

RAPPORTS ET DOCUMENTS

Principes directeurs opérationnels sur le maintien du caractère civil et humanitaire des sites et des établissements

Traduit de l'anglais

.....

Introduction

Compte tenu de la complexité croissante des crises humanitaires contemporaines et de la nécessité de mettre en place une coopération efficace entre les acteurs humanitaires, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) ont lancé, en septembre 2016, des consultations afin de recenser les pratiques opérationnelles visant à maintenir le caractère civil et humanitaire des sites et des établissements pour les personnes déplacées internes (PDI) et les réfugiés. Des rencontres ont été organisées entre les personnels terrain de ces deux organisations, lesquelles ont porté sur cinq opérations en cours : en République centrafricaine (RCA), en République démocratique du Congo (RDC), en Irak, au Nigéria et au Sud-Soudan, et un atelier d'une journée s'est tenu à Genève le 20 avril 2017, auquel le Département des opérations de maintien de la paix (DPO) des Nations Unies a également participé¹. De nombreuses parties prenantes ont également été consultées lors d'une table ronde organisée le 21 avril sous l'égide du Module global de la protection (MGP).

1 Compte tenu du rôle essentiel et reconnu joué par les opérations de maintien de la paix (en particulier celles qui ont un mandat de protection des civils) pour garantir le maintien du caractère civil et humanitaire des sites, il a paru essentiel d'associer le DPO à ces consultations. La coopération entre les opérations de maintien de la paix et les organisations humanitaires est en effet capitale, même si elle est complexe et qu'elle doit être améliorée.

Cet aide-mémoire se fonde sur les consultations mentionnées ci-dessus pour fournir des orientations opérationnelles à l'intention des acteurs humanitaires dans le but de maintenir le caractère civil et humanitaire des sites et des établissements (ci-après désignés « sites ») dans des situations de conflit armé². La première partie de ce guide expose les situations et les principes exigés au regard du caractère civil et humanitaire des sites. Il décrit également les principaux défis et dilemmes auxquels les acteurs humanitaires sont confrontés et examine la teneur des cadres juridiques applicables. La deuxième partie expose des mesures que les acteurs humanitaires devraient prendre en compte, dans le cadre de leur expertise, de leur expérience et de leurs mandats respectifs, lorsqu'ils s'emploient à maintenir le caractère civil et humanitaire des sites. Parmi celles-ci, figurent les actions destinées à impliquer des acteurs extérieurs au secteur humanitaire, dans un esprit de complémentarité et dans le respect des principes humanitaires.

Partie 1 : Compréhension des situations et des principes

Difficultés et défis opérationnels

Les acteurs humanitaires sont souvent confrontés à des choix difficiles et à des problèmes pour lesquels il n'y a pas de solutions clés en main. Ces difficultés sont aggravées, notamment en ce qui concerne le maintien du caractère civil et humanitaire des sites, lorsque les responsables premiers sont incapables, ou refusent, d'assumer leurs responsabilités, ou qu'ils représentent eux-mêmes un risque. Il est donc important d'identifier et de reconnaître non seulement les dilemmes opérationnels et les risques qui en résultent en termes de protection dans une situation de conflit armé, mais également les possibilités et les limites de l'action humanitaire.

Par exemple, des sites peuvent devenir des lieux de propagande ou de recrutement. Dans des situations hautement polarisées, dans lesquelles un conflit armé prend un caractère ethnique ou religieux, les civils qui se trouvent sur ces sites peuvent être des sympathisants et entretenir des liens étroits avec des groupes armés. Bien qu'étant hors du champ de bataille, ces civils peuvent régulièrement participer au recrutement et à la formation, soutenant ainsi une partie au conflit, ce qui contribue à étendre l'influence d'un groupe armé. De telles situations ne sont pas faciles à gérer. Les acteurs humanitaires qui participent à la gestion des sites devraient empêcher que ces sites ne soient le lieu de propagande et de recrutement. Cependant, en pratique, ceci peut s'avérer difficile dans la mesure où les individus participant à ces activités peuvent voir leur sécurité gravement menacée s'ils sont refoulés ou expulsés des sites. En outre, lorsqu'un grand nombre de civils sont concernés, il peut être difficile de mettre au point des critères visant à identifier les personnes participant au recrutement et à la formation.

2 Toutefois, le présent aide-mémoire peut également être utile à d'autres acteurs impliqués sur le terrain, notamment les missions des Nations Unies, d'autres organisations internationales et des organes gouvernementaux en charge de la gestion des camps.

Une autre difficulté se pose, s'agissant du désarmement et de la démilitarisation des sites. Dans le chaos des hostilités en cours et des déplacements de populations à grande échelle, il se peut que la seule solution envisageable pour maintenir le caractère civil et humanitaire des sites soit d'en refuser l'entrée à toute personne armée. Néanmoins, le fait d'interdire tout port d'armes sur les sites tout en visant à assurer un certain niveau de sécurité, ne suffit pas à maintenir leur caractère humanitaire et civil car cela ne garantit en rien que toutes les personnes susceptibles de constituer une menace pour les civils sont bien identifiées et séparées des autres³. Le désarmement et la démilitarisation des sites sont en outre particulièrement complexes lorsque le caractère civil et humanitaire a déjà été compromis, même lorsque le site est sous le contrôle d'une partie non étatique au conflit armé.

