



## Conseil de sécurité

Distr. générale  
30 mars 2001  
Français  
Original: anglais

---

### Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur la protection des civils dans les conflits armés

#### I. Pour une culture de protection des civils

1. Dans sa résolution 1296 (2000) du 19 avril 2000, le Conseil de sécurité m'a prié de lui présenter, d'ici au 30 mars 2001, le deuxième rapport sur la protection des civils en période de conflit armé, en précisant qu'il comptait recevoir d'autres rapports sur la question à l'avenir. Dans mon premier rapport sur la question (S/1999/957), que j'ai présenté au Conseil le 8 septembre 1999, je brossais un bien sombre tableau des réalités auxquelles doivent faire face les millions de civils, qui, un peu partout dans le monde, sont pris dans des conflits armés, et ont grand besoin d'aide et de protection. J'avais donc recommandé au Conseil d'adopter une ligne de conduite claire, faisant aux parties à un conflit l'obligation de mieux protéger les populations civiles et de respecter les droits que leur reconnaît le droit international.

2. Malheureusement, le sort des populations en détresse ne s'est guère amélioré, et la plupart des recommandations importantes qui figuraient dans le premier rapport n'ont encore reçu aucune suite. Le recrutement et l'utilisation d'enfants soldats, la prolifération des armes légères, l'emploi aveugle de mines terrestres, les exodes forcés et les opérations de nettoyage ethnique, le ciblage des femmes et des enfants, le déni des droits de l'homme les plus fondamentaux et l'impunité généralisée dont jouissent les auteurs de ces atrocités, ne nous sont que trop familières. Avec les menaces toujours plus nombreuses qui pèsent sur les membres du personnel, tant local qu'international, des organisations internationales et d'autres organismes humanitaires, les conflits d'aujourd'hui ont pris une nouvelle dimension, particulièrement révoltante.

3. Un constat s'impose : les conflits internes devenant de plus en plus nombreux, les civils sont aujourd'hui les premières victimes. On dit communément que la proportion des civils parmi les victimes des conflits a augmenté de façon extraordinaire en quelques décennies, pour atteindre environ 75 %, parfois même davantage encore. Je dis « communément », parce qu'en réalité personne ne le sait vraiment. Les organismes de secours se consacrent – à juste titre – à aider les vivants plutôt qu'à compter les morts. Les armées comptabilisent leurs pertes, mais aucune organisation n'est chargée de tenir le compte des civils tués. Les victimes des horribles conflits modernes ne sont pas seulement anonymes, elles sont aussi littéralement innombrables. Dans une certaine mesure, cela tient à ce que la nature même des conflits a changé. À mesure que les guerres interétatiques opposant des armées régulières se sont faites plus rares, on a assisté à la multiplication des conflits internes, mettant en présence des forces « irrégulières ». De plus, et c'est surtout le cas des conflits qui comportent une dimension ethnique ou religieuse, les civils ne sont plus simplement des victimes accidentelles, mais deviennent la cible principale de ces forces.

4. En septembre 2000, les États Membres de l'Organisation se sont engagés, dans la Déclaration du Millénaire (résolution 55/2 de l'Assemblée générale), à « élargir et renforcer la protection des civils dans les situations d'urgence complexes, conformément au droit international humanitaire ». Or, si les États Membres sont trop souvent demeurés passifs face aux effets désastreux des guerres modernes sur les civils, l'Organisation des Nations Unies n'a pas toujours été capable d'apporter aux populations concernées la protection et l'aide dont elles avaient besoin. J'espère que

nous pourrions maintenant aller au-delà de l'analyse de nos échecs passés et trouver les moyens de renforcer le système international afin de satisfaire les besoins des civils en temps de guerre dont le nombre ne cesse de croître. Dans son rapport (A/55/305-S/2000/809), le Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies a énuméré les mesures que l'Organisation pourrait prendre pour améliorer son efficacité. Dans le présent rapport, je me propose de recenser les mesures que les États Membres devraient appliquer pour être mieux à même de protéger les civils en temps de guerre, ainsi que les initiatives que le Conseil de sécurité et d'autres organes de l'Organisation pourraient prendre à l'appui de ces efforts.

5. Il faudrait, à mon sens, que les États Membres, avec l'appui de l'Organisation et d'autres acteurs, s'emploient à mettre en place une culture de protection : les gouvernements honorerait leurs engagements, les groupes armés respecteraient les normes du droit international humanitaire, le secteur privé serait conscient du rôle qu'il peut jouer pour surmonter les crises et les États Membres et les organisations internationales auraient la détermination voulue pour intervenir rapidement et énergiquement chaque fois que nécessaire. L'émergence d'une telle culture dépend de la mesure dans laquelle les États Membres seront disposés non seulement à mettre en oeuvre certaines des propositions ci-après, mais aussi à tenir compte du rôle que jouent les groupes armés et les autres acteurs non étatiques dans les conflits et de ce que peut faire la société civile pour favoriser le retour à la paix et à des conditions de sécurité normales.

## II. Paramètres de la protection

6. La « protection » est un processus complexe et composite, faisant intervenir une multitude d'entités et de modalités, qui varie selon les circonstances et l'évolution propre à chaque conflit. Bien des pays sont en fait dans la zone grise qui sépare la guerre de la paix : le conflit peut éclater sporadiquement dans certaines parties du pays, pour ensuite s'intensifier ou au contraire s'apaiser. Dans de telles situations, ce sont souvent la diversité des entités chargées de la protection et la variété de leurs mandats qui permettent de répondre à une bonne partie des besoins. Il peut s'agir

d'assurer l'acheminement de secours humanitaires, de surveiller le respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire, d'enregistrer et de signaler toute violation de ces droits aux autorités et autres responsables, d'exécuter des programmes de création d'institutions, ainsi que de promotion de la gouvernance et du développement, et, en dernière analyse, de déployer des contingents de maintien de la paix. Ces activités doivent toujours être adaptées au cas par cas, selon les besoins, la structure et les moeurs de la population concernée.

7. C'est aux gouvernements qu'il incombe au premier chef d'assurer la protection des civils, comme l'énoncent les *Principes directeurs applicables à l'aide humanitaire*, adoptés par l'Assemblée générale dans sa résolution 46/182 du 19 décembre 1991. Toutefois, aux termes de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949 et du droit international humanitaire coutumier, les groupes armés sont tenus de protéger les civils dans les situations de conflit armé. Les instruments internationaux font obligation non seulement aux gouvernements mais aussi aux groupes armés de se conduire de manière responsable en cas de conflit et de faire en sorte que les besoins fondamentaux des civils puissent être satisfaits et leur protection assurée. Lorsque les gouvernements n'ont pas les ressources ou les moyens nécessaires pour s'acquitter seuls de cette obligation, ils sont tenus de demander l'aide du système international. Tout effort de protection doit être axé sur l'individu et non sur les intérêts de l'État en matière de sécurité, la fonction essentielle de l'État étant précisément de garantir la sécurité de la population civile.

8. S'agissant des aspects humanitaires, il convient de préciser que la protection ne saurait se substituer aux processus politiques. La meilleure façon de protéger les civils est de prévenir les conflits, grâce à la culture de prévention préconisée par le Conseil de sécurité en novembre 1999 (S/PRST/1999/34); c'est aussi de mettre fin au conflit et d'instaurer une paix durable, comme le Conseil l'a souligné en février 2001 (S/PRST/2001/5). La protection doit certes être améliorée, mais ce n'est pas un moyen de règlement des conflits et il ne faut pas la considérer comme tel.

### III. Mesures destinées à renforcer la protection

#### A. Poursuites en cas de violation du droit pénal international

9. On ne pourra faire respecter les normes de protection internationales que lorsqu'elles auront acquis force de loi et lorsque les violations seront régulièrement et systématiquement réprimées. La création de tribunaux spéciaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda, l'adoption du Statut de Rome qui prélude à la création d'une cour pénale internationale permanente marquent des jalons importants. Les lieux où les assassins et les tortionnaires peuvent trouver refuge deviennent de plus en plus rares. Cette évolution s'est accompagnée de progrès importants sur le plan du droit pénal international, comme en témoignent la jurisprudence des deux tribunaux spéciaux internationaux et le nombre toujours croissant d'États qui ratifient le Statut de Rome. Avec l'émergence d'un système international de justice pénale, les auteurs de graves violations sauront qu'ils risquent fort d'être poursuivis pour leurs crimes passés, présents et à venir.

##### 1. Refus d'amnistie pour les crimes graves

10. Ces derniers temps, l'arrestation, la mise en accusation et la condamnation de certains chefs d'État ou de gouvernement, qu'ils soient ou non en exercice, ont permis aux procureurs de percer la chape d'impunité. De plus en plus, le message que les tribunaux veulent faire entendre est que nul n'est au-dessus des lois. Permettez-moi donc de parler sans détour : il est inacceptable d'amnistier les auteurs de violations graves du droit international humanitaire et du droit pénal international. L'expérience de la Sierra Leone a confirmé que de telles amnisties ne sauraient mener à une paix et à une réconciliation durables.

##### 2. L'impact de la justice pénale

11. La traduction en justice de suspects, dans des conditions équitables, peut fortement contribuer à établir la confiance et à faciliter la réconciliation dans les sociétés ayant connu un conflit en évitant les incriminations collectives. Des poursuites judiciaires, entourées d'une large publicité peuvent prévenir de nouveaux crimes lors de conflits actuels et futurs. La dissuasion et la prévention du crime nécessitent néanmoins que la communauté internationale soutienne

pleinement la quête de justice et le désir ardent de voir les responsables être tenus de répondre de leurs actes en mettant les moyens financiers et opérationnels nécessaires à la disposition des mécanismes juridictionnels, que ceux-ci soient créés sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies ou par des gouvernements. La création de tribunaux dont le financement à terme n'est pas assuré et qui ne s'accompagne pas de la remise sur pied de l'appareil de justice pénale national risque de se retourner contre les victimes de violences massives et de saper leur confiance dans la justice. Le tribunal proposé pour la Sierra Leone et le jury chargé d'enquêter sur les crimes graves au Timor oriental méritent une attention particulière à cet égard.

##### 3. L'importance des juridictions nationales

12. Malgré l'importance du rôle que jouent les poursuites internationales s'agissant d'encourager le respect du droit international, la possibilité d'assurer ce respect de manière cohérente dépend principalement de la bonne volonté et de la coopération des juridictions nationales. C'est à l'État concerné qu'il incombe au premier chef de poursuivre les individus. La justice internationale ne peut que faire oeuvre supplétive, lorsque les États sont véritablement dans l'incapacité de mener enquêtes et poursuites ou s'y refusent. En particulier, un nombre croissant d'États a commencé à appliquer le principe de la compétence universelle. Les exemples les plus connus en sont l'arrestation pour torture, à la demande des autorités espagnoles, par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, de l'ex-Président du Chili, Augusto Pinochet, et celle de l'ex-Président du Tchad, Hissein Habré, par le Sénégal pour des motifs analogues. L'application de ce principe peut être le catalyseur de la justice et de la réconciliation dans le pays d'origine du criminel. Mais pour être couronnée de succès, cette application requiert une coopération plus étroite entre les États, notamment en ce qui concerne les preuves et l'extradition. Il faut donc que les États adaptent leur législation nationale aux normes reconnues du droit international humanitaire et du droit pénal international et veillent à ce que leur appareil judiciaire soit équitable et crédible.

