



Conseil de sécurité

Distr. générale
28 octobre 2007
Français
Original : anglais

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

I. Introduction

1. Ce sixième rapport sur la protection des civils dans les conflits armés est présenté en application des résolutions 1674 (2006) et 1738 (2006) du Conseil de sécurité. La résolution 1674 (2006) a marqué un tournant en ce sens qu'elle mettait en place un cadre clairement défini pour l'action du Conseil et, plus généralement, des Nations Unies, dans ce domaine, action tout aussi critique et nécessaire aujourd'hui qu'elle l'était il y a huit ans, lorsque le Conseil a examiné le premier rapport sur la question.

2. Le présent rapport décrit les progrès réalisés, s'agissant de l'application de la résolution 1674 (2006) et du renforcement du cadre élaboré par le Conseil et d'autres partenaires ces dernières années pour assurer la protection des populations civiles. Il fait le point des événements positifs survenus et des problèmes, anciens ou nouveaux, que pose la protection des civils dans les situations de conflit partout dans le monde. Ce faisant, il met l'accent sur quatre défis qui présentent une importance particulière pour nous tous, à savoir le refus de l'accès aux civils dont les vies sont menacées; les violences sexuelles, odieuses, et leurs conséquences dévastatrices sur les individus comme sur les communautés; la nécessité absolue de répondre de façon plus cohérente aux problèmes concernant le logement, la terre et la propriété; et l'interdiction des munitions en grappes, dont les effets sur le plan humanitaire sont inacceptables. En conclusion, le rapport propose, pour examen par le Conseil, un ensemble d'actions dans les domaines où la protection des civils doit être plus rapide et plus systématique.

3. Les visites que j'ai effectuées dans un certain nombre de pays victimes de conflit m'ont convaincu que pour les personnes déplacées et victimes des guerres, les actes sont beaucoup plus importants que les paroles. Face à leur sort, je suis profondément convaincu qu'il est de ma responsabilité de faire en sorte que, lorsque nous ne pouvons prévenir un conflit armé, la protection des populations est, et doit rester, une priorité absolue aussi bien pour moi, en tant que Secrétaire général, que pour l'Organisation des Nations Unies, pour le Conseil de sécurité et, surtout, pour les États Membres auxquels cette responsabilité incombe au premier chef. La protection des populations, consacrée par l'ensemble des principaux codes moraux, religieux et juridiques, n'est pas propre à une culture ou à une tradition particulière; elle est un impératif humain, politique et juridique qui reconnaît la dignité et la



valeur inhérentes à chaque être humain. Il s'agit d'une cause qui nous rassemble tous et nous impose de protéger les civils contre tout abus, d'alléger leurs souffrances et d'atténuer l'impact des conflits.

II. Nature des conflits armés actuels

4. Bien que leur nombre soit en baisse¹, les conflits, principalement non internationaux, qui couvent ou qui font rage, exposent toujours une importante population civile au danger, aux souffrances, aux brutalités et au dénuement. Dans certains cas, les civils se trouvent simplement au mauvais endroit au mauvais moment alors que dans d'autres ils sont délibérément pris pour cibles et victimes d'atrocités en quasi totale impunité.

5. Pour 35 millions de personnes, la fuite est devenue la seule solution. Les déplacements de population restent l'une des principales caractéristiques des conflits actuels et constituent probablement le défi humanitaire le plus important auquel nous sommes confrontés. Mais, souvent, la fuite ne fait que marquer le début d'une épreuve qui peut durer des années, voire des décennies, marquée par les souffrances, les privations et un combat quotidien pour la survie. Dans de nombreux cas, elle se traduit par la perte définitive des moyens de subsistance, des possibilités et de l'identité culturelle. On compte actuellement 9,9 millions de réfugiés dans le monde, chiffre le plus élevé depuis quatre ans. L'augmentation de la population de réfugiés résulte dans une large partie de la détérioration de la sécurité et de la situation humanitaire en Iraq, qui a contraint largement plus de deux millions de personnes à chercher refuge à l'étranger.

6. À ces chiffres, il convient d'ajouter 24,5 millions de déplacés, selon les estimations. En Iraq, ils sont 2,2 millions. Au Soudan, bien qu'environ un million de personnes soient retournées dans le sud cette année, l'insécurité qui règne au Darfour a encore provoqué le déplacement de 240 000 personnes, ce qui porte le nombre total de déplacés à 2,2 millions rien qu'au Darfour. Environ 242 000 personnes ont fui le Darfour pour la République centrafricaine et le Tchad qui comptent également un grand nombre de personnes déplacées (300 000 et 170 000, respectivement). En Somalie, on compte toujours environ 700 000 personnes déplacées tandis qu'en République démocratique du Congo, les combats incessants ont contraint cette année plus de 500 000 personnes à abandonner leurs habitations, portant le nombre total de déplacés à 1,2 million. En Colombie, 20 000 civils ont fui les groupes armés non étatiques. Globalement, il existe 2,1 millions de personnes déplacées enregistrées dans le pays, mais certains estiment leur nombre à 3 millions. En Afghanistan, la violence et l'insécurité ont provoqué des déplacements de plus en plus importants, en particulier dans les provinces du sud, où l'on compte environ 44 000 personnes déplacées au cours du premier semestre de 2007. Au Sri Lanka, la violence a provoqué 100 000 déplacés jusqu'à présent cette année, en particulier dans le nord et l'est du pays, même si environ 120 000 d'entre eux ont pu rentrer chez eux dans l'est du pays depuis le mois de mai, en raison d'une diminution des hostilités.

¹ En 2006, on comptait 17 grands conflits armés en 16 endroits du monde, contre 19 conflits en 17 endroits en 2004. Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2007* (2007).

7. La majorité des conflits actuels restent non internationaux. Si ces conflits ont toujours été caractérisés par un déséquilibre entre les capacités militaires des différentes parties, ce déséquilibre est devenu de plus en plus marqué ces dernières années, en particulier dans le territoire palestinien occupé, mais également en Afghanistan et en Iraq, où les forces nationales et multinationales combattent divers groupes armés. Afin de pallier leur infériorité militaire classique, les parties les plus faibles ont recours à des stratégies qui violent de façon flagrante le droit humanitaire international, telles que les attaques délibérées contre des civils y compris les attentats-suicide, ainsi que les prises d'otages et le positionnement intentionnel de combattants et d'autres objectifs militaires dans les infrastructures civiles. Ces violations inexcusables du droit humanitaire international frappent principalement la population civile. De plus, combattant un ennemi difficile, voire impossible à identifier, les parties militairement supérieures ont de plus en plus recours à des méthodes et à des moyens de combat qui violent les principes de distinction et de proportionnalité et dont les premières victimes sont, là aussi, les civils.

8. Les conflits contemporains sont également caractérisés par les opérations de lutte contre le terrorisme, par lesquelles les États cherchent à prévenir les actes de violence perpétrés par des groupes armés internationaux et à y répondre. Tout en reconnaissant le droit inhérent des États à se protéger et à protéger ceux qui se trouvent sous leur juridiction, il est essentiel que les divers aspects de ces opérations, qu'il s'agisse du recours à la force ou de la privation de liberté, respectent pleinement le droit international applicable.

9. Une autre caractéristique importante est la sous-traitance à des sociétés militaires/de sécurité privées de fonctions traditionnellement exécutées par les appareils de sécurité ou militaires des États. En Iraq, par exemple, il y avait en mars 2006, selon les estimations, 181 sociétés de ce type, comptant 48 000 hommes, au service des forces multinationales². Ces sociétés sont notamment chargées de la protection des personnes et des biens et des interrogatoires de prisonniers, et participent même aux opérations de combat, ce qui met fréquemment leur personnel en contact direct avec la population civile. Il est clair que leur personnel doit respecter le droit humanitaire international. De même, la responsabilité des États qui embauchent ces sociétés est bien établie. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire pour encourager le respect de la loi et faire en sorte que les employés de ces sociétés et les États qui les recrutent soient tenus responsables de toute violation de la loi. À cet égard, je me félicite de l'initiative du Gouvernement suisse, menée en coopération avec le Comité international de la Croix-Rouge, afin d'encourager un débat intergouvernemental au sujet des questions posées par la présence de ces sociétés et d'étudier et de mettre en place de bonnes pratiques, des modèles réglementaires et d'autres mesures appropriées destinés à encourager le respect du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme.