D'autres difficultés apparaissent lorsque des civils portent des armes afin d'assurer leur propre défense. En l'absence de personnels en charge de la protection des sites, les armes devraient-elles être autorisées sur les sites ? Si le fait de ne pas être armées met les personnes en danger, ne pas les désarmer à *ce stade* et attendre que la situation s'améliore, peut être considéré comme la seule solution sûre. En même temps, il faut aussi tenir compte du risque que des violences éclatent sur des sites. Dans certaines situations, la présence de forces armées de l'État ou de membres d'un groupe armé organisé, peut être perçue par les civils présents sur les sites comme une forme de protection plutôt que comme une menace. Les civils eux-mêmes peuvent demander la présence de groupes armés ou de forces armées sur les sites pour assurer leur propre sécurité. Dans ce cas, il peut s'avérer nécessaire de prôner une présence de groupes armés ou de forces armées à proximité raisonnable des sites et la mise en place d'un dépôt d'armes où les combattants (*fighters*) qui entrent sur le site pourraient laisser leurs armes.

En réalité, concilier les impératifs humanitaires (c'est-à-dire, porter protection et assistance aux personnes qui en ont besoin) avec les principes humanitaires (à savoir, humanité, neutralité, impartialité et indépendance), se heurte nécessairement à des impondérables. Par exemple, dans quelle mesure les acteurs humanitaires devraient-ils apporter leur soutien à des sites dans lesquels les contrôles de sécurité sont incessants ou qui sont devenus *de facto* des lieux de privation de liberté ? Dans de telles situations, la fourniture d'une aide matérielle pourrait contribuer à prolonger les contrôles plus longtemps que ce qui est strictement nécessaire. De la même manière, se pose la question de savoir dans quelle mesure le fait d'être présent (à des fins de surveillance par exemple) peut revenir à avaliser ou à approuver les conditions de sécurité en vigueur sur ces sites.

Enfin, fournir une assistance humanitaire sur des sites où l'on sait que des combattants sont présents, peut également constituer un choix difficile. L'aide peut être détournée pour soutenir une partie au conflit et peut donc être perçue comme contribuant indirectement à perpétuer le conflit. Dans certains cas, la suspension de l'aide peut être envisagée comme un moyen de pression afin de préserver le caractère civil des sites. Cette approche peut néanmoins entraîner d'autres risques en termes de protection ou s'avérer contre-productive lorsque les populations civiles sur des sites

3 Voir, *infra*, la partie « séparation ».

ont peu, voire pas, de solutions pour subvenir à leurs besoins essentiels, se trouvant ainsi contraintes de recourir à des stratégies d'adaptation qui leur sont préjudiciables.

Analyse de la notion de caractère civil et humanitaire des sites

Fondées essentiellement sur le droit humanitaire international (DIH) et, dans une certaine mesure, sur le droit international des réfugiés, les parties ci-après définissent les conditions nécessaires pour que les sites puissent être considérés comme civils et humanitaires et ce faisant, bénéficiant de protection et de la sécurité que confère ce statut.

Caractère civil

En général, les sites ont pour objectif d'abriter les populations déplacées et de leur faciliter l'accès à une assistance humanitaire. En tant que tels, conformément au DIH, ce sont des biens de caractère civil, qui ont droit à une protection contre des attaques directes dans des situations de conflit armé, sauf si ces biens deviennent des objectifs militaires et ce, aussi longtemps qu'ils sont utilisés à cette fin⁴. Même lorsque des sites, en tout ou partie, sont utilisés à des fins militaires de telle façon qu'ils deviennent des objectifs militaires, les parties au conflit doivent respecter toutes les règles relatives à la conduite des hostilités, notamment les principes de distinction, de proportionnalité et de précaution⁵. Les parties au conflit doivent prendre toutes les précautions pratiquement possibles en vue d'éviter et, en tout cas, de réduire au minimum les pertes en vies humaines dans la population civile, les blessures aux personnes civiles et les dommages aux biens de caractère civil qui pourraient être causés incidemment sur ces sites⁶. La simple présence de combattants sur des sites n'a pas pour effet, en soi, de les convertir, en tout ou partie, en des objectifs militaires.

En outre, les parties au conflit doivent prendre toutes les précautions pratiquement possibles pour protéger les sites se trouvant sous leur contrôle, y compris la population civile y résidant, contre les effets des attaques en évitant notamment et dans la mesure du possible, de placer des objectifs militaires à l'intérieur ou à proximité de ces sites⁷.

4 Voir Protocole additionnel I (PA I), art. 52 ; Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck (dir.), *Droit humanitaire international coutumier*, vol. I : Règles, traduction de l'anglais, Bruylant Bruxelles 2006 (Étude du CICR sur le droit coutumier), règles 7-10. Le DIH donne une définition *a contrario* des biens de caractère civil, comme tous les « biens qui ne sont pas des objectifs militaires » ; voir *ibid.* règle 9. Pour être qualifiés d'objectifs militaires, i) les biens doivent par leur « nature », leur « emplacement », leur « destination » ou leur « utilisation » apporter une contribution effective à l'action militaire de l'adversaire et ii) il faut que la destruction totale ou partielle des biens, leur capture ou leur neutralisation offre en l'occurrence un avantage militaire précis (cf. PA I, art. 52, par. 2 ; Étude du CICR sur le droit coutumier, règle 8).

5 S'agissant du principe de distinction, voir PA I, art. 48 et 52 ; Étude du CICR sur le droit coutumier, *op. cit.* note 4, règles 1 et 7. Concernant le principe de proportionnalité, voir PA I, art. 51, par. 5, al. b), Étude du CICR sur le droit coutumier, *op. cit.* note 4, règle 14. Sur le principe de précaution, voir la Quatrième Convention de Genève, art. 18, al. 5 ; PA I, art. 57 et 58 ; Étude du CICR sur le droit coutumier, *op. cit.* note 4, règles 15-24).

