

39. Protection des civils en période de conflit armé

Délibérations du 14 juin 2004 (4990^e séance)

À sa 4990^e séance, le 14 juin 2004, le Conseil a inscrit à son ordre du jour un rapport du Secrétaire général sur la protection des civils en période de conflit armé¹. Le Conseil a entendu un exposé du Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence. Après l'exposé, des déclarations ont été faites par tous les membres du Conseil et 20 autres intervenants².

Dans son rapport, le Secrétaire général a rappelé qu'en décembre 2003, le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires avait présenté au Conseil de sécurité les éléments d'un plan d'action en 10 points pour la protection des civils dans les conflits armés. Ce plan d'action englobait bon nombre des questions clefs figurant dans le cadre plus large de protection prévu par l'aide-mémoire sur la protection des civils, dont le Conseil avait adopté une version actualisée le 15 décembre 2003⁴. Le rapport contenait une analyse des questions exposées dans le plan d'action en 10 points et indiquait des moyens précis de renforcer l'efficacité des activités. Entre autres points, le Secrétaire général a fait remarquer que conformément à la résolution 1296 (2000) du Conseil en date du 19 avril 2000, les mandats des opérations de maintien de la paix avaient été élargis de manière à ce que les forces puissent protéger physiquement les civils en cas de menace imminente de violence, ce que prévoyaient les mandats de la Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL)⁵; de la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC)⁶; de la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL)⁷; de la Mission des Nations Unies en

Côte d'Ivoire (ONUCI)⁸; et de l'Opération des Nations Unies au Burundi (ONUB). L'inclusion de programmes de désarmement, de démobilisation, de réintégration et de réinsertion des combattants dans les mandats de la MINUSIL, de la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan⁹, de la MONUC, de la MINUL, de l'ONUCI et de l'ONUB ainsi que de mesures visant à protéger les réfugiés et les rapatriés dans des décisions relatives à l'ONUCI et à l'ONUB était elle aussi décisive pour répondre aux besoins en matière de protection. De plus, en se servant de ses résolutions pour faire valoir que les violations des droits de l'homme et le refus de permettre aux organismes humanitaires d'accéder aux civils étaient inacceptables, le Conseil avait envoyé un message encore plus fort dont les acteurs humanitaires et autres acteurs sur le terrain pouvaient faire usage. Le Secrétaire général a observé que le Conseil devrait continuer de souligner systématiquement ces questions. Il a insisté sur le fait que les efforts déployés pour prévenir les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le génocide et pour mettre un terme au règne de l'impunité dans les situations de conflit armé avaient été renforcés par la création de la Cour pénale internationale et la jurisprudence des Tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda, ainsi que par la création du Tribunal spécial pour la Sierra Leone.

Le Secrétaire général a rappelé dans son rapport que le Conseil avait pris un certain nombre d'engagements importants en faveur de la protection des civils dans les conflits armés dans ses résolutions 1265 (1999) et 1296 (2000). Les questions déjà retenues par le Conseil qui constituaient la base du plan d'action en 10 points étaient les suivantes : a) permettre au personnel humanitaire d'avoir davantage accès aux civils ayant besoin d'assistance; b) améliorer la sécurité et la sûreté du personnel humanitaire; c) améliorer les mesures visant à répondre aux besoins des réfugiés et personnes déplacées en matière de sécurité; d) veiller à répondre pleinement, sur le plan de la protection et de l'assistance, aux besoins particuliers des enfants dans les conflits armés;

¹ S/2004/431.

² Les représentants de l'Afrique du Sud, de l'Argentine, du Canada (au nom également de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande), de la Colombie, de la Côte d'Ivoire, de l'Équateur, de l'Égypte, de Fidji, de l'Irlande (au nom de l'Union européenne), du Japon, du Liechtenstein, de la Malaisie, du Mexique, du Myanmar, du Népal, de la Norvège, de l'Ouganda, de la République arabe syrienne, de la Suisse et de l'Ukraine.

³ S/PRST/2003/27, annexe.

⁴ Résolution 1270 (1999).

⁵ Résolution 1417 (2002).

⁶ Résolution 1509 (2003).

⁷ Résolution 1528 (2004).

⁸ Résolution 1545 (2004).

⁹ Résolution 1401 (2002).

e) veiller à répondre pleinement, sur le plan de la protection et de l'assistance, aux besoins particuliers des femmes dans les conflits armés; f) remédier aux lacunes de l'approche des activités de désarmement, de démobilisation, de réintégration et de réinsertion; g) remédier aux effets que les armes légères avaient sur les civils; h) combattre l'impunité; i) élaborer d'autres mesures pour promouvoir la responsabilité des groupes armés et des acteurs non étatiques; et j) veiller à ce que les ressources nécessaires soient fournies pour répondre aux besoins des populations vulnérables dans les « situations d'urgence oubliées ». Dans ses observations finales, le Secrétaire général a constaté qu'au cours des cinq années qui s'étaient écoulées depuis la mise en place du mécanisme visant à renforcer la protection des civils dans les conflits armés, l'ordre public international avait été soumis à une tension sans précédent. Il a pressé la communauté internationale de réaffirmer son attachement aux principes du droit international fondés sur la justice, le règlement pacifique des différends et le respect de la dignité humaine.

Présentant le rapport du Secrétaire général, le Secrétaire général adjoint a affirmé que le dixième anniversaire de « l'échec collectif qui avait fait que nous n'avions pas su protéger 800 000 hommes, femmes et enfants sans défense » de la mort brutale au Rwanda rappelait de façon sinistre la nécessité de réfléchir aux moyens de mieux protéger les populations civiles vulnérables au plus fort des crises et immédiatement après les crises. Il a insisté sur le fait que l'engagement renouvelé du Conseil d'agir de manière résolue pour protéger les civils dans les conflits armés était plus que jamais nécessaire. Il a expliqué que depuis que le Conseil avait adopté sa première résolution sur la protection des civils dans les conflits armés, les mandats de la paix avaient été élargis et étaient désormais davantage axés sur la fonction de protection. Il a ajouté que ces mandats prévoyaient aussi un déploiement plus rapide des forces de maintien de la paix afin d'éviter une crise immédiate dans le domaine de la protection et de rétablir l'ordre. En conclusion, le Secrétaire général adjoint a rappelé la recommandation faite par le Secrétaire général dans son rapport, tendant à ce que le Conseil envisage d'adopter une nouvelle résolution sur la protection des civils dans les conflits armés. À cette fin, le Secrétaire général avait formulé une série de recommandations et avait entre autres préconisé des mesures qui permettraient à la communauté

humanitaire d'aider le Conseil dans sa réaction, dont l'information plus systématique sur des questions fondamentales relatives à la protection et l'alerte plus rapide en cas de situation préoccupante¹⁰.

Lors des débats qui ont suivi, les intervenants ont salué les progrès accomplis dans le domaine de la protection des civils dans les conflits armés, en particulier le déploiement plus rapide des forces de maintien de la paix et la responsabilité plus grande confiée aux organisations régionales s'agissant de protéger les civils, mais ont mis en garde contre la persistance de l'impunité et la multiplication des attaques contre le personnel humanitaire, ainsi que contre les actes de terrorisme et la violence sexuelle ciblant des civils, autant de phénomènes auxquels il fallait remédier. De plus, de nombreux intervenants ont insisté sur le fait que toutes les parties, dont le personnel humanitaire et les soldats de la paix des Nations Unies, devaient respecter la dignité humaine et adhérer aux principes du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Des intervenants ont également souligné le rôle important que des organisations régionales pouvaient jouer dans les efforts déployés pour renforcer la protection des civils. Des intervenants ont aussi estimé que la protection des civils était l'une des priorités premières du programme du Conseil et qu'elle était un aspect fondamental des principes de la Charte des Nations Unies, en raison de son lien avec le maintien de la paix et de la sécurité internationales. La plupart des intervenants ont insisté sur un défi majeur de la protection des civils, à savoir la nécessité, pour les acteurs non étatiques, de respecter le droit international humanitaire.

Le représentant des États-Unis a encouragé le Secrétaire général, le Secrétaire général adjoint et d'autres acteurs clefs à présenter des recommandations spécifiques par pays au Conseil pour examen¹¹. Les représentants de l'Espagne, du Royaume-Uni, du Brésil et des Fidji ont souligné la nécessité d'intégrer de manière intersectorielle la protection des civils dans les conflits armés dans toutes les activités des Nations Unies pour que cette question ne soit pas considérée comme isolée¹².

¹⁰ S/PV.4990, pp. 2-6.

¹¹ Ibid., pp. 9-10.

¹² Ibid., pp. 12-14 (Espagne); pp. 20-22 (Royaume-Uni); pp. 22-24 (Brésil); S/PV.4990 (Resumption 1), pp. 2-3

Des intervenants ont insisté sur l'importance du rôle que la Cour pénale internationale pourrait jouer dans la lutte de la communauté internationale contre l'impunité, et le représentant du Royaume-Uni a estimé que le Conseil pourrait envisager de renvoyer certaines affaires au Procureur de la Cour pour enquête¹³. Le représentant de l'Irlande, s'exprimant au nom de l'Union européenne, a estimé, comme l'avait fait observer le Secrétaire général, que l'impunité pouvait être un moyen très sûr de retomber dans les conflits et a affirmé que si l'amnistie pouvait être envisagée dans les cas de crimes de moindre importance, elle ne devait jamais s'appliquer à des violations graves du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme¹⁴.

