



# Conseil de sécurité

Distr. générale  
7 mai 2019  
Français  
Original : anglais

## Protection des civils en période de conflit armé

### Rapport du Secrétaire général

#### I. Introduction

1. Le présent rapport est présenté comme suite à la demande formulée par le Président du Conseil de sécurité dans sa déclaration du 21 septembre 2018 (S/PRST/2018/18). Il donne également suite aux demandes formulées par le Conseil dans ses résolutions 2286 (2016) et 2417 (2018) de rendre compte de la protection des soins de santé et des risques d'insécurité alimentaire dans les situations de conflit.

2. L'année 2019 marque le soixante-dixième anniversaire des quatre Conventions de Genève, des pierres angulaires du droit international humanitaire. Leur adoption au lendemain de la Seconde Guerre mondiale a clairement établi que ceux qui ne participent pas ou ne participent plus directement aux hostilités – les blessés, les malades, les prisonniers de guerre et les civils, y compris les civils vivant sous occupation – doivent être protégés, et leur vie et leur dignité préservées sans aucune distinction de caractère défavorable.

3. L'année 2019 marque également le vingtième anniversaire de l'adoption de la résolution 1265 (1999) et de l'inscription à l'ordre du jour du Conseil de sécurité de la question ayant trait à la protection des civils – décision que le Conseil a prise, entre autres, parce qu'il se dit vivement préoccupé par le fait que les dispositions du droit international humanitaire sont de moins en moins respectées pendant les conflits armés [résolution 1265 (1999)]. Depuis lors, la question de la protection des civils fait partie des questions essentielles inscrites au programme de travail du Conseil (S/PRST/2015/23). Elle a été prise en compte dans les délibérations et les décisions du Conseil portant sur des situations précises, ce qui a conduit à des mesures concrètes visant à renforcer la protection des civils – femmes, filles, garçons et hommes – touchés par les conflits armés. Au Conseil et parmi les États Membres et la communauté internationale dans son ensemble, elle a offert l'occasion d'instaurer et d'affermir un climat de sensibilisation au fait qu'il fallait prévenir les violations et autres problèmes de protection et y faire face.

4. Il est fort préoccupant de constater que la situation en matière de protection des civils n'a malheureusement guère évolué depuis 20 ans. En septembre 2018, le Conseil de sécurité s'est déclaré profondément indigné : par le fait que les civils constituaient toujours la vaste majorité des victimes des situations de conflit armé ; par les diverses répercussions que les conflits continuaient d'avoir à court terme et à long terme sur les civils, notamment les déplacements forcés ; par l'utilisation de la



famine comme tactique de guerre ; par le déni illégal de l'accès à l'aide humanitaire ; par les attaques menées contre le personnel médical, les agents humanitaires, les hôpitaux et d'autres installations médicales ; par les violences sexuelles et fondées sur le genre ; par les dommages intentionnels et les destructions en violation du droit d'infrastructures civiles, de biens et de moyens de subsistance des civils (S/PRST/2018/18) – auxquels j'ajouterais les dommages et les destructions d'infrastructures civiles, de biens et de moyens de subsistance des civils qui ne sont pas nécessairement intentionnels ou illégaux, mais dont les conséquences sont également dévastatrices pour les civils.

5. Au cours des 20 dernières années, et auparavant, de tels actes ont été infligés chaque jour à des millions de civils touchés par des conflits. Il s'en produira pendant 20 ans encore, et au-delà, si aucune mesure n'est prise d'urgence pour surmonter la difficulté majeure qu'il y a à garantir et à améliorer l'application du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, en particulier dans la conduite des hostilités. Le fait que des parties ne veillent pas avec un scrupule constant à épargner les civils lors de leurs opérations militaires et à prendre toutes les précautions possibles pour éviter de faire des victimes parmi les civils ou, à tout le moins, pour limiter leur nombre, déclenche une funeste réaction en chaîne par laquelle des centaines de civils sont tués, blessés ou mutilés dans les conflits chaque mois et des milliers d'autres sont déplacés, forcés d'abandonner leurs maisons, leurs communautés et leurs moyens de subsistance vers un destin très incertain et tragique.

6. Comme l'a demandé le Conseil, la section II du présent rapport comprend un résumé des progrès accomplis et des difficultés rencontrées par l'Organisation des Nations Unies ces 20 dernières années en matière de protection des civils. La section III passe en revue la situation actuelle concernant la protection des civils et souligne que le programme de protection reste d'actualité 20 ans après. La section IV est centrée sur la difficulté majeure qu'il y a à faire mieux respecter le droit – la première des trois priorités en matière de protection définies dans mon rapport de 2017 (S/2017/414) et examinées dans mon rapport de 2018 (S/2018/462) –, l'accent étant mis en particulier sur la conduite des hostilités. La section V porte sur la manière dont le Conseil et les États Membres peuvent relever ce défi et, en outre, renforcer les effets concrets du programme de protection dans les années à venir.

## II. Vingt ans de protection des civils : progrès accomplis et difficultés rencontrées<sup>1</sup>

7. Le 12 février 1999, le Conseil de sécurité a tenu son premier débat public sur la protection des civils en période de conflit armé, suscité par la brutalité du conflit en Sierra Leone, le nettoyage ethnique dans les Balkans, ainsi que par le génocide et les mouvements de personnes déplacées dans la région des Grands Lacs. À l'issue du débat, le Conseil a adopté une déclaration de sa présidence, où il se disait vivement préoccupé par la multiplication des victimes civiles que faisaient les conflits armés (S/PRST/1999/6). Il a noté que les civils constituaient la vaste majorité des victimes des conflits et que les combattants les prenaient de plus en plus souvent pour cible. Il a souligné qu'il attachait une grande importance à cette question et affirmé que la

<sup>1</sup> Pour une présentation détaillée des progrès accomplis et de certaines des difficultés rencontrées ces 20 dernières années, voir aussi Bureau de la coordination des affaires humanitaires, *Building a Culture of Protection: 20 Years of Security Council Engagement on the Protection of Civilians* (à paraître) (Instauration d'une culture de protection : 20 années consacrées par le Conseil de sécurité à la protection des civils).

communauté internationale se devait d'aider et de protéger les populations civiles touchées par les conflits armés.

8. Dans cette déclaration, le Conseil demandait au Secrétaire général de lui présenter un rapport contenant des recommandations concernant les moyens d'améliorer la protection des civils. À ce jour, le Conseil a examiné 14 rapports de ce type. Ils ont porté sur un large éventail de questions, soulignant que la protection des civils n'était pas de nature exclusivement humanitaire et qu'elle exigeait une action dans les domaines du maintien de la paix, des droits de l'homme, de l'état de droit, de la politique, de la sécurité, du développement et du désarmement. Il est souligné dans les rapports que les efforts visant à renforcer la protection ne sauraient se substituer aux dispositifs politiques visant à prévenir les conflits ou à y mettre fin et à instaurer une paix durable qui, comme je l'ai déjà souligné, demeurent les moyens les plus efficaces de protéger les civils. Les rapports contiennent plus de 200 recommandations portant sur des questions telles que la conduite des hostilités, les déplacements forcés, la violence sexuelle, l'accès humanitaire, les contacts avec les groupes armés non étatiques, l'application du principe de responsabilité pour les violations et le rôle de protection des missions de maintien de la paix et des organisations régionales.

## **A. Poursuite de l'élaboration et de la consolidation du cadre normatif**

9. Plusieurs de ces questions ont été prises en compte dans des résolutions phares relatives à la protection des civils [1265 (1999), 1296 (2000), 1674 (2006), 1738 (2006), 1894 (2009), 2175 (2014), 2222 (2015), 2286 (2016) et 2417 (2018)] et relayées dans un nombre croissant de résolutions portant sur des situations déterminées et de mandats de maintien de la paix. Grâce à ces résolutions, le Conseil de sécurité a joué un rôle essentiel dans la poursuite de l'élaboration et de la consolidation du cadre normatif destiné à la protection des civils en réaffirmant et en renforçant les normes existantes et en veillant à mieux assurer leur application. Au fil du temps, les textes adoptés par le Conseil sur la protection des civils sont devenus de plus en plus précis, détaillés et directifs, davantage harmonisés avec le droit international humanitaire et le droit des droits de l'homme et, ainsi, plus propices à leur application.

