

## MISE EN ŒUVRE DU DIH

# Les défis liés à la mise en pratique des normes relatives à l'accès humanitaire dans le Sahel

**Romarc Ferraro\***

Romarc Ferraro est conseiller juridique opérationnel à la délégation du Comité international de la Croix-Rouge en Éthiopie.

*Texte original en français*

### Résumé

*Si les règles du droit international humanitaire (DIH) relatives à l'accès humanitaire sont claires, leur mise en œuvre nationale est parfois difficile. Afin que ces dispositions soient pleinement respectées, les États doivent trouver un équilibre entre la nécessité de préserver la sécurité de la population civile comme des organisations humanitaires et garantir que les personnes ont accès aux biens et services qui leur permettent la pleine jouissance de leurs droits. Cet article se propose de montrer comment les dispositions du DIH relatives à l'accès humanitaire sont appliquées dans la région du Sahel. Il donne tout d'abord une description de la multiplicité des acteurs armés présents au Sahel et la situation humanitaire dans cette région. Puis il aborde le cadre juridique applicable à l'accès humanitaire conformément au DIH applicable dans les conflits armés non internationaux. Il examine ensuite les mesures qui ont été prises par les États du Sahel pour protéger la population civile et les organisations humanitaires, comme le recours à l'état d'urgence et aux escortes armées. Cet article montre que ces mesures risquent d'entraver une action humanitaire impartiale. Enfin, cet article expose quelques solutions innovantes qui ont été présentées par les États du Sahel afin de faciliter l'accès humanitaire. Il s'agit par exemple de la création de mécanismes de*

\* Les opinions exprimées dans cet article ne reflètent pas nécessairement le point de vue du CICR. L'auteur tient à remercier Ghislaine Doucet, Jelena Nikolic, Nour Zaynab Assaf et Nicolas Von Arx pour leurs précieux commentaires. Cet article a été écrit alors que l'auteur était conseiller juridique opérationnel de la Délégation du CICR au Niger. À la mémoire de Tanguy De Blauwe.

*coordination pour faciliter le dialogue sur l'accès humanitaire, associant tous les acteurs concernés ; l'adoption de réglementations nationales qui proclament l'accès humanitaire et qui sanctionnent les violations ; et l'acceptation d'exemptions humanitaires dans les législations antiterroristes.*

**Mots clés :** accès humanitaire, Sahel, droit international humanitaire, Convention de Kampala, déplacés internes, état d'urgence, escortes armées, droit international des droits de l'homme, assistance humanitaire, exemptions humanitaires.



## Introduction

L'on peut déduire de l'objet et du but du droit international humanitaire (DIH) que pendant les conflits armés, toutes les parties ont l'obligation d'assurer les besoins essentiels de la population sous leur contrôle<sup>1</sup>. Force est de constater que cet objectif se révèle aujourd'hui particulièrement difficile à atteindre dans le Sahel au regard de nombreux facteurs, y compris l'aggravation des conséquences humanitaires des conflits armés, les limitations financières des pays de la région et l'existence de contraintes logistiques et géographiques. Le changement climatique, dont les effets se font ressentir avec acuité dans le Sahel, et l'émergence de la pandémie du Covid-19, ne font que renforcer ces difficultés.

Les États et les groupes armés doivent donc permettre aux acteurs humanitaires neutres et impartiaux d'avoir accès aux zones où les populations sont dans le besoin. Cependant, le niveau d'insécurité grandissante au Sahel et la présence de très nombreux acteurs armés étatiques et non étatiques, impactent tout autant le fonctionnement des services publics de base destinés à la population civile, que la fourniture des secours par les organisations humanitaires, comme l'accès et la sécurité de leurs collaborateurs.

La présence de multiples acteurs armés a saturé l'espace Sahélien et pose un véritable défi pour les États et les acteurs humanitaires qui se doivent de porter secours à la population civile pour faire face aux conséquences humanitaires des conflits armés dans la région l'augmentation exponentielle du nombre de personnes déplacées internes et de réfugiés en représentant l'exemple le plus flagrant. Alors que les besoins de la population sont croissants, l'espace humanitaire semble quant à lui se rétrécir.

Cette situation a conduit les États à prendre des mesures pour protéger leurs territoires, les personnes et les biens, tel que le recours à l'état d'urgence ou l'imposition d'escortes armées aux organisations humanitaires. Ces mesures ont de fait rendu plus difficile l'application des règles du DIH relatives à l'accès humanitaire, à savoir principalement, l'obligation de protéger et de respecter le personnel et les biens utilisés pour des opérations de secours humanitaire, l'accès des victimes des conflits armés à ces secours et la liberté de déplacement du personnel humanitaire.

1 CICR, *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains*, octobre 2015, p. 34, disponible sur : <https://www.icrc.org/fr/document/le-droit-international-humanitaire-et-les-defis-poses-par-les-conflits-armes-contemporains>. Toutes les références internet ont été vérifiées en juin 2022.

Ainsi, les États de la région du Sahel doivent trouver un équilibre entre, d'un côté, assurer la protection de tous ceux qui se trouvent sur leur territoire, et de l'autre, permettre le libre accès de l'aide humanitaire. Il s'agit donc de trouver des solutions pragmatiques qui permettent de concilier ces deux objectifs.

Cet article cherche à montrer comment les règles sur l'accès humanitaire prévues dans le DIH s'appliquent dans le contexte du Sahel. Une description des acteurs en présence servira de point de départ afin de constater qu'il existe une myriade d'intervenants en présence dans la région, que ce soient des forces militaires et de sécurité, des groupes armés non étatiques mais aussi des acteurs humanitaires et de développement, ce qui pose des défis particuliers en termes de coordination entre les États et les organisations humanitaires. Une description de la situation humanitaire dans la région et un rappel du régime juridique relatif à l'accès humanitaire seront ensuite présentés. Finalement, il sera constaté que les réponses fournies par les États sur le plan légal peuvent parfois entraver l'accès, parfois le faciliter, et montrent ainsi les tensions existantes et les dilemmes à résoudre relatifs à la préservation de la sécurité et la fourniture d'une aide humanitaire accessible à tous ceux qui en ont besoin.

## La multiplicité des acteurs armés dans le Sahel

Face à la multiplication des groupes armés<sup>2</sup> qui ont surgi dans le Sahel<sup>3</sup> au cours de la décennie qui s'achève, les États ont réagi par la mise en place d'un ensemble de regroupements militaires afin de mettre en commun leurs forces et de répondre à cette nouvelle menace sécuritaire. On peut ainsi citer principalement, la Force Multinationale Mixte, formée autour des forces armées des États qui bordent le bassin du Lac Tchad<sup>4</sup> et la Force Conjointe G5-Sahel<sup>5</sup>, composée de cinq États

- 2 Selon le European Council on Foreign Relations, il y avait 16 groupes armés au Mali en 2019. Voir Andrew Lebovich, « Mapping Armed Groups in the Sahel and Mali », European Council on Foreign Relations, disponible sur : [https://ecfr.eu/special/sahel\\_mapping#introduction](https://ecfr.eu/special/sahel_mapping#introduction). Certains de ces groupes avaient la capacité d'opérer sur le territoire de plusieurs États à la fois, en particulier dans la région dite des trois frontières entre le Burkina Faso, le Mali et le Niger. Une situation comparable est observée dans la région du bassin du lac Tchad où certains groupes armés ont la capacité de mener des opérations militaires sur le territoire de plusieurs États de cette région y compris le Niger, le Nigéria et le Tchad, ainsi que le Cameroun.
- 3 Le « Sahel », au sens géographique, regroupe l'ensemble du territoire des États qui sont traversés par la bande Sahélo-Saharienne, depuis le Sénégal jusqu'à l'Érythrée. Le cadre de cet article se limite à l'étude de l'accès humanitaire dans la zone du Sahel central, zone qui couvre d'une part une partie des territoires du Burkina Faso, du Mali et du Niger et, d'autre part, la région du bassin du lac Tchad, les territoires du Nigeria et du Tchad.
- 4 Le Cameroun, Le Niger, le Nigeria, le Tchad. Cette force a été créée par les États membres de la Commission pour le Bassin du Lac Tchad. Le Bénin contribue aussi avec des troupes nationales. Le mandat de cette force est autorisé et renouvelé par le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine. Par un communiqué du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine en date du 18 janvier 2021, le mandat de la force a été renouvelé jusqu'au 31 janvier 2022 (communiqué PSC/PR/COMM. (CMLXXXIII)).
- 5 Les États membres du G5 sont le Burkina Faso, la Mauritanie, le Niger, le Mali et le Tchad. Le G5 Sahel a été mis en place par la Convention portant création du G5 Sahel, signée à Nouakchott le 19 décembre 2014. La Force conjointe du G5 Sahel a, pour sa part, été mise en place en 2017. Le Mali a annoncé son retrait de la Force Conjointe le 19 mai 2022, voir : G5 Sahel, communiqué : Présidence du Conseil des

du Sahel. D'autre part, la France a mis en place l'opération Barkhane dans le but d'appuyer les forces armées des pays de la bande Sahélo-Saharienne et de renforcer la coordination des moyens militaires internationaux<sup>6</sup>. Afin de renforcer cette coordination, l'opération Barkhane et la Force Conjointe G5 Sahel ont mis en place un poste de commandement conjoint<sup>7</sup>. Par ailleurs, par une déclaration politique du 27 mars 2020, plusieurs États européens ont décidé de la création de la « Task force » Takuba, composée de forces spéciales et qui devrait s'intégrer sous le commandant opérationnel de l'opération Barkhane<sup>8</sup>. Ce renforcement de la présence de forces militaires européennes et une coordination accrue avec la Force Conjointe G5 Sahel a été décidé lors du sommet de Pau<sup>9</sup>, qui s'est tenu le 13 janvier 2020 et qui a réuni les chefs d'État des cinq pays membre du G5 Sahel et de la France. Ce sommet a aussi mené à la mise en place de la coalition pour le Sahel qui vise à renforcer la coopération stratégique et politique dans la région entre l'ensemble des États membres de l'Union européenne et ceux du G5 Sahel<sup>10</sup>. D'autres alliances politiques ont vu le jour afin de contribuer à la stabilisation et au développement de la région du Sahel, y compris l'Alliance pour le Sahel et le Partenariat pour la Sécurité et la Stabilité au Sahel<sup>11</sup>.

D'autre part, la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), créée par la résolution 2100 du Conseil

ministres du G5 Sahel, disponible sur : <https://www.g5sahel.org/communique-president-du-conseil-des-ministres-du-g5-sahel/>.

- 6 L'opération Barkhane a été lancée le 1<sup>er</sup> août 2014. Elle agit sur l'ensemble des États membres du G5 Sahel. La France a cependant annoncé son retrait progressif du territoire du Mali en 2022. ministère des armées, *Dossier de Presse, Opération Barkhane*, septembre 2020, disponible sur : <https://www.defense.gouv.fr/operations/operations/operation-barkhane>.
- 7 État-Major des armées, « Barkhane : le Mécanisme de Commandement Conjoint, pierre angulaire de la coordination entre la force conjointe du G5 Sahel et la force Barkhane », disponible sur : <https://archives.defense.gouv.fr/operations/afrique/bande-sahelo-saharienne/operation-barkhane/brevets/barkhane-le-mecanisme-de-commandement-conjoint-pierre-angulaire-de-la-coordination-entre-la-force-conjointe-du-g5-sahel-et-la-force-barkhane>.
- 8 Suède et al., « Task Force *Takuba*: political statement by the governments of Belgium, Czech Republic, Denmark, Estonia, France, Germany, Mali, Niger, the Netherlands, Norway, Portugal, Sweden and the United Kingdom », disponible sur : <https://www.government.se/495ef1/globalassets/government/dokument/forsvarsdepartementet/2020/political-statement-task-force-takuba.pdf>. Les opérations de la Task Force Takuba ont pris fin le 1<sup>er</sup> juillet 2022, voir : ministère des armées, communiqué de presse de l'État-Major des Armées, « Fin des opérations de la Task Force (TF) Takuba au Mali », disponible sur : [https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/tronc\\_commun/01.07.22\\_Fin%20des%20op%C3%A9rations%20de%20la%20Task%20Force%20Takuba%20au%20Mali.pdf](https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/tronc_commun/01.07.22_Fin%20des%20op%C3%A9rations%20de%20la%20Task%20Force%20Takuba%20au%20Mali.pdf).
- 9 Sommet de Pau, « Déclaration conjointe des chefs d'État », 13 janvier 2020, disponible sur : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/01/13/sommet-de-pau-declaration-conjointe-des-chefs-detat>. Le sommet de Pau a été suivi par le Sommet de Nouakchott, le 30 juin 2020 où les 6 chefs d'États se sont retrouvés pour « faire le point sur la feuille de route convenue lors du sommet de Pau », « Communiqué final du Sommet de Nouakchott », 30 juin 2020, disponible sur : <https://www.g5sahel.org/communique-final-du-sommet-de-nouakchott-pour-le-suivi-de-la-feuille-de-route-du-sommet-de-pau/>.
- 10 La coalition pour le Sahel vise à lutter contre les groupes armés terroristes, renforcer les capacités des forces armées des États de la région, soutenir le retour de l'État et des administrations sur le territoire, et aider au développement. Voir Conseil Européen, « Déclaration conjointe des membres du Conseil européen avec les États membres du G5 Sahel », 28 avril 2020, disponible sur : <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/04/28/joint-declaration-of-the-members-of-the-european-council-with-the-member-states-of-the-g5-sahel/>.
- 11 Conseil Européen, Sommet du G7 de Biarritz, « Plan d'action du Partenariat sur le Sahel », disponible sur : <https://www.elysee.fr/admin/upload/default/0001/05/1c104308f5893a718599926f1c2473f1778c0af2.pdf>.