6 PA I, art. 57 ; Étude du CICR sur le droit coutumier, *op. cit.* note 4, règles 15-21 (précautions dans l'attaque).

7 PA I, art. 58 ; Étude du CICR sur le droit coutumier, *op. cit.* note 4, règles 22-23.

Concernant la gestion des sites et le maintien de leur caractère civil, il est essentiel de distinguer les combattants des civils, mais aussi de distinguer entre les civils qui participent directement aux hostilités et ceux qui n'y participent pas. Ceci est crucial car les combattants et les civils qui participent directement aux hostilités peuvent être l'objet d'attaques directes, ce qui constitue une menace pour les sites et les personnes qui y sont abritées.

- Conformément au DIH, on entend par « civils » les personnes qui ne sont pas membres des forces armées d'une partie au conflit⁸.
- Dans les conflits armés internationaux, les membres des forces armées (à l'exception du personnel sanitaire et religieux) d'une partie au conflit sont des **combattants**⁹. L'appartenance aux forces armées d'un État est généralement définie par le droit interne et exprimée à travers une incorporation formelle dans des unités permanentes (identifiables par leurs uniformes, leurs insignes et leur équipement)¹⁰.

Dans les conflits armés non internationaux, les membres des forces armées de l'État ou des groupes armés organisés d'une partie au conflit sont généralement désignés par le terme « **combattants** » (*fighters*) aux fins du principe de distinction¹¹.

Le statut de combattant a pour principale conséquence la perte du statut de civil et de la protection contre les attaques directes. Dès qu'une personne n'appartient plus aux forces armées régulières d'un État, à savoir lorsqu'elle quitte le service actif et qu'elle retourne à la vie civile (qu'elle soit totalement démobilisée ou qu'elle soit libérée de sa fonction de réserviste), elle recouvre la protection accordée aux civils. De la même façon, l'appartenance à un groupe armé organisé d'une partie au conflit cesse lorsqu'un individu déclare ouvertement son désengagement, soit par le biais d'un comportement concluant, tel qu'un éloignement physique durable par rapport au groupe et la réintégration dans la vie civile ou la reprise permanente d'une fonction exclusivement non combattante (comme, par exemple, des activités de caractère politique ou administratif)¹².

- Les civils perdent leur protection contre les attaques directes dès qu'ils participent directement aux hostilités et pendant toute la durée de cette participation.

8 Étude du CICR sur le droit coutumier, *op. cit.* note 4, règle 5.

9 Troisième Convention de Genève (CG III), art. 4; PA I, art. 43-44; Étude du CICR sur le droit coutumier, *op. cit.* note 4, règles 3-4. Les participants à une levée en masse sont également qualifiés de combattants bien qu'ils n'appartiennent pas aux forces armées : Convention (IV) de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et son Annexe ; Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre. La Haye, 18 octobre 1907, art. 2 ; CG III, art. 4, lettre A, chiffre 4 et chiffre 6.

10 L'appartenance à des forces armées *irrégulières* d'une partie au conflit ne peut être véritablement déterminée qu'à l'aide de critères fonctionnels comme ceux qui s'appliquent aux groupes armés organisés dans les conflits armés non internationaux. Voir CICR, *Guide interprétatif sur la notion de participation directe aux hostilités en droit international humanitaire*, Genève 2009 (Guide interprétatif du CICR), p. 25.

11 CICR, *Commentaire de la 1^{re} Convention de Genève*, version française 2020, par. 530, 532-534 ; CICR, *Droit humanitaire international et les défis posés par les conflits armés contemporains*, 31 CI/11/5.1.2, octobre 2011, p. 49. Pour plus d'informations sur la détermination de l'appartenance, voir le Guide interprétatif du CICR, *op. cit.* note 10, pp. 32-38.

12 Guide interprétatif du CICR, *op. cit.* note 10, p. 75. Cela comprend notamment la reprise de fonctions exclusivement non combattantes (par exemple les activités politiques ou administratives) exécutées au profit de la partie non-étatique à laquelle appartient le groupe armé organisé.

En d'autres termes, ils ne peuvent être l'objet d'attaques directes que durant cette période, au cours de laquelle ils sont considérés comme des combattants. Une fois que l'acte hostile qui constitue une participation directe aux hostilités est terminé (que ce soit en déposant les armes, en les entreposant ou en les cachant, puis en reprenant des activités civiles), ils sont de nouveau protégés contre les attaques directes¹³.

Toutefois, les civils qui contribuent à l'effort général de guerre d'une partie au conflit armé sans nuire directement à une autre partie au conflit (comme les recruteurs, les formateurs, les financiers ou les propagandistes), ne participent pas en tant que tels aux hostilités. En conséquence, ils ne perdent pas leur protection contre les attaques en vertu du DIH.

Caractère humain

Pour empêcher les combattants d'entrer sur les sites, il est essentiel de maintenir le caractère civil de ces sites, mais cela peut s'avérer insuffisant pour préserver leur caractère humanitaire et, en fin de compte, garantir une protection efficace des PDI/réfugiés qui s'y trouvent. Il est donc nécessaire d'identifier les autres catégories de personnes qui sont susceptibles de représenter une menace pour le caractère humanitaire des sites.

Premièrement, il se peut que des civils participent aux hostilités de manière sporadique *tout en étant abrités sur les sites*. Il convient de distinguer leur situation de celle des civils qui ont participé directement aux hostilités de manière sporadique mais qui *ont cessé de le faire à leur arrivée sur le site*. Si l'on ne doit pas empêcher ceux-ci d'entrer sur le site au motif que, par le passé, ils ont directement participé aux hostilités, le risque que posent les premiers devrait être examiné et des mesures appropriées devraient être prises pour réduire les risques, tout en gardant à l'esprit qu'il s'agit de civils et non pas de combattants.