10. Les questions de protection ont également été abordées dans les travaux du Conseil sur les enfants et les conflits armés, et sur les femmes et la paix et la sécurité. L'adoption de la résolution 1612 (2005), la création du Groupe de travail sur le sort des enfants en temps de conflit armé, du mécanisme de surveillance et de communication des informations et du mécanisme d'inscription sur la liste établie par le Conseil de sécurité pour protéger les enfants, le travail de ma Représentante spéciale et l'élaboration de plans d'action visant à mettre fin aux graves violations commises contre les enfants et à les prévenir ont permis d'accomplir des progrès non négligeables dans la protection des enfants en temps de conflit. Dans ses résolutions sur les femmes et la paix et la sécurité, notamment la résolution 1325 (2000), le Conseil a demandé aux parties à un conflit de respecter le droit international applicable aux droits et à la protection des femmes et des filles et de protéger celles-ci contre les actes de violence sexiste et toutes les autres formes de violence dans les situations de conflit. L'adoption de la résolution 1820 (2008) et la création consécutive du mandat du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des violences sexuelles commises en période de conflit, conformément à la résolution 1888 (2009), ont montré que le Conseil était déterminé à lutter contre la violence sexuelle. Cette détermination a été renforcée par des initiatives telles que l'Équipe d'experts de l'état de droit et des questions touchant les violences sexuelles

commises en période de conflit [résolution 1888 (2009)] et les arrangements de suivi, d'analyse et de communication de l'information [résolution 1960 (2010)].

11. L'utilité avérée des mécanismes de surveillance et de communication des informations sur le sort des enfants en conflit armé et la violence sexuelle liée aux conflits, ainsi que celle des composantes droits de l'homme des opérations de paix des Nations Unies, montre qu'il importe de suivre efficacement et systématiquement la situation concernant la protection des civils en général et d'en rendre compte plus largement, comme le Conseil l'a demandé (S/PRST/2018/18). En particulier, et comme indiqué dans mon Programme de désarmement « Assurer notre avenir commun »<sup>2</sup>, il faudrait, le cas échéant et dans la mesure du possible, s'employer plus activement à établir un mécanisme de recensement des victimes, ainsi que l'a fait la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan. Il s'agit là d'une mesure essentielle pour appuyer, auprès des parties au conflit, les activités de sensibilisation fondées sur des données factuelles et pour déterminer les facteurs susceptibles de faire des victimes parmi les civils, ce qui permet d'apporter des ajustements aux opérations en cours et à venir.

12. Outre l'attention qu'il a accordée aux enfants et à la violence sexuelle, le Conseil a adopté des résolutions dans lesquelles il a expressément condamné les attaques contre les travailleurs humanitaires, le personnel médical et humanitaire exerçant des fonctions d'ordre exclusivement médical et les journalistes et enjoint aux parties au conflit d'y mettre fin et d'assurer la protection de ces personnes. Il s'est interrogé sur le lien entre conflits et insécurité alimentaire, de même que sur les répercussions que le transfert illicite, l'accumulation excessive et le détournement d'armes légères et de petit calibre ont sur les civils. Si le Conseil peut obtenir des résultats plus ciblés et potentiellement fructueux en s'intéressant de la sorte à des questions précises, je l'invite cependant à s'efforcer d'appréhender la protection de tous les civils dans une perspective globale et de veiller à ce que les autres problèmes pressants et nouveaux, tels que la guerre urbaine et la conduite des hostilités, soient pleinement pris en compte.

13. Le Conseil a adopté 13 déclarations de sa présidence sur la protection des civils. Il y soulignait que la protection des civils « faisait partie des questions essentielles » inscrites à son programme de travail (S/PRST/2015/23 et S/PRST/2018/18). Ces déclarations lui ont également servi de support pour publier son aide-mémoire sur la protection des civils et ses mises à jour régulières. Dans son aide-mémoire, il définit ses principales préoccupations en matière de protection et, compte tenu de la pratique antérieure, les mesures qu'il pourrait prendre pour y répondre dans ses résolutions et les déclarations de sa présidence.

14. En janvier 2009, le groupe informel d'experts du Conseil de sécurité sur la protection des civils, dont la création a été recommandée en 2007 (voir S/2007/643) afin d'intégrer les questions de protection à l'activité du Conseil dans son ensemble, s'est réuni pour la première fois. Il s'est réuni une centaine de fois depuis lors et continue d'offrir aux acteurs humanitaires et autres parties prenantes une instance importante pour informer le Conseil afin que celui-ci tienne compte des problèmes de protection dans ses décisions. Le Conseil devrait continuer à tirer pleinement parti du groupe informel d'experts et, par son intermédiaire, mettre à profit l'aide-mémoire et la richesse des bonnes pratiques élaborées ces 20 dernières années.

---

<sup>2</sup> Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.18.IX.6 ; également disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/disarmament/sg-agenda/fr/>.

## B. Application

15. Aussi important soit-il de poursuivre l'élaboration et la consolidation du cadre normatif, l'action menée par le Conseil de sécurité doit se traduire par une amélioration concrète de la protection des civils sur le terrain ou contribuer aux efforts consentis à cette fin par l'Organisation des Nations Unies et d'autres organisations humanitaires et de défense des droits de l'homme. Le Conseil a mis en place plusieurs mesures à cette fin.

### Rôle des opérations de paix

16. La prise en compte des questions de protection des civils et le degré élevé de priorité qui leur sont accordées dans les mandats de plusieurs opérations de paix, à commencer par la Mission des Nations Unies en Sierra Leone en 1999, figurent parmi les mesures essentielles prises par le Conseil à cet égard. Il est désormais bien établi que la protection des civils est une priorité des opérations de paix et qu'elle sert de critère pour évaluer les progrès accomplis par les missions, ainsi que l'atteste l'élaboration d'un important ensemble de politiques et d'orientations, dont des directives précises concernant les composantes Personnel en uniforme. L'approche opérationnelle concernant la protection des civils a été mieux définie, et, pour que les opérations de maintien de la paix soient plus efficaces à cet égard, des outils et systèmes ont été mis au point, tels que des équipes mixtes de protection des civils et des réseaux d'alerte locale. Le champ des activités de protection a été élargi de manière à inclure, notamment, la facilitation des accords locaux de paix et de cessez-le-feu dans les zones de conflit en République centrafricaine, qui sont surveillés par des composantes civiles et en tenue. Au Soudan du Sud, près de 200 000 personnes déplacées à l'intérieur du territoire sont hébergées sur des sites de protection des civils. En intégrant régulièrement la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme en cas d'appui de l'ONU à des forces de sécurité non onusiennes dans les mandats de maintien de la paix pertinents, le Conseil de sécurité contribue largement aux efforts déployés par les missions de maintien de la paix pour faire appliquer par certaines parties au conflit le droit international humanitaire, ainsi que les droits de l'homme et des réfugiés.

17. La nature des conflits et du maintien de la paix étant en pleine mutation, nous devons continuellement évoluer et nous adapter. Certaines missions de maintien de la paix ayant reçu pour mandat de prendre part à des opérations militaires dirigées contre des groupes armés ou de diriger de telles opérations, ou encore de mener des opérations conjointes avec des forces autres que celles des Nations Unies dans certains contextes, l'exécution d'autres activités prescrites, notamment la protection des civils, s'est heurtée à des difficultés considérables. Les engagements pris au titre de l'Action pour le maintien de la paix aideront à surmonter certaines de ces difficultés et à renforcer encore le rôle protecteur des soldats de la paix. Pour ce faire, il faut une action collective, notamment de la part des États Membres et du Secrétariat, pour s'adapter à l'évolution de l'environnement en recensant les bonnes pratiques et en dispensant une formation appropriée, l'accent devant être mis sur la formation préalable au déploiement que doivent assurer les pays fournisseurs de contingents et d'effectifs de police. Les États Membres doivent également s'engager à faire en sorte que les missions de maintien de la paix disposent de ressources suffisantes, et les pays fournisseurs de contingents veiller à ce que leurs contingents soient aptes à exécuter leurs tâches et incluent davantage de femmes. Finalement, la protection des civils exige que les États Membres s'engagent à trouver un consensus touchant les principes régissant les opérations de maintien de la paix et leurs incidences, pour ce qui est notamment de préciser ce qui est attendu des soldats de la paix et de répertorier les situations qui peuvent excéder leur capacité d'intervention.

