



Conseil de sécurité

Distr. générale
14 mai 2018
Français
Original : anglais

Protection des civils en période de conflit armé

Rapport du Secrétaire général

I. Introduction

1. Le présent rapport fait suite à la déclaration du Président du Conseil de sécurité du 25 novembre 2015 ([S/PRST/2015/23](#)). Il vient également donner suite à la demande formulée par le Conseil de sécurité dans sa résolution [2286 \(2016\)](#) de mieux rendre compte de la protection apportée aux activités médicales en période de conflit armé.

2. Dans mon rapport précédent ([S/2017/414](#)), j'ai souligné que le moyen le plus efficace de protéger les civils est de prévenir le déclenchement, l'intensification, la poursuite ou la récurrence des conflits armés. Cela reste ma priorité absolue. Le dialogue et des processus de paix sans exclusive qui répondent aux revendications des parties et débouchent sur des solutions durables, de concert avec une approche globale à long terme visant à s'attaquer aux causes profondes des conflits et à prévenir l'intensification ou la récurrence des conflits, à promouvoir les droits de l'homme et l'état de droit et à renforcer la gouvernance et les institutions, sont indispensables.

3. Dans mon rapport sur la consolidation et la pérennisation de la paix ([A/72/707-S/2018/43](#)) publié en janvier 2018, j'entendais forger une vision commune dans l'ensemble du système des Nations Unies et y favoriser le partage de mécanismes et de capacités dans le but d'aider les États Membres à pérenniser la paix et édifier des nations résilientes et prospères, conformément à l'engagement qu'ils ont pris de ne pas faire de laissés-pour-compte. J'attends avec intérêt d'œuvrer avec les États Membres pour donner suite aux recommandations formulées dans ce rapport. Dans le même temps, les travaux se poursuivent au sein de l'ONU pour élaborer un dispositif de prévention qui permettra au système d'optimiser ses outils et ressources existants à l'appui d'un vaste programme de prévention et de mieux sanctionner les violations.

4. Lorsque nous ne pouvons pas prévenir ou régler les conflits, nous devons renforcer la protection des civils. Ce faisant, nous contribuons également à jeter les bases de la paix future. Dans mon précédent rapport, j'ai défini trois priorités en matière de protection : renforcer le respect du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme et inciter les parties à un conflit à adopter de bonnes pratiques ; protéger la mission humanitaire et médicale et donner la priorité à la protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies ; et prévenir les déplacements forcés et rechercher des solutions durables pour les réfugiés et les



déplacés. Dans le présent rapport, j'examine les progrès réalisés par rapport à ces priorités en mettant l'accent sur le renforcement du respect du droit international et la promotion des pratiques optimales.

5. La deuxième partie passe en revue la situation mondiale en matière de protection des civils en période de conflit armé du 1^{er} janvier au 31 décembre 2017. Elle révèle une situation d'horreur et de souffrances incessantes qui touche des millions de femmes, d'enfants et d'hommes dans tous les conflits. Les civils sont régulièrement tués ou mutilés, et les biens de caractère civil endommagés ou détruits, dans des attaques ciblées ou aveugles au cours desquelles souvent des engins explosifs sont largement utilisés. Les civils sont contraints de partir et livrés à un sort périlleux tandis que d'innombrables autres sont portés disparus. Le personnel humanitaire et médical est souvent pris pour cible et tué ou empêché de répondre à ceux qui sont dans le besoin, tandis que l'insécurité alimentaire engendrée par les conflits et les risques de famine met en péril des millions de vies. Tout cela, ainsi que la décimation de villes entières et de communautés et sociétés autrefois dynamiques qui en étaient la force vive, sapent les perspectives de paix et de stabilité et la restauration de l'espoir et des perspectives d'avenir.

6. La situation en matière de protection des civils est sombre, et il faut prendre des mesures d'urgence pour y remédier. Comme il ressort de la troisième partie, à mesure que les conflits s'urbanisent, et sont donc susceptibles de toucher des dizaines de millions de personnes, l'application effective du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme revêt une importance capitale. On ne peut pas tolérer que des civils soient pris pour cible. On ne peut pas ne pas protéger les civils. Le Conseil de sécurité et les États Membres peuvent difficilement se permettre de renoncer à leurs responsabilités face aux violations généralisées et laisser les divergences politiques empêcher ou entraver une action concertée pour y faire face et les prévenir. Les enjeux pour les civils – et pour la paix et la sécurité internationales – sont tout simplement trop élevés.

7. Il y a toutefois des lueurs d'espoir. Premièrement, les États Membres admettent de plus en plus que le respect du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme joue un rôle déterminant dans les efforts qu'ils déploient pour empêcher le débordement et la reprise des conflits armés et pour lutter contre le terrorisme et prévenir l'extrémisme violent. Deuxièmement, il existe des mesures pratiques que les parties aux conflits et les États Membres ont déjà prises et pourraient de nouveau prendre pour respecter et faire respecter la loi et améliorer la protection des civils.

8. Sur cette base, il est recommandé dans la quatrième partie, d'une part, que les États Membres élaborent des cadres d'action nationaux définissant clairement les pouvoirs et responsabilités institutionnelles en matière de protection des civils et, d'autre part, qu'ils appuient et favorisent l'intensification des efforts en vue d'amener les groupes armés non étatiques à élaborer des plans d'action, des codes de conduite, des politiques opérationnelles et d'autres outils pour garantir une protection efficace et le respect du principe de responsabilité. L'adoption de ces mesures constituerait une avancée importante vers l'application effective du droit et la protection des civils. Il convient, parallèlement, de renforcer la sensibilisation et de faire des efforts concertés pour amener les auteurs de violations graves à répondre de leurs actes.

II. État de la protection des civils

A. Nombre élevé de morts et de blessés parmi les civils et impact sur les biens de caractère civil

9. La population civile continue d'être la principale victime des conflits armés dans le monde. En 2017, des dizaines de milliers de civils – femmes, enfants et hommes – ont été tués ou ont souffert de blessures épouvantables, victimes d'attaques délibérées ou aveugles menées par des parties aux conflits en Afghanistan, en Iraq, en Libye, au Mali, au Nigéria, en République centrafricaine, en République démocratique du Congo, en République arabe syrienne, en Somalie, au Soudan du Sud, en Ukraine, au Yémen ou ailleurs.

10. En 2017, l'ONU a recensé plus de 26 000 civils tués ou blessés lors d'attaques dans seulement six de ces situations : 10 000 en Afghanistan ; plus de 8 000 en Iraq ; quelque 2 600 en Somalie et environ le même nombre au Yémen. En République centrafricaine et en République démocratique du Congo, les attaques ont fait plus de 1 100 et près de 2 000 morts respectivement. Le grand nombre de morts et de blessés parmi les civils ainsi que le récit de victimes et de témoins et les autres informations rapportées suscitent des préoccupations profondes quant à la question de savoir si les parties prennent effectivement toujours le soin d'épargner aux civils les effets des hostilités, comme l'exige le droit international humanitaire. On ne soulignera jamais assez qu'il leur incombe l'obligation et la nécessité de le faire.

11. Les effets des conflits sur les civils et les biens de caractère civil étaient particulièrement graves lorsque les combats ont eu lieu dans des zones densément peuplées et que des engins explosifs à large rayon d'impact ont été utilisés. En République arabe syrienne, par exemple, les attaques au moyen d'engins explosifs lancés par air et à partir du sol auraient tué et blessé de nombreux civils à Alep, Deïr el-Zor, Homs, Edleb, Raqqa et Rif-Damas et détruit des infrastructures essentielles, des écoles et des hôpitaux. En Iraq, selon des données vérifiées par l'ONU, au moins 4 200 civils ont été tués ou blessés par des tirs d'artillerie, des frappes aériennes et des attentats aux engins explosifs improvisés pendant les opérations visant à reprendre des zones de la province de Ninive et de la ville de Mossoul entre octobre 2016 et juillet 2017. D'autres sources estiment que le nombre de victimes civiles est beaucoup plus élevé. Les combats ont également entraîné la destruction à grande échelle de maisons et d'infrastructures de base.