Deuxièmement, des civils abrités sur un site peuvent, sans participer directement aux hostilités, conduire certaines activités en soutien à une partie au conflit, risquant aussi de mettre en danger la sécurité des autres civils et de nuire au caractère humanitaire des sites, bien que ces activités n'affectent ni le caractère civil des sites, ni leur protection en vertu du DIH. En particulier, les activités de recrutement et de formation des forces armées, ou pour le compte de celles-ci, sont jugées incompatibles avec le caractère humanitaire des sites. Ces activités sont également incompatibles avec le droit d'asile, conformément au droit international des réfugiés.

Cela dit, il est également nécessaire de déterminer les éventuels risques, en termes de protection, qu'engendrerait le refoulement d'individus sur les sites ou leur expulsion. Les civils qui ne sont pas admis sur les sites ou qui en sont expulsés en raison, par exemple, de leur contribution à l'effort général de guerre, pourraient être considérés (à tort) comme des combattants par une partie au conflit (et deviendraient donc des cibles) en vertu du DIH. Par ailleurs, il convient de souligner que

13 *Ibid.* pp. 68-75.

les individus expulsés des sites (y compris des combattants) doivent encore être protégés contre le refoulement conformément au droit international¹⁴ et donc exiger une attention particulière.

Partie 2 : mesures opérationnelles applicables

En prenant appui sur les modes opératoires habituels et en réponse aux difficultés et défis opérationnels décrits dans la première partie de ce document, des mesures que les acteurs humanitaires peuvent examiner aux fins de maintenir le caractère civil et humanitaire des sites sont présentées dans les parties qui suivent. Ce faisant, le rôle des autres acteurs est également exposé, de même que les difficultés que les acteurs humanitaires doivent anticiper et le processus qu'ils doivent suivre lorsqu'ils dialoguent avec ces acteurs.

Veiller à une approche étendue de la protection

Les acteurs humanitaires doivent veiller à ce que les sites procurent un espace véritablement protecteur pour les personnes qui fuient les effets des conflits armés. Cela signifie tout d'abord et avant tout qu'il faut assurer la sécurité physique des populations déplacées abritées sur des sites en empêchant que des combattants s'y trouvent. Cela implique aussi d'empêcher les civils qui contribuent à l'effort général de guerre de se mêler à la population abritée sur les sites lorsque leurs activités compromettent la protection de cette population. De la même manière, les mesures qui visent à empêcher les civils de participer directement aux hostilités de façon spontanée, sporadique ou non organisée, sont tout aussi importantes. Enfin, les acteurs humanitaires doivent évaluer les risques en termes de protection pour les individus qui se voient refuser l'accès aux sites ainsi que pour ceux qui sont séparés des autres, expulsés ou privés de liberté.

Compte tenu de ce qui précède, la meilleure manière de protéger tous les individus qui en ont besoin est d'avoir une approche étendue de la protection, qui s'appuie sur tous les organes de droit international. Cette approche doit se fonder sur une analyse holistique qui prenne en considération : i) les menaces à l'origine des déplacements ; ii) les risques qui se posent en matière de protection pour les personnes résidant sur les sites, y compris ceux provoqués par la présence de militants ; iii) les risques en termes de protection pour ceux qui ne sont pas admis sur les sites. Dans le présent document, nous utilisons le terme « militants » pour désigner, dans leur ensemble, les combattants, les civils qui, bien qu'abrités sur les sites, participent

14 Le non-refoulement est un principe du droit international qui interdit à une autorité (État ou autre) de transférer une personne à une autre autorité lorsqu'il existe de sérieuses raisons de croire que la personne risquerait des violations de certains de ses droits fondamentaux. Le principe de non-refoulement est expressément inscrit dans le droit international humanitaire, dans le droit international des droits de l'homme et dans le droit des réfugiés, bien que les conditions et les champs d'application diffèrent selon ces corpus juridiques. Le principe de non-refoulement appartient désormais au droit international coutumier.

directement aux hostilités (à l'intérieur ou l'extérieur de ces sites) et les civils qui contribuent à l'effort général de guerre sans participer directement aux hostilités.

Mesures concrètes

Procédure de sélection

Les États ont la responsabilité première de protéger et assister les personnes qui se trouvent sous leur juridiction, notamment en prenant des mesures visant à garantir la sécurité des sites installés sur leur territoire et à maintenir leur caractère civil et humanitaire¹⁵. Cela comprend le recrutement de personnels de sécurité aux frontières, de services de police et d'immigration, ainsi que des forces armées, si nécessaire. Les États peuvent toutefois ne pas souhaiter ou ne pas avoir la capacité de s'acquitter pleinement de leurs responsabilités, en particulier face à des déplacements à grande échelle ou à une situation d'urgence et donc demander à la communauté internationale de leur prêter assistance.

Lorsqu'un État assume son rôle et que des procédures de sélection sont mises en place, les acteurs humanitaires devraient surveiller la situation pour s'assurer que les autorités veillent à un bon équilibre entre les questions sécuritaires et les considérations humanitaires, notamment, lorsque les autorités se trouvent confrontées à d'importants flux de réfugiés ou de PDI. Des problèmes peuvent se poser en termes de protection en raison de la manière dont la sélection est menée, lesquels peuvent aller du caractère inapproprié du traitement médical et des conditions dans lesquelles les personnes sont sélectionnées, à des restrictions à la liberté de circulation de ces personnes au cours de procédures longues qui, dans certains cas, peuvent être assimilées à une privation arbitraire de leur liberté ; peuvent engendrer une séparation des familles ; peuvent conduire à la disparition de personnes après la sélection ; et à leur retour forcé ou leur refoulement. Ces problèmes peuvent se poser avec plus d'acuité dans des situations où les PDI/les réfugiés ont tendance à être stigmatisés et perçus comme ayant une opinion politique bien arrêtée ou comme étant complices d'une partie au conflit. Enfin, les acteurs humanitaires devraient veiller à ce que les autorités prennent en considération la particulière vulnérabilité des femmes et des enfants associés à des forces armées ou à des groupes armés, les enfants devant bénéficier de mesures de protection et d'assistance appropriées en fonction de leur sexe et de leur âge, indépendamment de la manière dont ils ont été recrutés.