### **Protection de certains groupes**

18. Dans le contexte du maintien de la paix, le Conseil de sécurité a pris des mesures importantes pour améliorer la protection de certains groupes. Dans le premier rapport du Secrétaire général, les femmes et les enfants ont été désignés comme nécessitant des mesures de protection spéciales. Il s'agissait notamment de veiller à ce que leurs besoins soient pris en compte par les missions de maintien de la paix qui, à leur tour, ont déployé des conseillères et conseillers pour assurer la protection des femmes et des enfants et des conseillères et conseillers pour les questions de genre dans plusieurs missions. Il s'agissait également de faire accepter ces questions par l'ensemble des missions et de renforcer l'activité des organismes humanitaires dans leurs domaines respectifs.

19. Le Conseil s'est également efforcé d'améliorer la protection des réfugiés et des déplacés en donnant mandat aux missions de maintien de la paix de protéger les camps et les sites contre des attaques armées, et de préserver leur caractère civil et humanitaire en appuyant le désarmement et la séparation des combattants. Il a également favorisé la mise en place de solutions durables en faveur des réfugiés et des déplacés, qui soient fondées sur un retour entrepris volontairement et en connaissance de cause, dans la sécurité et la dignité, tout en donnant mandat aux missions de maintien de la paix d'appuyer le retour dans ces conditions et de créer des environnements sûrs.

### **Application renforcée du principe de responsabilité**

20. Les efforts que déploie le Conseil de sécurité afin de donner concrètement effet au programme de protection transparaissent également dans l'action qu'il mène en vue de mieux assurer que les auteurs d'atteintes graves au droit international humanitaire et au droit des droits de l'homme aient à répondre de leurs actes. C'est ainsi qu'il a facilité et encouragé l'appui à l'application du principe de responsabilité à l'échelle nationale, en mettant l'accent sur la responsabilité qu'ont les États d'enquêter sur les violations graves et d'en punir les auteurs. Il a également pris des mesures visant à rapatrier les membres du personnel impliqués dans des violations graves des droits de la personne liées à l'exploitation et aux atteintes sexuelles et à empêcher leur déploiement.

21. Le Conseil a également pris des mesures plus directes. Après la création, sans précédent dans l'histoire, du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie en 1993 et du Tribunal international pour le Rwanda en 1994, le Conseil a demandé la création de commissions d'enquête sur le Darfour en 2004 et sur la République centrafricaine en 2013, ainsi que l'établissement de mécanismes permettant d'identifier dans toute la mesure possible les personnes impliquées dans l'utilisation d'armes chimiques en République arabe syrienne, en 2015, et, en 2017, la mise en place d'une équipe d'enquête ayant pour mandat de recueillir, de conserver et de stocker des éléments de preuve attestant des crimes internationaux commis en Iraq par le groupe terroriste État islamique d'Iraq et du Levant (EIIL). Ces efforts constituent des avancées importantes en ce qui concerne l'application du principe de responsabilité pour les crimes graves au regard du droit international.

22. En 2005, s'appuyant sur les conclusions de la Commission internationale d'enquête pour le Darfour, le Conseil a pris la mesure sans précédent de porter la situation devant le Procureur de la Cour pénale internationale de l'époque. Il a fait de même en 2011 avec la situation en Libye. Depuis, aucune autre situation n'a été portée devant la Procureure de la Cour pénale internationale par le Conseil.

### Mesures ciblées en réponse aux violations

23. Le Conseil impose de plus en plus de mesures ciblées – gel des avoirs et interdiction de voyager – afin de régler les problèmes liés à la protection des civils. Il existe actuellement huit régimes de sanctions<sup>3</sup> dont les critères de désignation pour l'imposition de sanctions contre des personnes ou des entités comprennent notamment les violations du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, l'obstruction de l'aide humanitaire, le recrutement ou l'utilisation d'enfants dans les conflits armés et les actes de violence prenant pour cibles des civils, notamment les meurtres, les mutilations et les violences sexuelles et fondées sur le genre. En outre, sept groupes et équipes de surveillance qui appuient les travaux des comités des sanctions comptent des experts humanitaires ou des experts humanitaires internationaux chargés d'assurer un suivi des questions de protection tout au long de leur mandat. Le Conseil a également imposé un embargo sur les armes dans plusieurs conflits pour endiguer les mouvements d'armes et de munitions illicites, qui compromettent encore davantage la paix et la stabilité. Les États Membres doivent absolument prendre les moyens nécessaires pour mettre en œuvre ces mesures.

## III. La pertinence permanente de la protection des civils dans une époque de guerre asymétrique et de guerre urbaine

24. Il ne fait aucun doute que les mesures prises par le Conseil de sécurité ces 20 dernières années ont renforcé le dispositif de protection des civils en période de conflit armé et sauvé d'innombrables vies. Toutefois, un examen de l'état de la protection des civils entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2018 montre que les civils continuent de constituer la vaste majorité des victimes, et sont les cibles et les victimes d'attaques aveugles et d'autres violations commises par les parties au conflit. Vingt ans plus tard, il est plus pertinent et urgent que jamais d'appliquer le programme de protection.

25. Cette situation est due en partie à la nature des conflits contemporains. En effet, ils se caractérisent par une prolifération et une fragmentation des groupes armés non étatiques, qui ont exacerbé l'asymétrie des conflits. Les conséquences de cette évolution ont été particulièrement funestes pour les civils, certains groupes armés ayant cherché à compenser leur infériorité militaire en recourant à des stratégies qui contreviennent au droit international, notamment des attaques contre des civils.

26. Les répercussions sur les civils sont aggravées par le fait que les conflits se déroulent de plus en plus souvent dans des centres urbains, que les groupes armés non étatiques exploitent pour inverser à leur avantage le rapport de forces avec les forces armées régulières. Aujourd'hui, plus de 50 millions de personnes sont touchées par des conflits urbains.

27. Dans de telles situations, les risques pour les civils sont d'autant plus grands que les forces armées conventionnelles ripostent systématiquement par des méthodes et des moyens de guerre qui causent, directement ou indirectement, des dommages immédiats et à long terme dont les civils sont encore une fois les premières victimes et qui, dans certains cas, constituent des manquements à leurs obligations au titre du droit international humanitaire. En outre, le soutien direct et indirect de tiers aux

<sup>3</sup> Il s'agit des régimes de sanctions visant la Libye, le Mali, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, la Somalie, le Soudan, le Soudan du Sud et le Yémen.

parties au conflit attise la violence et prolonge de nombreux conflits actuels, tout en augmentant le risque qu'ils s'étendent aux États voisins.

## A. La situation en matière de protection des civils

### **Nombre élevé de morts et de blessés parmi les civils et incidences sur les biens de caractère civil**

28. Il est à la fois tragique et consternant que, tout au long de 2018, des dizaines de milliers de civils aient été tués, blessés ou mutilés à la suite d'attaques directes ou aveugles perpétrées par des parties à des conflits en Afghanistan, en Iraq, en Libye, au Mali, au Myanmar, au Niger, au Nigéria, en République arabe syrienne, en République centrafricaine, en République démocratique du Congo, en Somalie, au Soudan du Sud, au Tchad, en Ukraine, au Yémen et ailleurs. En 2018, l'ONU a recensé plus de 22 800 civils tués ou blessés lors d'attaques dans six de ces situations : près de 11 000 en Afghanistan ; plus de 2 600 en Iraq ; 1 300 au Mali ; 1 500 en Somalie ; 3 700 au Soudan du Sud, dont plus de 1 400 femmes ; 2 700 au Yémen. Il est presque certain que ces chiffres sont inférieurs à la réalité.