12. L'emploi d'engins explosifs improvisés par des groupes armés non étatiques en Afghanistan, en Libye, au Mali, au Nigéria, en République arabe syrienne et en Somalie a également fait un nombre important de victimes parmi les civils. En Afghanistan, par exemple, 624 civils ont été tués et 1 232 blessés par des engins explosifs improvisés en 2017. L'utilisation présumée d'armes à sous-munitions en République arabe syrienne et au Yémen en 2017 est extrêmement préoccupante. Je suis aussi atterré d'apprendre que des armes chimiques continuent d'être employées en République arabe syrienne, ce qui constitue une grave violation de l'interdiction de longue date de ces armes dans le monde, et qu'encore plus de civils innocents ont été tués ou blessés. S'il est établi que de telles armes ont été utilisées, les États Membres doivent trouver des moyens de déterminer qui sont les responsables et de les amener à répondre de leurs actes.

13. Comme indiqué précédemment (voir [S/2018/250](#)), en 2017, le recours aux violences sexuelles comme tactique de guerre, acte de terrorisme ou de torture et outil

de répression s'est poursuivi. Les victimes ont parfois été prises pour cible en raison de leur appartenance ethnique, religieuse ou clanique et de leur affiliation politique, réelles ou supposées. Dans de nombreux cas, ces violences ont entraîné le déplacement forcé et la dispersion de la communauté prise pour cible, ce qui a sapé la cohésion sociale. Cette tendance alarmante se retrouve dans plusieurs conflits par ailleurs distincts, y compris en République centrafricaine, en République démocratique du Congo, en Iraq, au Mali, au Myanmar, au Nigéria, en Somalie et au Soudan du Sud. Dans ces pays, bien qu'à des degrés variables, le caractère stratégique des violences sexuelles ne faisait aucun doute dans la mesure où les victimes étaient précisément choisies parmi des groupes ethniques, religieux ou politiques associés à une partie adverse et où, parfois, ces violences étaient explicitement motivées par l'idéologie nationaliste ou extrémiste de leurs auteurs. Dans de tels cas, les violences sexuelles liées aux conflits ont constitué l'expression d'une haine ethnique, voire un vecteur de « nettoyage ethnique », la victime essuyant alors souvent des injures en raison de son identité ou de son allégeance présumée.

14. En 2017, les conflits armés ont continué de toucher les enfants de manière disproportionnée et il a été établi que le nombre de violations graves commises contre des enfants avait encore augmenté. La violence armée a souvent privé les enfants de la protection que leur assuraient leur famille et la société et fait qu'il existe de moins en moins de lieux de refuge traditionnels. Des garçons et des filles ont été recrutés et employés à des tâches annexes ou comme combattants, y compris à l'étranger, et les pics de recrutement ont souvent coïncidé avec une augmentation des meurtres et des atteintes à l'intégrité physique d'enfants. Des attaques perpétrées contre des écoles ou des hôpitaux et le refus de l'accès humanitaire ont privé les enfants d'une éducation, de soins de santé et d'une aide humanitaire vitale. Des enfants ont aussi été enlevés, un moyen souvent utilisé pour les recruter de force ou servant à des fins de viol ou d'autres formes de violence sexuelle. Le fait d'offrir aux enfants touchés par un conflit la possibilité de retrouver leur enfance perdue en leur donnant accès à des programmes de réinsertion psychosociale, scolaire et professionnelle de proximité est un bon moyen de lutter contre la stigmatisation, d'éviter le ré-enrôlement et de rompre le cycle de la violence, mais trop d'enfants n'en bénéficient pas, le financement faisant défaut. Il faut donc absolument financer la réinsertion, de manière prévisible et adaptée à la situation, en collaborant davantage avec les acteurs chargés de la protection des enfants et les partenaires de financement.

15. En 2017, les attaques contre des lieux de culte, notamment en Afghanistan, en Libye, en République démocratique du Congo et au Yémen, ont suscité de plus en plus de préoccupations. En Afghanistan, l'ONU a recensé 38 attaques de ce type, soit trois fois plus qu'en 2016, qui ont fait 202 morts et 297 blessés parmi les civils. Certaines attaques, dont celles qui ont été commises contre deux mosquées à Kaboul en août et octobre, semblaient viser délibérément les femmes. Les conflits ont également continué de faire des victimes parmi les journalistes en 2017, des morts, des blessés et des menaces dans leurs rangs ayant été signalés notamment en Afghanistan, en Iraq, en Libye, en République arabe syrienne, en République démocratique du Congo, en Somalie et au Yémen. Ces faits ont une incidence grave sur l'indépendance des journalistes, qui est essentielle pour dénoncer les souffrances humaines, pousser les belligérants à la retenue et faire pression pour que des solutions politiques soient trouvées et que les responsabilités soient établies.

B. Déplacement forcé

16. Le déplacement forcé était un trait caractéristique des conflits en 2017, ayant contribué à gonfler le nombre des quelque 65 millions de personnes déplacées par les conflits et la violence à la fin de 2016, la grande majorité à l'intérieur de leur propre pays. En novembre 2017, on dénombrait 6,1 millions de déplacés en République arabe syrienne, dont 1,8 million au cours de cette seule année. Au Yémen, 3 millions de personnes ont été forcées de quitter leur foyer et, comme c'est le cas en République arabe syrienne et ailleurs, elles ont d'importants besoins en matière de protection et d'assistance. En Ukraine, quelque 1,6 million de personnes sont déplacées, plusieurs d'entre elles ne pouvant pas avoir accès aux services essentiels.

17. En République centrafricaine, du fait du regain de violence en 2017, près de 700 000 personnes ont été déplacées à l'intérieur du pays et plus de 500 000 ont fui à l'étranger, sur une population de 4,7 millions d'habitants. En République démocratique du Congo, plus de 2 millions de personnes ont été déplacées par la violence en 2017, ce qui a fait doubler le nombre total de déplacés (4,5 millions). Comme dans d'autres pays en proie à un conflit, les déplacements en République démocratique du Congo sont prolongés, ce qui met à rude épreuve les capacités des déplacés et les communautés qui les accueillent et fait courir aux déplacés le risque de dommages prolongés. Au Soudan, si les déplacements ont diminué au Darfour et dans d'autres régions en 2017, les déplacés sont toujours victimes de violences, notamment de meurtres et de viols. En Somalie, les expulsions forcées ont augmenté en 2017, touchant quelque 200 000 déplacés sur une population déplacée de 2,1 millions de personnes.

18. Quelque 1,9 million de Sud-Soudanais étaient déplacés à la fin de 2017, certains plusieurs fois. La militarisation des camps et des établissements de déplacés au Soudan du Sud, ainsi qu'en République centrafricaine, en République démocratique du Congo, en Iraq et au Nigéria, témoigne de la nécessité de préserver le caractère civil et humanitaire des camps et des zones d'installation. De plus, 2,4 millions de Sud-Soudanais ont cherché refuge au-delà des frontières ; l'Ouganda en accueille plus de 1 million, en plus des réfugiés provenant du Burundi et de la République démocratique du Congo.

19. L'Ouganda, la Turquie, le Pakistan et le Liban et d'autres pays ayant accueilli de nombreux réfugiés continuent de manifester un appui considérable aux réfugiés. Le futur Pacte mondial sur les réfugiés doit renforcer l'action internationale face aux déplacements massifs de réfugiés, notamment en allégeant le fardeau des pays d'accueil, en satisfaisant les besoins des réfugiés et des communautés d'accueil et en offrant des solutions durables. De même, la célébration en 2018 du vingtième anniversaire des Principes directeurs relatifs au déplacement interne doit marquer la consolidation des efforts faits par les États Membres, les organismes des Nations Unies et d'autres acteurs concernés pour renforcer l'action face au déplacement interne. Il s'agit notamment de mieux comprendre les déplacements urbains et de renforcer l'action menée face aux déplacements prolongés.