##### 4. Vérité et réconciliation

13. Comme on l'a vu au Rwanda et ailleurs, néanmoins, ni le système judiciaire international ni les systèmes nationaux ne disposent des ressources nécessaires pour poursuivre les auteurs présumés des crimes

commis lors de conflits, lesquels se comptent parfois par milliers. La recherche de la vérité et l'oeuvre de réconciliation, considérées comme exceptionnelles il n'y a encore que quelques années, sont aujourd'hui reconnues comme un des moyens de surmonter un passé marqué par la violence. Des commissions de la vérité ont récemment été instaurées au Nigéria, au Panama, en Sierra Leone et on en prévoit une au Timor oriental; leur création est en outre envisagée dans plusieurs autres régions ayant connu un conflit. La vérité et la réconciliation ne sauraient toutefois se substituer à la mise en cause devant la justice des responsabilités individuelles. Celle-ci devrait venir compléter la recherche de la vérité, l'explication des exactions passées, la promotion de la réconciliation nationale et la consolidation des démocraties naissantes. La lutte contre l'impunité doit être modulée en fonction des circonstances propres au conflit et à la région concernés.

#### **Recommandations**

**1. Je demande instamment au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale de pourvoir, dès le départ, en prévoyant des ressources sûres, suffisantes et durables, au financement de l'action internationale – que celle-ci s'exerce dans le cadre des tribunaux internationaux existants ou de nouveaux tribunaux ou qu'elle revête la forme de dispositions prises dans le contexte d'opérations de paix des Nations Unies ou d'initiatives arrêtées de concert avec des États Membres – visant à traduire en justice les auteurs de violations graves du droit international humanitaire et des droits de l'homme.**

**2. Je recommande au Conseil de sécurité, lorsqu'il élabore les mandats pour le maintien de la paix, en particulier s'il a été saisi en raison de violations massives et systématiques du droit international humanitaire et des droits de l'homme, de considérer la prise d'arrangements en vue de faire pièce à l'impunité et, s'il y a lieu, de permettre la manifestation de la vérité et la réconciliation.**

**3. J'encourage les États Membres à adopter une législation et des mécanismes nationaux qui garantissent que ceux qui se sont rendus coupables de violations systématiques et massives du droit pénal international seront pour-**

**suivis et jugés, ou s'ils disposent déjà d'une telle législation et de tels mécanismes à les renforcer. À cette fin, je souscris aux efforts visant à aider les États Membres à mettre en place des institutions judiciaires crédibles et efficaces qui aient les moyens de mener à bien des procédures équitables.**

#### **B. Accès aux populations vulnérables**

14. Dans de nombreux conflits, l'accès dans des conditions de sécurité et sans entrave aux populations civiles vulnérables n'est accordé que sporadiquement, et il est souvent assorti de conditions, retardé ou même purement et simplement refusé. Les conséquences pour ces populations sont souvent catastrophiques: des communautés entières sont privées de l'aide et de la protection les plus élémentaires. Les souffrances des civils ainsi coupés de tout sont d'autant plus vives que dans la guerre moderne, en particulier dans les conflits internes, il est fréquent que les civils soient persécutés dans le cadre d'une stratégie politique. Les mutilations de civils en Sierra Leone et la privation délibérée de nourriture de la population civile en Somalie n'en sont que deux exemples. Dans ces situations, l'accès est indispensable pour qu'une forme quelconque de protection puisse être apportée aux individus et aux communautés frappés par la guerre.

15. La plupart de ces conflits étant des conflits internes, les organismes des Nations Unies, le Comité international de la Croix-Rouge et les organisations non gouvernementales doivent de plus en plus avoir recours à la négociation pour avoir accès aux populations dans le besoin. Les populations qui souffrent ne peuvent attendre le résultat d'un processus de paix souvent fort long. Les négociations de ce type durant un conflit doivent être entendues comme un impératif humanitaire. Vu le contexte extrêmement complexe dans lequel elles ont lieu, et la multiplicité des parties belligérantes et des acteurs internationaux qui y participent, la nécessité de normes communes et de stratégies de négociation complémentaires ainsi que de négociateurs compétents est évidente. Dans la pratique, c'est des talents de ces derniers que dépend souvent l'étendue de l'aide humanitaire et de la protection accordées aux populations en détresse. Des règles de base communes contribueraient à rendre ces négociations moins précaires et plus efficaces et réduiraient les risques d'erreur et la

possibilité pour les parties belligérantes de dresser les organismes concernés les uns contre les autres.

### **1. L'obtention d'un accès effectif**

16. Les négociations en vue d'obtenir l'accès aux populations en péril devraient toujours avoir un objectif clair, à savoir un espace humanitaire donnant accès sans entrave, à temps, dans des conditions de sécurité et dans la durée auxdites populations. L'accès doit non seulement être obtenu mais aussi géré et maintenu pendant tout le conflit, et il faut pour ce faire rester continuellement en relation avec les parties. L'incapacité des organismes d'aide opérant en Sierra Leone à ne serait-ce que nouer des contacts avec le Revolutionary United Front pendant toute l'année 1998, montre combien il est difficile d'engager un dialogue structuré avec des groupes rebelles. Des rapports normaux et la liberté de mouvement dans la zone de conflit peuvent contribuer à la normalisation et à l'instauration de la confiance parmi les populations frappées par la guerre. La présence continue d'organismes humanitaires peut apporter une certaine sécurité à des populations qui seraient autrement totalement à la merci des belligérants ou contraintes de fuir leurs foyers. Les conditions de l'engagement des organismes humanitaires dans tel ou tel conflit doivent donc être clairement définies et permettre des évaluations fondées sur les besoins effectifs, l'acheminement régulier de l'aide et le suivi des programmes.

### **2. Les complexités sur le terrain**

17. Bien que le Conseil de sécurité ait réaffirmé à maintes reprises qu'il importe que le personnel humanitaire ait librement et en toute sécurité accès aux civils (voir, par exemple, la résolution 706 (1991) sur l'Iraq et la résolution 1333 (2000) sur l'Afghanistan), l'accès régulier et dans des conditions de sécurité aux populations est une lutte quotidienne dans laquelle les écueils et les pressions sont légion : belligérants qui exigent une part de l'aide avant d'accorder l'accès aux populations vulnérables; famines organisées chez les civils de façon à attirer une aide alimentaire qui sera détournée pour nourrir les combattants; ou livraison d'articles qui peuvent aussi servir à soutenir l'effort de guerre. Le droit international reconnaît aux personnes déplacées et aux autres victimes des conflits le droit de bénéficier d'une protection et d'une aide internationales lorsque les autorités nationales sont défailtantes. Et pourtant, les négociations sur le terrain tournent souvent autour

des incidences pratiques : par exemple, le refus des belligérants de laisser acheminer certains vivres dont la livraison est perçue par eux comme compromettant les objectifs de leur effort de guerre.

18. De la façon dont ces défis sont relevés dépendent souvent la crédibilité et l'efficacité de l'action humanitaire. Pour renforcer leur main dans les négociations visant à obtenir l'accès aux populations, il faut donc que les organismes d'aide élaborent des politiques communes et subordonnent leur engagement aux mêmes critères concernant notamment les procédures d'autorisation, le contrôle de l'acheminement des secours afin d'éviter au maximum que ceux-ci ne finissent chez les combattants, et l'efficacité de la coordination.

### **3. La liaison avec les parties au conflit**

19. L'expérience a montré que dans un conflit opposant de multiples factions, comme en République démocratique du Congo, il faut obtenir le consentement d'une pluralité de parties aux niveaux local, régional, national et international, pour avoir effectivement et régulièrement accès aux populations vulnérables dans différentes zones de combat, où les fronts se déplacent de jour en jour. Ces parties peuvent comprendre tout un éventail de groupes armés et autres acteurs non étatiques dont les objectifs politiques, économiques et stratégiques sont souvent divers et obscurs. Il arrive que ces acteurs opèrent de part et d'autre de frontières internationales et pourtant se tiennent délibérément à l'écart du cadre normatif international établi. Dans la plupart des conflits internes, des groupes armés tiennent de facto des parties du pays et exercent leur contrôle sur la population civile qui y vit. Si l'on veut négocier et obtenir l'accès à ces populations, il faut donc traiter avec ces groupes.

20. Les gouvernements craignent parfois qu'en traitant avec eux on ne confère à ces groupes armés une certaine légitimité; mais il faut bien passer par là si la nécessité d'une action humanitaire est impérieuse. C'est l'obligation de préserver l'intégrité physique de chacun des civils relevant de leur juridiction, sans considération de sexe, d'appartenance ethnique, de religion ou d'opinion politique, qui devrait guider les gouvernements dans l'exercice de leur responsabilité souveraine. Là où ils ne peuvent atteindre les civils, parce que ces derniers sont sous le contrôle de groupes armés, les gouvernements doivent laisser des acteurs impartiaux remplir leur tâche humanitaire. Ce n'est pas

parce que des groupes armés leur ont ravi le contrôle qu'ils peuvent s'exonérer de leur responsabilité à l'égard de tous les civils qui relèvent de leur juridiction.

21. Nouer les fils d'un dialogue constructif avec les groupes armés est aussi d'importance cruciale pour garantir la sécurité des opérations humanitaires dans une zone de conflit. Souvent, les combattants voient dans l'aide humanitaire et la protection de populations vulnérables non pas une action neutre mais un acte politiquement motivé. Dans les conflits internes, où les parties ont souvent parmi leurs objectifs politiques et stratégiques l'expulsion ou l'extermination d'un groupe ethnique, religieux ou politique, même la satisfaction des besoins les plus élémentaires des populations peut être perçue comme une ingérence directe dans l'effort de guerre. De ce fait, les organismes humanitaires, même s'ils poursuivent des objectifs neutres avec la sanction du droit international, sont fréquemment perçus comme menant une action partisane et sont donc eux-mêmes pris pour cibles. La multiplication spectaculaire, au cours des deux dernières années et demie, du nombre de victimes parmi le personnel civil des Nations Unies, qu'il soit local ou international, travaillant dans des zones de conflit, vient malheureusement confirmer cette tendance. Entre le 1er janvier 1992 et le 31 août 1998, 153 fonctionnaires ont perdu la vie et 43 ont été pris en otage ou enlevés (voir S/1998/883); depuis août 1998, ces chiffres sont passés à 198 et 240, respectivement (au 20 mars 2001).

#### **4. Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays**

22. Un accès effectif est particulièrement important pour les 20 à 25 millions de personnes actuellement déplacées entre les frontières de leur pays. Le sort de ce groupe singulièrement vulnérable est devenu un problème plus brûlant que jamais dans les années 90, le nombre de personnes concernées s'étant prodigieusement accru avec les nombreux conflits armés internes qui ont marqué cette décennie. Contraintes de s'enfuir de chez elles, elles sont souvent privées de tout, sans abri, et victimes de l'insécurité et de la discrimination. Relevant de la compétence de l'État dont elles ont la nationalité, leur protection est avant tout la responsabilité des autorités nationales compétentes.

23. Dans bien des cas, cependant, les autorités nationales n'apportent pas à ces populations la protection et l'aide nécessaires et ne donnent pas non plus un accès

effectif aux organisations internationales. De ce fait, et faute d'un système établi de protection et d'aide internationales en faveur des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, il n'a souvent été répondu aux besoins de celles-ci que par à-coups et de façon inefficace.

24. À cet égard, les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays qu'a élaborés mon représentant chargé d'examiner la question de ces personnes sont de plus en plus considérés comme un instrument au service de la satisfaction des besoins fondamentaux des déplacés. Par exemple, en Arménie, en Azerbaïdjan et en Géorgie, on cherche actuellement à mettre la législation nationale en conformité avec les Principes directeurs. Dans d'autres pays, comme l'Angola et la Colombie, les Gouvernements ont incorporé les Principes directeurs dans leurs politiques et leurs législations nationales. En outre, le Comité permanent interinstitutions a mis en place un réseau composé de responsables de haut niveau dans tous les organismes concernés, auxquels a été confiée la tâche d'étudier certains pays ayant des populations déplacées et de faire des propositions en vue d'améliorer la satisfaction de leurs besoins fondamentaux. Un Coordonnateur spécial des Nations Unies pour les déplacements internes a été nommé par le Coordonnateur des secours d'urgence pour diriger cette entreprise.