29. Compte tenu du nombre de morts et de blessés, auquel viennent s'ajouter les témoignages de victimes et déclarations de témoins et le flot incessant d'informations de tout type faisant état de souffrances infligées à des civils, on constate avec une préoccupation croissante que les parties persistent, délibérément ou non, à ne pas respecter l'obligation de veiller constamment à épargner les populations civiles et les biens de caractère civil lors des opérations militaires, comme l'exige le droit international humanitaire. L'utilisation continue d'armes chimiques signalée en République arabe syrienne en 2018, qui a suscité de profondes inquiétudes, demeure une violation grave de l'interdiction de longue date de ces armes dans le monde, qui ne saurait être tolérée.

30. En 2018 ont aussi été signalées de nombreuses attaques contre des biens de caractère civil, notamment des maisons, des écoles, des hôpitaux, des marchés, des camps de réfugiés et de personnes déplacées, des lieux de culte et des infrastructures dont dépend la survie des civils. En République centrafricaine, par exemple, au moins 112 civils ont été tués et 27 blessés lors d'une attaque contre un camp de personnes déplacées à Alindao en novembre. En République arabe syrienne, en avril 2018, une mission d'évaluation menée par l'ONU à Raqqa a constaté que près de 70 % des bâtiments de la ville avaient été détruits ou endommagés et que la fourniture de services essentiels tels que l'eau, l'électricité et les soins de santé était inexistante ou gravement limitée.

31. Raqqa n'est qu'un exemple parmi d'autres des répercussions dévastatrices qu'ont sur les civils et les biens de caractère civil les combats quand ils sont menés dans des zones peuplées et font intervenir des armes explosives. J'ai demandé à plusieurs reprises aux parties belligérantes de s'abstenir d'utiliser des engins explosifs à large rayon d'impact dans les zones peuplées en raison des dommages immédiats, cumulatifs et complexes que ceux-ci peuvent avoir à long terme. En 2018, on estime que 20 384 civils ont été tués ou blessés par des armes explosives dans des zones peuplées<sup>4</sup>. En Afghanistan, en 2018, par exemple, l'ONU a enregistré plus de 5 800 victimes civiles d'engins explosifs improvisés, de tirs indirects et d'armes à lanceur aérien, attribuées pour la majorité à l'action d'éléments antigouvernementaux. Le nombre de victimes civiles résultant de l'utilisation d'armes aéroportées a augmenté de 61 % par rapport à l'année précédente, qui avait jusqu'alors été l'année la plus meurtrière depuis que l'ONU a commencé à recenser

<sup>4</sup> Données fournies par Action on Armed Violence, *Explosive Violence Monitor 2018* (à paraître).



les victimes civiles en 2009. Au Yémen, en 2018, plus de 17 000 incidents liés au conflit ont été signalés, y compris l'utilisation généralisée d'armes explosives, qui ont fait des morts et des blessés et endommagé ou détruit des systèmes d'irrigation, des sites agricoles, des écoles, des hôpitaux et des points d'eau. Les restes explosifs de guerre constituent une menace permanente pour les civils et retardent le rétablissement des services et la reconstruction. En effet, en République arabe syrienne, la présence de restes explosifs de guerre a été signalée dans 1 980 localités dans tout le pays. En 2018, les restes explosifs de guerre et les mines terrestres ont tué ou blessé 119 civils en Ukraine et 227 enfants au Yémen.

32. Comme indiqué dans d'autres documents, les violences sexuelles liées aux conflits persistent dans de nombreux conflits armés, souvent dans le cadre d'une stratégie de plus grande envergure. En 2018, elles étaient utilisées pour déplacer des communautés au Soudan du Sud, en ciblant les enfants, les personnes âgées et les femmes enceintes ; elles étaient employées comme moyen de répression, de terreur et de contrôle en République arabe syrienne et en République démocratique du Congo, et servaient à financer le conflit en Libye et au Nigéria, où l'esclavage sexuel et la traite des êtres humains comptaient parmi les sources de financement des activités des acteurs armés. Je me félicite des initiatives visant à renforcer la lutte contre la violence sexuelle, notamment la prochaine conférence internationale d'annonce de contributions qui sera accueillie conjointement par la Norvège et l'ONU à Oslo en mai, et j'encourage les États Membres à appuyer ces initiatives. Je salue également les efforts consentis au sein de l'Organisation et par les États Membres pour prévenir l'exploitation et les atteintes sexuelles, notamment en donnant la priorité aux victimes, en mettant fin à l'impunité des auteurs de tels actes, en collaborant avec la société civile et les partenaires extérieurs et en assurant une meilleure éducation et une plus grande transparence.

33. Les conflits ont continué d'avoir des retombées dévastatrices pour les enfants tout au long de l'année 2018. C'est en Afghanistan, en République arabe syrienne et au Yémen qu'on dénombrait le plus d'enfants tués et mutilés, principalement lors de frappes aériennes et d'opérations au sol. Les attaques contre des écoles et des hôpitaux et leur utilisation à des fins militaires se sont multipliées dans des pays comme l'Afghanistan, la Libye, le Mali, le Myanmar, le Nigéria, la République arabe syrienne, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, la Somalie, le Soudan du Sud ou le Yémen, où quelque 2 000 écoles sont inutilisables en raison du conflit, parmi lesquelles 256 ont été détruites et 1 520 ont été endommagées par des frappes aériennes ou des bombardements. Dans de nombreux cas, les attaques contre les écoles ont particulièrement restreint l'accès des filles à l'éducation.

34. Les conflits ont continué de faire des victimes parmi les journalistes en 2018, des morts, des blessés et des menaces dans leurs rangs ayant été signalés en Afghanistan, en Libye, en République arabe syrienne, en République centrafricaine, en Somalie, dans le Territoire palestinien occupé et au Yémen. Ces faits sont très préoccupants et 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.

### **Déplacements forcés**

35. Les déplacements forcés restaient un trait caractéristique des conflits en 2018, touchant le Nigéria, la République arabe syrienne, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, la Somalie, le Soudan, le Soudan du Sud, le Yémen et d'autres pays. À la mi-2018, les conflits avaient fait environ 1,4 million de

nouveaux déplacés d'un pays à l'autre, et 5,2 millions de déplacés à l'intérieur de leur propre pays. Selon les données disponibles, on estimait à 40 millions le nombre de personnes déplacées dans leur propre pays à la suite de conflits et de violences, tandis que le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) a recensé un total de 28,5 millions de réfugiés et de demandeurs d'asile. La population de réfugiés de la République arabe syrienne est restée la plus importante, atteignant 6,5 millions en milieu d'année, auxquels s'ajoutent 6,2 millions de personnes déplacées à l'intérieur du pays. À la mi-2018, de grands nombres de personnes déplacées étaient signalés en Somalie (2,6 millions), au Yémen (2,1 millions), en Afghanistan, en Iraq et au Soudan (2 millions chacun), au Nigéria (1,9 million), au Soudan du Sud (1,8 million) et en Ukraine (1,5 million).

36. Beaucoup de ces personnes déplacées, dont la majorité sont des femmes, sont confrontées à d'importants problèmes de protection et d'assistance alors que les familles et les communautés qui les accueillent, dans les zones urbaines et ailleurs, subissent une pression croissante. La majorité d'entre elles resteront déplacées pendant des années, faute de solutions durables qui exigent une prise en main au niveau national et un engagement à long terme pour régler les problèmes rencontrés en matière de droits de l'homme, d'intervention humanitaire, de développement, de consolidation de la paix et de gestion des risques de catastrophe. Il faut d'urgence redoubler d'efforts à cet égard, notamment en organisant des consultations avec les personnes déplacées et les communautés touchées elles-mêmes, en les impliquant dans la planification et en sollicitant la participation active des autorités locales.

37. Le pacte mondial sur les réfugiés, adopté en 2018 par l'Assemblée générale, marque une étape importante vers un partage plus équitable et plus prévisible des charges dans l'aide aux réfugiés, notamment ceux qui fuient les conflits. Les États Membres sont encouragés à appliquer pleinement ce pacte. Dans le même temps, l'année 2019 marque les 50 ans de la Convention de l'Organisation de l'unité africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique et les 10 ans de la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique, présentant ainsi l'occasion de rechercher activement des solutions aux déplacements sur ce continent. Dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action lancé en avril 2018 par la Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays pour souligner le vingtième anniversaire des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, un certain nombre d'États touchés par les déplacements, des organismes des Nations Unies et d'autres acteurs se sont réunis pour partager des bonnes pratiques et renforcer l'action face au déplacement interne.