C. Entraves à l'accès humanitaire

20. En 2017, des entraves généralisées et persistantes à l'accès humanitaire sont venues remettre en cause les opérations humanitaires à l'occasion de plusieurs conflits, empêchant les populations sinistrées de recevoir l'aide dont elles avaient besoin. Outre les combats et les obstacles d'ordre logistique, on retiendra avant tout

la bureaucratie et les attaques contre le personnel humanitaire au nombre de ces entraves.

21. On a fait état d'entraves d'ordre bureaucratique dans plusieurs zones en proie à quelque conflit, notamment l'Iraq, le Mali, le Myanmar, le Nigéria, la République arabe syrienne, le Soudan, le Soudan du Sud, le Tchad, l'Ukraine, le Yémen et le Territoire palestinien occupé. Ainsi, dans le Territoire palestinien occupé, des restrictions à l'accès à la bande de Gaza ont continué d'être imposées, pour des raisons de sécurité, ce qui a contribué à la détérioration de la situation humanitaire et entravé l'accès des habitants aux services de base et aux soins de santé. Le taux d'approbation des demandes de permis déposées par des Palestiniens qui, notamment pour des raisons humanitaires, souhaitent quitter Gaza en passant par Israël, est tombé à 54 %, le plus bas enregistré depuis dix ans. Dans les provinces de Donetsk et de Louhansk, zones de l'est de l'Ukraine non contrôlées par le Gouvernement, l'autorité de facto a imposé de nouveaux critères d'agrément des activités et programmes humanitaires, venant compliquer une procédure déjà laborieuse.

22. L'action humanitaire a continué de souffrir des mesures de lutte contre le terrorisme venues dicter notamment l'allongement des procédures administratives et l'incrimination de certaines activités nécessaires à la conduite d'opérations humanitaires. Or, c'est en concevant et en appliquant des mesures de lutte contre le terrorisme dans le respect du droit international que les États Membres pourront atteindre leurs objectifs de sécurité sans remettre en cause l'action humanitaire, comme le prouve si bien la directive de l'Union Européenne relative à la lutte contre le terrorisme (adoptée en mars 2017), qui exclut de son champ d'application les activités humanitaires menées par des organisations impartiales reconnues par le droit international¹.

23. L'utilisation de la famine comme arme de guerre, interdite par le droit international humanitaire, fait spécialement problème. Le siège et les situations apparentées ont un impact dévastateur sur les populations civiles. En République arabe syrienne, par exemple, à la fin de 2017, quelque 420 000 personnes vivaient dans neuf zones assiégées, 2,9 millions de personnes se trouvant dans des zones difficiles d'accès, 820 000 seulement desquelles ont reçu de l'aide au cours de l'année.

24. Au Yémen, en 2017, on a éprouvé énormément de mal à venir en aide aux personnes sinistrées, près de 7 millions desquelles étaient au bord de la famine. La coalition constituée pour rétablir la légitimité au Yémen, dirigée par l'Arabie saoudite, a progressivement levé ses restrictions depuis la fin de novembre 2017 mais en a maintenu certaines jusqu'à la fin de l'année, empêchant les agents humanitaires de se déplacer et les navires marchands transportant des biens humanitaires d'entrer dans le port de Hodeïda.

25. Ces procédés ont pour effet d'aggraver l'insécurité alimentaire et la famine. Après avoir reculé pendant plus de deux décennies, la faim dans le monde gagne du terrain de nouveau, son retour étant principalement imputé aux conflits. À l'origine de 10 des 13 grandes crises alimentaires survenues en 2016 se trouve un conflit². Or,

¹ Voir directive (UE) 2017/541, par. 38.

² Voir Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et Programme alimentaire mondial, « *Monitoring Food Security in Countries with Conflict Situations* », édition n° 3 (janvier 2018).

le respect du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme est essentiel pour protéger de la faim les civils touchés par un conflit.

D. Attaques contre les travailleurs et biens humanitaires

26. Les actes de violence sur la personne de travailleurs humanitaires (souvent ceux recrutés sur le plan national), leur détention ou enlèvement ont continué d'entraver les opérations humanitaires en Afghanistan, en Libye, au Mali, en République centrafricaine, en République démocratique du Congo, en Somalie, au Soudan du Sud, en République arabe syrienne, au Tchad et au Yémen. Ainsi, en République démocratique du Congo, on a fait état de 389 cas d'atteintes à la sécurité venus entraver l'acheminement de l'aide humanitaire destinée à plus d'un million de personnes rien qu'au cours du second semestre de 2017. Au Soudan du Sud, 30 travailleurs humanitaires ont été tués en 2017. En Somalie, 116 travailleurs humanitaires ont été victimes de violences, dont 16 ont été tués et 31 enlevés. Au Mali, les cas d'atteintes à la sécurité de travailleurs humanitaires ont quasiment doublé, passant de 68 en 2016 à 135 en 2017. On a également fait état d'actes de pillage de biens humanitaires, perpétrés au cours de ces attaques et en d'autres circonstances.

E. Attaques perpétrées contre les missions médicales et entraves à celles-ci

27. La période considérée a été marquée par de nouvelles attaques dirigées contre le personnel médical, les patients, les installations, les équipements et le transport de l'aide médicale, ainsi que par des entraves à la prestation équitable de soins médicaux. Il s'agissait notamment d'attaques commises directement contre le personnel de santé et les installations médicales, de la confiscation de fournitures médicales de convois humanitaires ou d'entrepôts, de l'utilisation d'installations médicales à des fins militaires, et de menaces de sanctions d'ordre juridique ou autre pour la prestation de soins médicaux à tous combattants malades ou blessés de forces adverses. En 2017, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a enregistré 322 attaques perpétrées dans des pays en proie à un conflit, notamment en Afghanistan, en Iraq, en Lybie, au Mali, au Nigéria, en République centrafricaine, en République démocratique du Congo, en Somalie, au Soudan du Sud, au Soudan et en République arabe syrienne, attaques qui se sont soldées par 242 morts et 229 blessés parmi le personnel médical et les patients.

28. En République centrafricaine, les attaques perpétrées contre 18 installations médicales en 2017, ont coûté la vie à sept membres du personnel. Des groupes armés non étatiques auraient également occupé des installations médicales, empêchant des ambulances de transporter les malades et les blessés. On a déploré de semblables agissements en Lybie, dont 16 attaques contre des installations médicales et des ambulances et des agressions et enlèvements de personnel médical. En République arabe syrienne, l'ONU a constaté durant l'année 112 attaques contre des installations médicales et des membres du personnel médical, 645 000 articles médicaux ayant été confisqués de convois inter-organisations traversant les lignes de front. En Afghanistan, outre les attaques contre le personnel médical, 147 installations médicales ont été contraintes de fermer, à la suite de menaces de la part de groupes armés. Ces fermetures ont duré de quelques heures à plusieurs mois, privant des dizaines de milliers de personnes de soins de santé. Selon l'OMS, plus de 730 000

Afghans, dont 65 % de femmes, n'ont pu accéder aux services de santé dont ils avaient besoin en 2017.

29. Je salue les efforts que les États Membres font pour donner suite à la résolution 2286 (2016) sur la protection des blessés et des malades, du personnel médical et des agents humanitaires dont l'activité est d'ordre exclusivement médical, de leurs moyens de transport et de leur matériel, ainsi que des hôpitaux et des autres installations médicales, et aux recommandations formulées par mon prédécesseur. Coprésidé par le Canada et la Suisse, le groupe informel des amis de la résolution 2286 (2016) entreprend de mobiliser les dirigeants dans le but de pourvoir à la protection de la mission médicale en défendant la cause devant l'Assemblée générale et le Conseil des droits de l'homme. En octobre 2017, 12 États Membres, dont la France, ont signé la déclaration française sur la protection du personnel humanitaire et médical en période de conflit. Les acteurs du système des Nations Unies continuent de concourir à cette entreprise. Ainsi, l'OMS met en place un système de surveillance des attaques contre les installations médicales et le personnel de santé afin de recueillir des données y relatives.