Le représentant de la Roumanie a affirmé que la responsabilité de protéger les civils incombe aux États, mais qu'il appartenait au Conseil de sécurité d'intervenir quand des gouvernements n'étaient pas disposés à assumer la responsabilité de protéger les civils ou en étaient incapables¹⁵.

Le représentant de la Norvège a insisté sur la nécessité de parvenir à une division claire du travail entre les acteurs humanitaires, d'une part, et les acteurs politiques et militaires, d'autre part, dans le débat en cours sur les missions intégrées des Nations Unies. Il a précisé qu'il fallait tout mettre en œuvre pour améliorer la cohérence, mais se garder de compromettre l'intégrité humanitaire. Il a engagé le système des Nations Unies et les États Membres à tenir compte, lors de la planification et de la mise en œuvre d'opérations internationales, des directives générales élaborées par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires au sujet des relations entre civils et militaires dans les situations d'urgence¹⁶.

Le représentant de la Roumanie a souligné qu'avec l'apparition d'acteurs non étatiques, l'Organisation des Nations Unies devait choisir entre ouvrir de nouvelles voies de dialogue pour engager des groupes armés dans les négociations sur les questions humanitaires, ce qui légitimait des groupes aux intentions quelquefois dangereuses, ou garder ces groupes à distance, et renoncer ainsi à la possibilité

d'exercer une pression positive¹⁷. Le représentant de l'Allemagne a fait remarquer qu'engager un dialogue constructif avec des groupes armés non étatiques n'avait jamais été aussi nécessaire, mais a prévenu que l'ouverture d'un tel dialogue constructif exigeait de la souplesse et du réalisme et qu'il ne fallait pas y sacrifier la lutte contre l'impunité¹⁸.

Le représentant de la Colombie a mis en garde contre le fait d'entamer des négociations avec des organisations de terroristes, de trafiquants de drogues et de criminels en vue d'obtenir un accès à une population spécifique, car cela revenait non seulement à légitimer ces organisations, mais également à renforcer leurs opérations. Il a déclaré que la tenue de négociations politiques entre des organisations humanitaires et des groupes armés illégaux violait les principes fondamentaux de neutralité, d'impartialité et de transparence du travail humanitaire¹⁹.

Le représentant de la Chine a admis qu'en raison de la poursuite des conflits armés dans un certain nombre de régions, notamment en Afrique, au Moyen-Orient et en Iraq, il y avait énormément à faire pour protéger les civils dans les conflits armés. Il a estimé que pour atténuer autant que possible les difficultés humanitaires de ces civils, la communauté internationale devait adopter une stratégie globale qui traitait tant les causes profondes que les symptômes de conflit²⁰.

Décision du 14 décembre 2004 (5100^e séance) : déclaration du Président

À sa 5100^e séance, le 14 décembre 2005, le Conseil a entendu un exposé du Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence. Tous les membres du Conseil et 16 autres représentants ont fait une déclaration²¹.

Dans son exposé, le Secrétaire général adjoint a informé le Conseil de sécurité des faits nouveaux survenus au cours des six mois écoulés au sujet de la

(Fiji); et pp. 15-18 (Canada).

¹³ S/PV.4990, pp. 20-22.

¹⁴ Ibid., pp. 32-34.

¹⁵ Ibid., pp. 6-8.

¹⁶ Ibid., pp. 34-35.

¹⁷ Ibid., pp. 6-8.

¹⁸ Ibid., pp. 26-29.

¹⁹ S/PV.4990 (Resumption 1), pp. 12-15.

²⁰ S/PV.4990, pp. 22-23.

²¹ Les représentants de l'Argentine, du Bangladesh, du Canada, de la Colombie, du Costa Rica, de la Côte d'Ivoire, de l'Égypte, du Japon, du Kenya, du Honduras, du Liechtenstein, de la Nouvelle-Zélande (également au nom de l'Australie), des Pays-Bas (au nom de l'Union européenne et des États associés), du Pérou, du Nigeria et de la Suisse.

mise en œuvre du plan d'action en 10 points qu'il avait présenté au Conseil l'année précédente²². Il a cité sept défis clefs : l'accès humanitaire aux civils dans le besoin; la sécurité du personnel humanitaire; la protection des femmes et des enfants contre, entre autres, la violence sexuelle et le recrutement forcé d'enfants soldats; la protection des réfugiés et des personnes déplacées dans leur propre pays; le respect du droit international humanitaire, des droits de l'homme et du droit des réfugiés; le désarmement, la démobilisation, le rapatriement et la réintégration des anciens combattants; et les situations d'urgence oubliées.

Exposant ensuite sept domaines d'action dont il a estimé qu'ils renforceraient la capacité de l'Organisation des Nations Unies et sa réaction aux défis qu'il venait de présenter, le Secrétaire général adjoint a insisté en premier lieu sur la nécessité d'améliorer la capacité globale de la communauté humanitaire s'agissant de fournir une assistance humanitaire et une protection efficaces en temps voulu. En second lieu, il a rappelé que le Secrétaire général avait demandé, dans son dernier rapport sur la protection des civils dans les conflits armés²³, la mise en place d'un mécanisme pour fournir au Conseil des informations plus probantes sur la protection afin de lui permettre de conduire des débats en meilleure connaissance de cause. Il a fait savoir que des travaux avaient été entrepris avec des organismes des Nations Unies pour mettre au point une méthodologie systématique qui permettrait une meilleure analyse comparative et un meilleur suivi des tendances en matière de protection. En troisième lieu, le Secrétaire général adjoint a insisté sur la nécessité d'apporter une réponse plus cohérente aux crises et de mettre en lumière les situations d'urgence négligées. En quatrième lieu, il a estimé essentiel de mettre davantage l'accent sur le rôle des acteurs nationaux et, notamment, d'élaborer des démarches et des outils permettant de renforcer leur capacité de fournir une protection. En cinquième lieu, il a affirmé qu'il était essentiel d'évaluer et d'atténuer toute conséquence humanitaire susceptible de résulter de sanction. Il a expliqué que son bureau avait, en collaboration avec le Comité permanent interorganisations, mis au point une méthodologie pour évaluer les incidences humaines des sanctions. Il a vivement encouragé les membres du

Conseil à utiliser cette méthodologie durant leurs délibérations pour améliorer l'utilisation des sanctions en tant qu'outils. En sixième lieu, il a souligné l'importance des organisations régionales pour fournir une protection dans les conflits armés. Enfin, il a évoqué les actes d'exploitation et de violences sexuelles commis par des soldats de la paix et des membres du personnel humanitaire et a demandé aux États Membres fournisseurs de contingents de se saisir d'urgence de cette question et de s'assurer que des mécanismes appropriés de responsabilisation étaient en place²⁴.

Durant les débats qui ont suivi, la plupart des intervenants ont déclaré appuyer le plan d'action en 10 points présenté par le Secrétaire général dans son rapport. Les intervenants se sont dits préoccupés par les souffrances que les civils continuaient d'endurer dans les conflits armés, en particulier par la poursuite de la violence sexuelle contre les femmes en temps de conflit armé et par le recrutement d'enfants soldats. Ils ont demandé qu'il soit mis fin à l'impunité par un recours effectif aux institutions nationales et internationales légitimes et ont noté avec préoccupation la fréquence des attaques contre le personnel humanitaire des Nations Unies et autres organisations.

Le représentant de la France a proposé que les rapports du Secrétaire général sur la protection des civils soient présentés tous les ans, au lieu de tous les 18 mois. Il a estimé que ces rapports pourraient recenser les situations particulièrement graves concernant les accès humanitaires refusés et les attaques menées contre les camps de réfugiés ou de déplacés par des éléments armés et fournir des informations plus précises sur les victimes de violence sexuelle utilisée comme arme de guerre²⁵.

Le représentant du Royaume-Uni a insisté sur la nécessité de renforcer la collaboration dans le domaine de la protection, mais a noté « l'absence » de rapports axés sur les résultats concernant les objectifs de protection dans les programmes humanitaires et a suggéré d'envisager la présentation de tels rapports en même temps que la mise en place d'un mécanisme visant à fournir des données factuelles et des statistiques de meilleure qualité sur la protection

²² Voir S/PV.4877.

²³ S/2004/431.

²⁴ S/PV.5100, pp. 2-8.

²⁵ Ibid., pp. 13-15.

comme l'avait proposé le Secrétaire général²⁶. Le représentant du Chili a déclaré appuyer l'initiative visant à créer un groupe de travail spécial sur la protection des civils dans les conflits armés, qui présenterait des recommandations et qui assurerait le suivi des décisions prises par le Conseil²⁷.