de sécurité des Nations unies, opère dans ce pays depuis 2013<sup>12</sup>. Elle soutient la Force Conjointe du G5 Sahel par un appui logistique et financier dans plusieurs domaines<sup>13</sup>. Des États européens et les États-Unis possèdent aussi un certain nombre de contingents nationaux répartis dans les différents États du Sahel, dont le rôle consiste à apporter un soutien en matière de formation et de fourniture d'équipements aux forces de défense et de sécurité des pays de la région<sup>14</sup>. L'Union européenne dispose, pour sa part, de trois missions de coopération militaire et de sécurité spécifiques, deux au Mali et une au Niger<sup>15</sup>. Elles ont pour mandat de renforcer les capacités des forces militaires et de sécurité de ces deux pays ainsi que de la Force Conjointe G5 Sahel. Certains auteurs n'ont pas hésité à utiliser l'expression imagée « d'embouteillage sécuritaire<sup>16</sup> » pour décrire ce phénomène de multiplication des forces armées et de sécurités étrangères présentes dans les différents États de l'espace Sahélien. Selon le Stockholm International Peace Research Institute (SIRPI), il y avait en 2019, 35 823 militaires, policiers et personnels civils participant à des opérations extérieures nationales et multinationales et de lutte contre le terrorisme dans la région du Sahel et du lac Tchad<sup>17</sup>. Une future participation au Sahel de la Force en Attente de la CEDEAO, était aussi à l'étude depuis plusieurs mois à la fin de l'année 2020<sup>18</sup>.

- 12 Conseil de Sécurité des Nations unies (CSNU), Rés. 2100, 25 avril 2013, disponible sur : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/314/18/PDF/N1331418.pdf?OpenElement>.
- 13 *Force Conjointe du Groupe de cinq pays du Sahel, Rapport du Secrétaire général*, Doc. NU S/2020/1074, 2 novembre 2020, disponible sur : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/286/23/PDF/N2028623.pdf?OpenElement>.
- 14 Selon le ministère de la Défense de Belgique, il y avait un contingent d'une centaine de militaires belges au Niger en 2020 dont la mission était de former les Forces de Défense et de Sécurité du Niger. Voir ministère belge de la Défense, « Notre mission : Niger », disponible sur : <https://www.mil.be/fr/nos-missions/niger/>. L'Italie a aussi mis en place une mission militaire spécifique de soutien aux forces armées et de sécurité au Niger (la MISIN) et l'Allemagne était présente dans plusieurs pays du Sahel. Voir Bernardo Venturi et Nana Alassane Toure, *Levée du blocage sécuritaire : défis et choix au Sahel*, Fondation Européennes d'Études Progressistes, 8 juin 2020, pp. 24-25, disponible sur : [https://www.iai.it/sites/default/files/venturi\\_toure\\_fr.pdf](https://www.iai.it/sites/default/files/venturi_toure_fr.pdf). Les États-Unis avaient achevé en 2020 la construction d'une base aérienne à Agades, au Niger.
- 15 L'EUTM (European Union Training Mission in Mali) qui a été établie en 2013 dans le cadre de la politique de défense et de sécurité commune de l'Union européenne, est une mission de formation des forces armées maliennes. Voir « Fiche technique », disponible sur : [https://eutmmali.eu/wp-content/uploads/2020/12/EUTM\\_Mission\\_Factsheet\\_FV.pdf](https://eutmmali.eu/wp-content/uploads/2020/12/EUTM_Mission_Factsheet_FV.pdf). L'EUCAP Sahel Mali est une mission civile de l'Union européenne qui a été ensuite lancée en 2015 afin de soutenir les forces de sécurité (Police, Gendarmerie et Garde Nationale) de ce pays. Voir la présentation de cette mission sur : [https://www.eeas.europa.eu/eucap-sahel-mali/eucap-sahel-mali-mission-de-renforcement-des-capacites-de-lunion-europeenne-au\\_fr?s=331](https://www.eeas.europa.eu/eucap-sahel-mali/eucap-sahel-mali-mission-de-renforcement-des-capacites-de-lunion-europeenne-au_fr?s=331). L'EUCAP Sahel Niger est une mission civile de l'Union européenne qui soutient le Niger dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée, installée en 2012. Voir EUCAP Sahel Niger, « Partenaire pour la Sécurité au Sahel », disponible sur : <https://eucap-sahel.eu/wp-content/uploads/2020/10/EUCAP-Sahel-Niger-Factsheet-FR-low-resolution.pdf>.
- 16 International Crisis Group, *Force du G5 Sahel : trouver sa place dans l'embouteillage sécuritaire*, Rapport Afrique n° 258, 12 décembre 2017, disponible sur : <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/258-force-du-g5-sahel-trouver-sa-place-dans-l-embouteillage-sécuritaire.pdf>.
- 17 SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), *SIPRI Yearbook 2020, Armaments, Disarmament and International Security, Résumé en français*, Les Rapports du GRIP, 2020/4, p. 9.
- 18 CEDEAO, (Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest, *Session extraordinaire de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement sur le Terrorisme, Communiqué Final*, par. 18, 14 septembre 2019, Ouagadougou, Burkina Faso, disponible sur : <https://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2019/09/communiqué-final-scanne.pdf>.

En ce qui concerne la multiplication des groupes armés dans le Sahel, leur apparition est liée à plusieurs facteurs tels que la lutte de certains mouvements indépendantistes au nord Mali et les conséquences de la situation en Libye. Mais aussi l'interaction de ces facteurs avec d'autres phénomènes complexes comme les tensions existantes entre communautés d'éleveurs nomades et agriculteurs sédentaires, particulièrement ressenties dans la région dite des « trois frontières » entre le Burkina Faso, le Mali et le Niger<sup>19</sup>. Certains de ces groupes réclament l'indépendance d'un État touareg au nord Mali, d'autres sont plutôt influencés par des mouvements panislamistes et se réclament soit de la mouvance de Al Qaida ou de l'État Islamique<sup>20</sup>. On peut citer ainsi, entre autres, le Mouvement de libération nationale de l'Azawad (MNL), le Mouvement pour le Salut de l'Azawad (MSA), le Groupe d'Autodéfense Touareg Imghad et Alliés (GATIA), le Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO), Ansar Eddine, le Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans (GSIM), Al-Qaida au Maghreb Islamique (AQMI), l'État Islamique au Grand Sahara (EIGS) ou encore Ansarul Islam<sup>21</sup>. Dans la partie Sahélienne de la région du bassin du Lac Tchad, on note la présence et l'influence des groupes armés issus des différentes scissions du groupe de la Congrégation des compagnons du Prophète pour la propagation de la tradition sunnite et la guerre sainte<sup>22</sup>.

Les conflits armés qui ont lieu au Sahel central et dans la partie Sahélienne de la région du lac Tchad sont caractérisés par des affrontements prolongés entre des États et des groupes armés et ont, le plus souvent, une dimension régionale<sup>23</sup>. En effet, ils se déroulent sur le territoire de plusieurs États qui luttent, le plus souvent

- 19 Sur l'évolution historique des différentes rébellions au Mali et au Niger et les initiatives de paix qui sont menées, voir Yvan Guichaoua et Matthieu Pellerin, *Faire la paix et construire l'État : Les relations entre pouvoir central et périphéries sahéliennes au Niger et au Mali*, Étude de l'IRSEM n° 51, juillet 2017, disponible sur : <https://www.ifri.org/fr/publications/publications-ifri/articles-ifri/faire-paix-construire-letat-relations-entre-pouvoir>.
- 20 Sur les différentes alliances entre ces groupes et leur affiliation à Al Qaida ou l'État islamique, voir Matthieu Pellerin, *Les violences armées au Sahara : Du djihadisme aux insurrections ?*, Études de l'IFRI, décembre 2019, disponible sur : <https://www.ifri.org/fr/publications/etudes-de-lifri/violences-armees-sahara-djihadisme-aux-insurrections>.
- 21 Sur l'apparition de ces groupes au Mali et l'expansion de leurs actions vers la région du Liptako Gourma voir International Crisis Group, *Frontière Niger-Mali : mettre l'outil militaire au service d'une approche politique*, Rapport Afrique n° 261, 12 juin 2018, disponible sur : <https://www.crisisgroup.org/fr/africa/west-africa/mali/261-frontiere-niger-mali-mettre-loutil-militaire-au-service-dune-approche-politique>.
- 22 Il s'agit de la traduction française du nom en arabe du groupe Jama'atu Ahlis-Sunnah'awati Wal Jihad, aussi connu communément sous le nom de Boko Haram, une appellation que le groupe récusé. Sur l'apparition de ce groupe voir Marc-Antoine Pérouse de Montclos, *L'Afrique, nouvelle frontière du djihad ?*, La Découverte, Paris, 2018.
- 23 L'existence de conflits armés au Sahel a été affirmée dans plusieurs rapports récents de l'ONU : *Le sort des enfants en temps de conflit armé, Rapport du Secrétaire général, A/74/845-S/2020/525*, 9 juin 2020, disponible sur : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/117/05/PDF/N2011705.pdf?OpenElement> ; *Les enfants et le conflit armé au Mali, Rapport du Secrétaire général, S/2020/1105*, 11 novembre 2020, disponible sur : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/307/86/PDF/N2030786.pdf?OpenElement>. L'Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève, a mis en place un portail dans le but de fournir une classification indépendante et impartiale des conflits armés dans le monde. Voir à cet égard l'évaluation des situations de violence au Burkina Faso, au Mali, au Niger, au Tchad, disponible sur : <https://www.rulac.org/>.

ensemble, contre ces groupes armés<sup>24</sup>. Certains conflits armés peuvent aussi opposer des groupes armés entre eux. Ces groupes armés peuvent aussi unir leurs forces pour lutter contre certains États ou contre d'autres groupes armés et remplir ainsi le critère d'intensité de violence requis<sup>25</sup>. Ces groupes ont démontré leur capacité à s'organiser et à mener des opérations militaires sur le territoire de plusieurs États à la fois. S'ils répondent aux critères posés par le droit international – que les groupes armés soient suffisamment organisés et qu'ils participent à des affrontements prolongés qui atteignent un seuil minimal d'intensité, soit contre des États, soit entre eux<sup>26</sup> – ces conflits armés restent cependant tous des conflits armés non internationaux.

Il convient de garder à l'esprit que la participation des acteurs étatiques et non étatiques à des actes de violence collective ou leur seule présence dans le Sahel, ne les rend pas automatiquement partie à un conflit armé. Il faudra vérifier dans chaque cas d'espèce que les deux éléments précités et exigés par le droit international sont présents, pour conclure à l'existence d'un conflit armé non international. Le CICR effectue cet exercice, en analysant au cas par cas, chacune des situations de violence. Ceci lui permet d'identifier le fondement juridique sur lequel il va fonder ses démarches visant à protéger et assister les personnes qui ont besoin de son action humanitaire. Il communique, de manière bilatérale et confidentielle, son évaluation de la situation aux parties en conflit. Il peut aussi renoncer à partager immédiatement sa lecture, lorsque l'intérêt des victimes des conflits s'y oppose<sup>27</sup>. Il peut enfin décider de communiquer publiquement sur une situation particulière<sup>28</sup>.