#### **5. Une approche coordonnée**

25. Mettre sur pied une approche coordonnée des négociations visant à obtenir l'accès aux populations en danger peut donc être une question de vie ou de mort pour ces populations et les agents humanitaires. Souvent, la multiplicité des organismes d'aide nationaux et internationaux présents dans une zone de conflit pose souvent problème à cet égard. Ayant des mandats et des intérêts différents, les organismes internationaux font souvent cavalier seul lorsqu'il s'agit de négocier l'accès aux populations, ce qui réduit l'efficacité de leur propre action et de celle des autres organismes. Des efforts dispersés et les manipulations auxquelles se livrent les belligérants peuvent mettre en danger des accords arrachés de justesse pour l'acheminement de secours. Il est donc essentiel que les organismes mettent en place des approches plus coordonnées et créatives pour les négociations de ce type, en présentant un front commun aux fins de la défense des intérêts découlant de leurs mandats et en se

mettant d'accord sur des négociations par secteur complémentaires. Une approche coordonnée doit faire une large place à la planification stratégique et à une préparation adéquate même dans des situations de crise. La campagne de vaccination menée par l'Organisation mondiale de la santé et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance en République démocratique du Congo en 2000 est un exemple d'action coordonnée couronnée de succès.

26. Des objectifs clairs et une bonne compréhension du contexte local et des origines du conflit devraient être des préalables dans toute négociation pour l'accès à des populations vulnérables. J'ai donc prié le Comité permanent interinstitutions d'élaborer concernant ce type de négociations et les stratégies correspondantes un manuel qui définisse notamment des critères pour l'engagement et le désengagement des organismes humanitaires et traite des problèmes posés par les conditions des belligérants, des procédures d'autorisation, de l'évaluation des besoins et d'autres principes abordés dans le présent rapport. Ce manuel devrait permettre aux négociateurs de se montrer cohérents, responsables et crédibles et de faire preuve de transparence pendant les négociations ainsi que de chercher à obtenir l'accès aux populations en temps utile, sans entrave, sans interruption et dans des conditions de sécurité.

27. J'ai en outre demandé au Coordonnateur des secours d'urgence de mettre au point, en coopération avec le Comité permanent interinstitutions, des modèles aux fins d'une meilleure coordination des négociations sur le terrain. En oeuvrant en faveur de stratégies de négociation complémentaires, on contribue à empêcher les belligérants de dresser les organismes d'aide les uns contre les autres, comme cela s'est passé dans de nombreux conflits récents.

### Recommandations

**4. Le Conseil de sécurité ayant reconnu dans sa résolution 1265 (1999) qu'il était indispensable que le personnel humanitaire ait accès, en toute sécurité et sans entrave, aux populations civiles dans le besoin, je l'exhorte à nouer activement avec les parties à chaque conflit un dialogue visant à maintenir au profit des organisations humanitaires un accès à ces populations dans de bonnes conditions de sécurité et à se montrer disposé à agir lorsqu'un tel accès est refusé.**

**5. J'encourage le Conseil de sécurité à empêcher plus fréquemment des missions d'établissement des faits dans les zones de conflit afin d'inventorier avec précision les besoins concernant l'aide humanitaire, en particulier celui d'un accès effectif et sûr aux populations vulnérables.**

### C. Séparation des civils des éléments armés

28. Dans mon rapport de 1998 sur les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique (A/52/871-S/1998/318), j'ai indiqué que la question de la sécurité, à la fois celle des réfugiés et celle des États où ils affluaient ou à proximité desquels ils se concentraient, devenait de plus en plus préoccupante. Ce constat n'a rien perdu de son actualité, au contraire : des exodes transfrontaliers, provoqués le plus souvent par les guerres civiles qui déchirent la région, ont fragilisé l'équilibre ethnique des pays voisins des zones de conflit, déstabilisant de ce fait les sociétés d'accueil. La migration de centaines de milliers de civils, auxquels se sont mêlés des éléments armés, met par ailleurs gravement en péril la sécurité de sous-régions ou de régions entières dans la mesure où elle risque d'essaimer des conflits strictement locaux à l'origine.

29. Les exemples de la Zambie, de la République du Congo et du Timor occidental (Indonésie) témoignent amplement de ce danger. L'escalade du conflit dans la zone dite du Bec de perroquet, à l'intérieur du triangle formé par les frontières de la Guinée, du Libéria et de la Sierra Leone, est l'illustration la plus récente de cette réalité. Cette petite enclave guinéenne abriterait environ 180 000 Libériens et Sierra-Léonais et les combats qui s'y déroulent entre des éléments armés venus du Libéria et de la Sierra Leone jettent de nouveau sur les routes ces populations déjà déplacées, provoquant une crise humanitaire d'une extraordinaire ampleur. De plus, les 70 000 Guinéens qui vivent dans la région sont exposés à de graves dangers. Il est donc de la plus haute urgence de préserver sans tarder le caractère civil des camps et zones de regroupement de réfugiés ou de personnes déplacées en séparant les civils des éléments armés qui se mêlent à eux dans leur fuite. Cette précaution est utile pour prévenir l'aggravation des conflits et s'assurer que les civils

chassés par les persécutions ou les guerres reçoivent la protection et l'assistance dont ils ont besoin.

### **1. Conséquences de la cohabitation entre civils et éléments armés**

30. La non-séparation des éléments armés et des civils a entraîné des situations catastrophiques à l'intérieur et autour de certains camps et zones de regroupement. Comme on l'a vu au Timor occidental (Indonésie), les combattants, s'ils n'ont pas été séparés des civils, ne tardent pas à former des groupes armés qui prennent le contrôle des camps et de leur population, exploitent la situation à des fins politiques et imposent progressivement un style militaire. Les conséquences sont lourdes sur le plan de la sécurité, non seulement pour les habitants des camps, mais aussi pour la population des environs. Des camps entiers peuvent être ainsi pris en otage par des miliciens qui circulent librement partout, sèment la terreur, forcent les civils (y compris les enfants) à se mettre à leur service, brutalisent, violent et exploitent les femmes et empêchent délibérément les retours dans le pays d'origine. Qui plus est, ces éléments armés n'hésitent pas à détourner les aides et fournitures humanitaires pour les besoins de la lutte armée, au détriment des civils à qui ces secours étaient destinés. Enfin, en laissant s'installer un certain flou quant au caractère civil ou militaire des camps, on expose les civils qui y vivent aux attaques d'éléments extérieurs, si d'aventure ces camps sont soupçonnés de servir de base arrière pour relancer les hostilités.

### **2. Limites des possibilités d'action**

31. Et pourtant, pour des raisons pratiques et politiques, ce phénomène n'est pas combattu comme il devrait l'être. Les pays d'asile, à qui il incombe au premier chef d'assurer la sécurité des réfugiés qu'ils accueillent, se sentent de plus en plus écrasés par les énormes problèmes logistiques et matériels que pose l'accueil de telles multitudes. Ils doivent préserver le caractère civil et humanitaire des zones d'hébergement, trouver des emplacements pour les camps et séparer physiquement les combattants des civils, y compris par des mesures de désarmement, de démobilisation et d'isolement. En fait, pour éviter un tel casse-tête et de crainte d'être entraînés dans les conflits, les pays d'asile potentiels ont de plus en plus tendance à se dérober en fermant leurs frontières, ce qui ne fait qu'aggraver la situation des civils pris au piège dans

les zones de conflit. Même s'il est tout à fait compréhensible que les pays d'asile veuillent préserver leur neutralité au nom de l'intérêt national, il faut dire très clairement qu'ils ont aussi le devoir d'accueillir les populations en détresse et persécutées, de les protéger et de leur offrir secours et assistance.

32. Les organismes humanitaires, qui sont souvent les premiers et les seuls à intervenir sur le terrain dans ce genre de situation, ne peuvent recenser, isoler, désarmer et démobiliser les éléments armés qui se trouvent dans les camps de réfugiés. Ils n'en ont ni le mandat ni les moyens. L'identification des éléments armés pose d'ailleurs à elle seule de redoutables problèmes pratiques. En effet, selon le droit international humanitaire, il n'y a pas de « combattants » dans les conflits internes, ce qui s'explique par la réticence des États Membres à accorder un statut légal à ceux qu'ils considèrent comme des insurgés ou des rebelles. Sur le plan pratique, les miliciens et les éléments armés qui se cachent souvent parmi les civils en fuite ne portent pas nécessairement un uniforme ou un signe distinctif. De plus, les conflits armés internes sont le plus souvent sporadiques, alternant cessez-le-feu ou trêves et reprise des combats, avec à chaque fois des démobilisations et des remobilisations. La question se complique encore du fait qu'il y a des combattants à temps partiel (paysans le jour, soldats la nuit) et que des civils peuvent fournir une aide matérielle et un toit à des groupes armés. Il en résulte que les opérations humanitaires sont de plus en plus menacées par l'insécurité qui règne dans les camps, comme l'a tragiquement illustré l'assassinat d'agents humanitaires au Timor occidental (Indonésie) et en Guinée. Les opérations ont même dû être suspendues dans certains camps, et parfois dans des régions entières, ce qui n'a fait qu'aggraver la situation humanitaire des populations civiles concernées.

33. Les États Membres, de leur côté, restent réticents à appuyer le travail des organismes humanitaires dans ce genre de situation, car ils craignent de faire courir des risques à leur personnel militaire et d'envenimer les conflits en cas d'affrontement direct avec des éléments armés. Établir et maintenir la sécurité dans les camps nécessite l'intervention de policiers et de militaires, surtout pour désarmer et mobiliser les miliciens et les transférer dans d'autres endroits.

### **3. Mise au point d'une panoplie de mesures**

34. Les exodes de populations civiles auxquelles se mêlent des éléments armés risquent de déstabiliser des

régions entières et, à terme, de déclencher des conflits internationaux, comme l'ont tristement montré les événements d'Afrique de l'Ouest et de la région des Grands Lacs. Je crois par conséquent qu'il appartient au Conseil de sécurité de combattre cette menace à la paix et à la sécurité internationales en aidant les pays d'asile à prendre rapidement les mesures qui s'imposent pour séparer les civils des éléments armés. Dans mon précédent rapport sur la protection des civils, j'avais recommandé une série de mesures pour améliorer la sécurité des réfugiés, dont le déploiement de forces militaires régionales ou internationales. Certains États Membres ont commencé à élaborer des concepts et des méthodes concrètes en vue de mettre ces recommandations en pratique, notamment en faisant appel à du personnel de police international pour appuyer et former les forces de l'ordre nationales. Par ailleurs, la nécessité de préserver le caractère strictement civil de l'asile est régulièrement soulignée lors des consultations mondiales sur la protection internationale organisées sous l'égide du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).

35. La gravité et l'urgence de la question exigent que nous agissions rapidement pour faire avancer la mise en oeuvre concrète de ces recommandations, passer de la théorie à la pratique et ajouter de nouvelles mesures à notre panoplie. L'accord de juin 2000 entre le Département des opérations de maintien de la paix du Secrétariat et le HCR, qui instaure une coopération étroite sur tous les aspects de cette question complexe, est un premier pas dans la bonne direction. Les deux partenaires sont convenus d'envoyer, en cas de besoin et avec le consentement des pays d'asile, des équipes d'évaluation pluridisciplinaires dans les zones de crise naissante, afin de connaître les détails de la situation sur le terrain, d'évaluer les facteurs qui menacent la sécurité des réfugiés et de concevoir des mesures concrètes appropriées. Autant que possible, les résultats de ces évaluations seraient articulés en un plan général accompagné de recommandations en vue d'une action future, y compris de la part du Conseil de sécurité, par exemple l'octroi d'un appui logistique et matériel afin d'aider les pays d'asile à désarmer les combattants dès leur entrée sur leur territoire. Une fois isolés et désarmés, les combattants seraient transférés et, le cas échéant, cantonnés dans des lieux situés à bonne distance de la frontière.