De nombreux intervenants ont évoqué la question du principe de la « responsabilité de protéger ». Saluant le fait que le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement avait fait sien le principe de la responsabilité internationale de protéger²⁸, le représentant du Canada a estimé, rejoint en cela par le représentant du Pérou, que le Conseil devrait examiner les critères présentés par le Groupe de personnalités de haut niveau pour autoriser le recours à la force en vue de les adopter²⁹. Les représentants de la France et de l'Espagne ont estimé que si un gouvernement n'était pas en mesure de protéger sa population ou qu'il n'y était pas disposé, c'était à la communauté internationale, en particulier aux Nations Unies, qu'il appartenait de remplir cette fonction. Le représentant de la France a ajouté que le Conseil devait se saisir directement des violations massives du droit international humanitaire et que dans les situations les plus dramatiques, une intervention militaire pouvait être la seule option pour éviter ou arrêter des pertes considérables en vies humaines³⁰. Le représentant du Royaume-Uni a considéré, rejoint en cela par le représentant du Liechtenstein, que le Conseil devrait s'investir plus directement dans les activités de prévention et de protection en vertu de ses engagements et responsabilités³¹. Le représentant de la Nouvelle-Zélande a salué les recommandations du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement concernant les menaces internes et la responsabilité de protéger et a pressé les membres des Nations Unies de les examiner très attentivement³². La représentante du Costa Rica, se référant également au rapport du Groupe de personnalités de haut niveau, a regretté que le Conseil de sécurité n'ait pas encore fait la preuve de sa capacité

ou de sa volonté de protéger efficacement les civils et a exhorté le Conseil à s'engager effectivement à le faire³³.

La représentante de la Colombie a estimé que des concepts tels que l'« intervention humanitaire » et la « responsabilité de protéger » devaient être « maniés de manière responsable et prudente » et que les opérations et les activités d'aide humanitaire devaient être entreprises en totale coopération avec le gouvernement concerné et avec son assentiment³⁴.

Le représentant du Canada a affirmé que le Conseil devait se montrer constant et envoyer des messages cohérents en réaction aux crimes de guerre et aux crimes contre l'humanité et qu'il devait assurer un suivi lorsqu'il menaçait de prendre mesures à moins que des conditions ne soient remplies. Citant la situation au Darfour à titre d'exemple, il a ajouté que si le Conseil prenait des mesures, il devait en assurer la supervision et ne devait pas tolérer que les parties à des conflits ne respectent pas ses résolutions³⁵.

Concernant les sévices sexuels commis par du personnel des Nations Unies, la représentante du Costa Rica a affirmé que les règles de confidentialité contenues dans la circulaire du Secrétaire général sur l'exploitation sexuelle³⁶ créaient « un climat d'impunité » et a insisté sur la nécessité de prendre toutes les mesures à l'encontre des auteurs présumés dans la plus grande transparence. Elle a également estimé que les personnes impliquées devaient être soumises à la juridiction du territoire sur lequel les faits s'étaient produits ou du pays dont leur victime était ressortissante³⁷.

Après le débat, le Président (Algérie) a fait une déclaration³⁸ au nom du Conseil, par laquelle celui-ci, entre autres :

[S'est déclaré] gravement préoccupé par le fait que les civils, en particulier les femmes, les enfants et d'autres personnes vulnérables, notamment les réfugiés et les déplacés, étaient de plus en plus souvent la cible des combattants et autres éléments armés en période de conflit armé, et il est conscient des conséquences néfastes que cela pouvait avoir pour la pérennité de la paix et la réconciliation nationale;

²⁶ Ibid., pp. 18-19.

²⁷ Ibid., pp. 10-12.

²⁸ Voir A/59/565 et Corr.1.

²⁹ S/PV.5100 (Resumption 1), pp. 4-6 (Canada); et pp. 14-15 (Pérou).

³⁰ S/PV.5100, pp. 9-10 (Espagne); et pp. 13-15 (France).

³¹ Ibid., pp. 18-19 (Royaume-Uni); et S/PV.5100 (Resumption 1), pp. 20-21 (Liechtenstein).

³² S/PV.5100 (Resumption 1), pp. 24-25.

³³ Ibid., pp. 12-14.

³⁴ Ibid., pp. 25-26.

³⁵ Ibid., pp. 4-6.

³⁶ ST/SGB/2003/13.

³⁷ S/PV.5100 (Resumption 1), pp. 12-14.

³⁸ S/PRST/2004/46.

A demandé à nouveau à toutes les parties à un conflit armé, y compris les parties autres que des États, d'assurer la sécurité et la liberté de mouvement du personnel des Nations Unies, du personnel associé et du personnel des organisations humanitaires;

A souligné la nécessité de la coopération régionale face aux problèmes transfrontières tels que le désarmement, la démobilisation, la réinsertion et la réadaptation, les mouvements transfrontières de réfugiés et de combattants, la traite d'êtres humains, la circulation illicite d'armes légères et l'exploitation illégale des ressources naturelles, ainsi que les situations de sortie de conflit;

A condamné énergiquement le recours croissant aux violences sexuelles et sexistes comme armes de guerre, ainsi que le recrutement d'enfants soldats par les parties à un conflit armé, en violation des obligations internationales qui leur sont applicables;

A prié la communauté internationale de fournir en temps utile un financement suffisant pour répondre aux besoins humanitaires pendant les crises afin de pouvoir fournir une aide humanitaire qui atténue les souffrances des civils, en particulier ceux qui se trouvaient dans des situations de conflit armé ou de sortie de conflit.

Décision du 21 juin 2005 (5209^e séance) : déclaration du Président

À sa 5209^e séance, le 21 juin 2005, le Conseil a entendu un exposé du Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence. Des déclarations ont été faites par tous les membres du Conseil et huit autres représentants³⁹. Le Secrétaire général adjoint a rappelé que cinq ans auparavant, le Conseil avait adopté la résolution 1296 (2000) et que depuis lors, il s'était de plus en plus préoccupé de la protection des populations civiles dans les conflits armés. Il a admis que malgré des progrès, les défis liés à la protection des populations civiles restaient aussi nombreux que complexes.

Rappelant son plan d'action en 10 points, le Secrétaire général adjoint a mis en exergue quelques domaines clefs dans lesquels il était particulièrement urgent de prendre des mesures. Il s'est dit en premier lieu préoccupé par la fréquence et l'ampleur des déplacements délibérés de population tant à l'intérieur des frontières qu'au-delà. Il a insisté sur la nécessité

³⁹ Les représentants du Canada (au nom également de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande), de la Colombie, de la Côte d'Ivoire, de l'Égypte, du Luxembourg (au nom de l'Union européenne), du Nigéria, de la Norvège et du Pérou.

d'en faire davantage pour prévenir les déplacements de population et y mettre fin et a ajouté que la mise en place d'un environnement sûr pour les personnes déplacées devrait être l'un des principaux objectifs des opérations de maintien de la paix. En deuxième lieu, il a affirmé que le recours répété à la violence sexuelle était sans doute un des plus grands problèmes mondiaux dans le domaine de la protection en raison de son ampleur, de sa fréquence et de ses profondes conséquences et a précisé que selon ses informations, de plus en plus de femmes faisaient l'objet d'attaques. Il a évoqué la situation au Nord-Kivu, en République démocratique du Congo, où la violence sexuelle était devenue endémique, et a prévenu que si l'on n'y mettait pas fin, cette violence aurait de terribles ramifications à long terme pour la société congolaise et menacerait la paix et la stabilité à l'avenir. Le Secrétaire général adjoint s'est dit préoccupé par le problème de l'accès humanitaire et la question connexe de la sûreté et de la sécurité du personnel humanitaire et a expliqué qu'un objectif majeur des opérations de maintien de la paix devrait être de créer un environnement sûr pour faciliter l'acheminement de l'assistance humanitaire, assurer la protection du personnel humanitaire et préserver les services essentiels. Il a également insisté sur la nécessité d'élaborer des directives appropriées pour augmenter au maximum la capacité de fournir une protection physique tout en respectant les principes humanitaires et en préservant l'espace humanitaire. Il a redit qu'affronter l'impunité était au cœur de la problématique de la protection et a indiqué que les processus d'inculpation menés par la Cour pénale internationale en Ouganda, en République démocratique du Congo et au Darfour montreraient que l'impunité ne serait plus tolérée. Il a ajouté que dans le même temps, il fallait « rester conscient des incidences potentielles de telles actions juridiques sur les opérations humanitaires, y compris la possibilité de représailles visant le personnel humanitaire ».

Le Secrétaire général adjoint a insisté sur le rôle crucial que les organisations régionales et intergouvernementales avaient dans le renforcement de l'action en matière de protection. Il a fait savoir que son bureau avait élaboré un plan de travail qui serait présenté à la sixième réunion de haut niveau entre le Secrétaire général et les responsables d'organisations régionales et d'autres organisations intergouvernementales. Enfin, évoquant la nécessité de rendre compte de façon plus systématique au Conseil

afin de faciliter ses débats et d'assurer que les préoccupations liées à la protection des civils soient mieux reflétées dans ses délibérations, il a expliqué que sous l'impulsion du Comité exécutif pour les affaires humanitaires, les travaux en cours se concentraient sur la définition de critères et d'indicateurs pour produire des études globales et analyser les tendances⁴⁰.