Lorsque l'ONU déploie une opération de maintien de la paix, notamment une opération ayant pour mandat de protéger les civils, des procédures de sélection peuvent également être mises en place dans le but d'assurer la sécurité des sites. Les missions des Nations Unies chercheront généralement à doter le gouvernement

15 De la même manière, les groupes armés organisés non étatiques qui sont parties à un conflit armé sont liés par le DIH et doivent respecter les sites et s'abstenir de lancer des attaques directes contre les civils et les biens civils (Étude du CICR sur le droit coutumier, *op. cit.* note 4, règle 7). En outre, si des groupes armés contrôlent le territoire sur lequel se trouve un site, ils ont également la responsabilité de garantir la sécurité et le bien-être de la population dans ce territoire (*ibid.* règles 22-23).

des moyens nécessaires pour effectuer cette sélection, plutôt que d'en prendre la responsabilité. Toutefois, lorsque les missions des Nations Unies procèdent à des sélections, il conviendrait d'admettre qu'elles ne sont qu'un acteur de protection parmi beaucoup d'autres. Elles rechercheront probablement l'expertise et le savoir-faire d'autres agences des Nations Unies et de partenaires humanitaires ayant plus d'expérience dans la gestion des sites. D'autres acteurs peuvent également apporter leur appui ou donner des conseils techniques sur des aspects spécifiques de la sélection (par exemple l'identification des enfants associés aux forces armées ou aux groupes armés, la mise en place de procédures et de critères de sélection).

Les acteurs humanitaires peuvent aussi chercher à mettre en place une coopération adéquate entre les institutions pour soutenir les États. En revanche, ils ne peuvent pas – et ne devraient pas – se substituer à ceux qui ont la responsabilité première d'agir, car ils n'ont ni le mandat, ni les moyens nécessaires pour effectuer des opérations de sécurité. Les acteurs humanitaires ont plutôt pour rôle de plaider pour que l'État garantisse une sélection efficace et transparente, fondée sur des procédures opérationnelles normalisées (SOP) claires permettant d'identifier les militants et, en tant que besoin et si ceci est nécessaire et approprié, de les séparer du reste de la population civile, conformément aux normes applicables en ce domaine.

Pour s'acquitter de cette tâche et conseiller les personnes en charge des procédures de sélection qui devraient être appropriées, les acteurs humanitaires doivent eux-mêmes fonder leurs actions sur une bonne compréhension de l'ampleur des menaces, des conséquences et des besoins en termes de protection qui en résultent. Ces éléments doivent être examinés au vu de la sécurité des personnes abritées sur le site *et* compte tenu des risques auxquels peut être confrontée toute personne qui se voit refuser l'accès au site, qui se voit séparée des autres, privée de liberté ou expulsée. Il est capital de bien comprendre comment la population déplacée et la population hôte perçoivent ces mesures au regard des menaces éventuelles et d'identifier les risques de porter atteinte à leur sécurité et à leur bien-être au sein (et aux alentours) du site.

Pour apporter une réponse globale en termes de protection au regard des procédures de sélection, les acteurs humanitaires pourraient suivre, entre autres, les étapes suivantes :

- **Enregistrer les personnes exposées à des risques spécifiques en termes de protection** (par exemple, combattants démobilisés, femmes et hommes en âge d'être recrutés) et rassembler toute information relative aux personnes portées disparues (y compris au regard des allégations d'arrestation), dans l'objectif de prévenir les disparitions et de rétablir les liens familiaux.
- **Engager un dialogue protection** avec les autorités et la mission des Nations Unies au sujet des procédures de sélection, en formulant des recommandations concrètes sur les garanties procédurales (à propos du non-refoulement, par exemple) et sur le traitement des personnes pendant cette procédure (par exemple des délais raisonnables et le maintien de l'unité familiale), ainsi que d'autres questions plus spécifiques (comme la fouille des femmes par des agents de sexe féminin).
- **Maintenir une présence** à proximité des sites afin d'observer les risques en termes de protection et de réunir les éléments disponibles en vue d'établir un dialogue plus concret avec les autorités.

- **Visiter les sites où une sélection est opérée** (conformément au mandat de chaque acteur et à ses modes opératoires).
- **Surveiller les procédures de sélection** lorsque les autorités accordent un accès total et transparent et qu'un moyen de communication a été établi avec les autorités pour évoquer les problèmes recensés par les acteurs humanitaires.
- **Préconiser que l'identification des enfants soit effectuée en priorité**, pour ceux qui sont ou qui ont été associés avec des forces armées ou des groupes armés. Une fois les enfants identifiés, il conviendra de veiller à leur bien-être et de trouver le bon équilibre afin de permettre aux enfants de bénéficier de programmes spéciaux répondant à leurs besoins spécifiques et favorisant leur réintégration au sein de leurs familles et de la communauté, tout en évitant qu'ils ne soient stigmatisés.
- **Préconiser qu'une attention spéciale soit portée aux femmes** associées aux forces armées ou aux groupes armés, comme des procédures de sélection sexo-spécifiques, des centres de sélection dédiés aux femmes et une considération particulière pour les femmes qui sont enceintes, allaitent et/ou sont accompagnées par des nourrissons ou des enfants en bas-âge. Les procédures de sélection devraient donner une priorité aux femmes et aux enfants, en intégrant leurs besoins particuliers en matière de protection et d'assistance, y compris les conséquences de violences sexuelles ou de violences fondées sur le genre.