36. De plus, les États Membres doivent profiter de leurs liens privilégiés avec les pays d'asile pour ap-

puyer les efforts de ces derniers en fournissant une aide bilatérale à leurs forces de l'ordre afin de les aider à mettre en place les dispositifs de sécurité requis dans les camps pour prévenir l'infiltration d'éléments armés. Pour commencer, l'implantation des camps de réfugiés et des zones de regroupement à bonne distance des frontières réduirait considérablement les risques de militarisation, et un soutien devrait donc être apporté à cette fin. L'assistance pourrait également inclure la formation, le renforcement des capacités, la livraison d'équipements, l'octroi d'un soutien logistique et l'envoi de patrouilles de la police nationale pour assurer la sécurité dans les camps. Il faudrait aussi que les données d'expérience et les pratiques relatives au contexte particulier des réfugiés soient intégrées aux programmes de formation des policiers.

37. Enfin, comme je l'ai souligné devant le Conseil de sécurité le 21 février 2001 à propos du processus de paix dans la République démocratique du Congo, les exodes de populations mêlant civils et éléments armés peuvent avoir des répercussions néfastes dans les pays voisins étrangers au conflit. Lorsque c'est une région entière qui est menacée, il faut peut-être aborder le problème dans une optique régionale dès le début de l'intervention internationale, par exemple en créant une structure de concertation entre pays de la région touchés par la crise, organisations non gouvernementales, organismes des Nations Unies, donateurs et autres acteurs. L'objectif de ce dialogue serait de remédier aux causes premières de l'exode, de rétablir la paix et de promouvoir l'intégration des réfugiés dans les pays d'asile ou leur réinstallation dans des pays tiers, ou encore leur rapatriement dans leur pays d'origine. Avec la fin de la guerre froide et de sa stricte division du monde, il est temps de mieux exploiter les approches régionales. En mai 1989, la Conférence internationale sur les réfugiés d'Amérique centrale, qui a contribué au rapatriement de centaines de milliers de réfugiés dans leur pays après le retour de la paix, est un exemple des progrès qui peuvent découler de l'adoption de telles approches. Répondant à l'invitation que le Conseil de sécurité m'a adressée au paragraphe 14 de sa résolution 1296 (2000), je continuerai d'appeler l'attention sur des situations dans lesquelles réfugiés et personnes déplacées sont menacés de harcèlement ou se trouvent dans des camps exposés aux risques d'infiltration par des éléments armés, en particulier si une menace pèse de ce fait sur la paix et la sécurité internationales.

### Recommandation

**6. J'encourage le Conseil de sécurité à approfondir et développer le concept d'approche régionale à l'égard des crises régionales et sous-régionales, en particulier lors de la formulation des mandats.**

**7. J'encourage également le Conseil de sécurité à appuyer l'élaboration de critères et de modalités clairement énoncés pour identifier et séparer les éléments armés en cas de déplacements massifs de population.**

## D. Les médias et l'information dans les situations de conflit

38. L'information utilisée à mauvais escient peut avoir des conséquences désastreuses dans les conflits armés, tout comme sa bonne utilisation peut contribuer à sauver des vies. Les médias de la haine utilisés pour inciter au génocide au Rwanda est un exemple extrême de la façon dont on peut manipuler l'information pour fomenter des conflits et inciter à la violence de masse. Les discours de haine, la désinformation et la propagande hostile continuent d'être utilisés à l'égard de civils pour déclencher la violence ethnique et les déplacements forcés de population. Empêcher de telles activités et veiller à la diffusion d'informations exactes est donc essentiel à la protection des civils dans les conflits armés. Une information impartiale sur les conflits, les zones de combat et l'emplacement des champs de mines, et sur la disponibilité de l'assistance humanitaire peut, pour les populations en détresse prises dans les zones de troubles violents, être aussi vitale que l'abri, la nourriture, l'eau et les services médicaux.

### 1. Lutter contre les messages de haine utilisés pour inciter à la violence

39. Si la vérité est la première victime de la guerre, les deuxièmes victimes sont les personnes qui ne sont pas en mesure d'appeler l'attention sur leur besoin de protection. Trop souvent, la guerre les rend muettes et anonymes : ce ne sont plus que des statistiques qu'on entend aux informations. Leur donner une voix peut être crucial si l'on veut mobiliser l'appui nécessaire pour protéger des vies humaines. Une opinion publique bien informée peut servir de frein aux violations des droits de l'homme en contrant la culture de l'impunité et en exigeant le respect du droit international. Et

pourtant, dans la région africaine des Grands Lacs, la « radio de la haine » continue d'inciter, sur une grande échelle, à la violence et aux atrocités à l'encontre de civils. La communauté internationale a l'obligation de contrer, collectivement et de façon créative, une telle mésutilisation de l'information et des médias. Certes, le fait que le Tribunal pénal international pour le Rwanda poursuive les principaux responsables de la promotion du génocide diffusée par Radio-Télévision Mille Collines est un progrès important, mais il n'en demeure pas moins urgent d'empêcher que de telles incitations à la violence ne se reproduisent.

40. Le développement de médias libres et indépendants servant les besoins de tous les secteurs de la société est le meilleur antidote aux discours de haine et d'incitation à la violence. La communauté internationale devrait entreprendre toute une gamme d'activités pour appuyer ce développement : lutter contre la désinformation, fournir des informations essentielles, appuyer une bonne diffusion locale de nouvelles véridiques, aider à élaborer des programmes visant à promouvoir la compréhension et la tolérance entre les ethnies, apporter une assistance technique pour améliorer la capacité locale de radiodiffusion, former les journalistes locaux à faire des reportages fidèles, et mettre en place des mécanismes de contrôle des médias. En outre, distribuer des récepteurs radio et du matériel de diffusion est souvent une nécessité à la fois vitale et pratique.

41. Lutter contre la propagande hostile, toutefois, peut aussi requérir un effort plus immédiat et intense de la part de la communauté internationale, basé sur une approche coordonnée entre de nombreux protagonistes. Le nombre des intervenants, tant non gouvernementaux qu'intergouvernementaux, qui participent à la diffusion de programmes visant à prévenir la violence et à préparer la réconciliation nationale a augmenté ces dernières années – on peut citer par exemple les initiatives prises en Afrique du Sud, en Angola, en Bosnie-Herzégovine, au Burundi, au Libéria et en Sierra Leone. Ces initiatives restent toutefois souvent insuffisamment systématiques et sont essentiellement ponctuelles. De ce fait, des opérations coûteuses comme celle menée en Bosnie-Herzégovine n'ont eu que des résultats mitigés. On pourrait promouvoir une action mieux coordonnée en établissant des mécanismes de contrôle des médias au sein des opérations de paix et, le cas échéant, d'opérations menées par d'autres organismes. Ces mécanismes pourraient pro-

céder à un contrôle régulier de toute mésutilisation de l'information, établir des rapports sur la question, documents à l'appui, et renforcer les capacités des médias locaux indépendants. Ils pourraient aussi aider à prendre des décisions en toute connaissance de cause, contribuer à la responsabilisation juridique et, le cas échéant, recommander des mesures précises que pourraient prendre les protagonistes concernés, notamment le Conseil de sécurité. Ils devraient prendre contact avec les autres parties intéressées sur le terrain, notamment les spécialistes internationaux, les donateurs et les médias locaux.

## **2. L'utilisation des médias et de l'information à l'appui des opérations humanitaires**

42. En cette époque d'information planétaire, donner une voix aux victimes est essentiel si l'on veut mobiliser l'appui nécessaire pour protéger des vies humaines et améliorer la qualité de la vie. S'il arrive parfois que des campagnes médiatiques massives déforment les priorités politiques, des reportages fiables et une bonne gestion de l'information donnent généralement une base essentielle aux gouvernements, aux donateurs, aux organisations internationales et aux organisations non gouvernementales lorsqu'ils prennent leurs décisions.

43. Être au courant d'événements même lorsqu'ils surviennent loin de chez soi permet de les évaluer en connaissance de cause et aide, en particulier, les organismes humanitaires à formuler une réponse appropriée avant de se rendre dans une zone de conflit. Une information concrète et vérifiée sur les déplacements massifs de population, les conditions sécuritaires et les violations du droit humanitaire et des instruments relatifs aux droits de l'homme peut être d'importance vitale tant pour les populations affectées que pour les membres d'organisations humanitaires. Lorsque les communications sont perturbées, utiliser les médias pour informer les populations dans le besoin des activités des organismes de secours, notamment leur dire où aller pour trouver des abris, de la nourriture, de l'eau et des services médicaux, peut se révéler crucial pour soulager leurs souffrances. Le Groupe des projets d'éducation concernant l'Afghanistan du BBC World Service, qui couvre des problèmes comme la sensibilisation au danger des mines, l'hygiène, l'assainissement, la réduction de la violence à l'égard des femmes et la productivité agricole, est un exemple louable.

44. Comme il est souligné dans le rapport du Groupe d'étude sur les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, les nouvelles technologies de l'information – Internet en particulier – jouent un rôle de plus en plus important pour ce qui est de contacter et d'appuyer les homologues locaux. Nous devons continuer d'investir dans ce domaine et chercher à établir des partenariats. Le réseau régional intégré d'information, de concert avec ReliefWeb, est d'une grande aide aux opérations des Nations Unies et d'autres organismes en fournissant des informations exactes en provenance et à destination des régions en crise. Je recommande de renforcer encore ce type d'initiatives d'information régionale, qui sont extrêmement utiles.

## **3. La protection des journalistes**

45. Nombre de ces initiatives reposent sur le courage et l'engagement des journalistes dans les zones de conflit. Les protéger contre le harcèlement, l'intimidation et les menaces doit donc être notre préoccupation à tous. On estime à 449 le nombre de journalistes tués dans le monde depuis 1990. Dans bien des cas, ils ont été victimes d'efforts délibérés des parties au conflit, qui cherchent à éviter les conséquences de leurs violentes attaques contre des civils en empêchant que l'on rapporte fidèlement leurs activités et, en conséquence, que l'on prenne des décisions en connaissance de cause. À cet égard, des initiatives comme celle prise par la Colombie d'établir des programmes spéciaux de protection des journalistes au sein du Bureau du Procureur général sont importantes. La mise en place de « téléphones rouges » à l'intention des journalistes menacés dans les zones de conflit, comme cela a été fait en Bosnie-Herzégovine, pourrait aider encore à réduire les risques qu'ils courent.