- 24 Le Secrétaire général des Nations unies a constaté dans son rapport sur le sort des enfants en temps de conflit armé au Nigéria que « [l]es régions des pays limitrophes du nord-est du Nigeria, à savoir la région de l'Extrême-Nord (Cameroun), la région de Diffa (Niger) et la province du Lac (Tchad), ont également été touchées par les attaques armées persistantes du groupe armé » ; voir *Le sort des enfants en temps de conflit armé au Nigéria, Rapport du Secrétaire général*, Doc. NU S/2020/652, 6 juillet 2020, disponible sur : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/172/68/PDF/N2017268.pdf?OpenElement>.
- 25 Selon une interprétation récente, on peut agréger les actions militaires produites par plusieurs groupes armés qui luttent ensemble contre un adversaire commun et ainsi atteindre le seuil d'intensité requis pour qualifier une situation de violence de conflit armé non international. Voir Jelena Nikolic, Thomas de Saint Maurice et Tristan Ferraro, « Aggregated intensity : Classifying coalitions of non-State armed groups », *Humanitarian Law & Policy*, 7 octobre 2020, disponible sur : <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2020/10/07/aggregated-intensity-classifying-coalitions-non-state-armed-groups/>.
- 26 Le CICR définit les conflits armés non internationaux de la manière suivante : « Un conflit armé non international est un affrontement armé prolongé qui oppose les forces armées gouvernementales aux forces d'un ou de plusieurs groupes armés, ou de tels groupes armés entre eux, et qui se produit sur le territoire d'un État [partie aux Conventions de Genève]. Cet affrontement armé doit atteindre un niveau minimal d'intensité et les parties impliquées dans le conflit doivent faire preuve d'un *minimum d'organisation* ». Voir CICR, *Comment le terme « conflit armé » est-il défini en droit international humanitaire ?*, Prise de position, mars 2008, disponible sur : <https://www.icrc.org/fr/assets/files/other/opinion-paper-armed-conflict-fre.pdf>.
- 27 Sylvain Vité, « Typologie des conflits armés en droit international humanitaire : concepts juridiques et réalités », *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, vol.91, n° 873, p. 21, disponible sur : <https://www.icrc.org/fr/doc/assets/files/other/irrc-873-vite-fre.pdf>. Voir aussi CICR, « Conflit interne ou autre situation de violence : quelle différence pour les victimes ? », 10 décembre 2012, disponible sur : <https://www.icrc.org/fr/doc/resources/documents/interview/2012/12-05-niac-non-international-armed-conflict.htm>.
- 28 Pour un exemple récent, voir CICR, « Cinq conflits armés – Que se passe-t-il actuellement en Colombie ? », 6 décembre 2018, disponible sur : <https://www.icrc.org/fr/document/cinq-conflits-armes-que-se-passe-t-il-actuellement-en-colombie>.

## La situation humanitaire au Sahel

Les conséquences humanitaires entraînées par les conflits armés qui se déroulent dans certains pays du Sahel ont durement affecté la population civile des États concernés. Ainsi, lors d'une table ronde ministérielle, à Copenhague le 20 octobre 2020 et organisée par le Danemark, l'Allemagne, l'Union européenne et les Nations unies sur la crise humanitaire au Sahel central, il a été estimé que :

Le Sahel Central est confronté à l'une des crises humanitaires qui se détériore la plus rapidement au monde. L'ampleur et la gravité des besoins humanitaires dans les trois pays sont sans précédent, avec 13,4 millions de personnes frappées par des déplacements forcés, de l'insécurité alimentaire et un accès réduit aux services de base essentiels<sup>29</sup>.

En ce qui concerne le déplacement interne, le Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA) estimait que le nombre de personnes déplacées internes dans la région du Sahel Central était passé de 70 000 à 1 600 000 personnes entre 2018 et 2020<sup>30</sup>. L'insécurité alimentaire affectait, quant à elle, 7 400 000 personnes<sup>31</sup>. L'aggravation de la situation de la population civile était aussi fortement ressentie dans la partie sahélienne de la région du bassin du lac Tchad où quelque 2,7 millions de personnes ont fui leur foyer, dont 2,4 millions de déplacés et 292 000 réfugiés nigériens<sup>32</sup>. Les déplacements de population étaient étroitement liés à la recrudescence d'hostilités entre des groupes armés et entre ceux-ci et des forces militaires et de sécurité étatique. Ces effets des conflits armés auraient provoqué la mort de plusieurs milliers de personnes au sein des Forces de Défense et de Sécurité, des membres des groupes armés et de la population civile<sup>33</sup>. Selon le Bureau des Nations pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel (UNOWAS), plus de 4 000 décès dus à la violence avaient été signalés en 2019, contre 770 décès en 2016<sup>34</sup>. S'agissant du premier semestre de l'année

29 Les trois pays concernés sont le Burkina Faso, le Mali et le Niger. Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA), « Table ronde ministérielle virtuelle sur le Sahel central, Synthèse des coprésidents », disponible sur : <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Central%20Sahel%20Ministerial%20Round%20Table%20-%20Co-chairs%20summary-FR.pdf>.

30 OCHA, « Central Sahel Crisis Key Figures as of 15 October 2020 », disponible sur : [https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Central%20Sahel%20facts\\_figures\\_20201015.pdf](https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Central%20Sahel%20facts_figures_20201015.pdf).

31 Voir le document préparé par OCHA en vue de la table ronde ministérielle sur le Sahel central : OCHA, *Le Sahel central, aperçu des besoins et des fonds requis révisés*, octobre 2020, disponible sur : [https://www.unocha.org/sites/unocha/files/RNRO%20CentralSahel%20Oct%202020\\_FR%20Web.pdf](https://www.unocha.org/sites/unocha/files/RNRO%20CentralSahel%20Oct%202020_FR%20Web.pdf).

32 *Activités du Bureau des Nations unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel, Rapport du Secrétaire général*, CSNU, Doc. S/2020/585, 24 juin 2020, disponible sur : [https://unowas.unmissions.org/sites/default/files/s\\_2020\\_585\\_f.pdf](https://unowas.unmissions.org/sites/default/files/s_2020_585_f.pdf).

33 Le Secrétaire Général des Nations unies constatait dans un rapport au Conseil de Sécurité des attaques contre les forces armées et de sécurité commises par des groupes armés au Burkina Faso, au Mali, Niger et au Tchad. Voir *Force conjointe du Groupe de cinq pays du Sahel, Rapport du Secrétaire général*, CSNU, Doc. S/2020/373, 8 mai 2020, disponible sur : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/107/02/PDF/N2010702.pdf?OpenElement>.

34 « Le nombre de victimes d'attaques terroristes multiplié par cinq en trois ans au Burkina Faso, au Mali et au Niger », *Paix et sécurité*, ONU info, 8 janvier 2020, disponible sur : <https://news.un.org/fr/story/2020/01/1059551>.



2020, au moins 4 660 personnes avaient péri au centre du Sahel, selon une estimation du projet ACLED (Armed Conflict Location & Event Data Project)<sup>35</sup>.

Parmi les multiples conséquences de l'aggravation de la violence, on constate que l'accès à l'éducation des enfants a été durement affecté. Ainsi, les attaques contre les écoles et les enseignants auraient entraîné la fermeture de plus de 4 000 écoles dans la région du Sahel Central ces quatre dernières années<sup>36</sup>. Les enfants font aussi l'objet de recrutement par les acteurs armés<sup>37</sup>.

Il convient aussi de noter qu'aux conséquences humanitaires liées aux conflits armés s'ajoutent les effets du changement climatique qui ont été qualifiés de « cocktail explosif au Sahel<sup>38</sup> ». À ce titre, le CICR a observé récemment dans un rapport visant à comprendre les effets conjugués des conflits armés, de la crise climatique et environnementale sur les personnes touchées, que « [les] pays en proie à un conflit armé sont parmi les plus durement touchés par la variabilité du climat et les phénomènes météorologiques extrêmes. Cela s'explique en partie par leur situation géographique, mais aussi et surtout par le fait que les conflits et leurs répercussions limitent la capacité d'adaptation des personnes, des systèmes et des institutions<sup>39</sup> ».

Les populations civiles de la région du Sahel souffrent des conséquences et des effets cumulés des conflits armés et du changement climatique, qui y est particulièrement ressenti et qui se traduit par une augmentation des températures une fois et demi plus rapide que dans le reste du monde<sup>40</sup>. Mis à part les liens directs qui peuvent être établis entre le changement climatique et l'existence de conflits armés, d'autres formes de confrontations ont aussi un impact sur l'environnement naturel. Ainsi, des tensions ont été relevées au Sahel entre différentes communautés, en particulier les agriculteurs sédentaires et les éleveurs nomades, en lien avec l'exploitation des ressources foncières<sup>41</sup>. La survenance de la pandémie du Covid-19

35 CICR, « Centre du Sahel : plus d'un million de déplacés et des décès en hausse dus à la flambée de violence », 14 septembre 2020, disponible sur : <https://www.icrc.org/fr/document/centre-du-sahel-plus-dun-million-de-deplaces-et-des-deces-en-hausse-dus-la-flambe-de>.

36 UNICEF, *La crise au Centre Sahel*, Note de plaidoyer, octobre 2020, disponible sur : <https://www.unicef.org/wca/fr/rapports/crise-centre-sahel>.

37 *Les enfants et le conflit armé au Mali*, op. cit. note 23. Un autre rapport du Secrétaire Général fait état du recrutement d'enfants par des groupes armés au Cameroun, au Nigéria, au Niger et au Tchad. Voir *Le sort des enfants en temps de conflit armé au Nigeria*, op. cit. note 24.

38 CICR, « Mali-Niger : changement climatique et conflits forment un cocktail explosif au Sahel », 22 janvier 2019, disponible sur : <https://www.icrc.org/fr/document/mali-niger-changement-climatique-et-conflits-forment-un-cocktail-explosif-au-sahel-0>.

39 CICR, *Quand la pluie devient poussière, comprendre et atténuer les effets conjugués des conflits armés et de la crise climatique et environnementale sur la vie quotidienne des personnes touchées*, Genève, 2020, p. 8, disponible sur : <https://www.icrc.org/fr/publication/4487-when-rain-turns-dust>.

40 Dès 2010, l'Organisation de Coopération et de Développement Économique avait prévu que le Sahel connaîtrait une montée des températures très importante allant de l'ordre de 3 à 4 degrés suivant les régions : « Le réchauffement le plus important (+4 degrés) devrait avoir lieu à l'intérieur des terres, principalement dans la partie ouest du Sahel. » Philipp Heinrigs, *Incidences sécuritaires du changement climatique au Sahel : perspectives politiques*, Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, 2010, p. 13, disponible sur : <https://www.oecd.org/fr/csao/publications/47234529.pdf>.

41 International Crisis Group, *Le Sahel central, théâtre des nouvelles guerres climatiques ?*, Briefing Afrique de Crisis Group n° 154, Dakar/Niamey/Bruxelles, 24 avril 2020, disponible sur : [https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/b154-sahel-nouvelles-guerres-climatiques\\_0.pdf](https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/b154-sahel-nouvelles-guerres-climatiques_0.pdf).

au mois de mars 2020, a aussi exacerbé cette situation déjà très difficile, entraînant ainsi « une triple crise<sup>42</sup> ».

## Rappel du cadre juridique applicable à l'accès humanitaire dans les conflits armés non internationaux

La description faite des effets des conflits armés non internationaux au Sahel permet de constater le besoin des victimes de ces conflits et de la population civile en général de recevoir les secours humanitaires<sup>43</sup>. Ce sont donc les règles du DIH relatives à l'assistance humanitaire et à l'accès humanitaire dans ces types de conflits armés qui s'appliqueront. Même si le DIH ne contient pas de dispositions spécifiques explicites sur l'obligation d'assurer le bien-être de la population, en dehors des situations d'occupation<sup>44</sup>, le CICR considère que l'obligation de satisfaire les besoins essentiels de la population se déduit du but et de l'objet du DIH<sup>45</sup>. Par ailleurs de nombreuses dispositions conventionnelles et coutumières se réfèrent à des obligations spécifiques, adressées à toutes les parties en conflit, États et groupes armés, de répondre aux besoins d'assistance humanitaire et de porter secours aux victimes de ces conflits, y compris aux blessés, aux malades, aux détenus et à la population affectée en général<sup>46</sup>. Si les parties à un conflit armé se trouvent dans l'impossibilité matérielle d'apporter l'assistance requise, elles doivent alors examiner de bonne foi les offres de services

42 CICR, « Niger : vivre entre insécurité, changement climatique et Covid-19 », 10 septembre 2020, disponible sur : <https://www.icrc.org/fr/document/niger-vivre-entre-insecurite-changement-climatique-et-covid-19>.