Séparation

À la suite de la sélection, les personnes identifiées comme des militants et représentant une grave menace (que ce soit parce qu'elles continuent de participer aux hostilités ou parce que leurs activités posent d'autres risques en termes de protection) devraient être séparées du reste de la population dès que possible. La séparation préserve l'espace humanitaire ainsi que le caractère humanitaire de l'aide et la sécurité du personnel humanitaire travaillant sur les sites.

La séparation peut impliquer l'expulsion d'un site, le transfert vers un autre lieu, un signalement aux autorités et, dans de rares cas, la privation de liberté. La mesure choisie devrait également tenir compte des menaces à la sécurité et des questions de protection auxquels peuvent être confrontés les individus qui sont séparés des autres. En particulier, toute expulsion ou tout transfert vers une autre autorité doit être strictement conforme aux dispositions du droit international, notamment au principe de non-refoulement. L'incapacité à trouver une réponse appropriée pour ces personnes qui sont séparées des autres peut conduire ces individus à se cacher parmi la population civile sur les sites, compromettant ainsi leur caractère humanitaire et/ou civil. Enfin, en principe, une réponse optimale doit non seulement garantir la sécurité et le traitement humain de ces personnes séparées des autres, mais aussi contribuer, autant que possible, à réduire le niveau de violence au sein de la communauté¹⁶.

16 Par exemple, il s'agit de donner aux ex combattants l'occasion de se réinsérer et se réintégrer dans la vie civile afin de leur éviter de recourir de nouveau à la violence et de créer des mécanismes de cohésion sociale et un dialogue au sein de la communauté. Voir la partie suivante relative aux programmes de désarmement, démobilisation et réintégration.

En conséquence, il est nécessaire que les acteurs humanitaires dressent la liste des réponses qui peuvent être mises en place pour des militants qui ont été préalablement identifiés et jouent un rôle en conseillant les autorités et les autres parties prenantes sur la meilleure manière de mettre en œuvre la séparation dans une situation donnée.

Dans des circonstances exceptionnelles, en se fondant sur une approche individuelle et au cas par cas, les militants identifiés peuvent être détenus dans le cadre d'une procédure pénale, internés ou faire l'objet d'une détention administrative¹⁷. Toute privation de liberté doit être conforme aux normes internationales et à la législation nationale.

Dans les faits, la privation de liberté peut engendrer un certain nombre de questions et notamment : une absence de base légale ou une absence de motifs à la privation de liberté ou le non-respect de la procédure ; des conditions inappropriées de détention et de traitement ; la violation du principe de non-refoulement ; et l'absence d'accès des acteurs humanitaires.

Dans l'un des cas susmentionnés, les acteurs humanitaires et de défense des droits de l'homme qui disposent d'un mandat spécifique pour visiter les personnes privées de liberté, peuvent envisager, selon leur mandat, leur mode opératoire et leur expertise, de procéder comme suit :

- **Engager un dialogue protection** avec les autorités pour négocier, entre autres : l'accès aux lieux de détention et aux individus privés de leur liberté afin de vérifier leurs conditions de détention et le traitement qui leur est réservé ; l'adoption de mesures correctives pour prévenir les abus ; l'adoption et le respect de garanties procédurales ou judiciaires.
- **Apporter une aide matérielle** (produits d'hygiène essentiels, couvertures, vêtements, eau et installations sanitaires, etc.) pour aider les autorités à garantir des conditions de détention appropriées, en se fondant sur une évaluation minutieuse de la situation et en mesurant les avantages et les inconvénients d'une telle approche.
- **Préconiser une protection et une assistance spécifiques des femmes et des enfants pour répondre à leurs besoins**, par exemple en préservant l'unité familiale, en permettant les visites de familles, ou par une aide psycho-sociale et des soins médicaux.

17 Les expressions « internement » et « détention administrative » font référence à une détention non pénale pour des motifs de sécurité, la première se référant à une situation en temps de conflit armé et la seconde à une situation en dehors d'un conflit armé (par exemple, dans d'autres situations de violence ou en temps de paix). Pour plus de précisions sur l'internement en DIH, voir CICR « L'internement dans les conflits armés : règles et défis », prise de position, 25 novembre 2014, disponible sur : <https://www.icrc.org/fr/document/linternement-dans-les-conflits-armes-regles-de-base-et-defis>. Dans certaines circonstances, lorsque des combattants impliqués dans un conflit armé international pénètrent sur le territoire d'un État neutre, l'internement sera exigé par le DIH. Voir Convention (V) de la Haye concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre, USTS 540, 18 octobre 1907 (entrée en vigueur le 26 janvier 1910), art. 11 ; CG III, art. 4, lettre B, chiffre 2.

Les programmes « Désarmement, Démobilisation et Réintégration » (DDR) et autres programmes alternatifs

Les programmes « Désarmement, Démobilisation et Réintégration » (DDR), mis en place parallèlement aux procédures de sélection et de séparation, permettent non seulement de renforcer la protection des civils ainsi que le caractère civil et humanitaire des sites, mais également de procurer des solutions à long terme pour les combattants.