### **Recommandation**

**8. Je recommande au Conseil de sécurité de prévoir d'intégrer systématiquement dans les mandats des missions des mécanismes de contrôle des médias de façon à assurer un suivi, un exposé et une documentation efficaces de l'incidence et de l'origine des « médias de la haine ». Feraient partie de ces mécanismes les parties prenantes en matière d'information tant à l'ONU que dans d'autres organisations internationales compétentes, des organisations**

**non gouvernementales spécialisées et des représentants des médias indépendants locaux.**

## **IV. Les acteurs de la protection**

46. L'expérience acquise récemment face à ce genre de problèmes dans les conflits de l'Afrique de l'Ouest, de la région des Grands Lacs, du Timor oriental et d'ailleurs a montré que le problème de la protection des populations civiles ne peut être résolu qu'en sortant des schémas traditionnels et en créant des synergies entre des acteurs très divers. Si d'un côté les responsabilités traditionnelles n'ont pas changé, de l'autre le nombre des acteurs menant des activités d'aide et de protection a notablement augmenté : de nouveaux protagonistes sont apparus sur la scène et des acteurs longtemps ignorés ont acquis une nouvelle importance. Bien qu'il existe des différences souvent considérables entre leurs moyens, leurs mandats, leurs philosophies et leurs intérêts respectifs, ces nouveaux acteurs peuvent renforcer notre capacité d'action face aux conflits armés en apportant un surcroît de ressources, des approches originales et leurs avantages comparatifs. Étant donné l'opacité croissante des intérêts politiques, économiques et criminels tant locaux que mondiaux qui caractérise bon nombre de conflits contemporains, nous devons de multiplier les moyens limités de l'Organisation en encourageant l'ensemble des acteurs concernés à participer à nos efforts en vue de mieux protéger les civils.

### **A. Les premiers responsables de la protection**

#### **1. Les États**

47. Les efforts déployés sur le plan international en vue de protéger les civils ne peuvent venir qu'en complément des efforts des États. J'étendrai donc à un public plus large l'appel que j'ai lancé aux parties en République démocratique du Congo : l'ONU et ses États Membres, de même que les autres organismes concernés, ne peuvent apporter une aide utile que là où ils peuvent compter sur le ferme engagement des plus hauts responsables. Cela veut dire que tout État est tenu de manifester la volonté nécessaire pour remplir ses obligations internationales en matière de protection des civils. Cela comprend l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en oeuvre de l'aide humanitaire

sur son territoire. Lorsqu'un gouvernement n'est pas en mesure de protéger les civils, que ce soit faute de moyens ou faute d'exercer un contrôle effectif sur une partie de son territoire, il peut être amené à solliciter l'appui d'organismes internationaux qui ont justement été établis à cette fin. Malheureusement, en temps de guerre, de nombreux gouvernements ne se montrent pas à la hauteur de leurs responsabilités; ils représentent même souvent le principal obstacle à toute véritable campagne d'aide et de protection humanitaire. L'articulation entre responsabilité nationale et aide internationale continue de représenter un défi majeur pour la communauté internationale.

#### **2. Les groupes armés**

48. La prédominance des guerres civiles justifie l'attention croissante portée au rôle que peuvent jouer dans la protection des populations civiles les groupes armés qui sont parties à un conflit. Dans la plupart des conflits internes, en effet, des groupes armés exercent leur contrôle sur une partie du territoire du pays concerné et sur la population qui y habite. Or, de plus en plus fréquemment, nous sommes témoins de la façon dont ces groupes abusent de leur pouvoir en s'attaquant à des civils sans défense et en affichant un mépris complet pour le droit international humanitaire. Je tiens donc à rappeler l'interdiction de viser des civils et de lancer contre eux des attaques sans discrimination, interdiction consacrée par le droit international humanitaire coutumier et qui a caractère obligatoire non seulement pour les États et les gouvernements mais, également et directement, pour les groupes armés parties à un conflit (comme le prévoit l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949). La pratique des deux tribunaux pénaux internationaux ad hoc et le Statut de la Cour pénale internationale ont souligné le principe de la responsabilité directe des groupes armés du fait de violations du droit international humanitaire.

49. L'expérience a montré, cependant, que dans la poursuite de leurs objectifs beaucoup de groupes armés agissent délibérément en dehors du cadre normatif et éthique reconnu. Si l'on veut encourager le respect du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme dans ce genre de situations et faciliter la distribution de l'aide humanitaire nécessaire, il faut engager avec ces groupes un dialogue structuré. À cet égard, je me félicite de la tendance croissante manifestée par le Conseil de sécurité à prendre en compte « toutes les parties à des conflits armés » [voir la réso-

lution 1261 (1999)]. Il importe que les organismes chargés de l'aide réaffirment les principes fondamentaux du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme dans leurs codes déontologiques et dans les accords qu'ils concluent avec des acteurs sur le terrain. Leurs contacts avec les groupes armés devraient être neutres et sans effet sur la légitimité de ces groupes ou de leurs revendications.

50. À cet égard, j'ai l'intention de charger le Comité permanent interinstitutions de rédiger un manuel des pratiques optimales en matière de relations avec les groupes armés. Ce manuel devrait contribuer à une compréhension plus claire et plus profonde de la structure, du mode de fonctionnement, des exigences et des contraintes particulières de ces groupes et fournir des conseils sur la façon de mieux faire connaître les principes et conditions de réalisation des activités humanitaires dans ce genre de situations.

### Recommandations

**9. Le Conseil de sécurité devrait souligner dans ses résolutions qu'en vertu du droit international humanitaire les groupes armés sont directement responsables de leurs actes. Étant donné la nature des conflits armés contemporains, il importe pour protéger les civils d'engager avec les groupes armés un dialogue visant à faciliter la distribution de l'aide humanitaire et la protection.**

**10. Beaucoup de groupes armés n'ont ni formé une doctrine militaire ni intégré les principes reconnus du droit international humanitaire dans leur façon d'opérer. J'engage donc instamment les États Membres et les bailleurs de fonds à appuyer les efforts tendant à diffuser auprès des groupes armés des informations sur le droit international humanitaire et celui des droits de l'homme, ainsi que les initiatives tendant à leur faire mieux comprendre les conséquences pratiques des règles qui en découlent.**

## B. Complémentarité des autres acteurs

51. Si la responsabilité première de la protection des civils reste bien une prérogative des États, la communauté internationale commence à accepter qu'elle a ses propres responsabilités lorsqu'un État n'est pas en me-

sure de remplir ses obligations ou n'y est pas disposé. L'ONU, et notamment le Conseil de sécurité, doivent renforcer le rôle qu'ils jouent à cet égard en encourageant plus activement la participation d'un certain nombre d'acteurs. Une coordination efficace, une meilleure circulation de l'information et la mise en place de nouveaux partenariats sont des conditions nécessaires si l'on veut que la communauté internationale puisse à l'avenir réagir aux conflits avec quelque chance de succès. Il importera aussi d'impliquer les partenaires intérieurs de façon que toute action internationale face à une crise se fonde dès le départ sur une compréhension toute en nuances du contexte local.

52. Ces dernières années, le Conseil s'est montré de plus en plus sensible aux questions relatives à la protection. Ses résolutions 1261 (1999), 1265 (1999), 1296 (2000), 1314 (2000) et 1325 (2000) sont autant de pas dans la bonne direction. L'inclusion de dispositions relatives à l'action antimines dans les mandats est une manifestation supplémentaire des progrès accomplis. La capacité d'action du Conseil en matière de protection des civils pourrait cependant être encore renforcée, notamment s'il fonde ses décisions sur une information plus complète et si la formulation de ses résolutions et des mandats qu'il confère tient mieux compte des besoins des civils. Pour y arriver, il serait utile d'organiser des séances d'information sur les incidences humanitaires des projets de résolution, ainsi que des débats dans lesquels seraient abordées à la fois les questions intéressant la paix et la sécurité et les préoccupations humanitaires. En outre, comme l'ont prouvé les récentes tournées du Conseil en République démocratique du Congo, en Sierra Leone et au Timor oriental, les missions sur le terrain peuvent se révéler un moyen utile d'établissement des faits, de sensibilisation et de persuasion. Des missions de ce genre pourraient être utilement envoyées dans d'autres régions encore où l'action internationale s'est fondée sur une information insuffisante ou a manqué de soutien. Il serait également utile au Conseil de se faire informer régulièrement par des acteurs extérieurs au système des Nations Unies.

### Recommandation

**11. Je recommande que le Conseil de sécurité instaure des échanges réguliers avec l'Assemblée générale et d'autres organes des Nations Unies sur les questions touchant à la protection des civils dans les conflits armés. Je**

**suggère que le Président de l'Assemblée générale mette à profit son entretien mensuel avec le Président du Conseil de sécurité pour signaler au Conseil des situations qui pourraient justifier son intervention.**

## **1. Société civile**

### **a) Organisations non gouvernementales**

53. Le nombre des organisations non gouvernementales nationales et transnationales a considérablement augmenté au cours des dernières années, de même que leur influence s'est étendue. Du fait de la portée mondiale des médias et des possibilités offertes par les technologies de l'information, en premier lieu par Internet, ces organisations sont maintenant mieux à même de former des coalitions et d'organiser et de mobiliser un soutien cohérent à l'échelle mondiale. Elles ont notamment prouvé qu'elles pouvaient exercer une influence importante sur l'élaboration des mesures prises par les pouvoirs publics et des normes du droit international. Dans de nombreux conflits, ces organisations sont parmi les premières à témoigner des violations du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme, à procéder à des évaluations rigoureuses de la situation humanitaire sur le terrain et à solliciter de la communauté internationale l'adoption de mesures cohérentes. Ce faisant, elles réussissent souvent à sensibiliser l'opinion publique à un conflit, amenant de ce fait les dirigeants politiques à prendre des mesures énergiques face à une crise.

54. Sur le terrain, les ONG sont les partenaires quotidiens et indispensables des organismes des Nations Unies, s'agissant de fournir des secours et une assistance humanitaires aux groupes vulnérables. Leur présence parmi la population locale assure souvent une certaine protection, notamment dans les secteurs où vivent des minorités. Tout comme le personnel des Nations Unies toutefois, leurs personnels nationaux et internationaux sont de plus en plus souvent la cible d'attaques. Le Comité permanent interorganisations a donc créé un groupe de travail interorganisations afin de renforcer la coopération sur les questions relatives à la sécurité du personnel entre l'ONU et les ONG sur le terrain. Enfin, ces organisations jouent un rôle important et actif s'agissant de négocier des corridors et des accès humanitaires aux populations dans le besoin et, parfois, d'amener les parties belligérantes à la table de négociation.

55. Il est essentiel que les États Membres, l'ONU et les autres organisations internationales, de même que les organisations non gouvernementales, acquièrent une meilleure connaissance de leurs avantages comparatifs respectifs, en tant que première étape vers une collaboration plus efficace. Les ONG travaillent déjà en étroite association avec l'ONU sur le terrain et par l'intermédiaire du Comité permanent interorganisations. Je souhaiterais examiner et renforcer les activités de cet organe, afin de déterminer les moyens de promouvoir la complémentarité des travaux de l'ONU et des ONG dans un proche avenir. Pour la présentation des vues d'une société civile émergente sur les questions intéressant l'ensemble de la communauté mondiale, ces organisations devraient disposer de structures plus solides leur permettant de contribuer au processus décisionnel et de préconiser des mesures à prendre.

56. La Convention de 1997 sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction et le Statut de Rome portant création d'une cour pénale internationale un an plus tard sont des exemples de la capacité de la société civile internationale de coopérer avec les gouvernements en vue d'atteindre un objectif normatif pouvant contribuer à protéger les civils dans les conflits armés.

### **b) Société civile locale**

57. La société civile locale représente la principale source de protection, notamment en l'absence de l'intervention effective d'autres protagonistes. La notion de « société civile » dans ce contexte recouvre non seulement les ONG locales et les groupes s'occupant des droits de l'homme mais également les congrégations religieuses, les organismes de bienfaisance, les universités, les syndicats, les associations juridiques, les activistes indépendants, les défenseurs des droits de l'homme, les familles et les clans, entre autres. Nous devons continuer à nous efforcer de créer des partenariats avec ces intervenants et de mettre à profit leur connaissance du contexte local, leur aptitude à opérer dans les zones de conflit et leur sensibilité aux besoins réels des communautés et aux normes culturelles locales. Le financement et la formation de ces acteurs représentent donc un investissement important. Il faut notamment renforcer les partenariats entre les sociétés civiles internationales et nationales en ce qui concerne la négociation d'accès, le contrôle des cas de violation, en particulier lorsqu'un contrôle international est im-

possible, et la promotion d'un dialogue avec les acteurs politiques sur le terrain. Enfin, les acteurs de la société civile locale sont souvent les mieux placés pour promouvoir la connaissance et le respect des normes du droit international dans les zones de conflit.