Au cours du débat qui a suivi, les intervenants se sont dits très préoccupés par les progrès limités accomplis sur la voie de la protection effective des civils en temps de conflit armé et ont appelé l'attention sur un certain nombre de « lacunes clefs en matière de protection ». Ils ont entre autres lacunes cité la nécessité d'offrir une meilleure protection physique aux populations déplacées, en particulier aux femmes et aux enfants. Des intervenants ont estimé que contribuer à la création d'un environnement sûr pour les populations vulnérables devrait être un objectif fondamental des opérations de maintien de la paix. Les intervenants ont insisté sur la nécessité de lutter non seulement contre la violence sexuelle et sexiste, mais également contre la prolifération des armes légères et de petit calibre.

De nombreux intervenants ont réaffirmé qu'il fallait renforcer le cadre juridique de la protection du personnel humanitaire. Le représentant du Canada a demandé au Conseil d'encourager l'Assemblée générale à en arriver rapidement à une conclusion concernant l'élargissement du champ d'application de la Convention de 1994 sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé et de supprimer l'exigence relative à l'existence d'un « risque exceptionnel »⁴¹.

Les intervenants ont également demandé des ressources plus fiables et prévisibles pour fournir de l'aide aux populations en détresse, relevant l'écart entre les niveaux et les besoins actuels de financement. Enfin, des intervenants ont insisté sur la nécessité de veiller à ce que l'aide humanitaire soit fournie de façon non discriminatoire, équilibrée et proportionnée.

À la fin de la séance, le Président (France) a fait une déclaration au nom du Conseil⁴², par laquelle celui-ci, entre autres :

⁴⁰ S/PV.5209, pp. 2-7.

⁴¹ Ibid., pp. 31-33.

⁴² S/PRST/2005/25.

A exprimé de nouveau sa volonté de s'attaquer aux vastes conséquences que les conflits armés avaient pour les populations civiles;

A réaffirmé qu'il condamnait énergiquement la pratique consistant à prendre délibérément pour cibles des civils ou autres personnes protégées dans des situations de conflit armé et a demandé à toutes les parties de mettre fin à de telles pratiques; s'est déclaré en particulier profondément préoccupé par l'utilisation de la violence sexuelle comme arme de guerre; et a demandé à tous les États de mettre un terme à l'impunité également dans ce domaine;

A insisté en particulier sur la nécessité urgente de mieux assurer la protection physique des populations déplacées ainsi que d'autres groupes vulnérables, en particulier des femmes et des enfants;

A invité le Secrétaire général à insérer dans son prochain rapport des recommandations sur les moyens de mieux traiter les problèmes persistants ou nouveaux que soulevait la protection des civils dans l'environnement évolutif du maintien de la paix; et a exprimé son intention de prendre de nouvelles mesures pour renforcer et améliorer la protection des civils en période de conflit armé, y compris, le cas échéant, l'adoption d'une résolution à cet égard.

Délibérations du 9 décembre 2005 (5319^e séance)

À sa 5319^e séance, le 9 décembre 2005, le Conseil a inscrit à son ordre du jour un rapport du Secrétaire général sur la protection des civils en période de conflit armé⁴³. Le Conseil a entendu des exposés du Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence et du Vice-Président du Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Des déclarations ont été faites par tous les membres du Conseil et par 19 autres représentants⁴⁴.

Le Secrétaire général adjoint a déclaré significatives les avancées faites en six ans, depuis que le Conseil avait adopté sa première résolution sur la protection des civils. Il a cité entre autres améliorations le fait que le Conseil avait élargi les mandats de maintien de la paix pour y inclure des mesures de

⁴³ S/2005/740.

⁴⁴ Les représentants de l'Afrique du Sud, de l'Allemagne, du Canada (également au nom de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande), de l'Égypte, de l'Espagne, de l'Iraq, de l'Italie, du Liechtenstein, du Mexique, du Népal, de la Norvège, de l'Ouganda, du Pakistan, du Pérou, du Qatar, de la République de Corée, du Royaume-Uni (au nom de l'Union européenne), du Rwanda, de la Slovaquie et de la Suisse.

protection (même si celles-ci devraient être renforcées par des « mesures concrètes » visant à instaurer de meilleures conditions de sécurité) et avait accordé la priorité à des préoccupations majeures en matière de protection; le renforcement de l'assistance humanitaire; le nombre croissant des pays qui avaient ratifié les instruments juridiques internationaux pertinents; et la création de la Cour pénale internationale. Il a cependant admis que les civils continuaient de payer le plus lourd tribut dans les conflits armés. Le Secrétaire général adjoint a regretté que la moitié seulement des 26 pays en proie à un conflit armé étaient parties au Protocole additionnel II aux Conventions de Genève, qui était l'instrument « le plus pertinent » pour les conflits de type non international. Il a constaté que dans de nombreux cas, le personnel humanitaire évoluait dans un environnement très dangereux, mais a insisté sur le fait que la présence de travailleurs humanitaires ne devait pas être utilisée comme « alibi pour dissimuler » l'absence d'efforts véritables en vue de trouver des solutions politiques durables. Le Secrétaire général adjoint a souligné trois des recommandations concrètes faites par le Secrétaire général dans son rapport. Il a en premier lieu évoqué la nécessité de revoir le cadre actuel de protection des civils pour tenir compte de l'environnement présent des conflits. Il a pressé le Conseil d'adopter sur le sujet une résolution dont « le libellé serait le plus ferme possible ». En deuxième lieu, il a insisté sur la nécessité d'améliorer la collecte de données empiriques sur l'analyse des tendances spécifiques et mondiales pour faciliter le processus de prise de décisions du Conseil. En troisième lieu, il a souligné la nécessité d'accorder beaucoup plus d'importance et d'appui au rétablissement de la paix et de tenir compte des besoins de protection des populations civiles dans les efforts déployés à cet effet⁴⁵.

Le Vice-Président du CICR a déclaré que le manque de volonté politique à l'idée de respecter pleinement le droit humanitaire restait le principal obstacle à la protection des civils dans les conflits armés. Il a fait remarquer que le CICR tenait compte des besoins spécifiques des populations vulnérables, dont les personnes déplacées dans leur propre pays, et a insisté sur la nécessité de renforcer la coopération entre les organisations humanitaires pour protéger ces populations. Il a également insisté sur le fait que ces organisations, dont le CICR, devaient être neutres et

⁴⁵ S/PV.5319, pp. 2-7.

indépendantes, car cela apportait « un avantage certain » dans la protection des civils. Enfin, il a souligné qu'il importait de s'attaquer aux causes profondes des conflits pour réduire les risques d'une résurgence des hostilités⁴⁶.

Au cours des débats qui ont suivi, la plupart des intervenants se sont dits préoccupés par le fait que les civils étaient plus souvent pris pour cible en temps de guerre et ont insisté sur la nécessité de protéger les groupes vulnérables, en particulier les personnes déplacées dans leur propre pays, les femmes et les enfants. De nombreux intervenants ont évoqué la responsabilité de la communauté internationale et du Conseil de sécurité en particulier de protéger les populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité si un État manquait à son devoir de le faire⁴⁷. Le représentant du Pérou a affirmé que les membres permanents devraient s'accorder à renoncer à user de leur droit de veto en cas de violations graves de cet ordre⁴⁸. Le représentant de la Fédération de Russie a estimé qu'il était « bien trop tôt » pour introduire la notion de responsabilité de protéger dans les documents du Conseil de sécurité⁴⁹. Plusieurs représentants ont également considéré qu'il était préférable que le concept soit examiné de manière plus approfondie à l'Assemblée générale avant que le Conseil ne l'aborde⁵⁰.

Le représentant de la France s'est dit d'accord avec l'idée d'affiner le concept dans le cadre de l'Assemblée générale, mais a estimé qu'il serait « extrêmement naturel » que le Conseil de sécurité se réfère à cette notion puisque celle-ci avait recueilli le consensus des chefs d'État et de gouvernement et a ajouté que cette notion devrait orienter les travaux du Conseil, notamment dans son rôle au regard de la protection des populations⁵¹.

⁴⁶ Ibid., pp. 7-9.

⁴⁷ Ibid., pp. 9-10 (Argentine); pp. 13-14 (Italie); pp. 14-16 (Pérou); pp. 24-25 (Grèce); pp. 27-29 (République-Unie de Tanzanie); pp. 31-33 (Mexique); et pp. 34-35 (Danemark).

⁴⁸ Ibid., pp. 14-16.

⁴⁹ Ibid., pp. 21-22.

⁵⁰ Ibid., pp. 10-12 (Brésil); pp. 21-22 (Fédération de Russie); pp. 29-30 (Afrique du Sud); pp. 31-33 (Mexique); et pp. 33-34 (Chine); S/PV.5319 (Resumption 1), pp. 2-3 (Algérie); et pp. 6-7 (Égypte).

⁵¹ S/PV.5319 (Resumption 1), pp. 7-8.