### **Entraves à l'accès humanitaire**

38. En 2018, les opérations humanitaires menées autour de plusieurs conflits ont été compromises par des restrictions d'accès omniprésentes et persistantes, dont les plus handicapantes, outre les hostilités elles-mêmes et les défis logistiques, restaient les obstacles bureaucratiques et les attaques contre le personnel humanitaire. Les obstacles bureaucratiques ont été signalés dans plusieurs situations de conflit, notamment en Iraq, en Libye, au Myanmar, en République arabe syrienne, en République démocratique du Congo, en Somalie, au Soudan, au Soudan du Sud, dans le Territoire palestinien occupé et au Yémen. Dans le Territoire palestinien occupé, où Israël impose des restrictions à Gaza depuis maintenant 12 ans, des restrictions supplémentaires à la liberté de circulation ont été introduites, ce qui a contribué à détériorer encore davantage la situation humanitaire. Au Myanmar, l'accès humanitaire dans les États kachin et shan a atteint son point le plus bas en trois ans,

l'accès aux zones de conflit ouvert, aux zones contestées et aux zones accueillant des personnes déplacées et d'autres groupes vulnérables étant interdit. Dans l'État rakhine, d'importantes difficultés continuaient de restreindre l'accès, en particulier dans trois districts du nord, Rathedaung, Buthidaung et Maungdaw. De nombreuses autorisations de voyage ont été approuvées dans la partie centrale de l'État, mais il a été signalé que la police locale et les autorités des camps continuaient d'imposer des restrictions supplémentaires.

39. Dans ces situations comme dans d'autres, il faut prendre des mesures immédiates pour faciliter un accès humanitaire sûr, rapide et sans entrave aux populations dans le besoin, et pour que celles-ci reçoivent des services d'assistance. Les bonnes pratiques dans ce domaine pourraient être reproduites, telles que l'exemption ou l'accélération des procédures concernant les visas pour le personnel humanitaire et le dédouanement des biens et du matériel humanitaires. Des États tiers se sont également attachés à veiller à ce que les parties au conflit facilitent l'accès humanitaire comme l'exige le droit. Dans le même temps, nous devons condamner plus sévèrement le rejet ou le refus arbitraire d'autoriser des opérations humanitaires et trouver des solutions à ces situations.

40. Les actes de violence visant les travailleurs humanitaires (souvent ceux recrutés sur le plan national), leur détention ou leur enlèvement ont continué d'entraver les opérations humanitaires en Afghanistan, au Mali, en République centrafricaine, en République démocratique du Congo, en Somalie, au Soudan du Sud et ailleurs. Ainsi, en 2018, en Afghanistan, 30 humanitaires ont été tués et 53 autres blessés lors d'attaques, et 88 ont été enlevés. En Somalie, 130 incidents violents ont touché le personnel humanitaire, faisant 10 morts. Au Soudan du Sud, 760 problèmes de sécurité ont fait 15 morts parmi les travailleurs humanitaires et forcé 576 autres à être déplacés pour des raisons de sécurité, ce qui a perturbé durablement la fourniture de l'assistance. En République centrafricaine, on a dénombré 396 problèmes de sécurité affectant les travailleurs humanitaires en 2018, soit une augmentation de 20 % par rapport à 2017. On a également fait état d'actes de pillage de biens humanitaires, perpétrés au cours de ces attaques et en d'autres circonstances. Les accords de déconfliction, en vertu desquels les organisations humanitaires notifient les parties au conflit du moment et du lieu où elles mènent des activités d'assistance, peuvent aider à protéger le personnel humanitaire et à faire en sorte que les opérations militaires n'interfèrent pas avec la fourniture de l'assistance. Toutefois, ces accords ne dispensent pas les parties de l'obligation que leur impose le droit international humanitaire de protéger la population civile, y compris les travailleurs humanitaires. En définitive, les attaques contre les humanitaires sont inacceptables et peuvent constituer des crimes de guerre ; elles devraient faire l'objet d'enquêtes et leurs auteurs devraient être traduits en justice.

41. Des mesures sont également nécessaires pour limiter les incidences des mesures antiterroristes sur l'action humanitaire, notamment l'incrimination de certaines activités nécessaires à la conduite des opérations humanitaires. Outre leurs effets directs sur les opérations humanitaires, ces mesures suscitent l'incertitude et l'inquiétude des organisations humanitaires et de leurs agents et agentes, qui peuvent faire l'objet de poursuites ou d'autres sanctions alors qu'ils font simplement leur travail. Dans sa résolution [73/174](#), l'Assemblée générale a engagé tous les États à veiller à ce que leur législation et leurs mesures antiterroristes ne fassent pas obstacle à l'action humanitaire et médicale ou aux relations avec tous les intervenants concernés, comme le veut le droit international humanitaire. Je me félicite des efforts actuellement déployés, notamment par le Conseil de sécurité, pour incorporer dans les mesures antiterroristes les garanties prévues par le droit international humanitaire en ce qui concerne les activités humanitaires.

### **Attaques perpétrées contre les missions médicales et entrave aux services médicaux**

42. En 2018, de nouvelles violences et d'autres entraves ont perturbé la prestation de soins médicaux en période de conflit. 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, et de l'utilisation d'installations médicales à des fins militaires. En 2018, l'Organisation mondiale de la Santé a enregistré 705 attaques contre des installations médicales et des membres du personnel médical, qui ont fait 451 morts et 860 blessés dans seulement huit zones de conflit : Afghanistan, Iraq, Libye, Mali, Nigéria, République arabe syrienne, Territoire palestinien occupé et Yémen. Des armes explosives ont été utilisées dans 38 % de ces attaques. À long terme, la perte d'accès aux soins médicaux peut avoir des retombées dévastatrices pour la population civile en général.

43. En Libye, des attaques contre des installations médicales ont été signalées à Tripoli, Benghazi, Derna et Sabha. Dans le Territoire palestinien occupé, des membres du personnel médical figuraient parmi les personnes qui ont été tuées ou blessées lorsque les Forces de défense israéliennes ont utilisé la force létale pour réprimer les manifestations qui ont commencé fin mars. En République arabe syrienne, en 2018, on a enregistré 139 attaques contre des installations médicales, qui se sont soldées par 101 morts et 189 blessés. En Afghanistan, 90 attaques ont été perpétrées contre des installations médicales, coûtant la vie à 17 membres du personnel. Sept installations ont été détruites lors d'attaques aériennes. On estime que 4,1 millions de personnes ont été privées directement ou indirectement de services médicaux à la suite de ces incidents. Je suis également préoccupé par l'incrimination persistante, en République arabe syrienne et ailleurs, de la fourniture de soins médicaux aux civils et aux combattants blessés et malades, malgré la protection prévue dans le droit international humanitaire.

44. Je salue les mesures prises par les États Membres et d'autres acteurs pour appliquer la résolution [2286 \(2016\)](#) et les recommandations de mon prédécesseur, comme la réunion organisée selon la formule Arria en décembre 2018, ainsi que l'attention soutenue accordée à cette question. Le lancement, en 2018, de l'Acte d'engagement auprès de l'Appel de Genève pour la protection des soins de santé dans les conflits offre aux groupes armés non étatiques une excellente occasion de s'engager à respecter les règles en la matière et d'en rendre compte publiquement. Toutefois, je voudrais souligner une fois de plus la nécessité de prendre des mesures plus vastes et plus ciblées pour assurer le respect du droit en ce qui concerne la protection des soins de santé, améliorer la collecte de données, échanger des 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 soins médicaux dans la doctrine et la formation militaires et à l'occasion du renforcement des capacités des forces partenaires.

### **Personnes disparues**

45. Les conflits armés sont à l'origine d'un nombre alarmant de personnes portées disparues. De fait, le Comité international de la Croix-Rouge a enregistré plus de 10 000 disparitions dans le cadre du conflit en République arabe syrienne, et a reçu 13 000 demandes d'aide de familles cherchant à retrouver leurs proches disparus au Nigéria. Il incombe aux parties au conflit de respecter et de faire respecter le droit international humanitaire en ce qui concerne les personnes disparues : prévenir les disparitions forcées, prendre toutes les mesures possibles pour faire la lumière sur le sort des personnes portées disparues, et défendre le droit de leurs familles à en être informées.