58. Les protagonistes internationaux doivent veiller à ce que les communautés déplacées soient associées au processus de prise de décisions les concernant. Ces dernières ne sont pas passives. Elles élaborent leur propre stratégie afin de satisfaire leurs besoins, en mettant en commun les ressources, les services, les informations et les abris dont elles disposent. Il est donc essentiel qu'elles contribuent à la détermination des besoins et aux autres décisions qui affectent leur vie, ainsi qu'à la mise en oeuvre de programmes d'aide. Elles peuvent également aider à sauvegarder ce qui reste de la société en encourageant le rétablissement de liens communautaires ou en favorisant l'insertion des personnes déplacées dans leur nouvel environnement. Ces communautés disposent des connaissances et des capacités requises pour réunir les familles et mettre en place des structures d'appui pour les enfants non accompagnés et les personnes âgées.

#### **c) Les femmes, les enfants et les jeunes**

59. Ce sont malheureusement les femmes et les enfants qui sont les principales victimes des conflits armés. Les femmes sont vulnérables face à la violence sexuelle, au trafic des personnes et aux mutilations, que ce soit chez elles, pendant leur fuite ou dans les camps pour les populations déplacées. Toutefois, elles jouent également un rôle primordial dans la reconstruction des sociétés dévastées par la guerre. Leur rôle en tant que médiatrices et agent essentiels dans l'activité économique lors d'un conflit armé est encore insuffisamment pris en compte et sous-utilisé. Au Cambodge, en Colombie, au Guatemala, au Libéria, au Mozambique, en Somalie, au Timor oriental et dans de nombreux autres endroits, elles ont donné l'exemple, instaurant la paix au-delà des clans, des affiliations politiques et de l'appartenance ethnique. L'étude demandée par le Conseil de sécurité, dans sa résolution 1325 (2000), concernant les femmes, la paix et la sécurité contribuera à mieux faire connaître ces efforts et à faire mieux comprendre l'impact des conflits armés sur les femmes et le rôle qu'elles jouent et peuvent jouer dans la consolidation de la paix.

60. Les enfants également, outre le fait qu'il sont victimisés, comme enfants soldats et de nombreuses

autres manières dans les conflits armés, ont un rôle à jouer dans l'édification d'un avenir plus stable pour les pays dévastés par la guerre. Dans sa résolution 1314 (2000) concernant les enfants dans les conflits armés, le Conseil de sécurité a demandé aux États Membres d'encourager la participation des jeunes aux programmes de consolidation de la paix. L'UNICEF et mon Représentant spécial pour les enfants et les conflits armés ont maintes fois déclaré qu'il était indispensable d'associer les adolescents aux interventions humanitaires et aux activités de consolidation de la paix. Je réitère en conséquence l'appel lancé dans mon rapport sur les enfants et les conflits armés (A/55/163-S/2000/712), en vue d'encourager et de promouvoir la participation des enfants et des jeunes à tous les programmes et politiques tendant à protéger leurs droits et ceux des autres populations civiles avant, pendant et après les conflits armés, comme moyen d'améliorer ces programmes et politiques.

#### **d) Acteurs du secteur privé**

61. Étant donné que près de 96 % des entreprises privées produisent des biens et services civils, ce secteur se soucie de la consolidation de la paix et de la stabilité économique, et il est dans son intérêt de promouvoir la complémentarité des efforts humanitaires au lieu d'y faire obstacle. Toutefois les entreprises ne s'efforcent pas toujours de jouer un rôle constructif ou d'être socialement responsables, comme en témoigne le rôle négatif joué par certaines sociétés étrangères dans l'industrie du diamant en Angola et en Sierra Leone. Les conséquences résultant de la poursuite d'intérêts économiques dans des zones de conflit font l'objet d'un examen de plus en plus critique. Certaines sociétés ont été accusées de complicité dans des cas de violation des droits de l'homme et les redevances d'exploitation ont continué d'alimenter les guerres. Il est maintenant de notoriété publique que la vente de diamants et d'autres minéraux précieux permet aux belligérants de se procurer des armes légères, prolongeant et intensifiant de ce fait les combats et les souffrances des populations civiles affectées. Il est essentiel à ce sujet que nous, à l'Organisation des Nations Unies, continuions de promouvoir la pratique des investissements responsables dans les zones de crise en renforçant et en développant les partenariats établis avec le secteur privé.

## Recommandations

**12. J'encourage le Conseil de sécurité à continuer d'examiner les liens entre le commerce illicite des ressources naturelles et la conduite de la guerre, et exhorte les États Membres et les organisations régionales à prendre des mesures appropriées contre les sociétés, les individus et les entités impliqués dans les trafics de ressources naturelles et d'armes légères qui risquent d'aggraver les conflits.**

**13. Je demande instamment aux États Membres d'adopter des mesures d'ordre exécutif et législatif, et d'assurer leur application effective, afin d'empêcher les acteurs du secteur privé relevant de leur juridiction de se livrer avec des parties à un conflit armé à des transactions commerciales pouvant entraîner des violations systématiques du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme ou y contribuer.**

### 2. Organisations régionales

62. Au cours des dernières années, l'ONU a participé plus activement à l'instauration de partenariats, sur les questions liées à la protection des civils, avec diverses organisations régionales et intergouvernementales, en particulier le Conseil de l'Europe, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, l'Organisation de l'unité africaine, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, la Communauté de développement de l'Afrique australe, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, la Ligue des États arabes, l'Organisation de la Conférence islamique et la Commission interaméricaine des droits de l'homme. Il est fréquent que les organisations régionales ne puissent à elles seules répondre aux besoins des civils en temps de guerre. La liste des efforts déployés en coopération pour résoudre des crises, promouvoir le respect du droit international ou renforcer les institutions nationales s'allonge de ce fait; on mentionnera à ce sujet d'éminents exemples comme le Kosovo (République fédérale de Yougoslavie), la Sierra Leone, l'Éthiopie/Érythrée, le Myanmar et le territoire palestinien occupé.

63. Il demeure toutefois indispensable de renforcer la coordination avec ces organisations, notamment en parvenant à une analyse et une compréhension commu-

nes du contexte local et de ses besoins et sensibilités. À leur quatrième réunion de haut niveau, en février 2001, l'ONU et les organisations régionales ont adopté un cadre de coopération pour la consolidation de la paix (S/2001/138) et sont convenus de principes devant guider leur coopération dans ce domaine, ainsi que d'activités de coopération possibles, comme l'établissement d'unités de consolidation de la paix, l'envoi de missions communes d'évaluation sur le terrain, la mise au point de registres des pratiques optimales et des enseignements dégagés et l'organisation conjointe de conférences. Il a été décidé qu'une réunion de suivi au niveau fonctionnel serait convoquée avant la fin de 2001 pour examiner les modalités pratiques de l'application de cadre de coopération et poursuivre l'élaboration des 13 modalités de prévention des conflits recensées en 1998.

### Recommandation

**14. J'encourage le Conseil de sécurité à établir des relations de coopération plus régulières avec les accords et organismes régionaux en vue d'une prise de décisions en connaissance de cause, de l'intégration des ressources additionnelles et de l'utilisation de leurs avantages comparatifs respectifs. Dans le cadre de cette coopération, il faudrait mettre en place un mécanisme régional de suivi périodique, et prévoir des réunions d'information à l'intention du Conseil. Les prochaines consultations de haut niveau entre l'ONU et les organisations régionales devraient permettre de développer la coopération concernant le renforcement de la protection des civils dans les conflits armés.**

## V. Observations finales

64. Les instruments, politiques et juridiques, dont on dispose actuellement pour la protection des civils en période de conflit armé ont manifestement besoin d'être rénovés. Ils ont été mis au point à une époque où les États occupaient pratiquement toute la scène, et cela se sent. De même, la pratique de l'Organisation des Nations Unies se rapportait au départ presque exclusivement à l'interaction entre les États Membres.

65. La donne ayant changé, de nouveaux mécanismes et de nouvelles stratégies sont nécessaires. Les formes de conflit les plus répandues de nos jours – la violence

communautaire, le nettoyage ethnique, le terrorisme, les guerres privées financées par le commerce international du pétrole ou des diamants – sont internes et supposent une prolifération de groupes armés. Elles découlent toutes, à des degrés divers, de l'érosion du rôle central joué par l'État dans les affaires du monde. Si les civils ont été les principales victimes de ces changements, il serait faux de dire que le nouvel ordre est totalement hostile à leur protection. Des facteurs, dont on peut tirer parti, jouent en faveur de celle-ci : le fait que les médias et les nouvelles technologies de l'information permettent d'atteindre le monde entier; l'influence croissante des organisations de la société civile et des organisations non gouvernementales; l'interdépendance de l'économie mondiale et l'ampleur des échanges commerciaux internationaux.

66. La mesure dans laquelle nous pourrions instaurer la culture de protection dont il a été question au début du présent rapport dépendra en grande partie de la capacité de l'ONU, et de la communauté internationale tout entière, à relever les défis de la nouvelle donne mondiale. Avons-nous la volonté de renforcer le système de justice pénale – au niveau international et au sein des États? Serons-nous disposés à traiter avec des groupes armés, les conflits armés étant dans leur majorité des conflits internes? Serons-nous en mesure de tirer profit du potentiel qu'offrent les médias et l'Internet? Saurons-nous édifier de vrais partenariats avec les organisations de la société civile, les organisations non gouvernementales et régionales et le secteur privé? Ce ne sont pas là des questions abstraites, mais des questions qui se posent quotidiennement dans l'action entreprise pour réduire les souffrances des civils pris dans un conflit, et qui, s'il doit y être répondu par l'affirmative, exigeront des États Membres qu'ils prennent à tout le moins les mesures énumérées dans le présent rapport et dans mon rapport précédent.

67. À cette fin, je voudrais appeler l'attention du Conseil sur une question qui me tient particulièrement à cœur. Le présent rapport est le deuxième d'une série et 18 mois environ se sont écoulés depuis que j'ai présenté le premier. Or, j'ai le regret de constater qu'à ce jour, seules quelques-unes des 40 recommandations qu'il contenait ont été appliquées. J'ai néanmoins présenté ici une nouvelle série de 14 recommandations dont l'application me paraît essentielle si l'on veut améliorer véritablement la protection des civils touchés par les conflits armés. Rapports et recommandations ne sauraient remplacer l'action. C'est aux gouvernements

et aux groupes armés parties à un conflit qu'il incombe au premier chef de protéger les civils. S'ils ne s'acquittent pas de cette obligation, c'est au Conseil de sécurité qu'il appartient de prendre des mesures. Les progrès réalisés dans la protection des civils menacés par un conflit armé se mesurent en vies épargnées, en moyens d'existence sauvegardés et en terreurs dissipées, non pas en déclarations d'intention et en expressions de préoccupation. C'est pourquoi je demande instamment aux États Membres et au Conseil de sécurité d'étudier l'état de l'application des recommandations faites dans mon rapport précédent et dans celui-ci. D'autres rapports auront un sens lorsqu'il apparaîtra clairement que les recommandations faites sont véritablement suivies d'effets. Si nous axons ainsi désormais notre attention sur l'application des recommandations déjà approuvées, l'action que nous mènerons à l'avenir pour offrir aide et protection aux civils touchés par les conflits armés sera certainement plus efficace.

