitaires négocient avec le Gouvernement une intensification de leurs activités à la suite d'une mission d'évaluation des besoins en avril 2012.

12. En 2011, avec l'appui du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, l'équipe de pays pour l'action humanitaire a négocié avec succès la possibilité d'accéder à plus de 160 000 personnes ayant besoin d'aide dans des zones du Yémen contrôlées par des groupes non étatiques armés. Il a fallu pour cela établir le

contact et instaurer la confiance entre ces groupes et les intervenants humanitaires au moyen d'une série de réunions et d'ateliers destinés à présenter les principes humanitaires puis à faire accepter par lesdits groupes un plan d'intervention conjoint interinstitutions. Depuis décembre 2011, des réunions de coordination ont été régulièrement tenues pour lever les obstacles à l'acheminement de l'aide et résoudre les problèmes rencontrés dans la mise en œuvre du plan.

13. Compte tenu de l'importance de ces négociations avec toutes les parties concernées, je reste extrêmement préoccupé par le fait que, dans certains pays, par exemple la Colombie et le Pakistan, il est interdit à certaines organisations humanitaires d'entrer en contact avec des groupes armés à des fins humanitaires.

Ingérences dans la mise en œuvre des activités humanitaires

14. Les activités humanitaires continuent de pâtir d'ingérences de la part d'acteurs étatiques et non étatiques qui poursuivent des objectifs non humanitaires, ce qui aboutit à la perturbation des projets humanitaires et au détournement de l'aide.

15. Par exemple, en République démocratique du Congo, en Somalie et au Soudan du Sud, des tentatives des autorités locales comme des groupes non étatiques d'extorquer des fonds ou de s'approprier les biens des acteurs humanitaires ont entraîné des actes de harcèlement systématiques qui, dans certains cas, ont conduit à la fermeture des bureaux d'organisations humanitaires ou à la détention de leur personnel. Les demandes de paiement, qui peuvent porter sur des montants atteignant des dizaines de milliers de dollars pour une seule organisation, sont souvent présentées en dehors des canaux officiels. Il est arrivé que des projets humanitaires soient interrompus par les autorités lorsque ces redevances ne sont pas payées, ou bien lorsque les autorités locales et les acteurs humanitaires sont en désaccord sur les besoins opérationnels. En Somalie, les Chabab ont expulsé au moins 16 organisations humanitaires des zones qu'ils contrôlaient au cours des 18 derniers mois.

Violences contre les agents des organisations humanitaires

16. Les violences à l'encontre des agents d'organisations humanitaires demeurent un obstacle majeur à la fourniture de l'aide. Depuis la publication de mon précédent rapport, le niveau global des violences subies par ces agents a légèrement diminué mais le nombre de meurtres et d'enlèvements demeure particulièrement préoccupant : 86 travailleurs humanitaires ont été tués et 96 enlevés dans le monde entier. La diminution du nombre d'incidents est due à la réduction de la présence des organisations humanitaires dans les zones où les attaques étaient en augmentation et à l'adoption de mesures plus efficaces d'évaluation et d'atténuation des risques par les organisations humanitaires.

17. Les enlèvements, y compris ceux aboutissant au meurtre des victimes, sont désormais le type d'atteinte à la sécurité des agents d'organisations humanitaires qui connaît l'augmentation la plus rapide. Je suis particulièrement préoccupé par les incidences qu'ont eues les enlèvements sur les activités humanitaires en Afghanistan, au Pakistan, en Somalie et dans les zones frontalières avec le Kenya, ainsi qu'au Soudan et au Yémen. En Afghanistan, plus de 220 agents d'organisations non gouvernementales ont été enlevés par des groupes armés en 2011. La majorité

d'entre eux ont été libérés, souvent dans les 48 heures, mais huit ont été tués par leurs ravisseurs. En Somalie et dans les zones frontalières avec le Kenya, six agents d'organisations humanitaires ont été enlevés au cours des 18 derniers mois, et 11 agents sont toujours portés disparus ou détenus par leurs ravisseurs (dont 8 ont été enlevés en 2008 ou en 2009). En janvier 2011, l'enlèvement de trois pilotes des Services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies au Darfour occidental a conduit à la suspension des vols humanitaires à destination de 26 localités pendant plusieurs mois. Au Yémen, au moins 20 agents d'organisations humanitaires ont été enlevés au cours de six incidents pendant la période couvrant l'année 2011 et le début de 2012.