² United States Government Accountability Office, *Rebuilding Iraq – Actions Still Needed to Improve the Use of Private Security Providers*. Statement of William Solis, Director Defense Capabilities and Management (June 2006) 2.

III. Protection des civils dans les conflits armés : progrès et préoccupations

10. D'importants progrès ont été réalisés ces dernières années s'agissant de renforcer la protection des civils dans les conflits armés, y compris concernant l'acceptation de la responsabilité en la matière, engagement du Conseil, son incorporation dans les mandats de maintien de la paix, le renforcement de la capacité de médiation des Nations Unies en faveur de la paix, la coordination des activités de protection menée par les divers acteurs humanitaires et l'action menée au niveau international comme au niveau national pour mettre fin à l'impunité pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité. Il reste toutefois des défis considérables à relever, qui montrent clairement que les progrès en matière de protection de la population civile se mesurent sur le terrain.

A. Une évolution encourageante

Développement du cadre normatif

11. L'acceptation par l'ensemble des États Membres, lors du Sommet mondial de 2005, d'une responsabilité fondamentale de protéger a été particulièrement importante car elle constituait l'affirmation essentielle de la responsabilité première de chaque État pour ce qui était de protéger ses citoyens et les personnes se trouvant sous sa juridiction contre les génocides, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité. De plus, ce qui est également important, les paragraphes 138 et 139 du document adopté à l'issue du Sommet attribuent à l'ONU, y compris au Conseil de sécurité, une responsabilité pour ce qui est d'aider les États Membres à protéger leur population. Il s'agit d'un résultat essentiel, qui doit se traduire par des actions à la fois plus rapides et plus énergiques destinées à prévenir les souffrances des populations civiles dans les zones de conflit ou à atténuer ces souffrances. Mon Représentant spécial pour la prévention du génocide et des atrocités massives y contribuera fortement.

12. Depuis mon précédent rapport sur la question (S/2005/740), le Conseil de sécurité a pris des mesures importantes afin de renforcer le cadre normatif et opérationnel de la protection des civils, et a notamment adopté les résolutions 1674 (2006) et 1738 (2006). La première de ces deux résolutions revêt une importance particulière pour la mise en place d'un cadre d'action qui prévoit :

- a) L'inclusion, dans les mandats des missions de maintien de la paix des Nations Unies, lorsque cela est approprié et au cas par cas, de dispositions afin de :
- Protéger les civils en cas de menace imminente d'atteinte à leur intégrité physique;
 - Prévenir les violences sexuelles et y répondre;
 - Faciliter l'assistance humanitaire;
 - Garantir la sécurité dans les camps de réfugiés et aux alentours ainsi que la sécurité des personnes qui y vivent;
 - Créer des conditions qui favorisent leur rapatriement volontaire et en sécurité;

b) La poursuite de la collaboration du Conseil avec le Coordonnateur des Nations Unies pour les secours d'urgence, associé pleinement dès le départ à la planification des missions de maintien de la paix des Nations Unies et d'autres missions pertinentes;

c) La communication au Conseil d'informations et d'analyses pertinentes concernant la protection des civils.

Un rôle plus actif pour les forces de maintien de la paix

13. De plus en plus fréquemment, le Conseil charge les opérations de maintien de la paix d'assurer la protection des civils, comme en témoigne la récente opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour qui est autorisée à prendre toutes les mesures requises, dans les secteurs de déploiement dans la mesure où elle juge que ses capacités le lui permettent, pour protéger la population civile [S/RES/1769 (2007)]. En septembre 2007, par sa résolution S/RES/1778 (2008), le Conseil a créé la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, expressément chargée de protéger la population civile avec l'appui de l'opération de l'Union européenne, et par laquelle il a également approuvé la politique consistant à assurer le droit et l'ordre dans les camps de réfugiés et les sites accueillant des personnes déplacées au Tchad.

14. Si ces missions n'en sont encore qu'à leur début, les activités de la Mission en République démocratique du Congo (MONUC) montrent bien le rôle essentiel que peuvent jouer les forces de maintien de la paix dans la protection des civils, en adoptant un concept opérationnel qui donne la priorité à la sécurité par une présence militaire dissuasive et des interventions directes de façon à prévenir les violations des droits de l'homme et du droit humanitaire et à mettre fin à ces violations, mais elles montrent également les limites d'un tel rôle. De la même façon, les soldats de la mission de l'Union africaine au Soudan se sont efforcés d'assurer une certaine protection aux personnes déplacées et aux autres populations vulnérables au Darfour alors que leurs capacités étaient fortement limitées et leur sécurité très précaire, comme l'a montré le meurtre inadmissible en septembre 2007 de 10 soldats de la mission, tués lors d'une violente attaque perpétrée par une milice rebelle.

15. Bien que le fait de confier de plus en plus fréquemment ce type de mandat constitue une évolution positive, il n'est qu'un premier pas vers un renforcement de la protection des populations civiles par les missions de maintien de la paix. Huit ans après qu'un tel mandat ait été confié pour la première fois, le Bureau pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) et le Département des opérations de maintien de la paix sont en train de réaliser conjointement une étude de cette question et de son impact sur le terrain, afin d'en tirer des enseignements pour les futurs mandats et missions.

Un rôle renforcé pour les organisations régionales

16. Lors du débat tenu par le Conseil au sujet de la question de la protection des civils, les États Membres ont reconnu le rôle important joué par les organisations régionales, rôle qui a fait l'objet d'une réunion organisée par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires à Dakar en avril 2007 dans le cadre du processus de réunion de haut niveau, et auquel ont participé de hauts responsables de l'Union africaine, de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest, de l'Organisation de la Conférence islamique, de la Ligue des États arabes et

d'autres organisations régionales. Les participants ont notamment reconnu que les organisations régionales et sous-régionales devaient recueillir un appui et élaborer des politiques en faveur de la protection des civils, et ces organisations bénéficient actuellement d'un appui du Bureau de la coordination des affaires humanitaires. Des réunions similaires devraient être organisées dans d'autres régions. J'encourage les organisations régionales à continuer de participer à ce processus, afin de pouvoir mieux protéger la population par la médiation, le règlement des conflits et, le cas échéant, les activités de maintien de la paix.

Lutter contre l'impunité

17. Depuis mon précédent rapport, des progrès considérables ont été enregistrés en matière de justice internationale, en particulier grâce aux travaux de la Cour pénale internationale (CPI). Outre les mandats d'arrêt délivrés en juillet 2005 contre quatre membres de l'Armée de résistance du Seigneur en Ouganda, la Cour a délivré en février 2006 un mandat d'arrêt concernant le recrutement ou l'utilisation d'enfants âgés de moins de 15 ans dans le cadre des hostilités en République démocratique du Congo. La personne concernée par ce mandat a été arrêtée et remise à la Cour le mois suivant. Un second suspect, également ressortissant de la République démocratique du Congo, a été remis à la Cour en octobre 2007, inculpé de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, y compris de meurtres et d'esclavage sexuel.

18. En avril 2007, la Cour a délivré deux mandats d'arrêt pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité qui auraient été commis au Darfour, notamment des meurtres, des attaques contre des civils et des destructions de biens. J'exhorte le Gouvernement soudanais à prendre immédiatement des mesures pour remettre les accusés, dont le Ministre d'État soudanais pour les affaires humanitaires, à la Cour. En mai 2007, le Procureur a ouvert une enquête au sujet de la situation en République centrafricaine, notamment des allégations de viols et autres actes de violence sexuelle.