Les programmes DDR sont mis en place dans le cadre d'un processus volontaire fondé sur un accord politique, qui consiste à réintégrer les combattants/guerriers dans la vie civile lorsqu'ils ont rendu les armes. Ils permettent aux combattants/guerriers désireux de se désengager et de retourner à la vie civile, de bénéficier de mesures de protection et de réintégration (par exemple, éducation, formation professionnelle, activités génératrices de revenus, soutien psychosocial). Les DDR n'ont pas seulement pour principal objectif de proposer une solution efficace pour traiter de la question des combattants séparés des autres, mais ils contribuent aussi à réduire significativement les violences et à rétablir la stabilité. Il convient de ne pas confondre les DDR avec des mesures de sélection, de séparation, de recherche d'armes ou d'autres mesures permettant de maintenir le caractère civil et humanitaire des sites.

Deux conditions essentielles sont nécessaires pour mettre en place des programmes DDR : i) un accord de paix auquel les parties adhèrent ; et ii) un niveau de sécurité minimum dans la région. Si ces conditions ne sont pas réunies, des programmes alternatifs ont été élaborés et mis en œuvre par le Département des opérations de paix des Nations Unies (DPO) et des partenaires en RCA, en RDC, en Haïti et au Mali, comme :

- **Programmes de réduction de la violence communautaire (CVR)** : il s'agit d'outils flexibles, centrés sur les communautés, comportant des volets consacrés à la réconciliation, au dialogue, à la prévention et à la résolution des conflits / consolidation de la paix. Ils visent à réintégrer d'ex-combattants dans la société en impliquant la communauté. Ces programmes ont accru la cohésion sociale en contribuant à la stabilisation des communautés et en les renforçant, contribuant ainsi, de manière générale, à réduire les violences. Ces programmes peuvent conduire à s'intéresser à des régions particulièrement exposées à des violences, à dialoguer avec des jeunes et des membres de la communauté à risque et à travailler avec des partenaires fiables.
- **Programmes pré-DDR** : ils ont été conçus en RCA pour les « combattants » qui ne satisfont pas aux critères d'éligibilité pour bénéficier du DDR (autrement dit, qui ne sont pas officiellement désarmés, mais qui ont déposé temporairement les armes) et pour leur permettre de bénéficier de programmes de formation professionnelle et d'activités génératrices de revenus.

Afin de répondre efficacement à la question des combattants qui sont séparés des autres, il est important que les acteurs humanitaires :

- Déterminent quels programmes proposés par le DPO et des partenaires sont les plus adaptés à la situation opérationnelle et identifient les besoins particuliers ;

- Explorent, en coopération et en coordination avec le DPO et les partenaires, dans quelle mesure ces programmes contribuent au maintien du caractère civil et humanitaire des sites, en ouvrant des perspectives aux ex-combattants et en leur offrant des outils leur permettant de renoncer durablement à leurs activités militaires ;
- Examinent les moyens pour promouvoir des programmes réalistes (vis-à-vis du DPO et des partenaires) à mettre en place dans certains cas, sans compromettre les principes humanitaires.

Atténuer les conséquences de la présence sur les sites de militants et d'éléments armés

Le caractère civil et humanitaire des sites est compromis lorsque des militants s'y trouvent. Les sites peuvent, en tout ou partie, servir de base pour les combattants et les civils risquent de servir de boucliers humains ; les sites peuvent être transformés en lieux de « repos et de récupération » pour les combattants qui rendent visites à leurs familles. Les forces armées gouvernementales chargées de la gestion des sites ou d'assurer leur sécurité peuvent également, par leur seule présence sur les sites ou à proximité et du fait qu'elles soient armées, compromettre le caractère civil des sites. Plus généralement, la présence de toute personne portant des armes (éléments armés), que ces armes soient destinées ou non à un usage militaire, risque de poser certains risques en termes de protection¹⁸.

Dans ces situations, la protection et la sécurité tant des sites que de la population civile qui s'y trouve, peuvent être sérieusement affectées. Les attaques contre les sites, le harcèlement, le recrutement forcé ou les violences sexuelles et fondées sur le genre, sont quelques-uns des problèmes susceptibles d'être engendrés par la présence de militants sur les sites. En outre, les autorités gouvernementales peuvent considérer que c'est la population d'un site dans son ensemble qui est complice des autres parties au conflit. En conséquence, elles peuvent militer pour la fermeture du camp, ce qui génère des retours prématurés et/ou forcés. Les acteurs humanitaires pourraient donc envisager les approches et les mesures suivantes, en fonction de leur expertise et de leurs mandats :

- **Éviter et réduire l'exposition aux risques** à l'aide des mesures suivantes : établir (ou déplacer) des sites pour les éloigner des bases militaires et des zones frontalières lorsque cela est possible ou nécessaire ; garantir, dans la mesure du possible, la protection physique dans les sites et aux alentours grâce à des agents de sécurité qui ne participent pas au conflit armé en cours ou, si ces agents participent au conflit, en les plaçant à la périphérie des sites ; identifier les personnes susceptibles d'être recrutées (recrutement volontaire ou forcé) et les informer des conséquences qu'aurait ce recrutement sur leur statut civil (et, le cas échéant, sur leur statut de réfugié) ; adopter des mesures spécifiques pour garantir la protection des enfants

18 On entend par « éléments armés » les individus portant des armes quel que soit leur statut juridique, y compris les civils qui portent des armes pour leur propre défense ou pour des motifs autres que militaires.

(notamment contre le recrutement) ; accroître les mesures de sûreté (comme la mise en place d'une police communautaire ou de postes de police) avec la participation active des gestionnaires du camp ; établir des procédures opérationnelles normalisées pour gérer les incidents liés à des menaces particulières, comme la présence de militants ou d'éléments armés.