## B. Protection des civils et enjeux mondiaux

46. La protection des civils se recoupe avec des questions d'importance mondiale dans un certain nombre de domaines, notamment la faim, le traitement des personnes handicapées et l'environnement. Toutes ces questions exigent une attention plus soutenue et une action plus ciblée de la part du Conseil de sécurité et des États Membres.

### Les conflits et la faim

47. Les conflits sont demeurés l'une des principales causes de la faim. Selon le *Rapport mondial sur les crises alimentaires 2018*, 60 % des personnes touchées par les crises alimentaires vivaient dans des pays touchés par des conflits. Fin 2018, on estimait que 56 millions de personnes avaient d'urgence besoin d'une aide alimentaire et de moyens de subsistance en raison d'un conflit prolongé dans seulement huit zones de conflit : Afghanistan, bassin du lac Tchad, République arabe syrienne, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Somalie, Soudan du Sud et Yémen. L'utilisation de la famine comme méthode de guerre dans un certain nombre de situations de conflit, laquelle est prohibée par le droit international humanitaire, soulève de graves préoccupations et doit cesser immédiatement.

48. En mai 2018, le Conseil de sécurité a adopté la résolution [2417 \(2018\)](#), dans laquelle il a reconnu le lien intrinsèque entre la faim et les conflits ainsi que le rôle du droit international humanitaire dans la prévention et la lutte contre la faim dans les conflits armés, et réitéré l'interdiction d'utiliser la famine des populations civiles comme méthode de guerre. Cette résolution dote la communauté internationale d'outils d'alerte rapide et de moyen d'action en cas de famine et de privation de nourriture. Les États Membres devraient veiller à ce que soient plus étroitement surveillés les cas où l'approvisionnement et l'accès aux secours sont entravés, aggravant l'insécurité alimentaire. Toutes les parties à un conflit doivent protéger les infrastructures qui sont essentielles pour acheminer l'aide humanitaire et assurer le bon fonctionnement des marchés et des systèmes alimentaires. Par l'intermédiaire des moyens d'information prévus dans la résolution, je continuerai de fournir au Conseil des informations sur les situations dans lesquelles ces problèmes se présentent et qui exigent une action de la part de la communauté internationale.

### Personnes handicapées

49. Les conflits armés ont une incidence disproportionnée sur les personnes handicapées. Selon une enquête récente menée auprès de réfugiés syriens, près de 23 % des personnes interrogées présentaient un handicap et 61 % des ménages ont déclaré compter au moins un membre handicapé<sup>5</sup>. Les conflits exacerbent les risques pour les personnes handicapées en raison de la destruction et d'autres changements de l'environnement physique, du stress et de la perturbation des services essentiels. Si ces personnes sont incapables de fuir les attaques, elles sont laissées à l'abandon, sans protection. Les femmes et les filles handicapées sont particulièrement exposées aux risques de violence, d'exploitation et de mauvais traitements. En outre, les conflits entraînent inévitablement des invalidités temporaires ou permanentes, en particulier à cause de l'emploi d'armes explosives. Je me félicite que le Conseil ait reconnu ces questions dans ses résolutions [2217 \(2015\)](#) et [2406 \(2018\)](#). Il faut maintenant se concentrer sur l'adoption, dans toutes les situations qui l'exigent, d'une démarche thématique plus globale qui tienne compte du fait que les conflits peuvent

<sup>5</sup> Humanity and Inclusion, *Removing Barriers: The Path Towards Inclusive Access* (2018).

aggraver les handicaps existants et en créer de nouveaux, et de la nécessité d'assurer une protection et une assistance efficaces aux personnes handicapées.

#### **Les retombées des conflits sur l'environnement**

50. Une attention accrue est accordée, dans le monde entier et dans des contextes spécifiques (Iraq, République arabe syrienne, Ukraine et Yémen), aux répercussions néfastes des conflits sur l'environnement et à leurs conséquences pour la santé humaine, en particulier pour les femmes enceintes, les enfants et les personnes âgées. Par exemple, la destruction d'installations industrielles peut entraîner la diffusion de polluants dans l'air, le sol et les eaux souterraines. Cela peut provoquer de graves problèmes de santé pour les civils et réduire l'accès aux ressources vitales pour leur survie. Ces effets peuvent également se faire sentir au-delà de la zone des hostilités et après la fin du conflit. En Iraq, par exemple, un incendie déclenché par l'État islamique d'Iraq et du Levant (EIIL) à la centrale électrique de Michraq en octobre 2016 a créé un panache toxique qui a causé l'hospitalisation de plus de 1 000 personnes souffrant de graves problèmes respiratoires. À Qayyara, l'EIIL a aussi mis le feu à des puits de pétrole qui ont brûlé pendant plusieurs mois, soulevant des risques graves et chroniques pour la santé des populations locales. Les risques sanitaires posés par les millions de tonnes de gravats et autres débris générés par les conflits urbains sont également préoccupants. Le droit international humanitaire contient des règles générales et spécifiques relatives à la protection de l'environnement naturel dans les situations de conflit armé, qui devraient être appliquées selon qu'il convient. En outre, en décembre 2017, l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement a adopté une résolution (UNEP/EA.3/Res.1) dans laquelle sont décrites les mesures importantes que les États Membres devraient prendre pour lutter contre la pollution causée par les conflits.

### **IV. Amélioration de l'application du droit et du principe de responsabilité en cas de violations**

51. Parmi les caractéristiques communes aux situations évoquées ci-dessus figure le degré de respect variable du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme par les parties concernées, en particulier dans la conduite des hostilités. Comme on l'a indiqué précédemment, le manquement des parties à leur obligation de veiller en tout temps à épargner les populations civiles et les biens de caractère civil dans les opérations militaires et de prendre toutes les précautions possibles pour éviter de faire des victimes parmi les civils ou, à tout le moins, pour limiter leur nombre, a pour conséquence un nombre accru de décès, de blessés et de déplacements parmi les populations civiles. Une autre caractéristique commune à ces situations est le fait que les auteurs de violations ont rarement à répondre de leurs actes, ce qui fait que les exactions se multiplient. Améliorer et garantir l'application du droit et du principe de responsabilité en cas de violations sont donc deux des plus grands défis que nous devons relever pour renforcer la protection des civils.

#### **A. Amélioration de l'application du droit dans la conduite des hostilités**

52. Dans certains cas, le respect du droit dans la conduite des hostilités est pour le moins douteux. En Afghanistan, en Iraq, en République arabe syrienne, en République centrafricaine, en République démocratique du Congo, au Yémen ou ailleurs, les allégations de manquements aux obligations au titre du droit international et les éléments les attestant s'accumulent et sont présentés de façon détaillée dans les

médias et dans les rapports de l'ONU, ainsi que dans les rapports d'organisations non gouvernementales, de commissions d'enquête, de groupes d'experts et d'autres organes. Il s'agit dans certains cas d'allégations et d'éléments de preuve sérieux, crédibles et assortis de documents les attestant, faisant état d'attaques disproportionnées et d'autres types d'attaques aveugles et du fait que les parties, délibérément ou non, ne prennent pas toutes les précautions possibles, ni pendant les attaques, ni pour éviter les répercussions des attaques sur les civils. L'absence de transparence de la part des parties concernées quant aux procédures établies ou aux mesures prises pour garantir l'application du droit et la protection des civils et pour enquêter sur les violations graves et traduire en justice leurs auteurs présumés ne fait que renforcer la perception d'un mépris presque total du droit. Des cas comme ceux-là mettent en évidence la nécessité d'adopter d'urgence des moyens plus efficaces et plus solides pour amener les auteurs de violations graves à répondre de leurs actes (voir par. 61 et 62 ci-dessous).