19. Il s'agit là de progrès considérables pour ce qui est de mettre fin à l'impunité dont jouissent les auteurs de tant d'abus, et qui les incite à continuer. Si nous sommes incapables de prévenir ces abus, nous devons, à tout le moins, faire en sorte que leurs auteurs, de même que ceux qui sont politiquement responsables des violences contre les civils, en soient tenus responsables. Je lance un appel à tous les États Membres afin qu'ils coopèrent pleinement avec la Cour pénale internationale, et avec d'autres mécanismes internationaux chargés des questions de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, ainsi qu'au Conseil pour qu'il prenne des mesures appropriées afin d'encourager et de faciliter cette coopération lorsqu'elle n'est pas spontanée.

B. Préoccupations

20. Ces diverses évolutions contribuent à créer un environnement de plus en plus favorable à la protection des civils dans les conflits armés, mais dont les effets sur le terrain sont encore très limités. Dans les conflits, partout dans le monde, les civils continuent d'être tués, mutilés, violés, déplacés et incapables de satisfaire leurs besoins de base. De nombreuses questions importantes se posent. Dans le présent rapport, je souhaite appeler en particulier l'attention sur celles qui suivent, soit parce qu'elles sont de plus en plus fréquentes, soit en raison de leur nature pressante

ou bien encore parce qu'elles ont des conséquences profondément troublantes s'agissant du respect du droit international humanitaire.

La conduite des hostilités : nouvelle érosion des principes de discrimination et de proportionnalité

21. La première de ces questions est la nouvelle érosion des principes de discrimination, en vertu duquel les belligérants doivent distinguer, en tout temps, entre combattants et civils, et ne diriger leurs attaques que contre les combattants et d'autres objectifs militaires, et de proportionnalité, en vertu duquel les décès de civils ou le nombre de blessés parmi les populations civiles, de même que les dommages infligés aux objets civils ne doivent pas être excessifs compte tenu de l'avantage militaire direct et concret attendu de l'attaque. Dans un certain nombre d'occasions, dans des conflits récents et actuels, on a pu constater que des civils étaient intentionnellement pris pour cibles, ainsi qu'une tendance à interpréter le principe de proportionnalité de telle façon qu'il se traduise par un développement injustifié et troublant de la notion de pertes civiles permises.

22. La prise délibérée de civils pour cibles s'est développée, par exemple en Afghanistan, en Iraq, en République démocratique du Congo, en Somalie et au Soudan, créant un climat de crainte dont l'objectif est de déstabiliser et de déplacer les populations civiles. Le recours de plus en plus fréquent aux attentats-suicide, notamment en Afghanistan, en Iraq, en Israël et en Somalie, est particulièrement préoccupant. Dans certains cas, ces attaques sont dirigées contre des objectifs militaires mais provoquent également des pertes parmi la population en raison de leur nature aveugle. Dans de nombreux autres cas, ils visent délibérément la populations et des biens civils. Ils sont essentiellement perpétrés dans des lieux publics tels que des lieux de culte, des marchés et d'autres lieux où se trouvent normalement rassemblées un grand nombre de personnes, et qui ne présentent aucun intérêt militaire. Ils se traduisent inévitablement par un carnage parmi les civils et par un sentiment généralisé d'insécurité, qui perturbe gravement la vie de la population. En Iraq, les attentats-suicide ont fait plus de 700 tués et 1 200 blessés au cours des seuls trois premiers mois de 2007³. Au cours d'un incident particulièrement meurtrier, en août, des attentats-suicides dirigés contre des villages de la minorité Yazidi, à Sinjar, dans le nord de l'Iraq, ont fait plus de 430 morts et plus de 500 blessés. En Iraq, le nombre d'attentats-suicides est passé de 17 en 2005 à 123 en 2006, faisant 237 morts et 624 blessés parmi la population⁴.

23. Les pertes collatérales provoquées par des opérations militaires contre des groupes armés non étatiques, par exemple en Somalie, en Iraq et en Afghanistan, sont également préoccupantes. En Somalie, face aux attaques des forces antigouvernementales, les troupes gouvernementales et éthiopiennes ont parfois utilisé des moyens importants et des armes lourdes dans des zones civiles. Les informations recueillies auprès des principaux hôpitaux de Mogadiscio montrent que 3 200 civils ont été blessés par des armes entre janvier et juillet 2007, dont plus de 1 000 femmes et enfants. En Iraq, entre avril et juillet 2007, 88 civils ont été tués lors d'attaques aériennes menées par les forces multinationales. Les demandes d'information présentées par la Mission d'assistance des Nations Unies en Iraq au

³ Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq, Rapport sur la situation des droits de l'homme pour la période du 1^{er} janvier au 31 mars 2007.

⁴ A/HRC/4/98, par. 25.

sujet des conclusions des enquêtes menées par les forces multinationales concernant ces incidents sont restées dans une large mesure sans réponse.

24. En Afghanistan, des bombardements peu précis des forces aériennes ou des erreurs des forces au sol ont provoqué des pertes dans la population civile et ont parfois suscité la préoccupation du Gouvernement. D'après la Commission afghane des droits de l'homme, plus de 75 civils ont ainsi été tués au cours du seul mois de septembre 2007. Il est indispensable que les forces afghanes et multinationales fassent preuve d'une plus grande prudence dans la conduite de leurs opérations. Malheureusement, dans de nombreux cas, l'insécurité limite la capacité de la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA) d'enquêter sur ces incidents, bien que ses efforts pour appeler l'attention sur leur importance rencontre un plus large écho. Lors d'une réunion organisée à Kaboul en août 2007 sur la protection des civils, parrainée par l'ONU, les responsables des forces multinationales ont accepté de faciliter les échanges d'information avec la MANUA et ont annoncé des mesures concrètes visant à réduire les pertes civiles. Des enquêtes seront par ailleurs menées en coopération avec le Gouvernement afghan dans de tels cas.

25. Le Conseil de sécurité devrait systématiquement faire tout son possible pour demander aux parties à un conflit ainsi qu'aux forces multinationales qu'il a autorisées de respecter le droit humanitaire international et les obligations en matière de droits de l'homme. À cet égard, je me félicite de l'appel qu'il a lancé dans sa résolution 1776 (2007) relative au renouvellement du mandat de la Force internationale d'assistance à la sécurité (ISAF) en Afghanistan, pour que toutes les mesures possibles soient prises afin d'assurer la protection des civils ainsi que le respect du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme. J'exhorte les dirigeants de l'ISAF, ainsi que ceux des forces multinationales en Iraq, à fournir dans leurs rapports trimestriels qu'ils doivent présenter au Conseil en vertu des résolutions 1776 (2007) et 1723 (2006), respectivement, des informations précises au sujet des mesures prises pour assurer la protection des civils lors de la conduite des hostilités.

26. D'un point de vue plus doctrinal, il est de plus en plus préoccupant de constater que dans l'application du principe de proportionnalité, les belligérants interprètent de façon trop large la notion d'avantage militaire concret et direct et, par conséquent, ce qui peut être considéré comme des niveaux permmissibles de pertes civiles collatérales, en particulier dans le cadre des opérations aériennes. Au lieu de ne tenir compte, comme envisagé par le droit international, que des avantages militaires substantiels et qui sont une conséquence relativement immédiate d'une attaque donnée, on constate une tendance à évaluer les pertes civiles en fonction d'avantages militaires guère perceptibles, ou qui ne pourraient apparaître qu'à plus long terme, ou encore qui seraient le résultat d'une campagne générale. Cette tendance était manifeste, par exemple, lorsque le Gouvernement israélien a justifié les pertes civiles provoquées par sa campagne militaire contre le Hezbollah en 2006⁵, campagne que la Commission d'enquête sur le Liban (créée en application de la résolution S-2/1 du Conseil des droits de l'homme) a clairement considéré comme marquée par un emploi excessif, aveugle et disproportionné de la force.

⁵ Voir, par exemple, *Responding to Hezbollah Attacks from Lebanon – Issues of Proportionality*, Ministère israélien des affaires étrangères (25 juillet 2006).