Le représentant de la Chine a affirmé que bien que le Document final du Sommet mondial de 2005⁵² fasse clairement référence à la responsabilité de protéger les populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité, il fallait adopter une « approche prudente » pour déterminer si un gouvernement avait ou non la capacité ou la volonté de protéger ses citoyens. Il a ajouté que les interventions arbitraires et hâtives devaient être évitées, car elles étaient susceptibles de compliquer les situations et d'aboutir à des souffrances encore plus grandes pour les civils innocents. Il a également estimé qu'il fallait apporter une assistance constructive aux États pour éviter d'empiéter sur leur souveraineté nationale et respecter la volonté des parties concernées⁵³.

Le représentant de l'Égypte a estimé que le Conseil ne devrait pas étendre son autorité en établissant des règles de politique générale pour l'examen des questions humanitaires et des droits de l'homme, car cela relevait du mandat de l'Assemblée générale. Il s'est donc dit préoccupé par la mention, dans le rapport du Secrétaire général, du rôle du Conseil, qui pourrait légiférer et agir au titre de la « soi-disant responsabilité de protéger ». Il s'est également dit opposé à l'idée d'imposer des sanctions ciblées à des États en vertu du Chapitre VII pour assurer l'accès des organisations humanitaires aux populations en détresse comme le proposait le Secrétaire général dans son rapport⁵⁴.

Concernant la responsabilité de protéger, des intervenants ont insisté sur le rôle des organisations régionales dans le domaine de l'assistance humanitaire et du maintien de la paix et sur la nécessité de renforcer la coopération avec elles et d'augmenter leur budget⁵⁵.

Plusieurs intervenants ont constaté avec préoccupation que l'accès des agents de l'aide humanitaire aux groupes les plus vulnérables était souvent restreint. La majorité des intervenants ont plaidé en faveur de l'amélioration de l'accès à des fins humanitaires et de la protection des civils dans les

mandats des opérations de maintien de la paix. Évoquant les missions de maintien de la paix dont les mandats comportaient de nombreuses tâches, le représentant de la Suisse a insisté sur le fait que l'action humanitaire devait « être conduite par des civils » pour garantir le respect des principes humanitaires. Il a constaté qu'un manque de clarté s'observait parfois sur le terrain quant aux rôles respectifs des acteurs humanitaires et militaires et a demandé au Conseil de suivre les Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des situations d'urgence complexes⁵⁶.

Le représentant de l'Ouganda a démenti des observations faites au sujet de son pays dans le rapport du Secrétaire général, notamment le nombre de personnes déplacées dans le nord et les restrictions à la liberté de mouvement imposées par son gouvernement dans cette région. Il a ensuite demandé à la communauté internationale d'aider son pays à exécuter les mandats d'arrêt décernés par la Cour pénale internationale aux responsables de l'Armée de résistance du Seigneur⁵⁷.

Le représentant du Royaume-Uni a estimé que le moment était venu de faire le bilan des recommandations formulées par le Secrétaire général au cours des cinq dernières années sur la manière dont le Conseil pourrait encore améliorer la protection des civils dans les conflits armés. Il a expliqué que sa délégation avait pris l'initiative de rédiger un projet de résolution qui traiterait des lacunes en matière de prévention, de protection et d'accès à des fins humanitaires. Il a précisé que ces lacunes ne pourraient être comblées que par une action conjointe des parties au conflit, des États concernés et de la communauté internationale⁵⁸.

Décision du 28 avril 2006 (5430^e séance) : résolution 1674 (2006)

À sa 5430^e séance, le 28 avril 2006, le Conseil a inscrit à son ordre du jour le rapport du Secrétaire général sur la protection des civils en période de conflit armé⁵⁹. Aucun membre du Conseil n'a fait de déclaration au cours de la séance. Le Président (Chine)

⁵² Résolution 60/1 de l'Assemblée générale.

⁵³ S/PV.5319, pp. 33-34.

⁵⁴ S/PV.5319 (Resumption 1), pp. 6-7.

⁵⁵ S/PV.5319, pp. 21-22 (Fédération de Russie); et pp. 27-29 (République-Unie de Tanzanie); S/PV.5319 (Resumption 1), pp. 18-19 (République de Corée).

⁵⁶ S/PV.5319, pp. 30-31.

⁵⁷ S/PV.5319 (Resumption 1), pp. 3-4.

⁵⁸ Ibid., pp. 9-10.

⁵⁹ S/2005/740.

a appelé l'attention du Conseil sur un projet de résolution⁶⁰; celui-ci a été mis aux voix et adopté en tant que résolution 1674 (2006), par laquelle le Conseil, entre autres :

A réaffirmé les dispositions des paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet mondial de 2005⁶¹ relatives à la responsabilité de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, de la purification ethnique et des crimes contre l'humanité;

A exigé de toutes les parties concernées qu'elles se conforment strictement aux obligations mises à leur charge par le droit international;

A demandé aux États qui ne l'avaient pas encore fait d'envisager de ratifier les instruments internationaux relatifs au droit international humanitaire, aux droits de l'homme et au droit des réfugiés, et de prendre les mesures d'ordre législatif, judiciaire et administratif qui s'imposent pour s'acquitter des obligations dérivant pour eux de ces instruments;

A exigé de tous les États qu'ils appliquent pleinement toutes les résolutions pertinentes du Conseil et, à cet égard, coopèrent pleinement avec les missions de maintien de la paix et les équipes de pays des Nations Unies aux fins de leur suivi et de leur application;

A demandé à toutes les parties concernées de faire en sorte que tous les processus et accords de paix ainsi que les plans de redressement et de reconstruction au lendemain de conflit accordent une attention particulière aux besoins spécifiques des femmes et des enfants;

A engagé la communauté internationale à prêter appui et assistance aux États pour leur permettre de s'acquitter de leurs responsabilités en matière de protection des réfugiés et autres personnes protégées par le droit international humanitaire;

A engagé toutes les parties concernées, ainsi que le prescrivait le droit international humanitaire, à ménager au personnel humanitaire accès en toute liberté aux civils qui ont besoin d'aide en période de conflit armé et mettre à sa disposition toutes les installations nécessaires à ses opérations, et à promouvoir la sûreté, la sécurité et la liberté de mouvement du personnel humanitaire, du personnel des Nations Unies et du personnel associé ainsi que de leurs biens;

A prié le Secrétaire général de lui présenter son prochain rapport sur la protection des civils en période de conflit armé dans les 18 mois suivant l'adoption de la résolution;

Délibérations du 28 juin 2006 (5476^e séance)

À sa 5476^e séance, le 28 juin 2006, le Conseil a entendu un exposé du Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours

d'urgence. Des déclarations ont été faites par tous les membres du Conseil et par huit autres représentants⁶².

Dans son exposé, le Secrétaire général a déclaré que la résolution 1674 (2006) avait été déterminante pour les progrès accomplis dans le domaine de la protection des civils en période de conflit armé, mais qu'elle ne pouvait toujours pas garantir une réponse prévisible aux souffrances massives des civils vulnérables. Il a souligné que les Nations Unies et, en particulier, le Conseil de sécurité avaient la responsabilité de protéger, comme le réaffirmait la résolution 1674 (2006). Il a toutefois constaté qu'il existait encore trop de cas où les Nations Unies ne venaient pas à la rescousse de populations civiles en détresse. Il a admis que des signes indiquaient des progrès dans les efforts déployés pour mieux protéger les civils dans les conflits armés, mais a souligné le fait que les civils continuaient « d'essuyer le plus fort des conflits armés et de la terreur » en Iraq, au Soudan, en Ouganda, en Somalie, en Afghanistan et en République démocratique du Congo. Il a insisté sur l'importance d'utiliser plus efficacement l'ensemble d'instruments de protection que le Conseil avait à sa disposition et de faire de la résolution 1674 (2006) un « véritable programme d'action ». Il a déclaré qu'il fallait doter les missions de maintien de la paix de mandats plus probants et plus globaux et leur fournir les moyens de les exécuter. Il a ajouté que les soldats de la paix devaient recevoir du matériel, des instructions et du soutien pour être en mesure de répondre aux menaces et d'apporter une protection plus efficace. Enfin, il a estimé souhaitable d'appliquer des sanctions ciblées le plus tôt possible lorsque des violations des droits des civils se produisaient, pour montrer la préoccupation de la communauté internationale ainsi que pour prendre une première mesure de protection⁶³.

La plupart des intervenants ont salué la résolution 1674 (2006) qui venait d'être adoptée et ont estimé qu'elle contenait un certain nombre d'éléments essentiels pour améliorer le régime international de protection des civils en période de conflit armé. Le représentant du Royaume-Uni, rejoint en cela par les représentants du Ghana et du Congo, a insisté sur le fait que les efforts pour protéger les civils des

⁶⁰ S/2006/267.

⁶¹ Résolution 60/1 de l'Assemblée générale.

⁶² Les représentants de l'Autriche (au nom de l'Union européenne), du Canada, de la Colombie, du Guatemala, de l'Iraq, du Liechtenstein, de l'Ouganda et de la Slovaquie.