43 Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck, *Droit international humanitaire coutumier, Volume I : Règles, CICR, Bruylant*, 2006, pp. 265-267 (Étude du CICR sur le DIH coutumier), disponible sur : <https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/fre/docs/v1>. Pour une description détaillée du régime applicable à l'assistance humanitaire et à l'accès humanitaire voir Felix Schwendimann, « Le cadre juridique de l'accès humanitaire dans les conflits armés », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 93, *Sélection française*, 2011/3, pp. 121-138, disponible sur : <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irrc-884-schwendimann-fre.pdf>.

44 Tristan Ferraro, *Relief schemes and the delivery of humanitarian activities in situations of AC, the ICRC's perspective*, San Remo Round Table, 2017, p. 2, disponible sur : <https://www.ihl.org/wp-content/uploads/2018/03/RT-2017-FERRARO.pdf>.

45 CICR, *op. cit.* note 1, p. 34.

46 Voir Quatrième Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre du 12 août 1949, 75 RTNU 287 (entrée en vigueur le 21 octobre 1950) (CG IV) : article 23 sur l'envoi de vivres et de médicaments, article 55 sur le ravitaillement de la population et article 81 relatif à l'entretien des personnes internées civiles. Pour l'évacuation des blessés, des malades, des naufragés et des morts, voir la Première Convention pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les armées en campagne du 12 août 1949, 75 RTNU 31 (entrée en vigueur le 21 octobre 1950) (CG I) : article 15 al. 1 ; Deuxième Convention de Genève sur les blessés, malades et naufragés des forces armées sur mer, 75 RTNU 85, (entrée en vigueur le 21 octobre 1950) (CG II) : article 18 al. 1 et article 16 al. 2. Pour les personnes détenues, voir Troisième Convention sur les prisonniers de guerre du 12 août 1949, 75 RTNU 135 (entrée en vigueur le 21 octobre 1950) (CG III) : articles 25-32 et 125. La règle 118 de l'Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit.* note 43, sur la fourniture de biens essentiels aux personnes privées de liberté, dispose que « [l]es personnes privées de liberté doivent se voir fournir de la nourriture, de l'eau et des vêtements en suffisance, ainsi qu'un logement et des soins médicaux convenables ». La règle 131 sur le traitement des personnes déplacées, dispose que « [e]n cas de déplacement, toutes les mesures possibles doivent être prises afin que les personnes civiles concernées soient accueillies dans des conditions satisfaisantes de logement, d'hygiène, de salubrité, de sécurité et d'alimentation et afin que les membres d'une même famille ne soient pas séparés les uns des autres ».

qui leur sont faites par des organisations humanitaires impartiales et leur permettre l'accès aux personnes concernées<sup>47</sup>.

Dans les conflits armés non internationaux, l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève prévoit qu'« un organisme humanitaire impartial, tel que le Comité international de la Croix-Rouge, pourra offrir ses services aux Parties au conflit ». Selon les commentaires du CICR à l'article 3, un organisme est considéré comme impartial lorsqu'il propose des activités humanitaires sans distinction de caractère défavorable basée sur le sexe, la race, la nationalité, la religion, les opinions. Le seul critère de distinction possible doit se fonder sur l'urgence, au regard de la souffrance des individus à secourir<sup>48</sup>. Les activités humanitaires en question englobent des activités de protection et d'assistance visant à « préserver la vie, la sécurité, la dignité et le bien-être physique et mental des personnes affectées par le conflit ou qui cherchent à restaurer ce bien-être<sup>49</sup> ». Mis à part l'impartialité, spécifiquement mentionnée dans l'article 3, le CICR attache une importance fondamentale à ce que son action soit guidée par le respect des principes d'humanité, de neutralité et d'indépendance qui sont au cœur de sa mission<sup>50</sup> et des principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (le Mouvement<sup>51</sup>).

L'examen de bonne foi de l'offre de service implique que les États ne peuvent pas refuser une offre de service de manière arbitraire. Un refus serait en effet considéré

47 Le CICR a préparé un document spécifique de questions et réponses et un lexique qui résume les règles qui s'appliquent à l'accès humanitaire dans tous les conflits armés, qu'ils soient de caractère international ou non international. Il a identifié les six règles principales suivantes : 1. Chaque partie à un conflit armé a l'obligation première de satisfaire les besoins de la population se trouvant sous son contrôle. 2. Des organisations humanitaires impartiales peuvent offrir leurs services pour mener à bien des activités humanitaires, en particulier quand les besoins de la population affectée par les conflits armés ne sont pas satisfaits. 3. Les activités humanitaires impartiales entreprises dans des situations de conflit armé sont soumises au consentement des parties au conflit intéressées. En vertu du DIH, les parties au conflit doivent consentir à de telles activités lorsque les besoins de la population se trouvant sous leur contrôle ne sont pas satisfaits. 4. Une fois que les opérations de secours humanitaires impartiales ont été acceptées, les parties au conflit armé, de même que les États qui ne sont pas parties au conflit armé, doivent autoriser et faciliter le passage rapide et sans encombre de ces missions de secours, sous réserve de leur droit de contrôle. 5. Les parties au conflit doivent garantir la liberté de mouvement du personnel de secours autorisé, liberté qui est essentielle à l'exercice de leurs fonctions. La liberté de déplacement ne peut être temporairement restreinte, qu'en cas de nécessité militaire impérieuse. 6. Le personnel de secours humanitaire et les biens utilisés pour les opérations de secours doivent être respectés et protégés. CICR, « Questions/réponses du CICR et lexique sur l'accès humanitaire », *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, vol. 96, *Sélection française* 2014/1, pp. 293-310, disponible sur : [https://international-review.icrc.org/sites/default/files/11\\_961\\_questions.pdf](https://international-review.icrc.org/sites/default/files/11_961_questions.pdf).

48 CICR, *Commentaire de la Première Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne*, 2<sup>e</sup> édition, 2016 (2020 pour la version en français), par. 794, disponible sur : <https://ihl-databases.icrc.org/dih/full/CGI-commentaire>.

49 *Ibid.*, par. 812.

50 Le CICR définit sa mission en ces termes : « Organisation impartiale, neutre et indépendante, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a la mission exclusivement humanitaire de protéger la vie et la dignité des victimes de conflits armés et d'autres situations de violence et de leur porter assistance ». CICR, *Le CICR sa mission et son action*, CICR, Genève, mars 2009, p. 4, disponible sur : [https://www.icrc.org/fr/doc/assets/files/other/icrc\\_001\\_0963.pdf](https://www.icrc.org/fr/doc/assets/files/other/icrc_001_0963.pdf).

51 Les Statuts du Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, adoptés en 1986 lors de la XXV<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à Genève, énoncent dans le préambule les 7 principes fondamentaux du Mouvement, à savoir l'humanité, l'impartialité, la neutralité, l'indépendance, le volontariat, l'unité et l'universalité.

comme arbitraire si l'État était manifestement incapable de lui-même assurer ce service ou s'il refusait volontairement de subvenir aux besoins humanitaires de la population<sup>52</sup>. Il s'agit d'une évolution majeure du droit à l'assistance humanitaire qui a été reflétée dans les nouveaux commentaires aux Conventions de Genève<sup>53</sup>.

Lorsque l'offre de services est acceptée, les États doivent faciliter le passage du personnel humanitaire et des biens de secours, ainsi que la liberté de circulation des travailleurs humanitaires, tout en conservant un droit de contrôle et la possibilité de restreindre ce passage en cas de nécessité militaire impérieuse<sup>54</sup>. La prise en compte de la nécessité militaire impérieuse implique que des opérations de secours ne devraient pas interférer avec les opérations militaires, « sous peine de compromettre la sécurité du personnel de secours humanitaires<sup>55</sup> ». Dans tous les cas, cette restriction fondée sur la nécessité militaire ne peut être que limitée et temporaire<sup>56</sup>.

D'autres obligations liées au respect du droit international des droits de l'homme fondent le droit à l'assistance humanitaire et l'obligation corrélative des États d'apporter des réponses concrètes. Il en va ainsi du droit à la vie, qui ne peut être l'objet d'aucune dérogation, même en temps de conflit armé<sup>57</sup> et qui recouvre le droit des personnes « de ne subir d'actes d'omissions ayant pour but de causer, ou dont on peut attendre qu'ils causent, leur décès non naturel ou prématuré, et de vivre

52 CICR, Commentaire de la CG I, *op. cit.* note 48, par. 834.

53 Lindsey Cameron, Bruno Demeyere, Jean-Marie Henckaerts et al., « Le Commentaire mis à jour de la Première Convention de Genève – un nouvel outil pour générer le respect du droit international humanitaire », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 97, *Sélection française* 2015/4, p. 171, disponible sur : [https://international-review.icrc.org/sites/default/files/11.\\_jmh.\\_evolution\\_de\\_la\\_guerre.\\_sf-ricr\\_0.pdf](https://international-review.icrc.org/sites/default/files/11._jmh._evolution_de_la_guerre._sf-ricr_0.pdf).

54 Pour une étude plus approfondie des règles sur l'accès humanitaire et l'assistance, voir Ruth Abril Stoffels, « Legal regulation of humanitarian assistance in armed conflict: Achievements and gaps », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 86, n° 855, septembre 2004, pp. 515-544, disponible sur : [https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/irrc\\_855\\_stoffels.pdf](https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/irrc_855_stoffels.pdf) ; Emanuela-Chiara Gillard, « Le droit applicable aux opérations de secours transfrontalières », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 95, *Sélection française*, 2013/1 et 2, pp. 229-262, disponible sur : <https://international-review.icrc.org/fr/articles/le-droit-applicable-aux-operations-de-secours-transfrontalieres> ; Françoise Bouchet-Saulnier, « Le consentement à l'accès humanitaire : une obligation déclenchée par le contrôle du territoire et non par les droits de l'État », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 96, *Sélection française*, 2014/1, pp. 167-178, disponible sur : [https://international-review.icrc.org/sites/default/files/07\\_961\\_opinion\\_bouchet.pdf](https://international-review.icrc.org/sites/default/files/07_961_opinion_bouchet.pdf) ; Dapo Akande et Emanuela-Chiara Gillard, *The Oxford Guidance on the Law Relating to Humanitarian Relief Operations in Situations of Armed Conflict*, OCHA et Oxford Institute for Ethics, Law and Armed Conflicts, 2016, disponible sur : <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Oxford%20Guidance%20pdf.pdf>.

55 Voir l'exception à la règle 56 de l'étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit.* note 43, relative à la liberté de déplacement du personnel chargé des secours humanitaires. La notion de nécessité militaire impérieuse a été introduite dans le Protocole additionnel I additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 et relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, 1125 RTNU 3, 8 juin 1977 (entrée en vigueur le 7 décembre 1978), en lien avec les tâches que remplissent les organismes civils de protection civile (art. 62) et le personnel participant aux actions de secours (art. 71). Dans les deux cas, les tâches, activités et déplacements ne peuvent être limités que pour des motifs de nécessité militaire impérieuse. Cette limitation ne peut être que temporaire selon l'article 71.

56 *Ibid.*

57 Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 36, « article 6 : droit à la vie », par. 2, Doc. NU CCPR/C/GC/36 3 septembre 2019, disponible sur : <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkGId%2fPPRiCAqhKb7yhsrdB0H1l5979OVGGB%2bWPAxhNI9e0rX3cjImWwe%2fGBLmV8vPS0RQdWkmKfdj8zlc8%2bqGX5iSqHtVuksm1%2bE6Z%2bdpCA8xSG5aNum3VDSPOHF0C>.

dans la dignité<sup>58</sup> ». Les États sont même soumis à un « devoir accru » de protéger le droit à la vie, dans les établissements gérés par eux, y compris les lieux de privation de liberté, les camps de réfugiés et de déplacés<sup>59</sup>. Ils doivent tout mettre en œuvre pour garantir la satisfaction des besoins essentiels des personnes affectées, dont le droit à une nourriture suffisante<sup>60</sup>. Le Comité des droits économiques sociaux et culturels a considéré que « des violations du droit à l'alimentation peuvent être le fait d'une action directe de l'État ou d'autres entités insuffisamment réglementées par l'État » y compris « la prévention de l'accès à l'aide alimentaire à caractère humanitaire en cas de conflit interne ou d'autres situations d'urgence<sup>61</sup> ». L'accès à l'eau et à l'assainissement a aussi été reconnu comme étant « un droit humain fondamental pour la survie et la santé de l'homme, mais aussi pour vivre dans la dignité<sup>62</sup> ». Le droit d'accéder aux soins de santé est lui aussi protégé, tout autant par le DIH que par le Droit international des droits de l'homme, de manière complémentaire<sup>63</sup>.