30. Au niveau national, on continue d'encourager les parties prenantes à coopérer et échanger des informations entre elles et d'adopter et d'appliquer des mesures de précaution. Les sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) ont aidé les gouvernements à se donner des lois qui viennent protéger les services de santé et garantir le respect des symboles du Mouvement *international* de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. C'est là une évolution à saluer, même si l'on pourrait faire davantage pour voir respecter la loi et sanctionner quiconque la violerait, améliorer la collecte de données, faciliter les échanges de bonnes pratiques concernant la mise en œuvre de la résolution 2286 (2016) (notamment dans les capitales et au sein d'instances régionales), et faire une place à la protection des activités médicales à l'occasion du renforcement des capacités des forces partenaires et dans la doctrine et la formation militaires.

F. Personnes portées disparues

31. Les conflits armés sont à l'origine d'un nombre alarmant de personnes portées disparues. Les parties au conflit ne font rien pour empêcher ces disparitions, enquêter s'il y a lieu, ou même aider les familles qui en ont le droit à connaître le sort de leurs proches disparus. Le CICR a lancé en 2017 un projet de quatre ans de définition de normes et pratiques professionnelles consacrées aux personnes portées disparues et à leurs familles. Les parties au conflit et les États Membres doivent veiller à donner effet au droit applicable aux personnes disparues.

G. Sanction des violations

32. Pour garantir le respect du droit international, il est fondamental d'en sanctionner toutes violations. Les enquêtes et poursuites judiciaires internes ont connu une évolution positive durant la période considérée, notamment grâce à l'exercice de la compétence universelle. Dans un certain nombre d'États européens et d'autres États, des unités spécialisées dans les crimes de guerre ont instruit les dossiers de 126 auteurs présumés d'infractions internationales qui aboutiront à la

condamnation de 13 d'entre eux³. Les tribunaux mixtes pourraient également jouer un rôle important s'agissant d'amener les auteurs de violations graves à en répondre. Je me félicite de ce que l'on soit allé de l'avant en 2017 pour mettre en place la Cour pénale spéciale en République centrafricaine. Malgré ces progrès, une action concertée reste nécessaire rapidement pour renforcer la responsabilisation au niveau national.

33. Lorsque l'action nationale fait défaut, les mécanismes d'enquête et de poursuite internationaux deviennent les garants de la justice. La condamnation par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) de Ratko Mladić pour génocide, crimes de guerre et crimes contre l'humanité en 2017, soit plus de 20 ans après leur perpétration, est venue rappeler la portée de la justice internationale et le rôle crucial que joue le Tribunal dans son évolution. Entre la date de sa création en 1993 et celle de sa fermeture en 2017, le Tribunal a condamné 90 individus des chefs de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, suscitant par suite des poursuites Internes. L'œuvre de justice pénale est une entreprise de longue haleine qui mérite notre plein appui.

H. Opérations de paix des Nations Unies et protection des civils

34. Les opérations de paix des Nations Unies sont de précieux instruments de protection des civils dans les situations évoquées plus haut. Intervenant dans des circonstances de plus en plus difficiles, nombre d'entre elles sont désormais, entre autres tâches majeures, investies d'une mission de protection des civils, laquelle a consisté notamment à mettre en œuvre des accords de paix locaux en République centrafricaine, à assurer la protection de la personne de milliers de civils au Soudan du Sud, et à se déployer en toute célérité en République démocratique du Congo, dans des lieux où les civils pourraient être menacés de violences physiques. En rendant régulièrement compte de pertes civiles en Afghanistan, en Iraq, en Lybie et en Somalie, ces opérations de paix des Nations Unies concourent à toutes actions de sensibilisation ciblée tendant à modifier les comportements des parties à tout conflit.

35. Les missions de maintien de la paix des Nations Unies interviennent dans des situations et contextes nouveaux fluctuants, devant faire face notamment à des menaces complexes et asymétriques et à une violence politique qui viennent bousculer les logiques classiques de protection. Les missions continuent de faire preuve d'innovation en ce domaine et nous les accompagnons dans cette entreprise en réexaminant notre politique de protection des civils et en arrêtant une politique de prévention et de répression des violences sexuelles en temps de conflits. On a ainsi notamment dégagé, de nouvelles directives, formé les forces militaires et de police à la protection de l'enfance et à la protection des civils, et établi un manuel opérationnel à l'usage des spécialistes de la protection de l'enfance déployés dans les opérations de paix.

36. Le fait que j'entends de nouveau rendre les hauts fonctionnaires comptables de l'exécution de la mission de protection, et voir enquêter sur tous manquements présumés imputables à des soldats de la paix dit assez tout l'intérêt de cette mission que vient par ailleurs traduire l'examen indépendant tendant à déterminer l'aptitude de toute mission de maintien de la paix à s'en acquitter. En outre, la protection des civils est étroitement liée à l'amélioration de la sécurité des soldats de la paix des

³ Voir Trial International, *Make Way for Justice #4*, « Momentum towards Accountability », Universal Jurisdiction Annual Review 2018 (2018).

Nations Unies, objet du rapport intitulé « Improving security of United Nations peacekeepers: we need to change the way we are doing business », qui propose des recommandations essentielles à l'amélioration des résultats.

37. Pour permettre de renforcer l'action des soldats de la paix, les États Membres doivent s'engager à trouver un consensus autour du discours et des incidences de la mission de maintien de la paix : il s'agit de préciser les attentes placées en la personne des soldats de la paix et d'éprouver les limites de leur capacité d'intervention. De même, les donateurs doivent s'engager à donner à toutes missions les moyens de son mandat, les pays fournisseurs de contingents devant mettre à leur disposition des hommes à la hauteur de cette difficile entreprise. Enfin, la protection dans le cadre du maintien de la paix suppose que les États hôtes et les parties à tout conflit honorent l'obligation à eux faite en droit de protéger les civils et de permettre aux soldats de la paix d'exécuter leur mandat.

III. Révision de la priorité de protection n° 1 – asseoir le respect du droit international et inciter les parties à un conflit à adopter de bonnes pratiques

38. Comme je l'ai noté dans mon rapport précédent, on pourrait atténuer considérablement les effroyables souffrances infligées aux civils si les belligérants respectaient le droit international humanitaire et le droit des droits de l'homme, et si les États tiers prenaient les mesures voulues pour faire respecter le droit, comme le prescrit le droit international humanitaire. Les villes et agglomérations densément peuplées étant de plus en plus le théâtre de conflits qui viennent mettre en danger la vie de millions de personnes, il n'a sans doute jamais été aussi urgent d'asseoir le respect du droit et de susciter l'adoption de bonnes pratiques.

A. Protection des civils et des biens de caractère civil en temps de conflit en zone urbaine

39. Plus de 50 millions de personnes sont actuellement éprouvées par des conflits urbains, chiffre qui augmentera sans doute à la faveur de l'urbanisation et quand on sait que les parties en présence, spécialement les groupes armés non étatiques, exploitent l'environnement urbain pour inverser à leur avantage le rapport de forces avec les forces armées régulières faisant ainsi échec aux mesures de protection des civils prises par l'État.

40. En pareilles circonstances, l'exigence de respect du droit et de protection des civils reste, et restera, un impératif majeur pour les parties en présence, étant donné la forte densité de population civile et le risque de présence soudaine et fortuite de civils parmi les combattants, la non-distinction, parfois délibérée, des combattants et objectifs militaires des civils et biens de caractère civil, la vulnérabilité des infrastructures interdépendantes de services de base essentiels au bien-être des civils, comme l'approvisionnement en eau ou en électricité, et le risque de déplacements en masse de civils en quête de protection et d'assistance immédiates, notamment de soins de traumatologie et d'autres soins médicaux.

Utilisation d'engins explosifs dans des zones habitées

41. Les bombardements aériens, tirs d'artillerie, de mortiers, de roquettes et l'usage d'engins explosifs improvisés et d'autres engins explosifs en zone urbaine et leur impact sur les civils sont particulièrement préoccupants. Des 42 972 personnes tuées ou blessées par des engins explosifs en 2017, 31 904, soit 3 victimes sur 4, seraient des civils, bilan en augmentation de 38 pour cent par rapport à 2016. Utilisés dans des zones habitées, ces engins ont fait 92 pour cent de victimes civiles. C'est en République arabe syrienne, en Iraq et en Afghanistan que l'on a enregistré les plus lourds bilans de pertes civiles, causées principalement par l'usage d'engins explosifs aériens, suivi d'engins explosifs improvisés et d'engins au sol⁴.