Impact des conflits armés sur les personnes âgées et les personnes handicapées

27. Comme décrit plus en détail dans d'autres rapports au Conseil, les femmes et les enfants continuent d'être victimes de violence et de difficultés extrêmes pendant les conflits. Les risques pour les personnes âgées et les personnes handicapées sont toutefois moins fréquemment traités. En raison de leur difficulté à se déplacer et de leur moindre force physique, les personnes âgées ont plus de difficulté à avoir accès à l'assistance. Elles peuvent être laissées en arrière pour garder des biens ou abandonnées dans le chaos par les autres membres de la famille en fuite. De même, les personnes handicapées courent un risque plus grand d'être blessées ou de mourir si on ne les aide pas à se mettre en sécurité. Il se peut qu'elles aient perdu les appareillages qui les aident à se déplacer, tels que les chaises roulantes, et leur environnement physique est souvent transformé par les destructions. Les réseaux de soutien ont fréquemment disparu, aggravant leur isolement et leur délaissement. Les personnes âgées et les personnes handicapées faisaient partie de ceux qui n'ont pu fuir les combats dans le Sud-Liban en 2006 et risquaient tout particulièrement d'être blessées ou tuées. Même lorsqu'elles parviennent à rejoindre les camps créés pour les personnes déplacées, les personnes handicapées, du fait de leur mobilité réduite, n'ont qu'un accès limité aux services.

28. C'est pourquoi la Convention relative aux droits des personnes handicapées, récemment adoptée, impose aux États parties de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la protection et la sécurité des personnes handicapées dans les situations de conflit. J'encourage les États Membres à la ratifier et à faire figurer des informations sur ces mesures dans leurs rapports à l'organe de supervision qui sera créé une fois que la Convention entrera en vigueur. Dans l'immédiat, les autorités nationales de même que les intervenants humanitaires doivent prendre systématiquement en compte les personnes âgées et les personnes handicapées dans leurs efforts de protection et d'aide en faveur des civils dans les situations de conflit.

Protection des journalistes

29. Le nombre croissant de journalistes et d'assistants des médias tués ou blessés alors qu'ils faisaient leur métier dans des zones de conflit est également préoccupant. En 2006, et pour la quatrième année consécutive, l'Iraq aurait été le pays le plus dangereux : 64 journalistes et assistants y ont été tués, principalement des ressortissants iraqiens⁶. Quarante-trois autres ont été tués au cours des six premiers mois de 2007⁷ et des journalistes sont également décédés en Afghanistan, en Haïti, en République démocratique du Congo, dans le territoire palestinien occupé, en Somalie et à Sri Lanka. Dans certains cas, ils sont morts pour avoir pris des risques excessifs ou parce qu'ils se sont trouvés pris dans un feu croisé. Il arrive cependant également qu'ils soient pris pour cible par les parties au conflit, afin de les empêcher de rapporter ce qu'ils voient, notamment les cas d'abus. Le fait de suivre les déplacements d'une partie à un conflit les conduit à se trouver à proximité d'objectifs militaires et peut donner l'impression qu'ils sont des combattants, et donc des objectifs légitimes.

⁶ Reporters sans frontières, *La liberté de la presse en 2006*, 31 décembre 2006.

⁷ <http://www.newsafety.com/casualties/iraq.htm#2007>, consulté le 14 août 2007.

30. Conscient de l'urgence de cette question, le Conseil a adopté la résolution 1738 (2006) par laquelle il a demandé à toutes les parties à un conflit de mettre fin aux attaques contre les journalistes et les professionnels des médias et de respecter pleinement leurs obligations internationales. Il a demandé instamment aux États et à toutes les autres parties à un conflit armé de tout faire pour empêcher que des violations du droit international humanitaire soient commises contre des journalistes et des professionnels des médias et, ce qui est essentiel, de mettre fin à l'impunité et traduire en justice quiconque est responsable de ces violations. Pour faire avancer cette question, le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression a recommandé de préparer une analyse exhaustive assortie de recommandations destinées à renforcer la protection des journalistes et autres professionnels des médias. Une telle analyse constituerait un élément important et devrait s'appuyer sur les travaux déjà réalisés par des organisations disposant d'une expertise dans ce domaine.

IV. Principaux défis auxquels le Conseil est confronté

31. Comme je l'ai déjà dit, nous sommes confrontés à quatre principaux défis d'une importance particulière au sujet desquels le Conseil et les États Membres peuvent agir pour que les réactions soient plus systématiques et plus vigoureuses.

A. Assurer l'accès

32. Assurer l'accès est à certains égards le défi critique pour le Conseil et les États Membres. L'accès est la condition fondamentale de l'action et de la protection humanitaires, lesquelles sont souvent, pour des millions de personnes vulnérables prises dans un conflit, le seul espoir et moyen de survie.

33. En vertu du droit international humanitaire, les parties à un conflit doivent autoriser et faciliter l'acheminement rapide et sans entraves des secours humanitaires aux civils dans le besoin. Dans sa résolution 46/182, adoptée en 1991, l'Assemblée générale a demandé aux États dont les populations avaient besoin d'une aide humanitaire de faciliter la mise en œuvre par les organisations intergouvernementales et non gouvernementales de l'aide humanitaire pour laquelle un accès aux victimes est indispensable. Le Conseil a souligné la nécessité pour toutes les parties concernées, y compris les États voisins et les acteurs non étatiques, de coopérer pleinement avec l'Organisation des Nations Unies pour donner accès dans de bonnes conditions de sécurité, en temps voulu et sans entraves, aux civils pris dans un conflit armé. Or, fréquemment, l'accès est tout sauf sûr, il n'est assurément pas donné en temps voulu et il est loin d'être sans entraves. Le résultat est que des millions de personnes n'ont pas accès à une aide vitale pour eux et à la protection minimale que constitue la seule présence sur le terrain de personnel humanitaire.

34. En Iraq, les organismes des Nations Unies ont un accès extrêmement limité à plus de 4 millions de civils vulnérables dans les provinces du centre et du sud du pays. En Somalie, l'accès à 86 % de la population vulnérable, recensée à plus d'un million de personnes, est rigoureusement restreint. Au Darfour, on estime que 566 000 des 4,1 millions de personnes affectées par le conflit sont hors d'atteinte des organismes humanitaires. En Afghanistan, 53 districts situés dans cinq provinces

du sud (à l'exclusion de certaines capitales provinciales) sont en grande partie inaccessibles par le personnel humanitaire. En République démocratique du Congo, l'accès des acteurs humanitaires aux 12 millions de personnes affectées par les conflits n'est que partiel et intermittent. À l'est du Myanmar, le personnel humanitaire n'a qu'un accès partiel ou sévèrement restreint aux quelque 503 000 personnes déplacées à l'intérieur du pays. Outre qu'elles ont des conséquences pour les personnes dans le besoin – par exemple pénurie de denrées alimentaires, d'abris et de soins de santé, augmentation de la malnutrition et des taux de mortalité –, les restrictions à l'accès limitent l'impact de l'aide qui peut être fournie, réduisent la protection que constitue la présence humanitaire au sein des populations vulnérables et entraînent une augmentation des dépenses opérationnelles.

35. Les restrictions à l'accès ou le refus d'accès peuvent prendre plusieurs formes. En premier lieu, il y a les restrictions tenant à l'environnement opérationnel, comme la destruction des infrastructures et les combats en cours. Deuxièmement, il y a des restrictions plus pernicieuses, par exemple lorsque des parties au conflit tendent de restreindre ou de bloquer l'accès, mettant ainsi en péril la vie de millions de personnes et prolongeant leurs souffrances. Troisièmement, il y a les restrictions plus pernicieuses encore, résultant d'agressions délibérées contre le personnel humanitaire.

36. S'agissant des premières, en République démocratique du Congo, l'absence de routes et de terrains d'aviation dans les zones isolées entrave l'accès aux populations dans le besoin. Cette situation est souvent aggravée par la poursuite des combats qui, en fait, empêche les populations d'avoir accès à l'aide ou d'en recevoir. La grave détérioration de l'ordre public en période de conflit favorise la criminalité crapuleuse, ce qui aboutit au pillage des fournitures et ressources humanitaires. Au Darfour, la rupture de la chaîne de commandement résultant de la fragmentation des groupes armés a entraîné une augmentation du nombre de tels actes.