18. Les attaques contre le personnel et les convois d'organisations humanitaires ainsi que le pillage des biens et du matériel continuent de menacer les activités humanitaires en République centrafricaine, en République démocratique du Congo, au Soudan, au Soudan du Sud et au Yémen. Tant les forces de sécurité gouvernementales que des groupes armés non étatiques et des groupes criminels ont participé à ce genre d'incidents. Par exemple, au moins 51 véhicules d'organisations humanitaires ont été réquisitionnés de force par des soldats au Soudan du Sud pour des fins non humanitaires au cours de la période à l'examen. Dans plus de la moitié de ces cas, des violences physiques ont été commises contre des agents, notamment ceux recrutés sur le plan national. Lors d'un pillage commis en août 2011 dans l'ouest de l'État du Bahr el-Ghazal, des civils ainsi que des membres et des responsables des forces de sécurité ont volé environ 675 tonnes d'aide alimentaire d'urgence destinée à des communautés où l'insécurité alimentaire est grande, notamment des familles déplacées de la zone frontalière de l'Abyei.

19. S'il n'est pas possible de négocier avec les parties au conflit pour atténuer ces menaces, ou si les négociations ont échoué, les travailleurs humanitaires doivent souvent réduire leurs activités ou se retirer des localités dangereuses. Après plusieurs pillages accompagnés de violences dans les deux Kivus (République démocratique du Congo), plusieurs organisations humanitaires ont dû se retirer des zones en question. Neuf agents recrutés sur le plan national d'organisations non gouvernementales ont été tués au Sud-Kivu depuis octobre 2011 – dont cinq avaient été délibérément pris pour cible, tandis que les quatre autres ont été victimes de tirs croisés entre des groupes non étatiques armés et les forces de sécurité.

20. Une étude indépendante commandée par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires sur la manière de travailler dans un environnement présentant des problèmes de sécurité, publiée en 2011^a, a confirmé que savoir faire accepter l'action humanitaire par les communautés et les parties à un conflit reste le meilleur moyen d'obtenir la liberté d'accéder de façon sûre et durable aux personnes dans le besoin. Cette étude a en outre confirmé qu'il s'agit là d'un processus à long terme nécessitant un dialogue et des contacts soutenus avec toutes les parties concernées, et ses auteurs y invitent les organisations humanitaires à évaluer en permanence leur sécurité et leur méthode de gestion des risques. Ils relèvent par exemple que le confinement des opérations humanitaires dans des forteresses et le recours à des escortes et des gardes armés contrarient l'interaction des travailleurs humanitaires et des communautés locales et renforcent l'idée erronée que les organisations humanitaires seraient les vecteurs des objectifs du monde occidental.

^a J. Egeland, A. Harmer and A. Stoddard, *To stay and deliver: good practice for humanitarian in complex security environments*, Bureau de la coordination des affaires humanitaires (2011).

21. S'il est parfois nécessaire de renforcer la sécurité des agents des organisations humanitaires, l'étude n'en présente pas moins une série de bonnes pratiques où des mesures de protection discrètes, notamment des solutions autres que les escortes et gardes armés, se sont montrées efficaces. Ainsi, dans certaines régions du Pakistan et du Soudan, des intervenants humanitaires ont fait connaître aux autorités leur calendrier de transport de personnes et de matériel, permettant aux organes de sécurité d'assurer leur sûreté en augmentant temporairement le nombre des patrouilles ou leur présence statique le long des itinéraires plutôt qu'en les escortant.

22. Le recours à des moyens aériens, y compris les Services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies, a également pu permettre à des agents d'organisations humanitaires d'éviter certaines zones à haut risque. Un tel recours a parfois pu permettre de poursuivre certaines activités d'assistance, mais il alourdit sensiblement les coûts opérationnels et peut être difficile à négocier avec les autorités. Au Yémen, par exemple, des organisations humanitaires attendent toujours l'autorisation de lancer des opérations aériennes humanitaires entre la capitale, Sanaa, et la ville septentrionale de Saada.

23. Il faut absolument que les États et les autres parties à des conflits collaborent étroitement avec les organisations humanitaires afin de définir dans chaque situation des solutions et stratégies appropriées pour atténuer les risques d'une manière permettant à l'aide humanitaire de rester neutre, impartiale et indépendante.