⁶³ S/PV.5476, pp. 2-7.

conséquences des conflits armés devaient être au cœur des activités au Conseil, et que c'était la raison pour laquelle le Conseil avait réaffirmé dans la résolution 1674 (2006) qu'il avait la responsabilité commune de protéger les populations des exactions à grande échelle, en particulier, des crimes contre l'humanité, notamment des génocides⁶⁴.

Les intervenants se sont dits préoccupés par la crise en cours au Darfour et, en particulier, par les incidences du conflit sur les civils dans cette région. Le représentant des États-Unis a déclaré que la situation au Darfour illustrait bien le rôle que les États devaient jouer d'urgence pour protéger les civils⁶⁵. Le représentant du Royaume-Uni a estimé que « d'un point de vue politique et pratique », une mission des Nations Unies ne pouvait être déployée au Darfour sans assurer la protection des civils⁶⁶.

Le représentant du Liechtenstein a salué l'adoption de la résolution 1674 (2006), mais a expliqué qu'il aurait souhaité qu'elle contienne des termes plus explicites sur le rôle que le Conseil de sécurité était prêt à assumer concernant la responsabilité de protéger les populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité. Il s'est également dit déçu par le fait que la résolution ne mentionne pas le rôle vital de la Cour pénale internationale⁶⁷.

Les intervenants ont dans l'ensemble affirmé que pour promouvoir la protection des civils, il fallait s'attacher davantage à prévenir les conflits; à traduire en justice les auteurs de crimes contre des civils et, ce faisant, à mettre un terme au règne de l'impunité; et à appuyer le rôle des missions de maintien de la paix dans le domaine de la protection des civils. Ils ont souligné que les soldats de la paix devaient recevoir un mandat qui soit non seulement réaliste, mais aussi clair et énergique, en vertu duquel ils protégeraient les civils et sécuriseraient l'environnement.

Le représentant de la Fédération de Russie a déclaré qu'il fallait prendre des mesures coordonnées et systématiques à l'échelle internationale, régionale et nationale pour protéger les civils dans les conflits

armés⁶⁸. Le représentant de la France a expliqué qu'il fallait veiller à énoncer avec précision les responsabilités envers les civils lors de la rédaction des mandats de maintien de la paix. Dans le même temps, il a insisté sur l'importance de veiller à ce que les mandats soient réalistes pour que les soldats de la paix Nations Unies n'assistent pas impuissants au massacre de civils. Le représentant de la France, rejoint en cela par les représentants de l'Autriche et du Canada, a ajouté que les opérations de maintien de la paix devaient être dotées des moyens juridiques et militaires de s'acquitter de leur mission de protéger les populations⁶⁹.

Le représentant de la Slovénie, s'exprimant au nom du Réseau Sécurité humaine, a affirmé que le Réseau était déterminé à continuer à faire mieux comprendre la notion de « responsabilité de protéger » et, dans ce contexte, a engagé les membres permanents du Conseil de sécurité à s'abstenir d'exercer leur droit de veto quand il s'agissait de génocide, de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et de nettoyage ethnique. Il a aussi déclaré appuyer pleinement le mandat du Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide⁷⁰.

Le représentant de la Chine a déclaré qu'en fournissant appui et aide, la communauté internationale et les autres parties ne devaient pas remettre en cause la souveraineté et l'intégrité territoriale des pays concernés⁷¹.

Le représentant du Japon a constaté que lorsque le mandat des missions de maintien de la paix prévoyait de protéger les civils, il était souvent interprété différemment par les bataillons issus de pays divers. Il a cité l'exemple des résolutions du Conseil qui donnaient pour mandat de protéger les civils se trouvant sous une menace imminente, mais qui ne précisait pas le type de situation qui constituait une menace imminente. Il a proposé pour remédier à ce problème que le Secrétariat élabore des principes directeurs concrets sur les activités quotidiennes des contingents de maintien de la paix⁷².

⁶⁴ Ibid., pp. 6-8 (Royaume-Uni); pp. 12-13 (Ghana); et pp. 16-17 (Congo).

⁶⁵ Ibid., pp. 18-19.

⁶⁶ Ibid., pp. 7-9.

⁶⁷ Ibid., pp. 28-29.

⁶⁸ Ibid., pp. 15-16.

⁶⁹ Ibid., pp. 22-23 (France); pp. 24-25 (Autriche, au nom de l'Union européenne); et pp. 29-31 (Canada).

⁷⁰ Ibid., pp. 26-28.

⁷¹ Ibid., pp. 10-11.

⁷² Ibid., pp. 11-12.

Le représentant du Ghana a estimé que dans l'hypothèse où tant les gouvernements que les groupes armés manquaient à leurs obligations en vertu du droit international humanitaire, il appartenait à l'ONU d'intervenir pour protéger les populations innocentes contre les violations des droits de l'homme. Il a également estimé que la Cour pénale internationale pourrait grandement contribuer à endiguer et à combattre les crimes commis contre les populations innocentes dans les zones de conflit⁷³.

La représentante du Congo, rejointe en cela par les représentants de l'Argentine et du Guatemala, a estimé que le Conseil devait mettre en place un mécanisme de surveillance et de suivi multisectoriel qui lui permettrait de recueillir toutes les informations requises pour évaluer les besoins de protection des civils dans les pays inscrits à son ordre du jour et prendre des mesures pour répondre à ces besoins⁷⁴.

Délibérations du 4 décembre 2006 (5577^e séance)

À sa 5577^e séance, le 4 décembre 2006, le Conseil a entendu un exposé du Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence. Tous les membres du Conseil ainsi que sept autres représentants ont fait une déclaration pendant la séance⁷⁵.

Dans son exposé, le Secrétaire général adjoint a fait remarquer qu'au cours des trois dernières années, il avait été encourageant de voir que le souci de la protection des civils avait progressivement gagné en importance dans les délibérations du Conseil et avait été reflété dans les opérations humanitaires et les opérations de paix des Nations Unies. Il a estimé que le succès de l'Organisation des Nations Unies ne pourrait véritablement être mesuré qu'à l'aune de la contribution significative que ses actions avaient apportée à la protection de la population civile et à la défense de ses droits et libertés. Il a rappelé que le Conseil avait solennellement pris l'engagement d'accepter la responsabilité de protéger les populations civiles, mais a regretté que cette responsabilité soit loin

de se traduire en une action prévisible et appropriée visant à protéger toutes les communautés menacées et en difficulté. Il a ensuite évoqué plusieurs situations, dont celle du Libéria, de la Sierra Leone, de la République démocratique du Congo et du Soudan du Sud, dans lesquelles les Nations Unies avaient réussi à assurer la sécurité des civils lorsque les membres du Conseil étaient à l'unisson. Il a affirmé qu'à l'inverse, il n'avait pas été question de la même vision commune ou de la même cohésion au Darfour ou à Gaza. Il a par ailleurs souligné que les attaques violentes contre des non-combattants avaient augmenté de 55 % entre 1989 et 2005 et que les préoccupations majeures dans le domaine de la protection des civils restaient les mêmes que celles énoncées dans son plan d'action en 10 points. Il a indiqué que l'accès à des fins humanitaires, la situation des réfugiés et des personnes déplacées dans leur propre pays, la violence sexuelle, la protection des enfants et les attaques directes contre les civils restaient source de grande préoccupation. En conclusion, le Secrétaire général adjoint a proposé d'inscrire cinq questions parmi les priorités du Conseil à l'avenir. Il a cité en premier lieu la poursuite des exposés thématiques, des consultations avec les organisations non gouvernementales selon la formule Arria et autres dispositifs pour recueillir des informations probantes et analyser les situations en bonne connaissance de cause; en deuxième lieu, un usage plus efficace des mécanismes à la disposition du Conseil, dont les sanctions ciblées, pour prévenir les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire; en troisième lieu, la médiation en cas de conflit et le recours aux missions de bons offices en temps opportun et de manière efficace; en quatrième lieu, l'amélioration des financements, qui devaient être importants et prévisibles; et en cinquième lieu, le fait de fournir aux opérations de maintien de la paix des directives et un appui suffisants⁷⁶.

Au cours des débats qui ont suivi, les intervenants se sont dits très préoccupés par la poursuite des attaques contre des civils dans les conflits armés, dont la violence sexuelle contre les femmes et le recrutement forcé d'enfants soldats. Ils ont également fait part de leur inquiétude au sujet de la multiplication des attaques contre les agents de l'aide humanitaire, qui venait s'ajouter aux obstacles qui limitaient leur accès aux populations en détresse, et ont

⁷³ Ibid., pp. 12-13.

⁷⁴ Ibid., pp. 16-17 (Congo); pp. 17-18 (Argentine); et pp. 33-34 (Guatemala).

⁷⁵ Les représentants du Canada, de la Colombie, de la Finlande (au nom de l'Union européenne), d'Israël, du Liban, du Myanmar et de la Norvège.