## **Annexe I**

### **Recommandations et directives de politique générale**

#### **A. Poursuites en cas de violation du droit pénal international**

**Pour combattre efficacement l'impunité, il faut que les acteurs internationaux et les gouvernements n'aient de cesse de faire en sorte que les conventions internationales soient ratifiées et appliquées, que des moyens financiers suffisants soient mis à la disposition des tribunaux internationaux et que la source ne se tarisse pas, que des poursuites au niveau national, menées dans le respect des normes internationales, soient encouragées lorsque les États ont véritablement la capacité et la volonté de les mener à bien, et que ceux qui se sont rendus coupables de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre ne puissent bénéficier d'une amnistie (voir par. 9 à 13).**

1. Je demande instamment au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale de pourvoir, dès le départ, en prévoyant des ressources sûres, suffisantes et durables, au financement de l'action internationale – que celle-ci s'exerce dans le cadre des tribunaux internationaux existants ou de nouveaux tribunaux ou qu'elle revête la forme de dispositions prises dans le contexte d'opérations de paix des Nations Unies ou d'initiatives arrêtées de concert avec des États Membres – visant à traduire en justice les auteurs de violations graves du droit international humanitaire et des droits de l'homme.

2. Je recommande au Conseil de sécurité, lorsqu'il élabore les mandats pour le maintien de la paix, en particulier s'il a été saisi en raison de violations massives et systématiques du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme, de considérer la prise d'arrangements en vue de faire pièce à l'impunité et, s'il y a lieu, de permettre la manifestation de la vérité et la réconciliation.

3. J'encourage les États Membres à adopter une législation et des mécanismes nationaux qui garantissent que ceux qui se sont rendus coupables de violations systématiques et massives du droit pénal international seront poursuivis et jugés, ou s'ils disposent déjà d'une telle législation et de tels mécanismes à les renforcer. À cette fin, je souscris aux efforts visant à aider les États Membres à mettre en place des institutions judiciaires crédibles et efficaces qui aient les moyens de mener à bien des procédures équitables.

#### **B. Règles pour les négociations visant à obtenir l'accès aux populations vulnérables**

**Pour obtenir un accès effectif aux populations dans le besoin, il faut des négociateurs avisés et des règles claires, y compris des critères pour l'engagement et le désengagement (voir par. 14 à 27).**

4. Le Conseil de sécurité ayant reconnu dans sa résolution 1265 (1999) qu'il était indispensable que le personnel humanitaire ait accès, en toute sécurité et sans entrave, aux populations civiles dans le besoin, je l'exhorte à nouer activement avec les parties à chaque conflit un dialogue visant à maintenir au profit des organisations

humanitaires un accès à ces populations dans de bonnes conditions de sécurité et à se montrer disposé à agir lorsqu'un tel accès est refusé.

5. J'encourage le Conseil de sécurité à dépêcher plus fréquemment des missions d'établissement des faits dans les zones de conflit afin d'inventorier avec précision les besoins concernant l'aide humanitaire, en particulier celui d'un accès effectif et sûr aux populations vulnérables.

### C. Participation des groupes armés

**Vu la prédominance des guerres civiles dans les conflits auxquels on assiste de nos jours, un dialogue structuré avec les groupes armés est indispensable pour atteindre et protéger les populations vulnérables en temps de guerre (voir par. 30 à 32 et 48 à 50).**

9. Le Conseil de sécurité devrait souligner dans ses résolutions qu'en vertu du droit international humanitaire, les groupes armés sont directement responsables de leurs actes. Étant donné la nature des conflits armés contemporains, il importe pour protéger les civils d'engager avec les groupes armés un dialogue visant à faciliter la distribution de l'aide humanitaire et la protection.

10. Beaucoup de groupes armés n'ont ni formé une doctrine militaire ni intégré les principes reconnus du droit international humanitaire dans leur façon d'opérer. J'engage donc instamment les États Membres et les bailleurs de fonds à appuyer les efforts tendant à diffuser auprès des groupes armés des informations sur le droit international humanitaire et celui des droits de l'homme, ainsi que les initiatives tendant à leur faire mieux comprendre les conséquences pratiques des règles qui en découlent.

### D. Séparation des civils des éléments armés

**La séparation sans tarder des éléments armés de la population civile préserve le caractère civil et humanitaire des camps et zones de regroupement de personnes déplacées et contribue à réduire les menaces potentielles contre la paix et la sécurité internationales (voir par. 28 à 37).**

7. J'encourage également le Conseil de sécurité à appuyer l'élaboration de critères et de modalités clairement énoncés pour identifier et séparer les éléments armés en cas de déplacements massifs de population.

### E. Approche régionale des situations de conflit

**Les situations de conflit nécessitent souvent, pour être convenablement résolues, que les décideurs politiques, au lieu de faire porter tous leurs efforts sur un même pays, adoptent une approche régionale. Ces situations peuvent déstabiliser des régions ou des sous-régions entières et mettre ainsi en danger la paix et la sécurité internationales (voir par. 28, 29, 37, 62 et 63).**

6. J'encourage le Conseil de sécurité à approfondir et développer le concept d'approche régionale à l'égard des crises régionales et sous-régionales, en particulier lors de la formulation des mandats.

14. J'encourage le Conseil de sécurité à établir des relations de coopération plus régulières avec les accords et organismes régionaux en vue d'une prise de décisions en connaissance de cause, de l'intégration des ressources additionnelles et de l'utilisation de leurs avantages comparatifs respectifs. Dans le cadre de cette coopération, il faudrait mettre en place un mécanisme régional de suivi périodique, et prévoir des réunions d'information à l'intention du Conseil. Les prochaines consultations de haut niveau entre l'ONU et les organisations régionales devraient permettre de développer la coopération concernant le renforcement de la protection des civils dans les conflits armés.

## **F. Permettre la prise des décisions en meilleure connaissance de cause**

**Afin que le Conseil de sécurité et ses membres puissent prendre des décisions en meilleure connaissance de cause, il faut tirer parti des avantages comparatifs des autres acteurs concernés au sein du système des Nations Unies et de l'extérieur (voir par. 51 à 63).**

11. Je recommande que le Conseil de sécurité instaure des échanges réguliers avec l'Assemblée générale et d'autres organes des Nations Unies sur les questions touchant à la protection des civils dans les conflits armés. Je suggère que le Président de l'Assemblée générale mette à profit son entretien mensuel avec le Président du Conseil de sécurité pour signaler au Conseil des situations qui pourraient justifier son intervention.

## **G. Les médias et l'information dans les situations de conflit**

**Le renforcement et la coordination des médias et des mécanismes d'information dans les zones de conflit peuvent jouer un rôle capital en ce qu'ils facilitent des décisions prises en connaissance de cause et l'orientation de l'action humanitaire de sorte qu'elle ait le maximum d'impact, et donnent à la société civile plus de poids dès lors que celle-ci a accès à des sources d'information libres et indépendantes (voir par. 38 à 45).**

8. Je recommande au Conseil de sécurité de prévoir d'intégrer systématiquement dans les mandats des missions des mécanismes de contrôle des médias de façon à assurer un suivi, un exposé et une documentation efficaces de l'incidence et de l'origine des « médias de la haine ». Feraient partie de ces mécanismes les parties prenantes en matière d'information tant à l'ONU que dans d'autres organisations internationales compétentes, des organisations non gouvernementales spécialisées et des représentants des médias indépendants locaux.

## **H. Faire participer le secteur privé**

**L'Organisation des Nations Unies et les autres organisations internationales doivent faire participer le secteur privé à un dialogue constructif en établissant des partenariats novateurs qui garantissent que les sociétés n'opèrent pas en dehors du cadre normatif international auquel est de plus en plus soumis le commerce mondial (voir par. 61).**

12. J'encourage le Conseil de sécurité à continuer d'examiner les liens entre le commerce illicite des ressources naturelles et la conduite de la guerre, et exhorte les États Membres et les organisations régionales à prendre des mesures appropriées contre les sociétés, les individus et les entités impliqués dans les trafics de ressources naturelles et d'armes légères qui risquent d'aggraver les conflits.

13. Je demande instamment aux États Membres d'adopter des mesures d'ordre exécutif et législatif, et d'assurer leur application effective, afin d'empêcher les acteurs du secteur privé relevant de leur juridiction de se livrer avec des parties à un conflit armé à des transactions commerciales pouvant entraîner des violations systématiques du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme ou y contribuer.

## Annexe II

### Mise en oeuvre des recommandations formulées dans le rapport du Secrétaire général, en date du 8 septembre 1999

Dans mon rapport du 8 septembre 1999 sur la protection des civils en période de conflit armé (S/1999/957), je faisais au Conseil de sécurité 40 recommandations concrètes portant sur une large gamme d'initiatives. Dans la partie de ce rapport intitulée « Observations », j'appelais l'attention sur neuf recommandations que je jugeais particulièrement importantes. Le tableau ci-après résume quelques-unes des initiatives et des mesures prises depuis la parution du rapport en vue d'appliquer ces neuf recommandations.

---

#### Recommandations

#### Mesures prises depuis septembre 1999

---

1. Je recommande que le Conseil de sécurité prenne des mesures afin de renforcer la capacité de l'Organisation en matière de planification et de déploiement rapide. Il faudrait notamment renforcer la participation au système de forces en attente des Nations Unies, notamment en augmentant les effectifs de la police civile et de l'administration civile spécialisée, et ceux du personnel humanitaire. Il faudrait également constituer des unités militaires et de police pouvant être déployées rapidement et mettre en place une capacité permettant de déployer rapidement un état-major de mission. (Recommandation 28)

**Le rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies** (A/55/305-S/2000/809) a été communiqué le 17 août 2000 au Secrétaire général, qui l'a présenté au Conseil de sécurité le 21 août 2000. Dans ce rapport, le Groupe d'étude fait des recommandations concernant la capacité de l'Organisation à déployer rapidement des opérations de paix (voir par. 86 à 91 et 102 à 169). Il conclut notamment que les opérations de maintien de la paix classiques de l'ONU devraient pouvoir être déployées dans un délai de 30 jours et que les opérations de maintien de la paix plus complexes intervenant dans des guerres civiles devraient pouvoir être déployées dans un délai de 90 jours. Le Groupe d'étude invite les États Membres à s'associer pour constituer des forces multinationales homogènes de la taille d'une brigade et prêtes à être effectivement déployées dans ces délais. Le Secrétariat de l'ONU devrait établir une liste de personnels sous astreinte comportant les noms d'une centaine d'officiers militaires et d'une centaine d'officiers de police et d'experts apparentés appartenant à des forces armées et à des services de police nationaux et qui pourraient être mobilisés avec un préavis de sept jours. Les conditions d'emploi des spécialistes

civils devraient être révisées pour permettre à l'ONU d'attirer des candidats plus qualifiés et d'offrir à ceux qui se seraient distingués des perspectives de carrière plus attrayantes.

À l'occasion du **Sommet du Millénaire des Nations Unies** convoqué en septembre 2000, le Conseil de sécurité s'est réuni au niveau des chefs d'État et de gouvernement en vue d'examiner les moyens d'assurer au Conseil de sécurité un rôle effectif dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, en particulier en Afrique. Dans sa résolution 1318 (2000), le Conseil a souligné l'importance de renforcer la capacité de l'ONU en matière de déploiement rapide des opérations de maintien de la paix et prié instamment les États Membres de fournir des ressources en quantité suffisante et en temps voulu. Le Conseil de sécurité a accueilli avec satisfaction le rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies dans sa résolution 1327 (2000), dans laquelle il a reconnu l'importance de déployer rapidement les contingents militaires, les éléments de police civile et les autres personnels sur le théâtre des missions et engagé le Secrétaire général à consulter les pays qui fournissent des contingents sur le meilleur moyen d'atteindre cet important objectif.