- **Promouvoir des approches protection au niveau des communautés**, en commençant par établir un dialogue entre les populations civiles et les populations hôtes du site afin de comprendre leurs positions et leurs perceptions, notamment leurs principales préoccupations et les mécanismes de défense existants¹⁹. Évaluer le rôle que ces populations peuvent jouer pour leur protection, en dialoguant et en négociant directement avec les militants ou les éléments armés ; et soutenir ces initiatives. Sensibiliser les populations sur leurs droits ainsi qu'aux principes de protection et aux messages clés ; mettre en place des moyens de communication et des processus pour permettre aux personnes de faire part de leurs préoccupations à propos de la présence de militants ou d'éléments armés dans le camp et d'autres questions de protection (en passant, par exemple, par des gestionnaires de camps) ; et mettre en œuvre des activités visant à renforcer la résilience des populations en réduisant leur exposition aux risques et en leur évitant de recourir à des mécanismes d'adaptation dangereux.
- **Établir un dialogue protection avec les autorités gouvernementales et les parties non étatiques au conflit armé**. Les acteurs humanitaires devraient s'adresser à tous les acteurs concernés à tous les niveaux (par exemple, l'État, les groupes armés organisés, les individus ou les groupes criminels) afin d'influencer, à de multiples niveaux, les centres de pouvoir et de décision. Diverses approches peuvent être suivies (il peut s'agir d'un dialogue bilatéral et confidentiel ou de campagnes publiques) et complétées par des activités de formation et de renforcement des capacités, qui se renforcent mutuellement (par exemple, mobiliser les autorités sur des aspects techniques comme l'élaboration de procédures opérationnelles normalisées qui permettront d'établir une confiance et d'ouvrir la voie à une communication franche). Ces approches devraient toutes viser à influencer divers acteurs comme des rapporteurs spéciaux, des donateurs, des acteurs régionaux et, selon les circonstances, des chefs et des groupes religieux.

Pour promouvoir les mesures susmentionnées, les acteurs humanitaires doivent comprendre et mettre à profit la complémentarité de leurs mandats, de leurs rôles et de leurs modes opératoires respectifs. Il est également nécessaire qu'ils partagent les informations, tout en respectant les modalités de travail (notamment la confidentialité et la protection des données), afin de faire une analyse conjointe de la situation et de s'entendre sur les défis opérationnels auxquels il faudra répondre en priorité. Enfin, une étroite coopération est indispensable pour élaborer des messages clés à propos de la protection dans la perspective du dialogue et du plaidoyer avec d'autres acteurs.

¹⁹ Les mécanismes d'adaptation peuvent comprendre le recrutement volontaire pour assurer sa survie ou pour générer des revenus.

Conclusion

Face aux multiples défis auxquels ils sont confrontés pour maintenir le caractère civil et humanitaire des sites lors d'un conflit armé, les acteurs humanitaires doivent s'appuyer sur toutes les normes juridiques applicables pour garantir une protection étendue et pour trouver des solutions concrètes. Les mécanismes d'identification et de séparation doivent être transparents. Les mesures destinées à assurer la sécurité des populations civiles abritées sur les sites doivent prendre en compte la manière dont celles-ci perçoivent leur propre sécurité et les facteurs qui sont à l'origine de possibles menaces. Les acteurs humanitaires doivent prêter une attention particulière aux problèmes de sécurité posés par les militants une fois qu'ils ont été identifiés et séparés des autres, en mettant en œuvre, par exemple, des programmes volontaires de réduction de la violence communautaire.

Le maintien du caractère civil et humanitaire des sites exige avant tout une plus grande complémentarité et un renforcement de la coopération entre les acteurs humanitaires. Cela devrait permettre également de renforcer la protection des personnes affectées par un conflit armé et, en particulier, les PDI et les réfugiés. Les acteurs humanitaires devraient systématiquement partager les résultats de leurs analyses relatives à la protection afin de s'assurer qu'ils ont bien tous la même compréhension des questions en jeu. Les acteurs humanitaires doivent trouver des moyens efficaces pour coordonner leurs activités négociation et le dialogue qu'ils conduisent avec les responsables premiers des obligations, à tous les niveaux hiérarchiques, en s'appuyant sur leur expertise et leurs mandats respectifs, dans le respect des contraintes qui y sont liées.

Les difficultés et défis qu'engendre le maintien du caractère civil et humanitaire des sites dépassent souvent la capacité des acteurs humanitaires. Aussi, ils doivent sensibiliser le public bien au-delà de leur secteur, afin d'impliquer une plus grande diversité de parties prenantes, les influencer et si possible et si nécessaire, à mobiliser les principaux acteurs politiques, les acteurs de la sécurité, des droits de l'homme, du maintien de la paix et du développement, afin qu'ils agissent. Toutefois, en procédant ainsi, il convient de mettre l'accent sur la complémentarité et sur la nécessité de préserver les principes humanitaires, dans le respect de leurs divers mandats, rôles et responsabilités. Les programmes volontaires de réduction de la violence à l'intention des groupes armés organisés appartenant à une partie au conflit constituent un excellent exemple de coopération et d'innovation. De telles initiatives exigent cependant des acteurs humanitaires qu'ils aient une fine compréhension de leur valeur ajoutée et de leurs limites, au-delà de leur secteur, sur la protection des populations affectées et en conséquence, trouver les moyens les plus appropriés qui leur permettront de prendre en compte leur position dans la réponse opérationnelle.

Remerciements

Le CICR tient à remercier sincèrement les participants à la rédaction du présent aide-mémoire :

Pour le CICR : Emmanuelle Birraux, Emmanuel Colineau, Angela Cotroneo, Helen Obregón Gieseken et Guilhem Ravier.

Pour le HCR : Caroline Dulin Brass, Elizabeth Eyster et Gregor Schotten.

Le CICR remercie particulièrement Ralph Mamiya et Silke Rusch du Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU pour leurs précieuses contributions.