⁷⁶ S/PV.5577, pp. 2-8.

demandé de mettre fin à l'impunité en cas de violation du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Par ailleurs, des intervenants ont insisté sur la multiplication alarmante des attaques contre les journalistes et le personnel des médias dans des zones de conflit et ont appelé l'attention sur les souffrances endurées par les civils à cause de la prolifération des armes légères et de petit calibre et de l'utilisation de mines terrestres et d'armes à dispersion.

De nombreux intervenants ont plaidé en faveur d'une application intégrale de la résolution 1674 (2006), en particulier du respect des principes de la responsabilité de protéger énoncés dans cette résolution. Le représentant de la Chine a insisté sur le fait qu'il importait que les organismes humanitaires respectent les principes d'impartialité, de neutralité, d'objectivité et d'indépendance, pour préserver le caractère humanitaire de leurs opérations et éviter de s'impliquer dans les différends politiques locaux ou de compromettre un processus de paix⁷⁷. La représentante des États-Unis a redit que dans les situations de conflit violent, lorsqu'un État ne voulait pas protéger ses civils ou n'était pas en mesure de le faire, la communauté internationale avait un « rôle particulier » à jouer⁷⁸.

**Décision du 23 décembre 2006 (5613^e séance) :
résolution 1738 (2006)**

À la 5613^e séance, le 23 décembre 2006, aucun membre du Conseil n'a fait de déclaration. Le Président (Qatar) a appelé l'attention du Conseil sur un projet de résolution⁷⁹; celui-ci a été mis aux voix et adopté en tant que résolution 1738 (2006), par laquelle le Conseil, entre autres :

A condamné les attaques délibérément perpétrées contre des journalistes, des professionnels des médias et le personnel associé visés en qualité de civils en période de conflit armé, et a demandé à toutes les parties de mettre fin à ces pratiques;

A réaffirmé qu'il condamnait toutes les incitations à la violence contre des civils en période de conflit armé, et a réaffirmé aussi que tous ceux qui incitaient à la violence devaient être traduits en justice, conformément au droit international applicable;

A rappelé l'injonction qu'il a adressée à toutes les parties à un conflit armé de se conformer strictement aux obligations mises à leur charge par le droit international concernant la

protection des civils, y compris les journalistes, les professionnels des médias et le personnel associé;

A demandé instamment aux États et à toutes les autres parties à un conflit armé de tout faire pour empêcher que des violations du droit international humanitaire soient commises contre des civils, y compris des journalistes, des professionnels des médias et le personnel associé;

A demandé instamment à toutes les parties concernées, en période de conflit armé, de respecter l'indépendance professionnelle et les droits des journalistes, des professionnels des médias et du personnel associé qui étaient des civils;

A prié le Secrétaire général de consacrer une section de ses prochains rapports sur la protection des civils en période de conflit armé à la question de la sûreté et de la sécurité des journalistes, des professionnels des médias et du personnel associé.

**Délibérations du 22 juin et du 20 novembre
2007 (5703^e et 5781^e séances)**

À sa 5703^e séance, le 22 juin 2007, le Conseil a entendu un exposé du Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence. Des déclarations ont été faites par tous les membres du Conseil et par 14 autres représentants⁸⁰.

Dans son exposé, le Secrétaire général adjoint a relevé quelques avancées dans la protection des civils en temps de conflit armé en plusieurs endroits, mais a insisté sur le fait que le tableau restait « sombre et alarmant » dans beaucoup d'autres endroits. Il s'est arrêté sur trois problèmes particulièrement préoccupants, à savoir le fait que les civils étaient pris pour cible; la poursuite du déplacement de civils à cause des conflits; et la difficulté d'accès des agents de l'aide humanitaire aux populations en détresse et l'insécurité dans laquelle ces agents travaillaient. Il a souligné le fait que le Conseil avait pris des mesures importantes pour mieux protéger les civils ainsi qu'en témoignaient un maintien de la paix plus énergique et un déploiement des Casques bleus plus stratégique et plus axé sur la protection en République démocratique du Congo. Il a suggéré de tirer des effets concrets que l'inclusion de la protection des civils dans un certain nombre de mandats de maintien de la paix avait eus sur

⁸⁰ Les représentants de l'Allemagne (au nom de l'Union européenne), de l'Argentine, du Canada (au nom également de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande), de la Colombie, du Guatemala, d'Israël, de l'Italie, du Japon, du Liechtenstein, du Mexique, du Myanmar, du Nigéria, de la République de Corée et du Rwanda.

⁷⁷ Ibid., p. 8.

⁷⁸ Ibid., p. 9.

⁷⁹ S/2006/1023.

le terrain des enseignements pour les déploiements futurs.

Il a rappelé l'accord de l'Assemblée générale lors du Sommet mondial de 2005 à propos de la « responsabilité de protéger », une norme fondamentale qui non seulement mettait l'accent sur la responsabilité des États de protéger leurs citoyens et toutes les personnes relevant de leur juridiction contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité, mais qui soulignait aussi que la communauté internationale et l'ONU étaient tenues d'aider les États à assumer cette responsabilité. Il a pressé le Conseil de s'investir davantage dans la prévention des conflits et les mesures au lendemain des conflits afin d'empêcher une résurgence rapide des conflits. Il a également fait savoir qu'il continuerait de veiller à ce que les préoccupations en matière de protection soient pleinement intégrées dans les efforts de maintien de la paix et de porter à l'attention du Conseil les situations sources de graves préoccupations humanitaires⁸¹.

Les intervenants ont pris acte des progrès accomplis dans le domaine de la protection des civils en temps de conflit armé, mais ont insisté sur le fait qu'il restait énormément à faire pour les protéger de manière globale et promouvoir et défendre leurs droits fondamentaux. Des intervenants se sont dits particulièrement préoccupés par le nombre croissant de réfugiés et de personnes déplacées dans leur propre pays dans le monde. De nombreuses délégations ont dit s'alarmer de la détérioration de la situation en matière de sécurité au Darfour malgré l'accord sur la force hybride ainsi que de la situation humanitaire dans la bande de Gaza, en Afghanistan, en Somalie et au Sri Lanka, où entre autres endroits, les civils continuaient d'être victimes des conflits.

Un certain nombre d'intervenants ont rappelé la résolution 1674 (2006) et ont reconnu qu'il appartenait au premier chef aux parties à un conflit armé de protéger les civils, mais ont admis que la communauté internationale avait le devoir d'intervenir lorsque les parties à un conflit ne le faisaient pas⁸². De

nombreuses délégations ont estimé que les efforts de protection des civils devaient être placés au cœur des travaux du Conseil et ont pressé le Conseil et l'Organisation dans son ensemble d'en faire davantage pour promouvoir le principe de la « responsabilité de protéger ».

Le représentant de la Fédération de Russie a admis que la responsabilité de protéger les civils incombait certes avant tout aux gouvernements des États où avait lieu le conflit, mais a ajouté que cette responsabilité « devrait également être présente à l'esprit des autres parties qui risquaient de se voir impliquées dans diverses situations de conflit ». Il a ajouté qu'il fallait interpréter la responsabilité de protéger dans le strict respect du Document final du Sommet mondial de 2005 et que ses implications devaient être examinées par l'Assemblée générale sur la base des principes inscrits dans la Charte et des normes du droit international⁸³.

Le représentant de la Chine a redit que le concept de la responsabilité de protéger devait être compris et appliqué « correctement ». Il a rappelé que le Document final du Sommet de 2005 avait demandé à l'Assemblée générale de continuer à examiner et à enrichir le concept. Il a ajouté que comme les États Membres comprenaient et interprétaient encore le concept de la responsabilité de protéger de façon différente, le Conseil de sécurité devait s'abstenir d'invoquer ce concept⁸⁴.

De nombreuses délégations ont plaidé en faveur de l'application constante de la résolution 1674 (2006), au travers de meilleures mesures de suivi et autres, pour promouvoir la protection des civils. Les représentants de la France et du Royaume-Uni ont estimé que le Conseil pouvait continuer à faire en sorte, le cas échéant, que les soldats de la paix des Nations Unies reçoivent des mandats probants et l'appui nécessaire pour protéger les civils de la violence et qu'il fallait développer le concept de la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix⁸⁵. Le représentant du Canada a demandé de définir des orientations claires concernant l'application de la résolution 1674 (2006)⁸⁶. Le représentant de la République de Corée a estimé qu'au vu du caractère

⁸¹ S/PV.5703, pp. 2-7.

⁸² Ibid., pp. 7-8 (Panama); pp. 8-9 (Pérou); pp. 9-11 (États-Unis); pp. 11-12 (Italie); pp. 20-22 (Royaume-Uni); p. 26 (Belgique); pp. 36-39 (Canada, au nom également de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande); pp. 39-40 (Liechtenstein); et pp. 41-42 (Rwanda).

⁸³ Ibid., pp. 24-26.

⁸⁴ Ibid., pp. 18-19.

⁸⁵ Ibid., pp. 14-15 (France); et pp. 20-22 (États-Unis).

⁸⁶ Ibid., pp. 36-39.

unique de chaque conflit, le Conseil devrait mettre au point un mécanisme d'analyse au cas par cas de la situation des populations civiles concernées⁸⁷.