53. Dans d'autres cas, les parties au conflit affirment respecter le droit. Certaines mettent en œuvre des protocoles de ciblage et d'autres bonnes pratiques pour tenter de limiter les répercussions des attaques sur les civils, dont j'ai mentionné quelques-unes dans mon précédent rapport. Depuis lors, des hauts fonctionnaires nigériens se sont engagés à adopter le projet de politique nationale sur la protection des civils et l'atténuation des dommages causés aux civils. En Ukraine, le commandement des opérations des forces conjointes a mis sur pied une équipe chargée de réduire le nombre de victimes civiles, qui est entrée en fonction en janvier 2019. En s'appuyant sur le *National Defense Authorization Act* de 2018, le Congrès des États-Unis a ajouté de nouvelles dispositions sur la protection des civils dans la loi de 2019, notamment : la nomination d'un haut fonctionnaire du Département de la défense des États-Unis chargé de planifier, de coordonner et de superviser l'application de la politique du Département en matière de victimes civiles, l'amélioration du rapport annuel sur les victimes civiles et l'exécution d'un examen des cadres juridiques et politiques des missions menées par l'armée américaine en collaboration avec les forces partenaires. Le Département de la défense a en outre nommé un haut fonctionnaire et lancé une initiative visant à élaborer une politique globale sur les victimes civiles.

54. Les efforts de ces États Membres sont appréciables. Toutefois, l'accroissement du nombre de victimes civiles et les allégations faisant état de cet accroissement, ainsi que la destruction des biens de caractère civil ou les dommages à ces biens résultant des opérations de certaines parties au conflit remettent en cause les déclarations de respect du droit et l'efficacité du ciblage et des autres bonnes pratiques instituées par ces parties.

55. Lors des réunions intergouvernementales et autres réunions tenues en 2017 et 2018 sur l'emploi d'armes explosives dans les zones habitées, certains États Membres ont évoqué les mesures qu'ils prenaient, en particulier au moyen des protocoles de ciblage, pour tenter de réduire au minimum le nombre de victimes civiles et les dommages aux biens de caractère civil. Cette transparence est la bienvenue, mais des inquiétudes subsistent. On craint par exemple que les parties qui mènent des frappes aériennes ne disposent pas toujours de renseignements fiables sur lesquels elles puissent fonder leurs choix de cibles. Il existe des exemples de frappes ayant fait des victimes civiles et endommagé des biens de caractère civil, dont on a appris par la suite qu'elles avaient été menées sur la base de renseignements inexacts ou trompeurs<sup>6</sup>. On ne sait pas exactement quelles mesures disciplinaires ou autres

<sup>6</sup> Voir, par exemple, C. Kolenda *et al.*, *The Strategic Costs of Civilian Harm – Applying Lessons from Afghanistan to Current and Future Conflicts* (2016), p. 21 et 22.

mesures correctives sont prises dans de telles situations, notamment pour en tirer des enseignements et éviter qu'elles ne se reproduisent.

56. L'estimation des dommages collatéraux est un élément essentiel des protocoles de ciblage aux fins de la protection des civils. On peut toutefois se demander, par exemple, dans quelle mesure cette estimation tient compte des dommages aux biens de caractère civil ou de la destruction de ces biens résultant d'attaques antérieures. On s'interroge également sur l'adéquation de la méthode actuellement utilisée pour estimer les dommages collatéraux dans les cas de ciblage dynamique (par opposition au ciblage délibéré ou au ciblage planifié), où le temps manque pour recueillir des renseignements ou mener des analyses des activités civiles. On craint qu'après une attaque, les évaluations des dommages sur objectif, si elles sont effectuées, portent seulement sur les effets de l'attaque sur la cible et qu'elles ne tiennent pas compte des conséquences pour les civils et les biens de caractère civil. On s'inquiète également qu'elles s'appuient seulement sur des évaluations aériennes des dommages et qu'elles omettent de prendre en compte les déclarations des victimes ou des témoins. Ces évaluations ne sont pas toujours en mesure d'établir un compte exact des victimes civiles : certaines sont découvertes plus tard, au cours d'enquêtes menées sur le terrain<sup>7</sup>. Ces enquêtes peuvent être entreprises en réponse à des allégations d'acteurs locaux, de l'ONU et d'organisations non gouvernementales. Enfin, de nos jours, rares sont les forces armées qui entreprennent un suivi des victimes civiles, même si cette pratique a prouvé son utilité en Afghanistan et en Somalie, où elle a permis aux parties de comprendre les effets de leurs opérations sur les civils et de prendre des mesures correctives. En fin de compte, si ces procédures et pratiques sont indispensables, elles doivent cependant être mises en œuvre efficacement et de façon normalisée par toutes les armées et sur tous les théâtres d'opérations des États Membres.

57. À cet égard, je me réjouis des efforts actuellement menés par les États pour lutter contre l'emploi d'armes explosives dans les zones peuplées. Mentionnons notamment les discussions sur l'utilisation d'armes explosives dans les zones habitées organisées par l'Allemagne en juin et septembre 2018 et la déclaration commune faite le 25 octobre à la Première Commission de l'Assemblée générale, dans laquelle 50 États Membres se sont engagés, dans une déclaration politique, à réduire les dommages humanitaires causés par l'emploi d'armes explosives. En décembre 2018, 23 États participant à la conférence de la région de l'Amérique latine et des Caraïbes sur la protection des civils contre l'utilisation d'armes explosives dans les zones habitées, accueillie par le Chili, ont adopté le Communiqué de Santiago, dans lequel des représentants ont reconnu qu'il fallait éviter d'employer des engins explosifs à large rayon d'impact dans les zones habitées et déclaré leur soutien à l'élaboration d'une déclaration politique. J'ai dit à maintes reprises être en faveur d'une déclaration dans laquelle les États s'engageraient notamment à s'abstenir d'employer des engins explosifs à large rayon d'impact dans les zones habitées et à élaborer des politiques opérationnelles fondées sur le principe de l'exclusion d'un tel emploi. Je salue la décision de l'Autriche d'accueillir, en octobre 2019, une conférence internationale visant à sensibiliser le public au problème de l'emploi des armes explosives dans les zones peuplées. J'encourage les États Membres à y participer de manière constructive et à entreprendre la rédaction d'une déclaration.

58. Des possibilités de renforcer le respect du droit se présentent également dans le cadre des exportations d'armes et dans les pratiques des forces partenaires, ainsi que dans d'autres domaines de possibilités ou sphères d'influence. Les États Membres doivent ainsi s'abstenir d'exporter des armes classiques et des munitions lorsqu'elles sont susceptibles de servir à commettre ou à faciliter des violations graves du droit

---

<sup>7</sup> Voir E. Knowles et A. Watson, *Remote Warfare – Lessons Learned from Contemporary Theatres* (juin 2018), p. 17.



international humanitaire ou du droit international des droits de l'homme. Des mesures de précaution strictes doivent appuyer cette retenue, notamment une évaluation des risques avant la délivrance de permis d'exportation, suivie d'examen périodiques. J'encourage vivement tous les États à devenir parties au Traité sur le commerce des armes et à d'autres instruments régionaux similaires sans tarder.

59. Dans mon précédent rapport, j'ai noté qu'il importait de veiller à ce que le droit soit également respecté par les forces partenaires, qu'elles soient étatiques ou non. En juin 2018, reconnaissant l'importance croissante des accords de partenariat, les États du Groupe des Sept se sont engagés à exploiter leur soutien aux parties aux conflits, qu'il s'agisse d'acteurs étatiques ou non étatiques, pour encourager l'application effective du droit international humanitaire. Il s'agit notamment d'aider les partenaires à intégrer le droit dans leur doctrine, leurs formations et leurs règles d'engagement et de veiller à ce que les procédures nécessaires soient en place pour qu'ils puissent sanctionner les violations commises en interne. Les engagements exprimés dans le Communiqué sont les bienvenus. J'invite les États du G7 à échanger des informations au sujet de leur mise en œuvre.

60. Des occasions d'améliorer et de garantir l'application du droit se présentent également dans le contexte des opérations de coalition, comme la Coalition internationale contre l'EIIL en Iraq et en République arabe syrienne, la Coalition en appui à la légitimité au Yémen et la Force conjointe du Groupe de cinq pays du Sahel. Dans mon précédent rapport, j'ai évoqué le cadre réglementaire élaboré pour prévenir et réprimer d'éventuelles violations du droit international par cette Force conjointe. Il s'agit d'une bonne pratique importante dans ce domaine. Une étude publiée récemment, qui contient d'autres analyses et recommandations utiles sur la protection des civils dans les opérations de coalition, mérite d'être examinée<sup>8</sup>. L'auteure recommande notamment que les hauts responsables civils et militaires de ces opérations s'engagent à atténuer les dommages causés aux civils et qu'un mécanisme centralisé soit mis en place pour assurer le suivi et l'évaluation des rapports sur les dommages causés aux civils.