37. L'accès peut être également restreint par la longueur délibérée des procédures bureaucratiques régissant l'importation des fournitures humanitaires, et par des restrictions ou des retards dans la délivrance des visas et des autorisations de voyage au personnel international. Au Darfour, si la mise en œuvre du communiqué conjoint a levé une partie des obstacles bureaucratiques aux opérations humanitaires, les belligérants continuent d'imposer d'autres types de restrictions et se livrent à des agressions contre le personnel humanitaire sur le terrain.

38. Le refus arbitraire d'accès est un problème majeur et une pratique inacceptable. Le personnel humanitaire peut être empêché d'acheminer l'aide en raison des sympathies politiques prêtées à la population affectée. En Somalie, le Gouvernement fédéral de transition a refusé qu'une aide soit fournie à certains segments de la population déplacée au motif que des membres des familles des intéressés appartiendraient à des groupes terroristes. De plus, les restrictions à la liberté d'aller et de venir affectent gravement la possibilité pour les personnes dans le besoin d'atteindre les services dans une sécurité relative, y compris à l'étranger, ou d'être à la portée du personnel humanitaire. Dans le territoire palestinien occupé, les obstacles internes ainsi que les restrictions rigoureuses à la circulation transfrontière des personnes et des biens compromettent l'accès à une aide vitale.

Dans l'ensemble de la Cisjordanie, l'accès est restreint par 563 obstacles physiques, et il est particulièrement difficile dans les zones totalement contrôlées par Israël.

39. Une restriction particulièrement inquiétante tient aux agressions perpétrées contre le personnel humanitaire. Ces agressions sont interdites par le droit international humanitaire et constituent des crimes de guerre. Selon un rapport, entre 1997 et 2005, le nombre des violences graves contre le personnel humanitaire a presque doublé en valeur absolue⁸. La majorité des victimes faisaient partie du personnel national, ce qui montre qu'en période d'insécurité accrue, le personnel international fait de plus en plus appel au personnel national et aux partenaires locaux pour administrer les programmes d'assistance, ce qui revient à transférer les risques. Au Darfour, les agressions contre le personnel humanitaire ont augmenté de 150 % entre juin 2006 et juin 2007. Durant les 10 premiers mois de cette année, 8 agents humanitaires ont été tués, 11 autres blessés et plus de 60 agressés. Quarante-trois véhicules ont été détournés ou volés et plus de 102 agents enlevés en même temps. Soixante convois d'aide ont été pillés et il y a eu 65 incursions armées dans des locaux humanitaires. En Afghanistan, au 31 août 2007, 41 convois humanitaires avaient été attaqués ou pillés et 29 installations attaquées. Soixante-neuf agents humanitaires avaient été enlevés et sept autres tués. En tout, 41 agents humanitaires ont été tués durant les sept premiers mois de 2007.

40. Malgré la gravité de ces crimes et de leurs conséquences, on n'a pas fait suffisamment pour en traduire les auteurs en justice. Au Sri Lanka, il n'y a guère eu de progrès dans les travaux de la commission créée par le Gouvernement pour enquêter sur les violations des droits de l'homme, y compris le meurtre de 17 membres du personnel d'Action contre la faim, tués le même jour en août 2006 dans des conditions atroces.

41. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires est en train de mettre au point un mécanisme de surveillance et de rapports qui facilitera une analyse plus approfondie des causes et conséquences des restrictions à l'accès. Cette analyse sera annexée aux prochains rapports sur la protection des civils et figurera dans les exposés que fait régulièrement au Conseil le Coordonnateur des secours d'urgence. Elle donnera, et cela est important, la possibilité au Conseil de mener une action concertée face aux situations particulièrement graves, ce qui est ce qu'on attend de lui; une telle action doit aboutir à ce que ceux qui ont besoin d'une assistance vitale la reçoivent, et à ce que ceux qui la fournissent puissent le faire en sûreté : les agressions contre le personnel humanitaire ne doivent pas être tolérées. Les mesures possibles comprennent des activités concertées de plaidoyer et de négociation avec les parties belligérantes en vue :

a) D'arrangements « déconflictuels » aux termes desquels des itinéraires et calendriers seraient fixés pour les convois et ponts aériens humanitaires, afin d'éviter que les opérations humanitaires ne fassent l'objet de frappes accidentelles;

b) D'une diplomatie de haut niveau pour promouvoir des couloirs humanitaires et des « jours de tranquillité »;

c) De décider d'un moratoire en ce qui concerne les conditions de délivrance des visas et des autorisations de voyage pour les agents humanitaires, et

⁸ A. Harmer *et al.*, « Providing aid in insecure environments: trends in policy and operations », Humanitarian Policy Group, 23 septembre 2006.

les droits de douane et restrictions aux importations sur les marchandises et matériel humanitaires. Ce moratoire pourrait être activé sur recommandation du Coordonnateur des secours d'urgence lorsqu'une aide vitale devrait être fournie rapidement.

42. Il faudrait aussi envisager un engagement de la responsabilité en cas de refus grave d'accès humanitaire. Par exemple, le statut de la Cour pénale internationale (CPI) qualifie crime de guerre le fait d'affamer intentionnellement une population civile comme méthode de guerre, en la privant des objets indispensables à sa survie, notamment en entravant délibérément l'acheminement des secours en violation des Conventions de Genève. À ce jour, l'aspect criminel du refus d'accès semble avoir été méconnu, alors même qu'il met en péril la vie de centaines de milliers de personnes. Il serait souhaitable de s'attacher davantage à faire connaître le cadre normatif régissant l'accès humanitaire et les conséquences du refus d'accès. Porter les cas graves de refus devant la CPI pourrait être un pas important à cet égard.

B. Une réaction plus vigoureuse aux violences sexuelles

43. Dans aucun autre domaine notre échec collectif s'agissant de protéger efficacement les civils n'est plus apparent et, par sa nature même, plus honteux, que dans celui des violences sexuelles, comme l'attestent les myriades de femmes et de filles mais aussi de garçons et d'hommes dont la vie est détruite chaque année par des violences sexuelles perpétrées au cours de conflits.

44. La violence sexuelle, notamment le viol, est un crime de guerre et peut, dans certaines situations, prendre des dimensions telles qu'elle constitue un crime contre l'humanité. La violence sexuelle a été utilisée délibérément comme méthode de guerre, par exemple en Bosnie-Herzégovine, au Libéria, au Rwanda, en Sierra Leone et en Somalie, et elle l'est actuellement en République centrafricaine, en République démocratique du Congo et au Soudan, où son utilisation par les Janjaouid et des troupes gouvernementales a été décrite par la Commission internationale d'enquête sur le Darfour comme généralisée et systématique. Comme méthode de guerre, la violence sexuelle consiste à brutaliser la population civile et à l'intimider par des actes d'une cruauté délibérée, à affaiblir sa résistance et son endurance par l'humiliation et la honte, et à détruire le tissu social de communautés entières. Les victimes portent souvent d'horribles cicatrices physiques et psychologiques et, pire encore, peuvent avoir été contaminées par une maladie sexuellement transmissible, notamment le VIH et le sida. Dans certains cas, ces victimes sont mises à l'écart et abandonnées par leur famille et leur communauté.