À sa 5781^e séance, le 20 novembre 2007, le Conseil a inscrit à son ordre du jour le rapport du Secrétaire général sur la protection des civils en période de conflit armé⁸⁸. Le Conseil a entendu les exposés du Secrétaire général, du Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence, et du Directeur général du CICR. Des déclarations ont été faites par les membres du Conseil et par 20 autres représentants⁸⁹.

Dans son rapport, le Secrétaire général a décrit les défis qu'il restait à relever pour protéger les civils dans divers conflits de par le monde. Il y a fait le point sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la résolution 1674 (2006) et sur le renforcement du cadre de la protection des civils élaboré par le Conseil et d'autres partenaires au cours des dernières années. Il a constaté qu'afin d'opérationnaliser la résolution 1674 (2006) et de lancer une action ayant un effet tangible sur le terrain, il était crucial que le Conseil, dans le cadre de ses délibérations quotidiennes, prête plus systématiquement attention aux préoccupations et recommandations exprimées dans ce rapport et les précédents rapports sur la protection des civils.

Dans son rapport, le Secrétaire général a mis en évidence quatre défis d'une importance particulière au sujet desquels le Conseil et les États Membres pouvaient agir pour que les réactions soient plus systématiques et plus vigoureuses et a présenté une série d'initiatives les concernant. Pour relever le premier défi, consistant à assurer l'accès aux civils en détresse, le Secrétaire général a recommandé l'adoption d'arrangements aux termes desquels des itinéraires et calendriers seraient fixés pour les convois et ponts aériens humanitaires, afin d'éviter que les opérations humanitaires ne fassent l'objet de frappes accidentelles; une diplomatie de haut niveau pour promouvoir des couloirs humanitaires et des « jours de

tranquillité »; et l'élaboration d'un moratoire concernant les conditions de délivrance des visas et les autorisations de voyage pour les agents humanitaires, et les droits de douane et restrictions aux importations sur les marchandises et matériel humanitaires. Ce moratoire pourrait être activé sur recommandation du Coordonnateur des secours d'urgence lorsqu'une aide vitale devrait être fournie rapidement. Concernant le deuxième défi, consistant à opposer une réaction plus vigoureuse aux violences sexuelles, il a en premier lieu demandé aux États d'enquêter sur les cas de violence sexuelle et d'engager des poursuites contre leurs auteurs et de les punir, y compris au travers de l'adoption du principe de la responsabilité des commandants et de l'amendement des systèmes judiciaires nationaux à cet effet; il a en second lieu demandé que les activités de prévention et d'intervention des acteurs humanitaires soient renforcées et mieux coordonnées, notamment par le biais de la création d'une « instance institutionnalisée » clairement définie qui coordonnerait les activités des institutions actives dans ce domaine, s'occuperait de fournir des compétences et un appui sur le terrain, mettrait au point des programmes de plaidoyer sur le problème à l'échelle du système et ferait fonction de dépositaire des meilleures pratiques. Concernant le troisième défi, consistant à œuvrer plus efficacement au règlement des problèmes touchant le logement et la propriété foncière et immobilière, il a recommandé que les parties concernées, dont les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, prennent les mesures suivantes : des mesures préventives et dissuasives, comme le déploiement stratégique de soldats de la paix pour empêcher les expulsions et les appropriations illégales de terres et d'immeubles et des mesures en faveur de l'identification des personnes pénalement responsables d'appropriation illégale de biens fonciers et immobiliers ou de la destruction de tels biens et de l'engagement de poursuites à leur encontre devant les tribunaux nationaux ou la Cour pénale internationale; des mesures préparatoires, comme le recensement et l'enregistrement rapides des biens fonciers et immobiliers abandonnés par les personnes déplacées et les réfugiés afin de faciliter les restitutions ou, si nécessaire, les indemnisations, et la délivrance d'actes de propriété lorsque ceux-ci avaient été perdus ou détruits; et des mesures de réparation, consistant par exemple à consacrer le droit des personnes au retour et à la restitution de leur logement et de leurs biens fonciers et immobiliers dans tous les accords de paix

⁸⁷ Ibid., pp. 40-41.

⁸⁸ S/2007/643.

⁸⁹ Les représentants de l'Angola (au nom du Groupe des États d'Afrique), de l'Argentine, de l'Australie, de l'Autriche, du Canada, de la Colombie, du Guatemala, de l'Islande, d'Israël, du Japon, du Liechtenstein, du Mexique, du Népal, du Nigéria; de la Norvège, de la Nouvelle-Zélande, du Portugal (au nom de l'Union européenne), du Sénégal, de la Suisse et du Viet Nam.

futurs et toutes les résolutions pertinentes du Conseil et à faire figurer à l'avenir les questions de logement et de propriété foncière et immobilière dans le mandat de toutes les missions de maintien de la paix et autres missions. Enfin, concernant le quatrième défi, consistant à éliminer les conséquences humanitaires des munitions à dispersion, le Secrétaire général a demandé aux États Membres de conclure un traité qui interdirait l'usage, la mise au point, la production, le stockage et le transfert de munitions à dispersion; exigerait la destruction des stocks actuels de ces munitions et prévoirait des activités de déminage et autres activités d'atténuation des risques; et, en attendant l'adoption d'un tel traité, de geler immédiatement l'utilisation et le transfert de toutes les munitions à dispersion. En conclusion, le Secrétaire général a recommandé la création d'un groupe de travail composé d'experts qui serait chargé de faciliter la prise en considération et l'analyse soutenues et systématiques des questions de protection, et de veiller à ce que l'aide-mémoire pour l'examen des questions relatives à la protection des civils⁹⁰ soit appliqué avec cohérence lors des délibérations du Conseil sur les mandats des missions de maintien de la paix et autres missions des Nations Unies, dans les projets de résolution et de déclaration présidentielle, et dans les autres tâches pertinentes.

Dans ses remarques liminaires, le Secrétaire général a indiqué que la protection des civils restait une « priorité absolue » pour l'Organisation des Nations Unies et, surtout, pour les États Membres, auxquels cette responsabilité incombait au premier chef. Il a déclaré que des progrès avaient été réalisés ces dernières années, mais que la mise en place d'un groupe de travail du Conseil de sécurité sur la protection des civils constituait une « mesure de suivi » importante, voire peut-être « inévitable ». Il a fait remarquer que chaque année, des milliers d'enfants étaient tués ou blessés en conséquence directe des combats et que les nouveaux mécanismes de surveillance et la désignation d'un représentant spécial étaient vitaux pour remédier à cette situation⁹¹.

Présentant le rapport du Secrétaire général, le Secrétaire général adjoint a estimé que les mesures qui y étaient recommandées permettraient au Conseil d'examiner plus systématiquement les questions liées à

la protection des civils et l'application de sa résolution 1674 (2006), qui avait marqué un tournant décisif. Il a ensuite décrit les situations et les menaces terribles que les civils devaient affronter dans le monde et a notamment évoqué la tendance à la recrudescence des attentats-suicides qui prenaient souvent des civils pour cible⁹².

Le Directeur général du Comité international de la Croix-Rouge a déclaré qu'en dépit des initiatives qui venaient d'être prises tant au niveau opérationnel que dans le domaine des normes juridiques, la réaction de la communauté internationale aux déplacements forcés, aux disparitions forcées et à la violence sexuelle demeurait insuffisante. Il a reconnu que la protection des civils était devenue un aspect classique des opérations de maintien de la paix dans les résolutions du Conseil, mais a souligné que la protection des civils par les forces de maintien de la paix de l'ONU impliquait une dimension militaire et sécuritaire à distinguer clairement des activités de protection menées par les acteurs humanitaires⁹³.

Durant les débats, les intervenants se sont dits préoccupés par les restrictions imposées aux organisations humanitaires s'agissant d'accéder aux populations civiles dans des zones de conflit et ont demandé aux parties aux conflits de respecter le droit humanitaire. Soulignant l'importance d'un libre accès aux populations civiles en temps de conflit armé, des intervenants ont déclaré appuyer la proposition du Secrétaire général de signaler les problèmes d'accès au Conseil.

Pour améliorer les activités de protection des civils dans les conflits armés, des intervenants ont évoqué la nécessité, pour le Conseil, de faire en sorte que les parties aux conflits et les acteurs du maintien de la paix respectent le droit international humanitaire et les droits de l'homme. La plupart des intervenants ont condamné la violence sexuelle et ont estimé que les auteurs d'actes de violence sexuelle devaient être traduits en justice. La représentante des États-Unis a salué l'adoption, par la Troisième Commission de l'Assemblée générale, d'un projet de résolution qui appelait les États à mettre un terme à l'impunité en jugeant et en punissant les auteurs de viols et d'autres formes de violence sexuelle⁹⁴. Le représentant du

⁹⁰ S/PRST/2003/27, annexe.

⁹¹ S/PV.5781, pp. 2-4.

⁹² Ibid., pp. 4-7.

⁹³ Ibid., pp. 29-31.

⁹⁴ Ibid., pp. 22-24. Le projet de résolution a été adopté par