42. Face à ces chiffres alarmants, la communauté internationale se doit d'agir sans attendre et ce d'autant que les répercussions et effets dévastateurs à long terme dûment constatés et largement prévisibles de l'utilisation d'engins explosifs dans des zones habitées doivent être pris en compte lors de la planification et de la conduite de toutes opérations militaires. Comme on l'a constaté ces dernières années, notamment en Afghanistan, en Iraq, en République arabe syrienne, en Ukraine, au Yémen et en Territoire palestinien occupé, l'utilisation de ces engins contre des biens civils, qui est notamment à l'origine de la destruction d'habitations, d'hôpitaux, d'écoles, de lieux de travail et d'infrastructures essentielles, a des répercussions sur les systèmes d'approvisionnement en eau et en électricité, qui aggravent les risques de maladies et leur transmission ainsi que l'insécurité alimentaire. Déplacés, les civils risquent de se trouver privés de toute aide vitale ou autres formes d'assistance, demeurant ainsi exposés à d'autres actes de violence. Des zones résidentielles et autres zones urbaines se trouvent truffées de restes explosifs de guerre et d'engins explosifs improvisés mortels dont la détection et la neutralisation exigent une laborieuse et coûteuse opération, de nature à empêcher l'accès à des services essentiels ou le retour de déplacés. En définitive, face au gigantesque chantier de la reconstruction et aux coûts y afférents, la réalisation des objectifs de développement durable pourrait se trouver renvoyée aux calendes grecques, ou même être remise en cause. J'exhorte de nouveau toutes les parties belligérantes à s'abstenir d'utiliser des engins explosifs à large rayon d'impact dans les zones peuplées.

43. Je me félicite de l'intérêt croissant que la question suscite chez les hautes parties contractantes à la Convention sur certaines armes classiques et les 19 États ayant adopté le communiqué de la réunion régionale africaine sur la protection des civils contre l'utilisation d'armes explosives dans les zones habitées, tenue à Maputo en novembre 2017. Dans le communiqué, il a été affirmé qu'il fallait agir aux échelons national, régional et mondial, et notamment s'abstenir d'utiliser des engins explosifs à large rayon d'impact dans les zones peuplées et convenir de consacrer une déclaration politique à ce problème. Les initiatives multilatérales qui ont été prises à cet égard, notamment le processus dirigé par l'Autriche en vue d'aider à arrêter une déclaration politique, et l'initiative prise par l'Allemagne pour débattre de la question dans le cadre de la Convention sur certaines armes classiques, exigent la solidarité constructive de tous les États Membres. Des progrès en ce domaine contribueraient grandement à mettre en lumière la situation et engageraient les États Membres à prendre des mesures concrètes pour y remédier.

44. En 2017, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a publié un répertoire des politiques et pratiques militaires concernant l'utilisation d'engins explosifs en zones habitées. S'inspirant des directives tactiques mises au point par

⁴ Action on Armed Violence, *Explosive Violence Monitor 2017*, avril 2018.

l'ancienne Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) déployée en Afghanistan et des directives concernant les tirs indirects de la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM), le répertoire démontre que les forces militaires protègent mieux les civils s'ils limitent l'utilisation d'engins explosifs à des cas bien précis, sans pour autant nuire à l'objectif de la mission. Il ressort de travaux de recherche que les directives tactiques de la FIAS et d'autres réformes n'ont pas nuï à la protection des forces et n'ont pas donné de véritable avantage militaire aux groupes armés non étatiques⁵, et que l'efficacité des missions s'en est trouvée renforcée⁶.

45. Certains groupes armés non étatiques ont également adopté des pratiques pour atténuer l'impact des engins explosifs sur les civils, dont celles consistant à lancer des préavis d'alerte, à envisager d'autres options tactiques que les engins explosifs, et à faire appel à des observateurs pour garantir le ciblage précis d'objectifs militaires⁷.

B. L'obligation juridique fondamentale et l'intérêt commun de respecter et de protéger les civils

46. Le respect et la protection des civils et des biens de caractère civil pendant les hostilités sont avant tout une obligation juridique faite à toutes les parties à un conflit et dont ces dernières doivent répondre. Certaines forces militaires reconnaissent que le respect du droit et la protection des civils contribuent puissamment à la réussite de la mission. Il s'agit de l'un des principaux enseignements dégagés par la FIAS et l'AMISOM, qui a conduit aux réformes susmentionnées⁸ et qui est désormais pris en compte dans les politiques militaires⁹. Il en est également tenu compte dans les pratiques de certains groupes armés non étatiques¹⁰.

47. Le respect du droit et la protection effective des civils s'inscrivent directement dans le cadre des mesures générales prises par les États Membres pour lutter contre le terrorisme et prévenir l'extrémisme violent. À cet égard, dans le Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent, les États Membres sont priés de veiller à faire strictement respecter le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme en cas d'intervention militaire visant à mettre un coup d'arrêt à l'expansion de groupes extrémistes violents. Dans la résolution 70/291 de l'Assemblée générale, ils ont également souligné que lorsque l'action menée contre le terrorisme violait le droit international, notamment le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme, elle ne trahissait pas seulement les valeurs qu'elle prétendait défendre, mais elle risquait aussi d'attiser

⁵ Voir C. Kolenda, R. Reid, M. Retzius et C. Rogers, *The Strategic Costs of Civilian Harm: Applying Lessons from Afghanistan to Current and Future Conflicts* (Open Society Foundations), juin 2016, p. 35.

⁶ Voir le discours prononcé par Larry Lewis devant le groupe parlementaire multipartite sur les drones (All Party Parliamentary Group on Drones), 12 juillet 2017, disponible en anglais à l'adresse <http://appgdrones.org.uk/wp-content/uploads/2014/08/Prepared-comments-Larry-Lewis.pdf>.

⁷ Voir Appel de Genève, *In their words*, 2017.

⁸ Voir Kolenda *et al.*, *The Strategic Costs of Civilian Harm*, et Lewis.

⁹ Voir, par exemple, Département de l'armée, *Protection of Civilians* (ATP 3-07.6, 2015) ; Chefs d'état-major interarmées des États-Unis, *Joint Publication 3-0 – Joint Operations*, 2017 ; Département de l'armée/Corps des Marines des États-Unis, *Urban Operations* (ATP 3-06 MCTP 12-10B), 2017 ; Comité militaire de l'Union européenne, *Avoiding and Minimizing Collateral Damage in European Union-Led Military Operations* [EEAS (2015) 772 REV. 8], 2016, par. 8-9.

¹⁰ Voir Appel de Genève, *In their words*.

l'extrémisme violent pouvant conduire au terrorisme. Il ressort d'une étude récente sur l'extrémisme violent en Afrique que si la non-scolarisation et la pauvreté contribuaient à la radicalisation, c'était bien souvent la violence d'État et l'abus de pouvoir qui en étaient les principaux éléments déclencheurs, notamment la violation du droit international¹¹.

48. Le respect du droit et la protection des civils revêtent également une importance cruciale s'agissant de rétablir la paix et de prévenir la propagation et la récurrence des conflits. On déplore aujourd'hui un grand nombre de victimes civiles ; des villes et agglomérations entières sont détruites, la population étant contrainte de se déplacer. Les innombrables et complexes répercussions qui en découlent sont funestes pour le développement et les objectifs humanitaire, social, politique et autres. Tout cela ne fait que perpétuer les conflits et, ce faisant, compromet les perspectives de paix et de stabilité dans les pays ou les régions concernés.

C. Définition de bonnes pratiques et politiques aux niveaux national et régional

49. Je juge encourageants les efforts faits par diverses parties aux niveaux national et régional pour dialoguer avec les États Membres et leurs forces armées, ainsi qu'avec les groupes armés non étatiques, en les aidant à renforcer la protection et le respect du droit et à arrêter de bonnes pratiques.