45. Bien que le phénomène ne soit pas limité à la République démocratique du Congo, la terrible situation qui règne dans les provinces orientales de l'Ituri et des Kivus illustre l'effet dévastateur des violence sexuelle dans un conflit. Le Rapporteur spécial de l'Organisation des Nations Unies sur la violence contre les femmes note que dans la seule province du Sud-Kivu, où 4 500 cas de violence sexuelle ont été répertoriés au cours des six premiers mois de 2007, les viols et la réduction en esclavage perpétrés par les groupes armés visent à détruire complètement les femmes, physiquement et psychologiquement, avec ce que cela implique pour l'ensemble de la société. Les femmes font l'objet de viols collectifs brutaux, souvent en présence de leur famille et de leur communauté. Dans de nombreux cas, des hommes sont contraints de violer leurs propres fille, mère ou

sœur sous la menace d'une arme. Il est fréquent qu'après avoir été violées, les femmes soient blessées par balle ou à l'arme blanche aux organes génitaux. Les femmes, après avoir survécu à des mois d'esclavage sexuel, sont contraintes de manger des excréments ou la chair de membres de leur famille qui ont été tués. Dans la même province, des unités de l'armée congolaise auraient commis des viols collectifs et des meurtres contre des communautés soupçonnées d'aider des milices. Des soldats ou des policiers ont aussi commis de tels actes, se considérant comme au-dessus des lois. Il ne s'agit pas d'actes de violence isolés commis sur un théâtre d'opérations, mais d'une tentative visant délibérément à déshumaniser et à détruire des communautés entières.

46. Dans la province de l'Équateur, la police et l'armée auraient réagi à des troubles civils en menant des actions de représailles armées contre les civils, y compris des actes de torture et des viols collectifs. L'hôpital Panzi de Bukavu, spécialisé dans le traitement des victimes de violences sexuelles, accueille chaque année 3 500 femmes souffrant de fistule ou d'autres blessures génitales graves résultant de violences sexuelles. Il s'agit là d'un seul établissement dans une province d'un pays de la taille de l'Europe occidentale affecté par un conflit.

47. La plupart du temps, les auteurs de violences sexuelles demeurent impunis. Leurs crimes ne sont pas dénoncés par leurs victimes parce qu'elles ont peur ou qu'elles ont honte, parce qu'il n'y a ni assistance ni mécanismes pour signaler de tels crimes, parce qu'elles n'ont pas foi dans ces mécanismes lorsqu'ils existent ou parce qu'elles n'ont pas survécu. On estime que pour chaque viol qui est signalé, de 10 à 20 autres ne le sont pas. Dans la plupart des situations de conflit l'impunité prévaut en raison de l'inaction de ceux qui seraient tenus de réagir – un déni de justice à l'égard des victimes qui renforce l'idée que ce type de violences est, inexplicablement, normal.

48. La répulsion de la communauté internationale à l'égard des violences sexuelles est claire, comme l'attestent la résolution 61/134 de l'Assemblée générale et les résolutions 1325 (2000), 1674 (2006) et autres du Conseil de sécurité. Mais, à l'évidence, une action plus décisive et plus vigoureuse est nécessaire pour combler l'écart entre la rhétorique de ces résolutions et la réalité sur le terrain et traiter les actes de violence sexuelle pour ce qu'ils sont, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité méprisables qui doivent être punis. Agir autrement, et continuer de rester les bras croisés année après année, constitue un manquement à l'obligation de réprimer de tels actes et trahit l'engagement solennel de protéger les civils pris lors du Sommet mondial de 2005.

49. Premièrement, au niveau national, et en exécution de l'obligation de rechercher et de poursuivre les personnes soupçonnées de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité :

a) Les États sous la juridiction desquels des actes de violence sexuelle constituant de telles infractions se produisent, ou sur le territoire desquels se trouvent les auteurs ou victimes de tels actes, doivent enquêter et engager des poursuites contre leurs auteurs et les punir. Dans le cas des forces armées et de la police, devraient aussi être punis les commandants sous les ordres desquels les auteurs servaient si ces commandants n'ont pas pris les mesures nécessaires pour prévenir les violations;

b) Si nécessaire, les États devraient :

- i) Adopter de nouvelles lois érigeant les violences sexuelles en crimes;
- ii) Réviser leur législation relative au viol si celle-ci est trop limitée;
- iii) Résoudre les conflits entre droit écrit et droit coutumier;
- iv) Améliorer sensiblement l'accès des victimes à la justice, y compris, éventuellement, en créant des mécanismes judiciaires ad hoc pour connaître de ces crimes;
- v) Renforcer les organes chargés des enquêtes et des poursuites aux niveaux national et local.

50. Deuxièmement, les activités de prévention et d'intervention des acteurs humanitaires doivent être renforcées et mieux coordonnées. Outre le travail qu'elles accomplissent dans le cadre de leurs mandats respectifs, 12 entités des Nations Unies ont institué la Campagne des Nations Unies contre la violence sexuelle en temps de conflit, qui vise à développer la programmation et les activités de plaidoyer, améliorer la coordination et les mécanismes de mise en jeu de la responsabilité et appuyer les efforts déployés au niveau national pour prévenir les violences sexuelles et répondre efficacement aux besoins des survivants. Toutefois, étant donné l'ampleur et la complexité du problème, il demeure nécessaire de créer, au sein de l'Organisation des Nations Unies, une instance institutionnalisée clairement définie et chargée de ce problème qui :

- a) Coordonnerait les activités des institutions actives dans ce domaine, y compris par la collecte systématique d'informations et par des évaluations coordonnées des besoins;
- b) S'occuperait de fournir des compétences et un appui sur le terrain;
- c) Mettrait au point des programmes de plaidoyer sur le problème à l'échelle du système;
- d) Ferait fonction de dépositaire des meilleures pratiques de prévention des violences sexuelles et d'intervention en la matière.

51. Dans un contexte connexe, lutter contre les violences sexuelles commises par le personnel de maintien de la paix et le personnel humanitaire demeure une tâche importante pour l'Organisation des Nations Unies et les pays fournissant des contingents, y compris des unités de police. En juillet 2007, l'Assemblée générale a adopté des amendements à un projet de mémorandum d'accord type avec les pays fournissant des contingents et des unités de police participant aux missions de maintien de la paix (A/RES/61/291). Ce texte oblige les États fournissant des contingents à ouvrir des enquêtes sur les actes d'exploitation et d'abus sexuels commis par des membres de leurs contingents nationaux, et il leur confère compétence exclusive pour connaître des infractions commises. Ayant admis cette responsabilité, les États Membres doivent pleinement exécuter leurs obligations et veiller à ce que la politique de tolérance zéro de l'Organisation des Nations Unies soit appliquée uniformément.

C. Œuvrer plus efficacement au règlement des problèmes touchant le logement et la propriété foncière et immobilière

52. Un autre défi d'une importance critique est la nécessité de remédier plus efficacement aux problèmes se posant en matière de logement et de propriété foncière et immobilière, qui sont souvent à l'origine des conflits ou en sont le résultat et qui sont donc inextricablement liés à la réalisation et à la consolidation d'une paix durable et à la prévention des violences futures.

53. Des différends et des problèmes en matière de logement et de propriété foncière et immobilière étaient associés à la majorité des conflits internes de mémoire récente. Ainsi, en Côte d'Ivoire, au Darfour, aux Kivus en République démocratique du Congo, au Libéria et au Timor-Leste, les conflits ont été alimentés à des degrés divers par des différends relatifs aux terres résultant de facteurs tels que l'accroissement de la pression démographique, la pénurie de ressources, la transformation de l'agriculture, l'exploitation des ressources naturelles, l'insécurité de la propriété foncière et les inégalités dans la répartition des terres (en particulier, en fonction de clivages ethniques, religieux ou autres).

54. Les différends et les problèmes relatifs au logement et à la propriété foncière et immobilière sont aussi une conséquence presque inévitable des conflits armés, qui incitent ou forcent les gens à fuir leurs foyers et leurs terres pour se mettre en sécurité, en particulier en cas de nettoyage ethnique ou de violence sectaire, comme celle qui ravage actuellement l'Iraq. De telles situations créent invariablement des problèmes complexes qui, si l'on ne s'en occupe pas tout de suite, doivent être réglés ultérieurement si l'on veut instaurer une paix durable et prévenir de nouvelles violences. Sont notamment concernées : les expulsions forcées, les transactions immobilières réalisées sous la contrainte, la destruction illégale ou l'appropriation et l'occupation de biens immobiliers abandonnés, la confiscation illégale de terres, l'application discriminatoire des lois sur l'abandon de propriété et la perte ou la destruction délibérée des titres de propriété. De tels problèmes sont aggravés par l'application de droits des successions qui n'autorisent pas les femmes ni les mineurs à hériter de biens fonciers et immobiliers ni à en avoir la propriété ou l'utilisation.