Dans le cadre du droit régional applicable spécifiquement au continent africain, la Convention de l'Union Africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées internes en Afrique (la Convention de Kampala) contient une énumération de ce que doit contenir une action d'assistance humanitaire<sup>64</sup>. Celle-ci doit inclure la fourniture d'eau, d'abri, de soins médicaux, l'assainissement de l'eau, l'éducation et tous les autres services sociaux nécessaires. La Convention précise que cette assistance peut être étendue aux communautés locales et d'accueil<sup>65</sup>. Elle prévoit aussi des dispositions spécifiques sur l'assistance à fournir pour les personnes ayant des besoins spéciaux notamment les enfants séparés et non accompagnés, les femmes, les personnes âgées, les personnes handicapées et celles qui souffrent de maladies transmissibles<sup>66</sup>. Les États parties doivent aussi prendre des mesures spéciales en matière de santé reproductive et sexuelle des femmes déplacées et un appui psychosocial approprié aux victimes d'abus sexuels<sup>67</sup>. Afin de faciliter la mise

58 *Ibid.*, par. 3.

59 *Ibid.*, par. 25.

60 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 12, « Le droit à une nourriture suffisante (art. 11) », Doc. NU E/C.12/1999/5, 12 mai 1999, disponible sur : [https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/Comite\\_DESC\\_Observation\\_Generale\\_12\\_1999\\_FR.pdf](https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/Comite_DESC_Observation_Generale_12_1999_FR.pdf).

61 *Ibid.*, par. 19.

62 *Rapport du Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits humains à l'eau et à l'assainissement, Les droits humains à l'eau et à l'assainissement des personnes déplacées de force*, Doc. NU A/HRC/39/55, 3 août 2018, disponible sur : [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/10anniversary/Forcibly\\_displaced\\_persons\\_report\\_FR.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/10anniversary/Forcibly_displaced_persons_report_FR.pdf).

63 Alexander Breitegger, « Le cadre juridique applicable à l'insécurité et à la violence touchant les soins de santé dans les conflits armés et autres situations d'urgence », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 95, *Sélection française* 2013/1 et 2, pp. 43-91, disponible sur : [https://international-review.icrc.org/sites/default/files/cicr95\\_breitegger.pdf](https://international-review.icrc.org/sites/default/files/cicr95_breitegger.pdf).

64 Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala), 23 octobre 2009 (entrée en vigueur le 6 décembre 2012), disponible sur : <https://au.int/fr/treaties/convention-de-lunion-africaine-sur-la-protection-et-lassistance-aux-personnes-deplacees-en>.

65 *Ibid.*, art. 9.2.b.

66 *Ibid.*, art. 9.2.c.

67 *Ibid.*, art. 9.2.d.

en œuvre de cette Convention l'Union Africaine a adopté une loi-type qui précise l'étendue des obligations des États en matière d'assistance humanitaire<sup>68</sup>.

Cependant, les services étatiques en charge de l'aide humanitaire, les administrations locales et les organisations humanitaires qui agissent sur le terrain au Sahel rencontrent des difficultés pour déployer leurs activités selon les règles sur l'accès humanitaires qui ont été présentées. Celles-ci sont liées à de nombreux obstacles et défis existants dans la région. D'une part, les zones où se trouvent les populations sont souvent difficiles d'accès étant donné leur éloignement géographique, la qualité des routes, les conditions climatiques ou encore l'insécurité dans les zones d'interventions. Par ailleurs, les États de la région du Sahel, se trouvent dans une situation de développement et de pauvreté qui limite *de facto* les possibilités pour leurs gouvernements d'apporter une aide humanitaire suffisante aux populations qui en ont un besoin crucial<sup>69</sup>.

## Les mesures étatiques susceptibles d'entraver l'accès à l'assistance humanitaire dans le contexte sahélien

Un des plus grands dilemmes que doivent aujourd'hui résoudre les États de la région du Sahel est celui d'assurer la sécurité de leur territoire et des personnes qui s'y trouvent, tout en garantissant l'accès aux organisations humanitaires internationales et nationales auxquelles ils ont consenti la possibilité d'opérer. Ces dernières devant aussi faire l'objet de mesures de protection de la part des autorités étatiques. En effet, d'un côté les États doivent répondre aux besoins des populations affectées mais n'ont pas toujours les moyens de le faire. De l'autre, ils doivent garantir la protection de ceux qui portent secours à ces populations<sup>70</sup>, mais aussi faciliter l'accès des organisations humanitaires dans les zones où se trouve la population civile<sup>71</sup>.

68 Loi-type de l'Union Africaine pour la mise en œuvre de la Convention de l'Union Africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique, 2018, disponible sur : <https://www.refworld.org/pd/fid/5aeb39434.pdf>.

69 Selon le classement mondial de l'indice de développement humain, qui concerne 189 pays, publié par le Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD), les pays du Sahel occupaient en 2020, les places suivantes : Burkina Faso 182<sup>e</sup>, Mali 184<sup>e</sup>, Niger 189<sup>e</sup>, Tchad 187<sup>e</sup>. Voir PNUD, *Human Development Report 2020, The next frontier : Human development and the anthropocene*, New York, 2020, disponible sur : <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2020>.

70 La règle 31 de l'étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit.* note 43, relative à la sécurité du personnel de secours sanitaire précise que « le personnel de secours humanitaire doit être respecté et protégé ». Cette protection est aussi étendue aux biens de secours. Ainsi, la règle 32 relative à la sécurité des biens utilisés pour des opérations de secours humanitaire précise que « les biens utilisés pour des opérations de secours humanitaire doivent être respectés et protégés ».

71 La règle 55 de l'Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit.* note 43, relative à l'accès aux secours humanitaires pour les personnes civiles dans le besoin précise que « [l]es parties au conflit doivent autoriser et faciliter le passage rapide et sans encombre de secours humanitaires destinés aux personnes civiles dans le besoin, de caractère impartial et fournis sans aucune distinction de caractère défavorable, sous réserve de leur droit de contrôle ». La règle 56 relative à la liberté de déplacement du personnel chargé des secours humanitaires mentionne que « [l]es parties au conflit doivent assurer au personnel de secours autorisé la liberté de déplacement essentielle à l'exercice de ses fonctions. Ses déplacements ne peuvent être temporairement restreints qu'en cas de nécessité militaire impérieuse ».

La résolution de ce dilemme n'est pas aisée car on observe que tant les services de l'État en charge de l'assistance que les organisations humanitaires ont fait l'objet d'attaques qui ont mis en danger ou rendu impossibles leurs opérations dans la région du Sahel. Au Mali, la MINUSMA relevait par exemple que de nombreuses attaques exponentielles avaient rendu la fourniture d'assistance humanitaire difficile<sup>72</sup>. Dans d'autres pays de la région, des membres d'organisations humanitaires ont été enlevés, d'autres assassinés<sup>73</sup>, leurs installations ont fait l'objet d'attaques<sup>74</sup> et leurs véhicules ont été saisis, augmentant le risque qu'ils soient utilisés à des fins militaires par des acteurs armés<sup>75</sup>.

Face à l'aggravation de la situation sécuritaire dans le Sahel, les États ont mis en place un certain nombre de mesures pour essayer de corriger la situation. Deux d'entre elles seront ici examinées, la déclaration de l'état d'urgence et l'imposition d'escortes armées aux missions humanitaires, en tant qu'elles peuvent avoir un impact négatif sur l'accès de la population civile à l'assistance humanitaire et sur la capacité des organisations humanitaires de la fournir.

## Le recours à l'état d'urgence

Une manière de limiter les risques encourus par la population consiste à déclarer l'État d'urgence dans certaines zones géographiques déterminées. Ainsi, les États, par le recours à la déclaration de l'état d'urgence, mettent en place des régimes plus restrictifs en termes d'exercice des libertés et se dotent d'un pouvoir de contrôle accru. Le recours à l'état d'urgence a aussi été utilisé récemment pour contrecarrer les effets de la propagation de la pandémie du Covid-19. Les raisons sécuritaires et sanitaires viennent donc se superposer et peuvent rendre plus difficile l'accès aux biens et aux services pour les populations concernées.

Ainsi, certains des pays du Sahel ont dû déclarer l'état d'urgence dans les régions les plus affectées par les conflits armés, ce qui leur permet ensuite de prendre des mesures concrètes qui restreignent la liberté de mouvements des personnes et des biens<sup>76</sup>. Les limitations imposées à la liberté de circulation sont celles qui ont

72 MINUSMA, *Note sur les tendances des violations et abus de droits de l'homme au Mali 1<sup>er</sup> avril – 30 juin 2020*, 30 août 2020, p. 3, par. 8, disponible sur : [https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/note\\_trimestrielle\\_tendances\\_des\\_violations\\_et\\_abus\\_de\\_dh\\_avril-juin\\_2020\\_final\\_version.pdf](https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/note_trimestrielle_tendances_des_violations_et_abus_de_dh_avril-juin_2020_final_version.pdf).

73 « Cinq humanitaires enlevés et assassinés par des djihadistes au Nigeria », *Le Temps*, 23 juillet 2020, disponible sur : <https://www.letemps.ch/monde/cinq-humanitaires-enleves-assassines-djihadistes-nigeria> ; CICR, « Nigeria: ICRC condemns midwife's murder, appeals to abductors to spare 2 other health care workers », 17 septembre 2018, disponible sur : <https://www.icrc.org/en/document/nigeria-icrc-condemns-midwives-murder-appeals-abductors-spare-two-other-healthcare-workers>.

74 Médecins sans frontières (MSF), « MSF teams forced to leave Maïné Soroa after two years », 9 août 2019, disponible sur : <https://www.msf.org/msf-teams-forced-leave-maine-soroa-after-two-years-niger>.

75 Gouvernement du Niger, « Communiqué du Ministère de l'Intérieur relatif à l'attaque de la prison de haute sécurité de Koutoukalé », disponible sur : <https://www.lesahel.org/communiqué-du-ministere-de-linterieur-relatif-a-lattaque-de-la-prison-de-haute-securite-de-koutoukale/>.

76 Au Burkina Faso une nouvelle loi sur l'état d'urgence a été adoptée par l'Assemblée nationale le 14 mai 2019, la loi n° 023-2019/AN, portant réglementation de l'état de siège et de l'état d'urgence au Burkina Faso, qui permet, entre autres, « d'interdire la circulation des personnes ou des véhicules sur toute l'étendue de son ressort territorial ou dans des lieux précis et à des heures fixées par arrêté » (art. 13). Au Niger, l'état d'urgence est régulièrement prolongé depuis 2015 sur la base de la loi n° 98-24 du 11 août

l'impact le plus direct sur la possibilité de fournir l'assistance humanitaire. En effet, sur la base de ces limitations, de vastes zones peuvent se retrouver hors d'atteinte pour les agences humanitaires et les services de l'État. Plus concrètement, l'interdiction d'utiliser des motos, qui est souvent le seul moyen de déplacement disponible pour la population, peut par exemple rendre très difficile la possibilité d'acquérir des produits de première nécessité, de vendre sur les marchés la production agricole ou d'accéder à des services de santé pour les malades. La fermeture des marchés ou l'interdiction de la vente de certains produits, comme le poisson ou le piment, sont d'autres exemples illustrant les effets de ces restrictions. Ces mesures ont été prises afin de réduire la capacité opérationnelle des groupes armés qui utilisent comme *modus operandi* habituel, surtout dans les zones frontalières, des attaques éclaires menées à l'aide de motos<sup>77</sup>.

Le Comité des droits de l'homme des Nations unies et le Comité contre la torture des Nations unies ont respectivement souligné les effets négatifs d'une imposition prolongée de mesures restrictives visant les mouvements dans le contexte du Sahel<sup>78</sup>. L'apparition de l'épidémie mondiale du Covid-19 a aussi contraint les États du Sahel à prendre des mesures de restriction des mouvements additionnelles, afin de juguler cette épidémie. Ces mesures ont rendu la fourniture des services basiques encore plus problématique. Toutefois, les États du Sahel ont aménagé des exceptions pour les activités des organisations humanitaires<sup>79</sup>. Dans tous les cas, le recours par les États à l'état d'urgence et à des mesures exceptionnelles relatives à la lutte contre la pandémie du Covid-19 et qui restreignent l'exercice de certains droits, comme le droit à la liberté de circulation, ne doit pas remettre en cause la pleine application du DIH et du droit à l'accès humanitaire afin de porter secours aux victimes des conflits armés<sup>80</sup>.