50. Ainsi, en octobre 2017, le Gouvernement afghan s'est donné une politique nationale de prévention et de limitation du nombre de victimes civiles, qui avait été établie avec le concours de l'ONU et du Centre for Civilians in Conflict. L'engagement pris par le Gouvernement de limiter le nombre de victimes civiles aurait contribué à faire reculer le nombre de morts et de blessés parmi la population au cours des opérations menées par la police ou l'armée en 2017.

51. Le Centre for Civilians in Conflict et d'autres organisations ont identiquement concouru à aider le Gouvernement nigérian à arrêter une politique nationale de limitation du nombre de victimes civiles, et à aider la Coopération civilo-militaire des forces armées ukrainiennes à donner à une équipe pour mission de réduire le nombre de victimes civiles. Il convient également de rappeler la pratique établie consistant à dialoguer avec les parties à un conflit mentionnées dans mes rapports sur le sort des enfants en temps de conflit armé, le but étant de les amener à se donner des plans d'action pour mettre fin au recrutement et à l'utilisation d'enfants par des groupes armés. À ce jour, 28 des parties mentionnées ont signé 29 plans d'action visant à prévenir les six violences faites aux enfants que sont le meurtre ou l'atteinte à l'intégrité physique, l'enrôlement et l'utilisation comme soldats, les violences sexuelles, l'enlèvement, les attaques contre les écoles et les hôpitaux, et le refus de l'accès.

52. Preuve du rôle important que tiennent le législateur et les décideurs politiques dans le renforcement de la protection des civils, le Congrès des États-Unis d'Amérique a alloué d'importantes ressources en la matière dans la loi de finances relative au budget de défense nationale (*National Defense Authorization Act*) adoptée en 2017, comme suite à certaines des recommandations formulées par InterAction et d'autres organisations non gouvernementales établies aux États-Unis. Ainsi, il y est demandé qu'un rapport soit établi sur les activités prévues par le Département de la

¹¹ Voir PNUD, *Sur les chemins de l'extrémisme en Afrique*, 2017, p. 73.

défense pour assortir les programmes d'assistance à la sécurité de mesures visant à prévenir et à limiter le nombre de victimes civiles. Il est également demandé au Département d'établir un rapport annuel sur les pertes civiles provoquées par des opérations militaires des États-Unis, dans lequel doivent être précisés la date et le lieu où les victimes ont été atteintes et le type d'opération en cause. Le Département doit également décrire la manière dont il enquête sur la mort de civils et les mesures qu'il prend pour limiter le nombre de victimes, et tenir compte des informations crédibles fournies par des ONG et d'autres sources publiques au sujet des victimes civiles. Il s'agit là d'un exemple de tournant concret dans le sens de la transparence et d'une meilleure protection des civils.

53. Au niveau régional, l'ONU appuie la définition, par la Force conjointe du Groupe de cinq pays du Sahel, d'un cadre réglementaire, le but étant de prévenir et réprimer toutes violations du droit international. Ce cadre prévoit notamment des critères de sélection et de vérification des candidatures des unités et du personnel, la création d'une cellule de planification ONU-Force conjointe chargée d'appuyer la planification et la conduite d'opérations et de prévoir des mesures de protection pour prévenir les dommages civils ; des analyses après action à la suite d'opérations ayant fait des victimes civiles ; et la création de dispositifs de contrôle, de dénonciation et de responsabilisation.

54. À ce jour, 17 groupes armés non étatiques ont signé des plans d'action avec l'ONU en vue de mettre fin au recrutement et à l'utilisation d'enfants soldats. En outre, les « actes d'engagement » de l'Appel de Genève, en vertu desquels lesdits groupes s'engagent à respecter des normes spécifiques du droit humanitaire (relatives, par exemple, à l'interdiction de l'emploi de mines antipersonnel et de la violence sexuelle) et à en répondre publiquement, ont donné lieu à des résultats concrets. Ainsi, d'importants stocks de mines antipersonnel ont été détruits et des enfants soldats libérés. En 2017, l'Appel de Genève a organisé des actions de formation consacrées au droit international humanitaire à l'intention de 1 300 membres de 29 groupes armés. Dans le courant de 2018, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et l'Appel de Genève convoqueront une réunion d'experts sur l'utilisation, par des acteurs non étatiques, d'engins explosifs dans les zones habitées, dans le cadre des efforts tendant à encourager ces groupes à veiller à épargner les civils.

IV. Priorité de protection n° 1 – mesures recommandées

55. Dans mon précédent rapport, j'ai formulé plusieurs recommandations, le but étant d'asseoir le respect du droit international et d'inciter les parties à tout conflit à adopter de bonnes pratiques. Dans le prolongement, j'engage les États Membres à prendre les mesures concrètes suivantes pour achever de mettre en œuvre la priorité de protection n° 1.

Mesure n° 1 : Établir des cadres directifs nationaux pour la protection des civils

56. Afin de garantir l'application effective des dispositions du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, chaque État Membre doit se doter d'un cadre directif national s'inspirant des bonnes pratiques qui viendrait préciser les pouvoirs et responsabilités institutionnels en matière de protection des civils et des biens de caractère civil en période de conflit. C'est là une exigence majeure, ne serait-ce qu'en raison de la multiplication des conflits en zone urbaine et de la propension de certaines forces militaires à intervenir dans ces zones en menant des opérations aériennes et en faisant appel à des forces partenaires, tout en limitant

le déploiement de forces terrestres. Cela peut faire qu'il est plus difficile de recueillir des renseignements fiables, que les cibles sont choisies avec moins de précision, que les dommages collatéraux sont évalués moins exactement et qu'il est plus difficile de réparer les dommages causés aux civils après les opérations. Il est donc essentiel que les parties concernées prennent des mesures supplémentaires pour épargner les civils et les biens de caractère civil. Dans cet esprit, les États Membres doivent se donner des cadres directifs de protection des civils qui répondent aux critères exposés dans les paragraphes suivants et détaillés dans l'annexe.

57. Premièrement, il convient de privilégier la prévention, ce qui permettrait aux autorités de rendre les dirigeants plus comptables de la protection des civils et de susciter et d'ériger la réduction des dommages causés aux civils en tradition institutionnelle, de se doter de dispositifs chargés expressément de suivre et d'analyser les allégations faisant état de victimes civiles, d'y donner suite et d'en tirer des enseignements, et viendrait faciliter la planification conjointe d'activités de protection des civils entre les composantes civile et militaire, y compris dans le contexte d'une coalition.

58. Comme l'utilisation d'engins explosifs à large rayon d'impact dans les villes, les villages et les autres zones peuplées fait de nombreuses victimes civiles, emporte de nombreuses autres conséquences négatives et pourrait enfreindre l'interdiction de mener des attaques aveugles et disproportionnées, les cadres directifs doivent poser une présomption claire contre cette utilisation. Il convient également consacrer à la question une directive opérationnelle spéciale qui viendrait proposer des tactiques alternatives et des mesures concrètes visant à épargner les civils dans les cas où une telle utilisation est inévitable.

59. Deuxièmement, les cadres directifs doivent inciter les forces partenaires à mieux protéger les civils. Risque d'engager sa responsabilité en droit et de voir entamer sa réputation tout État qui apporterait une assistance de sécurité à des forces partenaires qui enfreignent le droit international humanitaire sans parler du risque de voir se durcir les revendications politiques et autres qui sont à l'origine des conflits et entraver les efforts déployés en faveur d'une paix durable. Pour prévenir ces risques, il est nécessaire d'encourager les forces partenaires à protéger les civils et de veiller à ce qu'elles respectent la loi. À cette fin, il convient de préciser dans les cadres directifs la portée et les modalités de toute collaboration avec les partenaires, instituer des voies de communication claires, entretenir le dialogue entre les parties concernant les préoccupations humanitaires et définir les circonstances dans lesquelles il pourrait être mis fin à la fourniture d'une assistance.

60. Troisièmement, les cadres directifs doivent inspirer toutes lois qui viendraient subordonner l'exportation d'armes au respect du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, prescrire l'évaluation du risque d'utilisation illicite des armes avant l'exportation et la constatation de l'utilisation finale des armes exportées. Plusieurs États Membres se sont déjà dotés d'un solide dispositif de contrôle des exportations d'armes. À la fin de 2017, 92 États Membres étaient parties au Traité sur le commerce des armes. J'engage les autres États à suivre leur exemple.