55. Réaffirmer le droit des réfugiés et des déplacés de rentrer chez eux en sécurité et sans entrave dès le moment où ils sont déplacés constitue une étape capitale du règlement de ces problèmes. Faire respecter le droit au retour revient à rejeter catégoriquement les acquis du nettoyage ethnique et de la violence sectaire et permet dans une certaine mesure de rendre justice à ceux qui ont été déplacés de leurs foyers et de leurs terres, tout en faisant disparaître une source possible de tensions et de conflits futurs. Après quatre ans de conflit et de déplacements continus au Darfour, parvenir à un accord sur la propriété foncière et l'indemnisation pour les pertes de biens immobiliers apparaît comme un élément clef d'une paix durable. Un rapport récent sur le Sud-Soudan indique que le retour de personnes déplacées au Kordofan méridional a exacerbé des tensions qui existaient de longue date entre les différents utilisateurs des sols, et que le plus grand danger menaçant ceux qui reviennent comme les membres des communautés locales est d'être tué ou blessé en relation avec un différend foncier⁹.

⁹ S. Pantuliano, M. Buchanan-Smith et P. Murphy, « The Long Road Home – Opportunities and

56. Le Conseil reconnaît depuis longtemps qu'il importe que réfugiés et personnes déplacées puissent rentrer chez eux sans entrave et dans de bonnes conditions de sécurité, comme le montrent ses résolutions sur le territoire palestinien occupé, Chypre, l'ex-Yougoslavie, la Croatie, la Géorgie, le Kosovo, le Timor-Leste et le Soudan. Dans certains cas, comme celui de la Bosnie-Herzégovine, il a aussi condamné l'appropriation illicite et la destruction de maisons et de biens. Toutefois, pour les raisons exposées ci-dessus, le Conseil doit reconnaître ce droit au retour de manière plus systématique et plus régulière. Il doit en outre accorder une attention accrue à la mise en œuvre concrète de ce droit, y compris la nécessité d'adopter, à l'échelle du système des Nations Unies, une approche plus exhaustive, systématique et cohérente des problèmes de logement, et de propriété foncière et immobilière en temps de conflit et après un conflit.

57. Certaines opérations de paix des Nations Unies ont tenté de s'attaquer directement à ces problèmes. La Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo a administré et géré la Direction du logement et la propriété et sa Commission des réclamations, initialement créées par le Programme des Nations Unies pour les établissements humains, qui au 1^{er} octobre 2007 s'était prononcée sur plus de 27 000 réclamations. Une unité des terres et des biens fonciers au sein de l'Autorité de transition des Nations Unies au Timor oriental a rédigé des propositions en vue de mettre en place une institution chargée des questions de propriété immobilière. On estime que des griefs laissés sans solution ont contribué aux violences politiques récentes au Timor-Leste. Par contre, l'Administration de transition des Nations Unies au Cambodge et la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan ne se sont pas penchées systématiquement sur les questions de propriété foncière. S'agissant du Kordofan méridional, cité ci-dessus, le rapport indique que malgré le risque posé par les différends fonciers, ce problème n'a pas été suffisamment pris en compte ni analysé dans le cadre des efforts de réinsertion des Nations Unies.

58. Lorsque les opérations de paix n'entreprennent pas ces activités, les problèmes en question ne demeurent pas nécessairement sans solution. En Afghanistan, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et des organisations non gouvernementales ont mené des activités pour promouvoir et faciliter les restitutions, notamment en fournissant une aide juridique à ceux qui rentraient dans le pays. Et au Burundi, le Fonds de consolidation de la paix a fourni, par l'intermédiaire du HCR, un appui financier initial pour créer le mécanisme national chargé des réclamations foncières.

59. Aussi important ces efforts soient-ils, ils ne constituent pas une approche cohérente, systématique et exhaustive des problèmes de logement et de propriété foncière et immobilière. Une telle approche devrait comprendre :

a) Des mesures préventives et dissuasives, comme le déploiement stratégique de soldats de la paix pour empêcher les expulsions et les appropriations illégales de terres et d'immeubles; et l'identification des personnes qui sont pénalement responsables d'appropriation illégale de biens fonciers et immobiliers ou de la destruction de tels biens et l'engagement de poursuites à leur rencontre devant les tribunaux nationaux ou la Cour pénale internationale;

Obstacles to the Reintegration of IDPs and Refugees Returning to Southern Sudan and the Three Areas », Humanitarian Policy Group, août 2007.

b) Des mesures préparatoires, comme le recensement et l'enregistrement rapides des biens fonciers et immobiliers abandonnés par les personnes déplacées et les réfugiés afin de faciliter les restitutions ou, si nécessaire, les indemnisations, et la délivrance d'actes de propriété lorsque ceux-ci ont été perdus ou détruits;

c) Des mesures de réparation, consistant par exemple à consacrer le droit au retour et à la restitution de son logement et de ses biens fonciers et immobiliers dans tous les accords de paix futurs et toutes les résolutions pertinentes du Conseil et à faire figurer à l'avenir les questions de logement et de propriété foncière et immobilière dans le mandat de toutes les missions de maintien de la paix et autres missions, des compétences spécialisées étant expressément prévues pour s'occuper de ces questions.

D. Éliminer les conséquences humanitaires des munitions à dispersion

60. Enfin, il est capital d'éliminer les munitions à dispersion, dont les conséquences humanitaires sont atroces, car elles mutilent et tuent des civils, en particulier des enfants, même après la fin des conflits, empêchent des milliers de personnes de rentrer dans leurs foyers et détruisent les moyens de subsistance de la population en rendant les champs inutilisables, en détruisant les récoltes et en privant de sources de revenus toute une génération.

61. La communauté internationale se préoccupe de plus en plus des répercussions humanitaires des munitions à dispersion, dans une grande mesure parce que leur utilisation sur une grande échelle par les forces israéliennes au Liban en 2006 a fait des blessés et des morts et contaminé de larges superficies. Toutefois, le Liban n'est que le dernier d'une série de pays confrontés aux graves conséquences humanitaires et développementales des munitions à dispersion. De telles munitions ont été utilisées dans au moins 23 pays et territoires, notamment l'Afghanistan, le Cambodge, l'Érythrée, l'Éthiopie, l'Iraq, le Kosovo et le Tchad. En outre, on redoute une prolifération de ces munitions parce que des groupes armés non étatiques pourraient à l'avenir en disposer et en utiliser. Le Hezbollah aurait utilisé des munitions à dispersion contre Israël en 2006.

62. Les munitions à dispersion sont conçues pour affecter une large superficie et peuvent tuer et blesser des civils et causer des dommages aux biens civils dans des zones plus larges que l'objectif militaire. De plus, le fait que certaines des sous-munitions n'explorent pas lors de l'impact crée un risque grave et met la vie des civils en péril pendant des années, voire des décennies. Les enfants sont particulièrement vulnérables aux sous-munitions non explosées, notamment parce qu'ils sont attirés par leurs formes et leurs couleurs inhabituelles. Les enfants représentaient la majorité des victimes des munitions à dispersion au Cambodge entre 1998 et 2007 et au Kosovo en 1999¹⁰. Dans le sud du Liban, il y a encore des centaines de milliers de sous-munitions non explosées, vestiges du conflit de 2006.