Le Comité des droits de l'homme a précisé que pour pouvoir utiliser l'état d'urgence, deux conditions doivent être réunies ; la présence d'une situation qui « doit

1998 qui en détermine les conditions. L'état d'urgence a été proclamé dans la région de Diffa pour la première fois par décret n° 2015 073/PRN/PN/MDN/MISPD/ACR/MJ du 10 février 2015 et a ensuite été étendu aux régions de Tillabéry et de Tahoua. L'état d'urgence permet aussi d'interdire la circulation à bord de tout véhicule. Au Mali, conformément à la loi n° 2017-055 du 6 novembre 2017 relative à l'état de siège et à l'état d'urgence, l'état d'urgence est aussi régulièrement prolongé.

77 C'est particulièrement le cas dans la zone des trois frontières entre le Burkina Faso, le Mali et le Niger ou encore à la frontière entre le Nigeria et le Niger. La suspension de la pêche sur le lac Tchad avait été aussi décidé parce que le produit de la vente du poisson était ponctionné par les groupes armés.

78 *Observations finales concernant le rapport initial du Niger*, Doc. NU CAT/C/NER/CO/1, 20 décembre 2019, disponible sur : <https://digitallibrary.un.org/record/3860134?ln=fr> ; *Observations finales concernant le deuxième rapport périodique du Niger*, Doc. NU CCPR/C/NER/CO/2, 16 mai 2019, disponible sur : <https://digitallibrary.un.org/record/3860346?ln=fr>.

79 Pour le Burkina Faso, voir le décret n° 2020-0271/PM/MDNAC/MATDC/MSECU/MS/MTMUSR portant restriction temporaire de liberté au titre des mesures spéciales de réduction de la propagation du COVID-19, 15 avril 2020. Le décret, tout en instituant la fermeture des aéroports, permettait les vols « liés à l'humanitaire ». De même, au Niger, malgré la fermeture des frontières, des mesures ont été prises pour permettre le mouvement des « vols humanitaires ». Voir République du Niger – Nations unies Niger, *Procédures opérationnelles standards pour la gestion des voyageurs des vols régionaux débarquant à Niamey en République du Niger dans le contexte de la pandémie Covid-19*, juin 2020.

80 Voir CICR, *Les règles du DIH sur l'accès humanitaire et le Covid-19*, 8 avril 2020 ; CICR, *Le Covid-19 et le droit international humanitaire*, disponible sur : [https://www.icrc.org/fr/download/file/116319/fr\\_covid-19-and-ihl.pdf](https://www.icrc.org/fr/download/file/116319/fr_covid-19-and-ihl.pdf).



représenter un danger public exceptionnel qui menace l'existence de la nation » et cet état d'urgence doit faire l'objet d'une « proclamation officielle<sup>81</sup> ». La dérogation à certains droits de l'homme par la déclaration de l'état d'urgence prévue dans le Pacte relatif aux droits civils et politiques doit aussi être proportionnelle et strictement limitée à la situation qui la motive. De plus, sa durée et son étendue géographique doivent être précisées. Le Comité des droits de l'homme des Nations unies a aussi constaté que le Pacte relatif aux droits civils et politique exige « qu'aucune mesure dérogeant aux dispositions du Pacte ne soit incompatible avec les autres obligations qui incombent aux États parties en vertu du droit international, en particulier les règles du droit international humanitaire<sup>82</sup> ». Le Comité a de plus remarqué que lors de la survenance d'un conflit armé, l'application du DIH qui en découle, contribue à empêcher tout abus de pouvoir exceptionnel par un État et que ce dernier ne peut, en aucun cas, invoquer l'article 4 du Pacte pour justifier des actes attentatoires au droit humanitaire<sup>83</sup>. Le Comité a donc reconnu que le DIH continue à s'appliquer et peut compléter harmonieusement les règles du Droit international des droits de l'homme qui ont fait l'objet d'une dérogation. Il a été reconnu à ce titre que « la relation entre le droit international humanitaire et le droit international relatif aux droits de l'homme est marquée, dans la plupart des cas, par la complémentarité et l'influence mutuelle<sup>84</sup> ». En effet, à la différence du droit international des droits de l'homme et « en l'absence de dispositions pertinentes des traités qui le prévoient expressément, les règles et principes du DIH ne peuvent faire l'objet d'aucune dérogation<sup>85</sup> ». Ainsi, si les États utilisent de manière justifiée l'état d'urgence pour suspendre la liberté de circulation sur une partie de leur territoire afin de répondre aux dangers provoqués par les conséquences des conflits armés, cette suspension ne devrait pas remettre en cause la fourniture de l'assistance humanitaire et la liberté de circulation du personnel humanitaire qui en découle ou encore l'entraver en imposant de recourir à des escortes armées.

## Le recours aux escortes armées

Afin de parer aux dangers et aux incidents graves dont ont été victimes les organisations humanitaires pendant le développement de leurs activités sur le terrain, les États de la région du Sahel ont eu recours à des mesures administratives visant à assurer leur sécurité, tel que les escortes armées<sup>86</sup>. Le fait d'obliger les acteurs humanitaires

81 Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 29, « États d'urgence (article 4) », Doc. NU CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 août 2001, par. 2, disponible sur : <http://hrlibrary.umn.edu/gencomm/french/f-gencom29.html>.

82 *Ibid.*, par.9.

83 *Ibid.*, par.3 et par.11.

84 Cordula Droège, « Droits de l'homme et droit humanitaire : des affinités électives », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 871, septembre 2008, disponible sur : <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irrc-871-droegel-fr.pdf>.

85 Nils Melzer, *Droit international humanitaire : introduction détaillée*, CICR, Genève, avril 2018, p.34, disponible sur : <https://library.icrc.org/library/docs/DOC/icrc-001-4231.pdf>.

86 Au Niger, le recours aux escortes armées est régi par plusieurs textes réglementaires comme le décret n° 2019-115/MFP/RA/MF fixant les indemnités de déplacement des fonctionnaires contractuels et auxiliaires des administrations et établissements publics de l'État, 1<sup>er</sup> mars 2019 ; la lettre n° 008535/

à être accompagnés d'escortes armées suscite souvent des réactions contrastées parmi ces acteurs. Certaines organisations peuvent accepter de les utiliser sous certaines conditions, d'autres les refusent catégoriquement. L'Inter Agency Standing Committee (IASC), par exemple, a produit des lignes directrices non contraignantes sur la question de l'utilisation d'escortes armées pendant les opérations humanitaires qui établissent comme règle générale que « les convois humanitaires n'utiliseront pas d'escortes armées<sup>87</sup> ». Il convient d'énoncer quelques-uns des arguments qui ont été avancés afin de montrer pourquoi le recours à des escortes armées, fournies par les services de l'État, et qui sont donc composées, le plus souvent, d'éléments des forces militaires et de sécurité, semble présenter plus de désavantages que d'avantages pour les organisations humanitaires impartiales.

Le CICR et la Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR), lors d'un atelier sur le thème du recours à la protection armée et l'assistance humanitaire, ont identifié comme principe général, que l'usage de la protection armée entraine en conflit avec les principes d'humanité, d'indépendance, d'impartialité et de neutralité. Ils en ont conclu, comme règle, qu'au sein du Mouvement, les différentes composantes de ce Mouvement ne devraient pas utiliser d'escortes armées<sup>88</sup>. Cette interdiction a été affirmée par la Résolution 9 approuvée lors du Conseil des Délégués du Mouvement de 1995 qui rappelle « le principe fondamental que les composantes du Mouvement n'ont pas recours à la protection armée<sup>89</sup> ». Elle a été réaffirmée lors du Conseil des Délégués qui s'est tenu à Séoul en 2005<sup>90</sup>.

Le respect d'un espace humanitaire, neutre, impartial et indépendant est en effet une condition essentielle pour le CICR et le Mouvement afin de pouvoir effectuer leur mission humanitaire. En ce qui concerne le principe fondamental de neutralité,

MAE/C/IA/NE/SG du 2 septembre 2020 décidant que « tout déplacement hors agglomération doit se faire avec une escorte autorisée » ; l'arrêté conjoint n° 2019/042/MDN/MI/SP/D/AR du 19 avril 2013 qui fixe les taux d'alimentation applicables aux escortes des organisations humanitaires, des services du Systèmes des Nations unies, des ONG-institutions étatiques, des Ambassades, des Sociétés privées, des entreprises et banques.

87 IASC, *IASC Non-Binding Guidelines on the Use of Armed Escorts for Humanitarian Convoys*, 27 février 2013, p. 3, disponible sur : [www.unocha.org/sites/unocha/files/Armed%20Escort%20Guidelines%20-%20Final.pdf](http://www.unocha.org/sites/unocha/files/Armed%20Escort%20Guidelines%20-%20Final.pdf).

88 Les composantes du Mouvement comprennent le CICR, la FICR et les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge des États parties aux Conventions de Genève. Voir CICR et FICR, *Rapport du CICR et de la Fédération sur la question de la protection armée de l'assistance humanitaire*, Extrait du document de travail préparé pour le Conseil des délégués, Genève, 1-2 décembre 1995, disponible sur : <https://www.icrc.org/fr/doc/resources/documents/misc/5fzfe6.htm>.

89 « Résolutions du Conseil des Délégués », *Résolution 9*, disponible sur : <https://www.icrc.org/fr/doc/resources/documents/misc/5fzfxn.htm>.

90 Conseil des Délégués, *Document d'orientation sur les relations entre les composantes du Mouvement et les organismes militaires*, Résolution 7, Séoul, 2005, disponible sur : <https://www.icrc.org/fr/doc/resources/documents/misc/council-of-delegates-resolutions-181105.htm>. Voir en particulier l'annexe à cette résolution, « *Relations entre les composantes du Mouvement et les organismes militaires* », point 7, « Recours aux escortes et à la protection armée » : « [I]es composantes du Mouvement ne peuvent pas avoir recours à la protection armée ». Les seules exceptions envisageables sont définies dans la résolution 9 du Conseil des Délégués de 1995 : voir CICR et FICR, *Manuel du Mouvement International*, Quatorzième édition, Genève, 2011, disponible sur : <https://www.icrc.org/fr/doc/assets/files/publications/icrc-001-0962.pdf>.

il implique que « le Mouvement s'abstien[ne] de prendre part aux hostilités et, en tout temps, aux controverses d'ordre politique, racial, religieux et idéologique<sup>91</sup> ». Le respect de ce principe n'est pas une fin en soi, mais un outil qui permet justement d'assurer l'accès des organisations humanitaires à ceux qui sont dans le besoin et de mettre en marche des actions concrètes<sup>92</sup>. Ces actions concrètes doivent être guidées par le principe d'humanité qui vise avant tout à « prévenir et [...] alléger en toutes circonstances les souffrances des hommes. Il tend à protéger la vie et la santé ainsi qu'à faire respecter la personne humaine<sup>93</sup> », ainsi que par celui d'impartialité qui interdit toute forme de discrimination dans la fourniture de l'assistance humanitaire et, comme on l'a vu, qui implique de traiter les besoins les plus urgents en priorité. L'indépendance implique pour le CICR que son action humanitaire soit distincte, de tout intérêt politique ou militaire<sup>94</sup> et qu'elle soit perçue comme telle.

Ainsi, sur le fondement de ces principes fondamentaux, le CICR doit respecter, mais aussi faire respecter un espace humanitaire dans le Sahel<sup>95</sup>. Afin de remplir au mieux sa mission strictement humanitaire, il doit être en mesure d'entretenir un dialogue bilatéral et confidentiel avec toutes les parties engagées dans des conflits armés, que ce soient des États ou des groupes armés non étatiques. Il doit donc pour se faire, bénéficier d'un accès sans entrave, afin de pouvoir, d'un côté, développer des activités de protection et d'assistance pour les victimes des conflits armés et, de l'autre, mener des activités de prévention, en ayant la possibilité de rappeler aux parties aux conflits armés leurs obligations selon le DIH. Dans une déclaration relative à l'espace humanitaire dans le Sahel, le CICR a rappelé qu'influencer les parties aux conflits armés afin qu'elles respectent leurs obligations et l'espace humanitaire, représente un travail de chaque instant :

Rechercher sans cesse de l'influence auprès des parties au conflit ou de leurs soutiens, jouer de persuasion pour convaincre chaque camp de garantir l'espace humanitaire, rappeler sans cesse l'obligation de « respecter et de faire respecter en tout temps et en toute circonstance » le droit international humanitaire, sont autant de missions, de mythes de Sisyphe parfois, que le CICR se doit d'accomplir partout où se trouvent des victimes<sup>96</sup>.