61. Quatrièmement, étant donné la multiplication des conflits en zone urbaine, les cadres directifs nationaux doivent prévoir la création d'écoles militaires spécialisées dans les conflits urbains et l'utilisation accrue de formations basées sur des scénarios, le but étant de mieux préparer les militaires à protéger les civils en milieu urbain en les aidant à mieux appréhender les spécificités et vulnérabilités des zones urbaines et les moyens d'y assurer la protection des civils.

Mesure n° 2 : Améliorer le respect du droit par les groupes armés non étatiques

62. Pour asseoir le respect du droit international, il est nécessaire d'amener les groupes armés non étatiques à changer de comportement et à améliorer leurs pratiques. L'organisation de formations et l'adoption de codes de conduite, de déclarations unilatérales et d'accords spéciaux dans lesquels les groupes armés s'engageraient expressément à respecter leurs obligations ou à prendre des mesures plus ambitieuses que celles prescrites par la loi, dans l'esprit du droit international humanitaire, pourraient jouer un rôle majeur et, à ce titre, doivent être encouragées. Les groupes pourraient notamment s'engager à prendre des mesures pour épargner les civils, comme il est dit plus haut.

63. De tels instruments viendraient adresser un message clair aux membres des groupes, faciliter la mise en place de sanctions disciplinaires internes appropriées et permettre également d'organiser des activités de suivi. Toutefois, il est indispensable de consacrer les instruments adoptés et les engagements et principes souscrits dans des instructions à l'intention des membres des groupes. En outre, si l'on veut amener les groupes armés non étatiques à mieux respecter le droit par le dialogue et l'adoption des instruments susmentionnés, il est nécessaire que les agents humanitaires et les autres acteurs compétents y concourent durablement.

64. Les mesures n° 1 et 2 doivent s'inscrire dans un vaste processus coordonné visant à aider et à encourager les États Membres et leurs forces armées ainsi que les groupes armés non étatiques, aux niveaux national et régional, à se donner les directives et autres instruments nécessaires.

Mesure n° 3 : Promouvoir le respect du droit par la communication et l'application du principe de responsabilité

65. Définir des cadres directifs et des mesures visant à garantir le respect et l'application du droit international contribuerait notablement à améliorer la protection des civils. Il n'en reste pas moins nécessaire de continuer à mener des activités de communication partout dans le monde.

66. Avant tout, il est impératif que d'agir dans la concertation pour remédier au manque d'empathie et d'indignation affiché par l'ensemble de la population face aux souffrances des civils touchés par des conflits dans d'autres pays. En 2017, la célébration de la Journée mondiale de l'aide humanitaire, axée sur la campagne « Not A Target » de Médecins sans frontières, a suscité une action mondiale visant à sensibiliser le public au tribut humain des conflits armés et à inciter les dirigeants mondiaux à agir, notamment pour asseoir le respect du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme. Il importe également d'améliorer la collecte de données, et la ventilation de celles-ci par sexe et par âge, pour faciliter l'analyse des tendances des dommages causés aux civils sur la base de données factuelles et informer le public plus efficacement.

67. Il est également urgent de redoubler d'efforts pour amener quiconque est responsable de violations graves du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme à répondre de ses actes, ne serait-ce que parce qu'une très large majorité des nombreuses allégations portées ne donne lieu à aucune enquête ni aucune poursuite. Je demande à nouveau aux États à enquêter, conformément à leurs obligations internationales, de manière crédible et efficace, sur les allégations de violations graves et à faire répondre les auteurs de leurs actes s'il y a lieu. Faute de la volonté ou de la possibilité de le faire, plusieurs États Membres exercent leur compétence universelle pour poursuivre les auteurs de crimes

internationaux. D'autres États voudront peut-être envisager la possibilité de contribuer à la lutte contre l'impunité.

68. Pour résoudre les problèmes de capacités et de moyens nationaux, j'encourage également les États Membres à envisager davantage de recourir à des tribunaux mixtes et d'organiser une assistance internationale en faveur de tribunaux internes. À cet égard, je prie la Commission de l'Union africaine et le Gouvernement provisoire d'union nationale sud-soudanais de prendre les mesures nécessaires pour créer le Tribunal mixte pour le Soudan du Sud, comme le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine et le Conseil de sécurité l'ont fait avant moi.

69. En cas d'inaction au niveau national, il convient de recourir davantage aux mécanismes internationaux. À ce sujet, j'invite instamment tous les États qui ne l'ont pas encore fait à devenir partie au Statut de Rome de la Cour pénale internationale et encourage tous les États Membres à coopérer pleinement avec la Cour.

70. J'engage également les États Membres siégeant au Conseil de sécurité, à l'Assemblée générale et au Conseil des droits de l'homme à dépasser leurs divergences politiques pour ensemble prendre des mesures pour amener les responsables de crimes internationaux à répondre de leurs actes, et notamment à mettre en place et soutenir des commissions d'enquête et d'autres mécanismes compétents et, dans le cas du Conseil de sécurité, à saisir la Cour pénale internationale des affaires qui n'ont suscité aucune action au niveau national. Je constate que plusieurs États Membres, dont certains membres permanents du Conseil de sécurité, ont demandé que plus aucun veto ne soit opposé en présence de cas de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité ou de génocide.

71. On pourrait également s'arrêter sur l'utilité des sanctions ciblées imposées par le Conseil de sécurité comme suite à des violations et l'opportunité de renforcer ces sanctions.

V. Conclusion

72. Le présent rapport brosse un tableau très sombre de la situation actuelle concernant la protection des civils en période de conflit armé, fait d'indicibles souffrances humaines et sociétales, conséquence inévitable de l'utilisation d'armes et de la volonté insuffisante de l'ensemble des acteurs concernés de respecter – et de faire respecter – pleinement les dispositions du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme. Il autorise également l'espoir. L'adoption de cadres directifs nationaux venant préciser les pouvoirs et responsabilités institutionnels en matière de protection des civils, par exemple, contribuerait grandement à asseoir le respect de la loi, y compris par les forces partenaires. On peut en dire autant de la promotion et de l'appui d'initiatives similaires par des groupes armés non étatiques. Il faudra cependant aller plus loin.

73. En 2019, cela fera vingt ans que la question de la protection des civils a été inscrite à l'ordre du jour du Conseil de sécurité, sous la présidence du Canada. C'est la barbarie en Sierra Leone, le nettoyage ethnique dans les Balkans et le génocide et les mouvements de personnes déplacées dans la région des Grands Lacs qui, en 1999, ont motivé cette décision. À cette occasion, Lloyd Axworthy, alors Ministre canadien des affaires étrangères, a déclaré : « La protection des civils touchés par les conflits armés n'est pas un ajout secondaire au grand mandat du Conseil, qui est de garantir la paix et la sécurité internationales. Elle en est un élément central. Le but ultime des

travaux du Conseil est de protéger la sécurité des peuples du monde, et pas seulement des États où ils vivent ».

74. Aujourd'hui, même si certaines situations et certaines parties ont changé, comme il ressort clairement du présent rapport, les souffrances des civils et l'impératif de respect du droit demeurent d'actualité. De même, la protection des civils reste un élément central du mandat du Conseil de sécurité qui est de garantir la paix et la sécurité internationales. Dans ce contexte, le vingtième anniversaire de l'inscription de la question de la protection des civils à l'ordre du jour du Conseil de sécurité constitue le moment idéal pour faire le point de la situation, examiner les acquis de ces 20 dernières années, recenser les domaines dans lesquels nous devons redoubler d'efforts pour aller de l'avant, aujourd'hui et dans les années à venir, et déterminer la marche à suivre par le Conseil de sécurité, les États Membres et les autres acteurs pour mieux assurer la protection des civils en période de conflit armé. Il importe notamment de s'intéresser davantage à la place de la protection des civils dans le contexte de la prévention des crises, qui reste une priorité absolue pour les millions de personnes, partout dans le monde, qui sont actuellement victimes de violences ou de déplacements ou risquent de l'être.