L'**Assemblée générale** a fait siennes, à sa cinquante-cinquième session, quelques-unes des recommandations formulées dans le rapport et ouvert des crédits supplémentaires de 363 000 dollars au titre des affaires politiques et 37 200 dollars au titre de la gestion et des services centraux d'appui. Elle a également autorisé des dépenses de 9 190 200 dollars en chiffres bruts pour les opérations de maintien de la paix pour la période allant du 1er juillet 2000 au 30 juin 2001.

**Le Système de forces et moyens en attente des Nations Unies** : le Groupe d'étude a également appelé l'attention sur l'importance de pouvoir compter sur une juste appréciation des forces armées des États Membres et de leur capacité en matière de maintien de la paix. À ce jour, 88 pays ont fait savoir officiellement qu'ils étaient disposés à participer au Système. Une brigade d'intervention rapide des forces en attente a été créée en réponse à l'appel lancé par le Secrétaire général en faveur d'une force susceptible d'être déployée rapidement. Elle est actuellement composée d'unités fournies par l'Argentine, le Canada, le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne et la Suède qui ont suivi un entraînement uniformisé en vue de leur déploiement dans des opérations relevant du Chapitre VI de la Charte des Nations Unies.

2. Je recommande que le Conseil de sécurité mette en place un mécanisme permanent d'évaluation technique des régimes de sanctions de l'ONU et des organisations régionales qui pourrait utiliser les informations fournies par les membres du Conseil, les institutions financières compétentes, le Secrétariat et les organisations et autres acteurs humanitaires, afin de déterminer l'impact probable des sanctions sur les civils. (Recommandation 23)

Il n'a pas encore été créé de mécanisme permanent d'évaluation technique des régimes de sanctions tant des Nations Unies que régionaux. Le Conseil de sécurité a cependant fait un premier pas dans ce sens dans sa résolution 1333 (2000) par laquelle il impose des sanctions à l'encontre des Taliban. Pour la première fois, le Conseil a décidé d'inclure dans une résolution une clause par laquelle le Secrétaire général est prié d'examiner les répercussions humanitaires des mesures imposées et de faire rapport au Conseil dans les 90 jours suivant l'adoption de la résolution 1333 (2000). Le Secrétaire général est également prié, en consultation avec le Comité des sanctions, de rendre compte régulièrement par la suite de toute répercussion humanitaire et de présenter un rapport d'ensemble au moins 30 jours avant l'expiration des mesures imposées.

3. Je recommande que le Conseil de sécurité impose des embargos sur les

Les deux exemples les plus récents d'embargo sur les armes imposé par le

armes dans les situations où les civils et les personnes protégées sont visés par les parties au conflit, ou lorsque l'on sait que les parties commettent des violations systématiques et généralisées du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme, notamment en recrutant des enfants soldats; et qu'il demande instamment aux États Membres de faire respecter ces embargos dans les territoires relevant de leur juridiction. (Recommandation 26)

Conseil de sécurité sont fournis par la résolution 1333 (2000) concernant l'Afghanistan et la résolution 1298 (2000) concernant l'Éthiopie-Érythrée. Dans cette dernière résolution, le Conseil a noté avec préoccupation que les combats avaient de graves conséquences d'ordre humanitaire pour la population civile des deux pays et exigé que soient organisés dès que possible de nouveaux entretiens de fond en vue de la paix, sous les auspices de l'OUA. Il a décidé que tous les États Membres empêcheraient la vente ou la fourniture à l'Érythrée et à l'Éthiopie d'armes, de munitions, de véhicules, d'équipement et de pièces détachées militaires, ainsi que la fourniture à ces deux pays de toute assistance technique ou formation se rapportant à la fabrication ou à l'emploi d'armes. Dans le cas de l'Afghanistan, les États se sont vu demander d'empêcher la fourniture, la vente et le transfert directs d'armes vers le territoire tenu par les Taliban.

4. Je recommande que le Conseil de sécurité envisage de déployer dans certains cas une opération préventive de maintien de la paix ou une autre forme de présence. (Recommandation 12)

Depuis le déploiement de la Force de déploiement préventif des Nations Unies dans l'ex-République yougoslave de Macédoine et de la Mission des Nations Unies en République centrafricaine, aucune opération de maintien de la paix n'a été créée dans le strict cadre de la prévention des conflits.

5. Je recommande que le Conseil de sécurité recoure plus largement aux sanctions ciblées, afin de dissuader et réfréner ceux qui commettent des violations flagrantes du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme, ainsi que les parties à des conflits qui ne cessent de braver ses résolutions, défiant ainsi son autorité. (Recommandation 22)

Malgré les recommandations issues du **processus d'Interlaken**, il n'a pas encore été créé de régime de sanctions ciblant des groupes particuliers d'individus. Le processus d'Interlaken sur le ciblage des sanctions financières, qui a terminé ses travaux en 1999, avait pour objectif d'améliorer l'efficacité des régimes de sanctions financières et de limiter l'impact humanitaire des sanctions économiques générales. Les experts consultés ont conclu qu'il semblait possible d'un point de vue technique de mettre au point des

sanctions financières ciblées, bien que de graves difficultés subsistent quand il s'agit de suivre la trace de transactions financières et de localiser des actifs financiers. On a fait observer, en outre, qu'il était indispensable de prévoir un cadre formel pour la coopération entre les États Membres si l'on voulait assurer le respect des sanctions, et qu'il conviendrait également que les résolutions de l'ONU prévoyant des sanctions soient plus uniformes et accompagnées de directives techniques appropriées.

Sur le modèle du processus d'Interlaken, mais en se concentrant sur les embargos frappant les armes et sur les mesures affectant les voyages et le transport aérien, le **processus de Bonn-Berlin** cherche les moyens de faire en sorte que les sanctions des Nations Unies soient mieux ciblées. Il y a été suggéré qu'il conviendrait de créer de solides mécanismes de surveillance des embargos sur les armes et d'envisager d'adopter des mesures complémentaires en cas de violation prouvée.

6. Je recommande que le Conseil de sécurité déploie des observateurs militaires internationaux pour surveiller la situation dans les camps de personnes déplacées et de réfugiés lorsqu'on y soupçonne la présence d'armes, de combattants et d'éléments armés; et, si une telle présence est confirmée et que les forces nationales ne puissent ou ne veulent pas intervenir, je recommande que le Conseil déploie des forces armées régionales ou internationales disposées à prendre effectivement des mesures en vue du désarmement forcé des combattants ou éléments armés. (Recommandation 35)

On n'a pas encore déployé d'observateurs militaires internationaux ayant pour mission spécifique de surveiller la situation dans des camps de personnes déplacées et de réfugiés. Il est arrivé, cependant, que des observateurs militaires exécutent ce genre de tâche dans le cadre de leurs activités générales. Confronté de plus en plus souvent à des situations dangereuses dans les camps et campements de réfugiés et de personnes déplacées, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a effectué un certain nombre de tentatives en vue de renforcer la sécurité de ces camps et de garantir leur caractère civil. Dans les camps de réfugiés rwandais installés dans l'est du Zaïre (devenu depuis la République démocratique du Congo), le HCR a ainsi rémunéré et

équipé un contingent spécial zairois prélevé sur la Garde présidentielle pour veiller à la sécurité. Il a aussi apporté une aide à des agents de police tanzaniens chargés d'améliorer la sécurité des réfugiés et de garantir le caractère civil et humanitaire de camps de réfugiés burundais en République-Unie de Tanzanie. Dans les camps de réfugiés albanais du Kosovo mis en place dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, le HCR a affecté un conseiller de police international.

7. Je recommande que le Conseil de sécurité souligne dans ses résolutions, à l'ouverture d'un conflit, qu'il est capital que les populations civiles aient pleinement accès à l'assistance humanitaire et que les parties concernées, y compris les acteurs autres que l'État, coopèrent pleinement avec le coordonnateur humanitaire des Nations Unies pour assurer cet accès et garantissent la sécurité des organismes humanitaires, conformément aux principes de solidarité humanitaire de neutralité et d'impartialité; je recommande aussi que le Conseil fasse savoir avec force que tout manquement à cet égard se soldera par l'imposition de sanctions ciblées. (Recommandation 18)

Dans de nombreuses résolutions récentes, notamment sur les situations en République démocratique du Congo, en Éthiopie-Érythrée, en Sierra Leone et au Timor oriental, le Conseil de sécurité a souligné l'importance qu'il attache à ce que l'accès des populations civiles à l'aide humanitaire ne rencontre aucun obstacle. Dans sa résolution 1289 (2000) portant création de la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, le Conseil de sécurité a autorisé la Mission à « prendre les mesures nécessaires pour assurer la protection des civils immédiatement menacés de violence physique »; il a confirmé cette autorisation dans sa résolution 1313 (2000). Des dispositions similaires sur la nécessité d'assurer le plein accès à l'aide humanitaire figurent dans les résolutions suivantes : résolution 1272 (1999) portant création de l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental; résolution 1291 (2000) sur la situation concernant la République démocratique du Congo; et résolutions 1312 (2000) et 1320 (2000) sur la situation entre l'Érythrée et l'Éthiopie.

8. Je recommande que le Conseil de sécurité, dans les situations de conflit ouvert, veille à ce que, chaque fois que nécessaire, les mesures voulues soient adoptées pour contrôler les médias qui incitent à la haine ou pour fermer leurs

Aucune opération de maintien ou d'imposition de la paix n'a encore été autorisée à fermer les installations de médias qui incitent à la haine.

installations. (Recommandation 16)

9. Je recommande que le Conseil de sécurité, face à des violations massives et persistantes, envisage une action coercitive appropriée. Avant d'agir dans de tels cas, dans le cadre d'un arrangement de l'ONU, d'un arrangement régional ou d'un arrangement multinational, et afin de s'assurer un appui politique plus solide, de favoriser la confiance dans la légitimité de son action et d'éviter qu'on ne puisse l'accuser d'être sélectif ou de manifester un parti pris en faveur ou à l'encontre de telle ou telle région, le Conseil devrait prendre en compte les facteurs ci-après :

- a) La nature et l'étendue des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, et notamment le nombre de personnes touchées;
  - b) Le fait que les autorités locales ne sont pas en mesure de maintenir l'ordre ou l'existence d'un schéma trahissant leur complicité;
  - c) Le fait que toutes les solutions pacifiques ou consensuelles ont été recherchées en vain;
  - d) Sa capacité à surveiller les actions qui seraient entreprises;
  - e) Le recours limité et non disproportionné à la force, compte tenu des répercussions possibles sur les populations civiles et l'environnement.
- (Recommandation 40)

Les rapports entre, d'une part, la notion d'intervention militaire en vue de mettre fin à des violations massives et systématiques du droit international humanitaire et du droit de l'homme ou de les prévenir et, d'autre part, la souveraineté des États font actuellement l'objet d'un débat à l'échelle mondiale parmi les États Membres. Une Commission internationale sur l'intervention et la souveraineté des États a été créée en septembre 2000 dans le cadre de ce débat et cherche à concilier les notions d'intervention et de souveraineté des États. Cette commission est un organisme international indépendant dont la création répond au souci de jeter un pont entre ces deux notions. Elle vise à une meilleure et plus large compréhension de la question et à favoriser un consensus politique mondial sur la façon dont on pourrait débloquer la situation parmi les Membres des Nations Unies. La Commission a l'intention d'achever son rapport d'ici à l'automne 2001.