Imposer des escortes armées aux missions humanitaires sur le terrain ne semble donc pas compatible avec le contenu des principes qui doivent guider l'action humanitaire. Cela semble également difficilement conciliable avec l'obligation de respect et de protection des personnels humanitaires et de leurs biens, prévue par le DIH

91 Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *op. cit.* note 51, préambule.

92 Pierre Krähenbühl, « The ICRCs approach to contemporary security challenges: A future for independent and neutral humanitarian action », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 86, n° 855, 2004, p. 511, disponible sur : [https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/irrc\\_855\\_krahenbuhl.pdf](https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/irrc_855_krahenbuhl.pdf).

93 Voir *Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, *op. cit.* note 51, préambule.

94 P. Krähenbühl, *op. cit.* note 92, p. 511.

95 CICR, « Sahel : respecter et faire respecter l'espace humanitaire », 20 novembre 2019, disponible sur : <https://www.icrc.org/fr/document/sahel-respecter-et-faire-respecter-lespace-humanitaire>.

96 *Ibid.*

coutumier<sup>97</sup>. En effet, la notion de respect et de protection due au personnel humanitaire et à leurs biens ne veut pas dire qu'une escorte armée doit leur être fournie obligatoirement. La notion de protection et de respect du personnel humanitaire introduite dans la règle 31 de l'étude du CICR sur le DIH coutumier est liée à la pratique des États parties au Protocole additionnel I aux Conventions de Genève et à son article 71 relatif au personnel participant aux actions de secours. Dans tous les cas, le commentaire du CICR de l'article 71 laisse la décision de l'opportunité de doter une mission humanitaire d'une escorte armée à la libre appréciation de ceux qui pourraient en bénéficier<sup>98</sup>.

Mis à part l'incompatibilité qui existe entre l'exercice d'une action humanitaire selon les principes fondamentaux du Mouvement et la protection armée, d'autres arguments ont été mis en avant par certaines organisations ; notamment, le fait que puisque les forces armées peuvent faire l'objet d'attaques pendant un conflit, leur présence peut, au contraire, exposer inutilement les membres de missions humanitaires<sup>99</sup>. Dans le cadre spécifique du Sahel, plusieurs organisations humanitaires qui ont participé aux travaux préparatoires de la table ronde ministérielle virtuelle sur le Sahel central ont recommandé aux États de la région de « s'engager explicitement à ne pas contraindre les humanitaires à utiliser des escortes armées et à respecter le principe de “dernier recours” tel que défini au sein des instances de coordination humanitaire en accord avec les principes humanitaires et notamment la neutralité et l'indépendance<sup>100</sup> ».

On observe que dans la pratique, il faut concilier deux enjeux : l'obligation de protéger les personnels de secours et les biens nécessaires à la fourniture de l'assistance tout en leur permettant un accès sans entrave aux zones où se trouve la population civile affectée par les conflits armés. Pour se faire, il convient de passer en revue des initiatives que les États de la région du Sahel ont mises en place.

97 Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit.* note 43, règle 31 relative à la protection du personnel humanitaire et règle 32 relative à la protection des biens de secours.

98 Yves Sandoz, Christophe Swinarski et Bruno Zimmerman (dir.), *Commentaire du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I)*, 8 juin 1977, CICR, Genève, 1956, par. 2887-2888, disponible sur <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=25AB7ED98AD96278C12563BD002DB23C>.

99 À ce titre, MSF observe dans un rapport que « les acteurs humanitaires pourraient être attaqués s'ils sont identifiés comme l'ennemi à combattre. Le recours à des escortes armées par les acteurs humanitaires et l'utilisation de véhicules pas clairement identifiés comme militaires, tous deux observés au Mali, peuvent accroître le risque que de telles attaques surviennent ». Alejandro Pozo Marin, *Étude de cas : Terrain risqué, l'action humanitaire en péril au Mali*, MSF, mai 2017, disponible sur : <https://arhp.msf.es/sites/default/files/Case-Study-03-Mali-FR.pdf>.

100 OCHA, *Répondre aux Défis Humanitaires dans une perspective long-terme au Sahel Central, Document de Synthèse, Thématique 3 : Principes humanitaires, espaces humanitaires et coordination civilo-militaire*, disponible sur : [https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Track%203%20Principes%20humanitaires%20FR\\_0.pdf](https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Track%203%20Principes%20humanitaires%20FR_0.pdf).

## Les mesures pouvant faciliter l'accès humanitaire dans le Sahel

D'une part, des actions sont menées afin de permettre une meilleure coordination entre les autorités étatiques et les acteurs humanitaires pour améliorer l'accès. D'autre part, certaines mesures législatives qui renforcent la mise en œuvre de l'accès humanitaire ont été prises.

### Le dialogue sur l'accès humanitaire entre les autorités civiles et militaires et les organisations humanitaires impartiales

Un dialogue transparent et une bonne coordination entre tous les acteurs concernés par la protection et l'assistance des victimes des conflits armés sont nécessaires afin de garantir un accès humanitaire de qualité et de répondre aux besoins de la population civile. Ceci est d'autant plus crucial dans le contexte Sahélien, où l'on note une présence d'acteurs armés très divers mais où il existe aussi une grande variété d'organisations humanitaires intervenantes<sup>101</sup>. Il convient donc d'identifier les mécanismes de dialogue qui sont utilisés au Sahel pour discuter de manière constructive des questions liées à l'accès humanitaire sur le terrain. On retiendra ici le rôle important des mécanismes de dialogue civilo-militaire qui rassemblent les équipes humanitaires pays – composées des acteurs humanitaires du système des Nations unies et des organisations humanitaires non gouvernementales – avec les forces militaires en présence, nationales et étrangères. Ces fora permettent un échange de points de vue sur les mandats des organisations humanitaires, la nature de leurs opérations et leurs zones d'intervention prioritaires. De leur côté, les forces militaires présentent leur réalité opérationnelle sur le terrain, ce qui permet ensuite d'identifier les zones géographiques où l'accès pourrait se révéler problématique pour des raisons de sécurité<sup>102</sup>.

Il faut cependant préciser que la question de l'accès humanitaire en tant que tel, reste de la compétence exclusive de chaque État et que les réunions de coordination civilo-militaire sont, avant tout, un espace d'échange d'information sans caractère décisionnel. Il convient de rappeler à ce titre que les règles du DIH

101 À titre d'exemple, au Niger il y avait en 2020 quarante organisations participantes au plan de réponse humanitaire à Tillabéry, trente-et-une à Diffa et vingt-six à Tahoua. Voir OCHA, *Lancement conjoint du Plan de Soutien et du Plan de Réponse Humanitaire du Niger (PS/PRH 2020)*, 24 février 2020, p. 13, disponible sur : [https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/ner\\_fh\\_presentation\\_ps\\_prh\\_2020\\_27\\_02\\_2020.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/ner_fh_presentation_ps_prh_2020_27_02_2020.pdf).

102 Dans le cadre de la préparation de la table ronde ministérielle sur le Sahel central, des documents descriptifs de la coordination civilo-militaire ont été produits pour chacun des pays concernés. Pour le Burkina Faso, voir OCHA, *Principes humanitaires, accès et coordination civilo-militaire, analyse de la crise et recommandations des organisations humanitaires et de développement au Burkina Faso*, septembre 2020, pp. 5-6, disponible sur : [https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Acces\\_notes%20uniformisées\\_vf-20201013\\_Disclaimer.pdf](https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Acces_notes%20uniformisées_vf-20201013_Disclaimer.pdf). Pour le Mali, voir OCHA, *Les principes humanitaires et la relation civilo-militaire, diagnostique et recommandations des organisations humanitaires et de développement au Mali*, août 2020, pp. 5-7, disponible sur : [https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Principes%20Humanitaires%20et%20Relation%20Civillo-Militaire\\_Legal%20Notice.pdf](https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Principes%20Humanitaires%20et%20Relation%20Civillo-Militaire_Legal%20Notice.pdf). Pour le Niger, voir OCHA, *Accès humanitaire et coordination civilo-militaire*, pp. 6-7, disponible sur : <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/201012%20MRT%20-%20Thématique%203%20-%20Niger%20VF.pdf>.

relatives à l'accès humanitaire sur le terrain, permettent aux parties à un conflit armé de restreindre temporairement la liberté de déplacement du personnel chargé des secours humanitaire, en cas de nécessité militaire impérieuse et qu'elles conservent leur droit de contrôle sur le contenu et la destination des secours<sup>103</sup>.

Afin d'aller plus loin en termes de dialogue et de prise de décision à propos de l'accès, un Comité de haut niveau sur l'accès a été institué par le Premier ministre du Niger. Y participent, les ministères concernés et l'Équipe Humanitaire Pays<sup>104</sup>. Un dialogue de haut niveau sur l'accès humanitaire a déjà été organisé dans ce cadre<sup>105</sup>. Ce genre d'initiative mérite d'être systématisé et renforcé par tous les États de la région du Sahel. Il devrait représenter l'espace privilégié dans lequel tous les acteurs concernés peuvent établir des règles claires sur l'accès humanitaire ; notamment, les autorités nationales civiles et militaires, le système des Nations unies, les organisations non gouvernementales humanitaires impartiales et les différentes composantes du Mouvement. La mise en place d'instruments de dialogue au niveau national doit aussi être accompagnée d'un dialogue au niveau régional et local – les autorités locales civiles et militaires ainsi que les structures des organisations humanitaires ayant *de facto* une connaissance beaucoup plus fine de l'environnement sécuritaire, qui est le plus souvent dynamique et changeant, ainsi que des besoins en assistance humanitaire de la population.

Il est nécessaire de préciser ici que les mécanismes de dialogue entre organisations humanitaires et forces militaires sont à distinguer d'actions civilo-militaires qui peuvent être menées par des forces armées sur le terrain, en parallèle de leurs actions de combat. L'opération Barkhane réalise à ce titre des activités variées dans ce domaine, telle que la rénovation de groupes scolaires, le don de matériel scolaire et le soutien à l'amélioration des infrastructures de centres de santé<sup>106</sup>. De même, la MINUSMA met en place des projets à effet rapide, visant à améliorer l'accès aux

103 Voir Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit.* note 43, règle 55 relative à l'accès aux secours humanitaires pour les personnes civiles dans le besoin et règle 56 relative à la liberté de déplacement du personnel chargé des secours humanitaires.

104 Les principaux États donateurs et l'Union européenne prennent part à ce dialogue. Le CICR y participe à titre d'observateur. Voir OCHA, *Accès humanitaire et coordination civilo-militaire*, voir *op. cit.* note 102.

105 Gouvernement du Niger, « Le Premier ministre en visite à Kouré : SE. Brigi Rafini rend hommage aux 8 victimes de l'attaque terroriste du 9 août et préside un dialogue de haut niveau sur l'accès humanitaire au Niger », 24 août 2020, disponible sur : <http://www.lesahel.org/le-premier-ministre-en-visite-a-koure-se-brigi-rafini-rend-hommage-aux-8-victimes-de-lattaque-terroriste-du-9-aout-et-preside-un-dialogue-de-haut-niveau-sur-laces-humanitaire-au-nig/>.

106 Voir ministère des Armées, « Barkhane : Destins croisés des adjudants Mathieu et Nicolas, des actions civilo-militaires », 30 décembre 2020, disponible sur : <https://archives.defense.gouv.fr/operations/afrique/bande-sahelo-saharienne/operation-barkhane/breves/barkhane-destins-croises-des-adjudants-mathieu-et-nicolas-des-actions-civilo-militaires> ; ministère des Armées, « Barkhane : jumelée à Gao (Mali), la ville de Thionville achemine ses dons grâce aux soldats de Barkhane », 7 octobre 2020, disponible sur : <https://archives.defense.gouv.fr/operations/afrique/bande-sahelo-saharienne/operation-barkhane/breves/barkhane-jumeele-a-gao-mali-la-ville-de-thionville-achemine-ses-dons-grace-aux-soldats-de-barkhane> ; ministère des Armées, « Barkhane : Nouvelles infrastructures inaugurées au centre de santé communautaire du quartier de Djidara (Gao) », 18 août 2020, disponible sur : <https://archives.defense.gouv.fr/operations/afrique/bande-sahelo-saharienne/operation-barkhane/breves/barkhane-nouvelles-infrastructures-inaugurees-au-centre-de-sante-communautaire-du-quartier-de-djidara-gao>.

services de santé de base et à l'eau, l'utilisation des ressources pastorales et agricoles, ou encore la résilience économique de ménages affectés par les conflits<sup>107</sup>. Force est de constater que ces activités sont en tout point similaires à celles que peuvent mener les organisations humanitaires impartiales. À ce titre, lors de la Table ronde ministérielle sur le Sahel central qui s'est tenue le 20 octobre 2020, les organisations humanitaires – qui participent au dialogue avec les forces armées à travers les mécanismes de coordination qui viennent d'être décrits – ont insisté sur l'importance de ne pas prendre part à ces activités civilo-militaires. Elles ont expliqué qu'il existait un risque de confusion des mandats des humanitaires et des militaires, alimenté par l'existence de ces activités. Elles ont aussi rappelé que pour maintenir la distinction entre acteurs humanitaires et militaires, il était crucial pour les premiers de ne pas être associés aux seconds et d'éviter de recourir aux infrastructures, matériel ou escortes d'acteurs sécuritaires ou militaires<sup>108</sup>. Il a aussi été relevé de manière très claire que « la confusion entre activités de secours et objectifs militaires peut mettre en danger les acteurs humanitaires en les associant, aux yeux des insurgés, à la puissance militaire des envahisseurs étrangers<sup>109</sup> ».