Annexe

Mesure n° 1 : Élaborer des cadres directifs nationaux pour la protection des civils

Compte tenu des pratiques et des politiques optimales, les cadres directifs nationaux pour la protection des civils doivent obéir aux critères ci-après.

1. Mettre l'accent sur la prévention des dommages aux civils

Direction, culture et formation

Les cadres directifs nationaux doivent insister sur l'importance fondamentale de la direction pour la protection des civils. Tous les responsables (civils comme militaires) à tous les niveaux doivent être conscients de l'obligation à eux faite en droit d'assurer la protection des civils et des biens de caractère civil et de l'importance de cette obligation pour la réussite de toute mission, en informer leurs subalternes et ériger la réduction des dommages causés aux civils en priorité au sein de l'entité qu'ils dirigent. Ils doivent également être tenus de rendre compte de l'exercice de ces fonctions. Pour favoriser l'avènement d'une telle tradition institutionnelle, les cadres directifs doivent prévoir l'organisation de programmes de formation ciblés et itératifs sur la protection des civils et la réduction des dommages causés aux civils à tous les niveaux de l'enseignement militaire professionnel, sanctionnés par un diplôme, ainsi que de formations adaptées aux besoins des différentes unités au niveau opérationnel.

Suivi, signalement et réparation des dommages causés aux civils

Les cadres directifs doivent instituer des dispositifs, normes et procédures spéciaux pour suivre et analyser les allégations de victimes civiles et y donner suite, éventuellement dans l'esprit de la Cellule de suivi concernant les victimes civiles de la Force internationale d'assistance à la sécurité. Ces dispositifs doivent permettre de recenser les facteurs à l'origine des dommages aux civils et de décider des ajustements à apporter aux opérations en cours et à venir. Les cadres directifs doivent également prévoir l'utilisation de données fiables provenant de tiers (par exemple des autorités locales et nationales, des organismes des Nations Unies et de la société civile) et l'établissement de rapports publics réguliers concernant le nombre d'allégations reçues, la suite qui y a été donnée et le résultat obtenu, y compris dans le contexte d'une coalition.

Enfin, les cadres directifs doivent définir la procédure à suivre en cas d'incident, notamment s'agissant d'enquêter sur les violations graves, de poursuivre les responsables, de communiquer les résultats des enquêtes en toute transparence et de fournir une assistance aux victimes et à leurs familles.

Planification conjointe et collaboration avec les partenaires

Les cadres directifs doivent venir renforcer la planification conjointe des activités de protection des civils entre les composantes civile et militaire dans des opérations données et permettre d'entretenir le dialogue entre les acteurs humanitaires concernant les questions de protection. Des orientations pour l'engagement d'une collaboration sûre et responsable avec les communautés locales et la société civile en matière de protection devraient être mises au point. En outre, les cadres directifs doivent promouvoir l'échange de bonnes pratiques entre les États Membres et les partenaires régionaux et internationaux, notamment concernant les tactiques, les

techniques, les procédures, la formation et la fourniture d'une assistance en matière de sécurité.

Présomption contre l'utilisation d'engins explosifs dans des zones peuplées

Les cadres directifs devraient comprendre une présomption claire contre l'utilisation d'engins explosifs à large rayon d'impact dans les zones peuplées, basée sur une bonne compréhension du rayon d'impact de ces divers types d'engins et des risques qu'ils font peser sur les civils à court et à long terme. Une telle compréhension devrait découler des informations techniques sur les effets présumés de l'utilisation des engins explosifs dans une zone de conflit, d'une analyse de la méthode à employer pour régler le tir sur une cible déterminée dans le cadre d'une opération (par « tirs de réglage » ou par « encadrement sur la ligne d'observation », par exemple) et de la connaissance du fait que la topographie et l'infrastructure urbaine influencent l'utilisation et l'efficacité des armes.

Cette présomption devrait également faire l'objet d'une directive opérationnelle spéciale dans laquelle seraient proposées des tactiques alternatives à l'utilisation d'engins explosifs à large rayon d'impact dans des zones peuplées ainsi que des mesures concrètes visant à épargner les civils dans les cas où une telle utilisation est inévitable. Ces mesures devraient s'inspirer des politiques et pratiques opérationnelles existantes, notamment de la nécessité que les hauts responsables tiennent compte des risques accrus que l'utilisation d'engins explosifs à large rayon d'impact dans des zones peuplées fait peser sur les civils, qu'ils aient accès à des renseignements, des données de surveillance et des moyens de reconnaissance supplémentaires, et qu'une estimation des dommages collatéraux et une évaluation des dommages sur objectif soient réalisées. Les faiblesses mises à jour, notamment dans le cadre de l'estimation des dommages collatéraux, devraient être comblées.

2. Viser à améliorer la protection des civils par les forces partenaires

Les cadres directifs doivent tendre à améliorer la protection des civils par les forces partenaires, préciser la portée et les modalités de la collaboration avec les partenaires, établir des voies de communication claires et susciter un dialogue régulier entre les parties concernant les préoccupations humanitaires. Le comportement des partenaires doit s'apprécier en permanence au regard du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, des mesures devant être prises s'il y a lieu pour renforcer la protection des civils et des possibilités de formation et d'instruction concernant l'application de la loi et des bonnes pratiques en matière de protection des civils devraient être offertes. L'organisation d'autres types de formation militaire et la fourniture d'une aide financière, de services de transfert d'armes et d'autres formes d'assistance militaire devrait être conditionnée par l'engagement des forces partenaires à protéger les civils et à respecter le droit international et par les résultats concrets obtenus à cet égard.

3. Subordonner les exportations d'armes au respect du droit international

Les cadres directifs devraient servir de base à l'adoption de mesures législatives imposant que le risque d'utilisation illicite des armes soit évalué préalablement à l'exportation, y compris dans le contexte de la fourniture d'une assistance en matière de sécurité. Le risque d'utilisation illicite en général devrait être évalué sur la base

¹ L. Lewis et R. Goodman, "Civilian Casualties: we need better estimates — not just better numbers", Just Security (22 mars 2018). Disponible (en anglais) à l'adresse <https://www.justsecurity.org/54181/civilian-casualties-estimates-not-numbers/>.

du comportement passé, de la capacité et des compétences, et les informations nécessaires à cet égard devraient être accessibles. Si l'évaluation montre qu'il existe un risque significatif que les armes visées servent à commettre ou à aider à commettre une grave violation du droit international humanitaire ou du droit international des droits de l'homme, l'exportation de ces armes devrait être interdite. En outre, dans les cas où l'exportation est autorisée, les cadres directifs devraient prévoir la fourniture d'une assistance technique sur mesure concernant l'utilisation et la gestion licites de l'arme exportée.

Des dispositifs devraient être mis en place pour réévaluer certaines autorisations d'exportation et déterminer les moyens d'empêcher l'utilisation de certains systèmes d'armes en cas d'allégation de violation grave. Des formations pourraient également être organisées pour régler les problèmes et permettre la reprise de l'assistance.

4. Donner aux militaires les moyens de protéger les civils en période de conflit urbain

Étant donné la multiplication des conflits en zone urbaine, les cadres directifs doivent permettre donner aux militaires les moyens de protéger les civils en période de conflit urbain, notamment en prévoyant la création d'écoles militaires spécialisées et l'utilisation accrue de formations basées sur des scénarios, le but étant de mieux préparer les forces militaires à protéger les civils dans les zones urbaines en les aidant à mieux appréhender les spécificités et vulnérabilités des zones urbaines et les moyens d'y assurer la protection des civils (emploi de méthodes alternatives à l'utilisation d'engins explosifs, anticipation des déplacements de population, intervention comme suite aux déplacements, fourniture de soins de traumatologie aux civils et aux combattants malades et blessés qui se trouvent aux premières lignes, entre autres). De tels cadres directifs constitueraient une base utile pour la mise au point de futures opérations, de formations, de doctrines et de politiques. Les ressources prévues devraient être accessibles aux autres forces militaires.