63. Des communautés entières, et pas seulement des individus, sont victimes des munitions à dispersion. L'ampleur du problème des engins non explosés a été un obstacle majeur au retour de 200 000 personnes dans leurs foyers au sud du Liban

¹⁰ *Circle of Impact*, Handicap international, 2007.

l'an dernier¹¹. Vingt-six pour cent des terres arables étaient en outre inaccessibles¹². La moitié de la population active dans le sud travaillant dans l'agriculture, la perte de la récolte a eu un impact considérable¹³. En République démocratique populaire lao, 25 % de la superficie du pays demeure contaminée plus de 30 ans après l'utilisation de munitions à dispersion¹⁴. Il arrive que les agriculteurs, qui connaissent déjà des difficultés économiques, estiment n'avoir d'autre choix que de retourner aux champs bien que ceux-ci n'aient pas été déminés. Les seuls incidents de creusage ont déjà fait plus de 1 000 victimes¹⁰. La présence de sous-munitions non explosées sur de vastes superficies menace également la sécurité du personnel humanitaire et des soldats de la paix.

64. Des efforts concertés sont nécessaires pour mettre fin à l'utilisation des munitions à dispersion. En novembre 2007, la Réunion des États parties à la Convention sur certaines armes classiques examinera une recommandation sur les mesures à prendre face à l'impact humanitaire des munitions à dispersion, y compris la possibilité d'élaborer un nouvel instrument. En février 2007, la Norvège a lancé un processus distinct devant aboutir à l'adoption à la fin de 2008 au plus tard d'un instrument obligatoire qui interdira les munitions à dispersion causant des dommages inacceptables aux civils. À ce jour, 80 États ont participé au « processus d'Oslo », dont 20 qui ne sont pas parties à la Convention sur certaines armes classiques.

65. J'applaudis et j'encourage toutes les entreprises visant à réduire l'impact des munitions à dispersion sur les civils pour finir par éliminer ces munitions. Je me félicite de l'action menée dans le cadre du processus d'Oslo et dans celui de la Convention contre certaines armes classiques, des processus complémentaires qui se renforcent mutuellement et méritent d'être appuyés par les États Membres. À cette fin :

a) Je demande à tous les États Membres de s'attaquer aux conséquences humanitaires, en matière de droits de l'homme et développementales atroces des munitions à dispersion en concluant un traité qui :

- i) Interdit l'usage, la mise au point, la production, le stockage et le transfert de munitions à dispersion qui causent des dommages inacceptables aux civils;
- ii) Exige la destruction des stocks actuels de ces munitions; et
- iii) Prévoit des activités de déminage, des activités de sensibilisation aux dangers des mines et autres activités d'atténuation des risques, une aide aux victimes, l'assistance et la coopération et des mesures de vérification et de transparence;

b) Je prie instamment tous les États Membres, en attendant l'adoption de geler immédiatement, au niveau interne, l'utilisation et le transfert de toutes les munitions à dispersion.

¹¹ <http://www.irinnews.org/report.aspx?reportid=61913>.

¹² Déclaration de Chris Clark, Directeur du programme de lutte antimines des Nations Unies au sud du Liban, lors de la réunion d'experts du Comité international de la Croix-Rouge sur les problèmes humanitaires, militaires, techniques et juridiques que posent les munitions à dispersion, 18-20 avril 2007.

¹³ <http://www.fao.org/newsroom/en/news/2007/1000647/index.html>, 8 août 2007.

¹⁴ Déclaration du Programme des Nations Unies pour le développement devant le Groupe d'experts gouvernementaux des États parties à la Convention sur certaines armes classiques, juin 2007.

V. Conclusions et initiatives

66. Comme je l'ai dit au début du présent rapport, la protection des civils en temps de conflit armé est et doit rester une priorité absolue. Le maintien de cette question à l'étude par le Conseil, tout comme l'adoption de la résolution 1674 (2006) indique à quel point il est déterminé. Afin d'opérationnaliser ladite résolution et de lancer une action ayant un effet tangible sur le terrain, il est crucial que le Conseil, dans le cadre de ses délibérations quotidiennes, prête plus systématiquement attention aux préoccupations et recommandations exprimées dans le présent rapport et les précédents rapports sur la protection des civils. À cette fin, je recommande au Conseil d'envisager les initiatives ci-après :

Première initiative

Conduite des hostilités

- a) Faire systématiquement figurer, dans toutes les résolutions autorisant des missions de maintien de la paix et autres missions des Nations Unies, des dispositions obligeant au strict respect du droit international humanitaire et des droits de l'homme;
- b) Demander aux missions de maintien de la paix et autres missions des Nations Unies des rapports sur les mesures prises pour assurer la protection des civils dans la conduite des hostilités;

Deuxième initiative

Violences sexuelles

- c) Demander que tous les rapports sur les opérations de maintien de la paix et autres missions destinés au Conseil de sécurité contiennent, dans une annexe spécifique, des informations complètes sur les violences sexuelles;
- d) Renvoyer les situations de graves incidents de viol et autres formes de violence sexuelle à la Cour pénale internationale ou envisager de prendre des sanctions ciblées contre les États et groupes armés non étatiques qui commettent ou appuient de tels crimes;
- e) Là où l'impunité prévaut et où les systèmes locaux de justice sont débordés, comme en République démocratique du Congo, appuyer la création de mécanismes judiciaires ad hoc pour lutter contre la violence sexuelle;

Troisième initiative

Accès

- f) Veiller à ce que les missions de maintien de la paix et autres missions des Nations Unies soient mandatées pour contribuer, si on le leur demande et dans la mesure de leurs moyens, à l'instauration de conditions de sécurité permettant la fourniture d'une aide humanitaire;
- g) Demander au Coordonnateur des mesures d'urgence de porter systématiquement à l'attention du Conseil les situations dans lesquelles il existe de graves problèmes d'accès, y compris dans le cadre des exposés biannuels et dans une annexe aux rapports du Secrétaire général sur la protection des civils;

h) Organiser des débats sur l'accès propres à certaines situations et, le cas échéant, envisager de renvoyer à la Cour pénale internationale les cas graves de refus d'accès et les situations dans lesquelles du personnel humanitaire est agressé;

Quatrième initiative

Logement et droits fonciers et immobiliers

i) Faire systématiquement figurer dans toutes les résolutions sur le sujet des dispositions sur le droit des personnes déplacées et des réfugiés de rentrer dans leurs foyers et leurs lieux d'origine, et sur l'inacceptabilité des résultats du nettoyage ethnique et de la violence sectaire;

j) Promouvoir la mise en place au niveau national de mécanismes appropriés et efficaces pour traiter des questions de logement et de propriété foncière et immobilière;

k) Mandater les missions de maintien de la paix et autres missions des Nations Unies afin qu'elles préviennent l'appropriation ou la confiscation illégales de terres et de biens immobiliers, recensent et enregistrent les terrains et biens immobiliers abandonnés par des réfugiés et personnes déplacées, et délivrent des titres de propriété lorsque ceux-ci ont été perdus ou détruits;

l) Convocation d'une réunion selon la « formule Arria » avec les parties concernées pour étudier plus avant les modalités d'une approche plus cohérente, systématique et exhaustive, à l'échelle du système des Nations Unies, des problèmes de logement et des problèmes fonciers et immobiliers;

Cinquième initiative

Groupe de travail du Conseil de sécurité sur la protection des civils

m) Dans le cadre de la résolution 1674 (2006), créer un groupe de travail composé d'experts qui serait chargé de faciliter la prise en considération et l'analyse soutenues et systématiques des questions de protection, et de veiller à ce que l'Aide-mémoire pour l'examen des questions relatives à la protection des civils dans les conflits armés¹⁵ soit appliqué avec cohérence¹⁶ lors de ses délibérations sur les mandats des missions de maintien de la paix et autres missions des Nations Unies, dans les projets de résolutions et de déclarations présidentielles, et dans les missions du Conseil.

67. Inscire ces initiatives dans les efforts que déploie le Conseil pour gérer et traiter les conflits contribuera, selon moi, à une approche plus systématique et efficace de la protection des civils et à la réalisation de progrès importants – des progrès qui doivent être mesurés non à l'aune de nos déclarations, recommandations ou résolutions mais à l'impact qu'ont celles-ci là où cela importe le plus et pour les personnes les plus directement concernées – sur le terrain et pour les millions de civils affectés ou dont la vie est déchirée par les horreurs et les indignités d'un conflit.

¹⁵ S/PRST/2002/6, annexe.