### Les mesures législatives facilitant l'accès humanitaire

Un des meilleurs moyens d'assurer le respect des règles du DIH relatives à l'accès humanitaire sur le terrain réside dans l'adoption de mesures nationales pour en assurer la mise en œuvre. Il est intéressant de remarquer à ce titre que la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala) a consacré l'accès humanitaire au profit des déplacés et populations hôtes comme une obligation générale à la charge des États parties<sup>110</sup>. En particulier, les États doivent autoriser le passage rapide et libre de toutes les opérations, équipements et personnels de secours au bénéfice des personnes déplacées<sup>111</sup>. Elle établit aussi des obligations claires à l'intention des groupes armés en leur interdisant « d'entraver, en quelque circonstance que ce soit, la fourniture de la protection et de l'assistance aux personnes déplacées » et « d'empêcher l'assistance humanitaire et l'acheminement des secours, des équipements et du personnel au profit des personnes déplacées<sup>112</sup> ». La Convention invite aussi les États à prendre des mesures législatives pour lui donner effet dans l'ordre interne<sup>113</sup>.

107 Voir MINUSMA, *Stabilisation et relèvement, Aperçu des Projets à Effet Rapide*, disponible sur : [https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/apercu\\_qips\\_2013-2020\\_fr\\_0.pdf](https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/apercu_qips_2013-2020_fr_0.pdf).

108 Voir le document préparatoire concernant le Burkina Faso, le Mali et le Niger présenté lors de la table ronde ministérielle sur le Sahel central : OCHA, *op. cit.* note 100.

109 Jamie A. Williamson, « L'aide humanitaire utilisée pour "gagner les cœurs et les esprits" : un échec coûteux ? », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 93, *Sélection française*, 2011/3, p. 168, disponible sur : <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irrc-884-williamson-fre.pdf>.

110 L'article 3.1.j. de la Convention de Kampala précise que « Les États parties s'engagent à respecter et à assurer le respect de la présente Convention, et tout particulièrement, à : (...) [p]orter assistance aux personnes déplacées en assurant la satisfaction de leurs besoins fondamentaux, en autorisant et facilitant un accès rapide et libre aux organisations et au personnel humanitaires.

111 Convention de Kampala, art. 5.7.

112 *Ibid.*, art. 7.5.b. et art. 7.5.g.

113 *Ibid.*, art. 3.2.a. et art. 14.4.

Dans le contexte particulier du Sahel, le Niger a été le premier État à adopter une loi spécifique pour mettre en œuvre les obligations prévues dans la Convention de Kampala, dotant ainsi l'ordonnancement juridique interne d'un régime relatif à l'accès humanitaire. En effet, la loi n° 2018-74 du 10 décembre 2018 relative à la protection et à l'assistance aux personnes déplacées internes prévoit un ensemble de dispositions précises relatives à l'accès. À ce titre, l'article 22 de la loi dispose que :

Dans le cadre de la coopération internationale, l'État assure un accès libre et rapide du personnel humanitaire aux personnes déplacées internes. L'État veille à ce que l'aide humanitaire ne soit pas détournée. Il assure le respect et la protection du personnel humanitaire, des moyens de transports, des biens et de tout stock de produits nécessaires à l'assistance humanitaire.

Afin de renforcer la protection du personnel humanitaire et de garantir leur accès aux victimes, la loi prévoit également des sanctions pénales en cas d'attaque contre ce personnel, mais aussi en cas d'entrave au libre passage de l'aide humanitaire et à la distribution rapide et libre aux personnes déplacées internes<sup>114</sup>. L'article 26 de la loi a aussi créé un cadre institutionnel pour assurer son application, en particulier un « comité de coordination nationale de protection et d'assistance aux personnes déplacées internes » qui rassemble les ministères concernés et les agences humanitaires nationales et internationales.

Le développement de cadres juridiques nationaux relatifs à l'accès humanitaire devrait représenter une opportunité afin d'aborder et de clarifier l'épineuse question de la relation entre les règles relatives à l'accès humanitaire et la législation nationale contre le terrorisme. En effet, dans la pratique, pendant les conflits armés, il n'est pas rare que les organisations humanitaires impartiales doivent négocier l'accès humanitaire à la population civile, non seulement avec les États, mais aussi avec les groupes armés organisés. Elles doivent pouvoir tenir un dialogue avec ces groupes sur le respect du DIH et la situation humanitaire de la population civile, sans que cela n'entraîne de conséquences pénales liées à l'application des législations nationales relatives à la lutte contre le terrorisme. Dans un rapport présenté à la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en 2019, le CICR a souligné à ce titre que « sur le plan juridique, les mesures de lutte contre le terrorisme qui

114 Loi n° 2018-74 du 10 décembre 2018 relative à la protection et à l'assistance aux personnes déplacées internes ; l'article 33 de la loi dispose : « Quiconque attaque le personnel humanitaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses activités d'aide, de protection et d'assistance, nuit ou exerce toute forme de violence contre le personnel humanitaire ou l'un de ses membres, est puni d'un emprisonnement de six (06) mois à cinq (5) ans et d'une amende de cinq cent mille (500 000) à cinq millions (5 000 000) de francs ». L'article 35 de la loi dispose : « Est puni d'une peine d'emprisonnement de cinq ans à moins de dix ans et d'une amende de deux millions (2 000 000) de francs quiconque : 1) fait entrave aux droits des personnes déplacées internes de vivre dans des conditions satisfaisantes de dignité, de sécurité, d'assainissement, d'alimentation, d'eau, de santé et d'abri notamment ; 2) sépare les membres d'une famille pour des raisons autres que celles de protection et d'assistance au sens de la présente loi ; 3) empêche le libre passage de l'aide humanitaire et la distribution rapide et libre aux personnes déplacées internes ; 4) attaque ou perpètre d'autres actes de violence contre les personnes chargées de l'aide humanitaire, leurs moyens de transports et les stocks pour l'assistance des personnes déplacées internes ; 5) viole le caractère civil ou humanitaire des sites d'accueil des personnes déplacées internes ; 6) utilise mal, confisque ou détourne l'aide humanitaire destinée aux personnes déplacées internes ».



entravent l'action humanitaire neutre, impartiale et indépendante sont incompatibles avec la lettre et l'esprit du DIH<sup>115</sup> ». De même, plusieurs organisations humanitaires qui opèrent dans le Sahel ont exprimé, lors des travaux préparatoires de la table ronde ministérielle sur le Sahel central, le besoin d'une telle clarification par les cadres juridiques nationaux – en ce sens que les actions qu'elles mènent dans le respect des principes de neutralité, d'impartialité et d'indépendance ne tombent pas sous le coup des dispositions nationales en matière de terrorisme. Elles ont constaté que « l'espace pour le dialogue relatif à l'accès humanitaire avec toutes les parties au conflit bien qu'il soit clarifié par le droit international humanitaire manque de clarté au sein du droit national<sup>116</sup> ».

Une des solutions qui permet de préserver à la fois le droit légitime des États de prendre des mesures de lutte contre le terrorisme et l'accès des organisations humanitaires impartiales, est le recours à des exemptions humanitaires. L'objectif des exemptions humanitaires est « d'exclure du champ d'applicabilité des mesures de lutte contre le terrorisme les activités strictement humanitaires menées par des organisations humanitaires impartiales telles que le CICR<sup>117</sup> ». Il convient ici de souligner que le Tchad s'est déjà engagé dans une telle voie. En effet, la législation que ce pays vient d'adopter en matière de terrorisme, contient justement une exemption de ce type. Ainsi, la loi du 28 avril 2020 portant répression des actes de terrorisme en République du Tchad, dans son article premier, aliéna trois, dispose qu'« aucune disposition de la présente loi ne peut être interprétée comme dérogoratoire au droit international humanitaire et au droit international des droits de l'homme ». Elle ajoute, dans l'alinéa 4 du même article, que « les activités à caractère exclusivement humanitaire et impartial menées par les organisations humanitaires neutres et impartiales sont exclues du champ d'application de la présente loi<sup>118</sup> ». Il conviendrait donc que d'autres États de la région du Sahel s'inspirent de ces initiatives pour clarifier le cadre légal relatif à l'accès humanitaire.

## Conclusion

Cet article a permis de constater que si les règles relatives à l'accès humanitaire offertes par le DIH sont claires, leur mise en œuvre sur le plan national se heurte à quelques difficultés dans le cas particulier du Sahel. Les États doivent trouver un équilibre entre la nécessité de préserver la sécurité de la population et celle de lui garantir un accès aux biens et services qui lui permette la pleine jouissance de leurs droits. Une trop grande fermeté dans l'application de mesures restrictives des mouvements peut conduire à priver la population des biens indispensables à

115 CICR, *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains*, Genève, novembre 2019, p. 68, disponible sur : <https://www.icrc.org/fr/publication/4427-international-humanitarian-law-and-challenges-contemporary-armed-conflicts>.

116 OCHA, *Accès humanitaire et coordination civilo-militaire*, *op. cit.* note 102, pp. 11 et 12.

117 CICR, *op. cit.* note 115, p.69.

118 Loi n° 003/PR/2020, portant répression des actes de terrorisme en République du Tchad, adoptée par l'Assemblée Nationale le 28 avril 2020 et promulguée par le Président de la République le 20 mai 2020, art. 1, 3-4.

leur survie. Une trop grande inertie peut, au contraire, mettre en danger la vie des travailleurs humanitaires et de la population civile.

Les États du Sahel, confrontés à des conflits armés, doivent trouver des solutions pragmatiques afin de résoudre les dilemmes posés par des considérations sécuritaires légitimes ; la protection de tous, l'action des organisations humanitaires impartiales et les besoins toujours plus pressants de la population civile victime des conflits armés. Les États peuvent être tiraillés entre tous ces éléments et prendre à la fois des mesures qui, d'un côté, facilitent l'accès humanitaire, tout en l'entravant de l'autre.

La pratique montre que des mécanismes de coordination solide, entre autorités étatiques, militaires et civiles et organisations humanitaires impartiales, permettent de favoriser un dialogue constructif sur la question de l'accès humanitaire. Ce dialogue doit être constant, au plus près des réalités du terrain et de l'évolution des situations de fait, qui ne sont jamais figées et toujours très dynamiques dans le Sahel. Il faut éviter par exemple d'interdire l'accès à certaines zones pour une durée indéfinie alors que la situation peut avoir évolué et que les causes qui justifiaient pleinement une interdiction peuvent avoir disparu. Le dialogue relatif à la coordination doit aboutir à la mise en place d'un système clair et précis de notification des mouvements des organisations humanitaires sur le terrain. Ce système doit permettre aux organisations humanitaires de se rendre sur leurs zones d'opérations avec des informations actualisées et fiables sur la situation de sécurité. Les organisations humanitaires pour leur part, doivent communiquer de manière transparente sur les objectifs de leurs missions sur le terrain, leur mandat, leur complémentarité et le respect des principes d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance, afin que les autorités puissent avoir une lecture précise des services qui leur sont proposés.

D'autre part, le développement du cadre juridique national relatif à l'accès humanitaire permet de mettre en œuvre les obligations qui émanent du DIH et de fournir aux acteurs humanitaires une ligne de conduite précise. Par l'adoption de la Convention de Kampala, les États africains ont contribué au renforcement du DIH applicable dans le domaine du respect et de la protection des organisations humanitaires et de l'accès humanitaire. Les exemples des lois nigériennes et tchadiennes, qui ont été présentés ici, représentent des outils précieux qui permettront certainement de favoriser une amélioration de l'accès humanitaire et, partant, le respect d'un espace humanitaire neutre, impartial et indépendant.