## **B. Application effective du principe de responsabilité en cas de violations**

61. Pour améliorer l'application du droit, il est essentiel de veiller à ce que les personnes et les parties aux conflits soient amenées à répondre de leurs actes en cas de violation. Or, dans l'ensemble, les mesures prises pour garantir l'application du principe de responsabilité demeurent insuffisantes. Il existe quelques exemples de poursuites et d'enquêtes menées au niveau national, comme les poursuites entreprises contre des soldats sud-soudanais en lien avec l'attaque de l'hôtel Terrain, perpétrée à Djouba en 2016, et les condamnations qui en ont résulté en 2018. Des auteurs présumés de crimes de guerre en République arabe syrienne ont par ailleurs été arrêtés en Allemagne et en France. Au niveau régional, la création de tribunaux mixtes, comme la Cour pénale spéciale de la République centrafricaine, qui a tenu sa session inaugurale en octobre 2018, a été une évolution positive, de même que la création et l'utilisation de mécanismes internationaux, comme la Cour pénale internationale, le recours continu à des commissions d'enquête et la création de mécanismes non judiciaires d'imputabilité visant à collecter, à protéger et à stocker des éléments de preuve relatifs à des actes pouvant être considérés comme des crimes graves au regard

<sup>8</sup> CIVIC, *The Sum of All Parts: Reducing Civilian Harm in Multinational Coalition Operations* (janvier 2019).

du droit international, notamment en ce qui concerne la République arabe syrienne, l'Iraq et, plus récemment, le Myanmar.

62. Cette évolution est certes importante, mais loin de suffire dans le contexte actuel, où, comme on l'a indiqué, une très large majorité des nombreuses allégations portées ne donnent lieu à aucune enquête ni aucune poursuite. Pour remédier à cette situation, il faut s'attaquer aux problèmes de volonté politique, pallier le manque de capacités et de ressources nationales et amorcer, aux niveaux régional et mondial, des initiatives qui vont au-delà des mesures ponctuelles actuellement privilégiées. Les allégations de violations graves doivent faire l'objet d'enquêtes et de poursuites quels que soient le lieu et le moment où elles sont commises. L'application du principe de responsabilité en cas de violations doit être systématique et universelle. Elle doit aussi tenir compte de l'obligation des parties au conflit de réparer les violations commises.

## V. Faire fond sur les acquis du passé pour transformer l'avenir

63. Il ne fait aucun doute que, 20 ans après sa création, le programme de protection des civils est toujours aussi pertinent et que le Conseil de sécurité continue de jouer un rôle fondamental dans sa promotion et sa mise en œuvre. Le Conseil doit maintenant s'efforcer de mettre à profit les progrès importants réalisés à ce jour pour renforcer et transformer encore davantage le programme de protection des civils dans les conflits contemporains. Ainsi, dans sa stratégie, le Conseil doit :

a) aborder les questions de protection de façon systématique, exhaustive et cohérente (pour une même situation et dans différentes situations), y compris dans les mandats des opérations de paix des Nations Unies ;

b) prendre en compte les difficultés associées à la guerre urbaine, notamment l'utilisation d'armes explosives, dans la mise en œuvre des mandats de protection des civils et exiger des mesures de protection précises ;

c) continuer de promouvoir la protection de certains groupes, comme les femmes et les enfants, les réfugiés, les personnes déplacées dans leur propre pays et les personnes handicapées ;

d) favoriser un environnement propice à l'accès humanitaire, notamment en condamnant le refus arbitraire de consentir aux opérations de secours et en demandant l'acheminement sûr, rapide et sans entrave de l'aide humanitaire, la suspension temporaire des hostilités ayant pour objet de permettre les opérations de secours ainsi que la mise en œuvre de solutions d'apaisement ;

e) encourager systématiquement toutes les parties à un conflit, y compris les groupes armés non étatiques, à se conformer au droit international humanitaire afin de protéger les activités humanitaires visant les personnes touchées par le conflit ; admettre l'importance de dialoguer avec ces groupes, tout en respectant les principes humanitaires, afin de promouvoir le respect du droit, et ce, sans craindre d'encourir des sanctions pénales ou d'autres types de sanctions ;

f) promouvoir une application proactive du principe de responsabilité en cas de violations lorsque les progrès au niveau national sont excessivement lents ou inexistant, notamment en saisissant la Cour pénale internationale des situations où ont été commis des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et des actes de génocide et en veillant à ce que les États Membres coopèrent avec elle ;

g) appuyer la mise en œuvre effective de mesures ciblées, imposées en réponse à des violations du droit.

64. Le Conseil de sécurité joue certes un rôle déterminant dans le renforcement de la protection des civils, mais nous devons admettre qu'il est plus que nécessaire d'améliorer et de garantir l'application du droit, ainsi que celle du principe de responsabilité en cas de violations, et que cela passe probablement par la prise d'initiatives au niveau national. En particulier, nous devons de toute urgence réaliser des progrès concrets dans l'application des trois mesures recommandées dans mon précédent rapport :

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

65. 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 directeur national fondé sur les bonnes pratiques et définissant clairement les pouvoirs et responsabilités institutionnels en matière de protection des civils et des biens de caractère civil dans la conduite des hostilités.

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

66. Pour renforcer l'application du droit, il est nécessaire d'amener les groupes armés non étatiques à changer de comportement et à améliorer leurs pratiques. Pour cela, il est essentiel que les acteurs humanitaires et les autres acteurs concernés mènent avec ces groupes un dialogue durable et fondé sur des principes, qui comporte en outre un volet stratégique et s'appuie sur une analyse approfondie du ou des groupes concernés. S'il est mené à des fins purement humanitaires, pareil dialogue est conforme au droit international humanitaire et ne confère aucune légitimité aux groupes concernés. Il est au contraire la condition *sine qua non* de toute négociation à mener pour garantir l'accès humanitaire, la réalisation des activités humanitaires et l'application du droit.

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

67. Il faut de toute urgence veiller à ce que le principe de responsabilité soit plus systématiquement appliqué en cas de violations graves. Cela suppose des investissements politiques et financiers nettement plus conséquents dans les processus nationaux des États touchés par les conflits ainsi que dans ceux d'autres États Membres. Parmi les mesures nécessaires, on citera : le partage des acquis de l'expérience et des bonnes pratiques ; la fourniture d'une assistance technique aux fins de l'élaboration de la législation nécessaire ; la création de services chargés des crimes de guerre ou d'autres entités du même type. Dans le même temps, il importe de mener des actions plus concertées en faveur de la protection des civils. Les États Membres devraient utiliser tous les moyens possibles pour garantir le respect du droit par les parties au conflit, notamment le dialogue politique, les déclarations publiques et les mesures ciblées, et assurer la formation ou l'appui à la formation et le renforcement des capacités.

**Une concertation et une action soutenues permettant d'aller de l'avant**

68. Le Conseil de sécurité et les États Membres doivent réfléchir plus largement aux moyens de tirer parti des progrès réalisés au cours des 20 dernières années et de faire progresser le programme de protection des civils dans les années à venir, notamment en assurant le suivi des actions et des autres mesures mentionnées dans ce rapport et dans les futurs rapports sur le sujet. Il est impératif que les États Membres se mobilisent et engagent un dialogue continu et soutenu, allant au-delà de l'examen du présent rapport pendant le débat public prévu en mai. Nous devons poursuivre le dialogue en veillant à ce que les États Membres, les entités des Nations Unies et la

société civile se réunissent, discutent des mesures à prendre et définissent des étapes concrètes pour leur mise en œuvre. Car, si le tableau actuel de la situation concernant la protection des civils est sombre, il existe d'innombrables possibilités d'améliorer concrètement la promotion et l'application du droit au profit de tous ceux qui subissent aujourd'hui, ou subiront demain, les horreurs, les souffrances et l'indignité qui vont de pair avec les conflits.

---