

# Les Principes directeurs et les acteurs armés non-étatiques

Carla Ruta, Héroïse Ruaudel et Pascal Bongard

**Des millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays vivent dans des zones contrôlées par des acteurs armés non-étatiques. Il est indispensable de mener une action humanitaire directe auprès de ces acteurs de manière à les aider à améliorer leur compréhension et leur respect des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays.**

Les acteurs armés non-étatiques (AANE) sont présents dans la plupart des pays où il existe un taux élevé de déplacement interne, et dans bien des cas, ils ont eux-mêmes obligé des personnes à se déplacer<sup>1</sup>. Ils contrôlent des zones où vivent des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI), parfois ils « administrent » des camps, et ils peuvent bloquer l'accès à l'aide humanitaire ou faciliter le déploiement de cette aide, tout comme ils peuvent directement fournir de l'assistance. Puisque les Principes directeurs ont été conçus pour être observés « sans discrimination » par « tous les groupes, autorités et personnes indépendamment de leur statut juridique » (Principe 2), ils indiquent la marche à suivre et rappellent les responsabilités qui incombent non seulement aux États, mais aussi aux AANE.

Depuis 2012, l'Appel de Genève (Geneva Call) a inclus l'interdiction du déplacement forcé dans les programmes qui visent à former les AANE aux principales obligations qui découlent du droit international humanitaire. Conscient de la complexité du cadre normatif, et faisant suite à une étude menée en 2013<sup>2</sup> et à une série de consultations réunissant un certain nombre d'organisations humanitaires et d'AANE en 2017, l'Appel de Genève a décidé d'approfondir son travail d'intervention concernant les normes relatives au déplacement.

Un module de formation visant à éveiller la conscience parmi les AANE quant à leurs responsabilités vis-à-vis des personnes déplacées – qui prend appui sur les Principes directeurs, sur la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et sur la Convention de



Appel de Genève

L'ONG Appel de Genève organise des séances de formation avec des acteurs armés non étatiques du NDC-Rénové en République démocratique du Congo sur leurs responsabilités à l'égard des personnes déplacées.

L'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala) – a été initié et testé avec quatre AANE en Syrie, en République démocratique du Congo (RDC) et au Myanmar. Parmi ces quatre AANE, certains ont prétendument commis des actes illégaux de déplacement forcé, de retour forcé ou de prévention de retour, de détention de PDI dans des camps et d'autres abus, tels que le recrutement d'enfants déplacés. Bien qu'ils aient parfois nié avoir commis eux-mêmes des abus, tous les AANE ont répondu de manière favorable, et ont admis avoir des connaissances limitées, tout en exprimant un intérêt pour en apprendre davantage sur cette question. Un grand nombre d'AANE avec qui l'Appel de Genève a engagé un dialogue ont reconnu qu'ils avaient un rôle à jouer pour assurer la protection des personnes déplacées et pour garantir l'accès des PDI à des services élémentaires.

L'Appel de Genève a décidé d'inclure et de généraliser ses formations concernant le déplacement dans son travail d'engagement avec d'autres AANE. L'organisation va également cibler les parties civiles (des AANE) qui administrent et/ou contrôlent les camps. En outre, des outils permettant aux AANE de prendre un engagement en matière de protection des personnes déplacées (comme une déclaration unilatérale standardisée) seront développés, et l'Appel de Genève cherchera à collaborer avec des agences humanitaires spécialisées afin de soutenir son action sur le terrain. Avec les AANE déjà engagés sur ce sujet, un dialogue plus approfondi visera à obtenir de leur part des changements concrets de comportement afin de faire cesser les violations et de renforcer les pratiques positives.

### Évaluer le respect des normes

Il est difficile d'évaluer à quel point un AANE respecte les normes internationales, tout

particulièrement les Principes directeurs, puisque cela dépend de nombreux facteurs, tels les motifs ou objectifs de l'AANE, et le type de rapports qu'il entretient avec la population civile. Alors que certains AANE sont connus pour avoir commis des infractions, d'autres ont pris des mesures pour protéger les personnes déplacées. Par exemple, aux Philippines, la section féminine du Front Moro islamique de libération a aidé à avertir les populations locales des attaques menées par le gouvernement et à évacuer les populations civiles. De plus, on sait que de nombreux AANE facilitent et/ou organisent l'assistance humanitaire pour les populations déplacées, c'est le cas au Myanmar où l'Organisation nationale de libération Pa-Oh apporte son soutien aux PDI sous forme d'assistance directe (principalement de la nourriture), en construisant deux nouvelles écoles et en payant des enseignants, et en facilitant l'accès aux acteurs humanitaires. Beaucoup d'AANE s'illustrent par de bonnes et de mauvaises pratiques. Certains AANE en Iraq, par exemple, ont à la fois facilité l'accès aux acteurs humanitaires, apporté un soutien direct aux populations déplacées et aidé leur retour en contribuant à la reconstruction de maisons, tout en donnant la priorité à certains PDI plutôt qu'à d'autres en fonction de critères ethniques et/ou religieux discriminatoires.

Un certain nombre d'AANE ont formulé des engagements en faveur de la protection des personnes déplacées<sup>3</sup>. Une analyse de ces engagements révèle trois tendances principales : en premier lieu, la majorité d'entre eux sont formulés dans le cadre d'accords de paix ou de cessez-le-feu conclus entre les AANE et les États ; en second lieu, ces engagements font référence à la fois aux PDI et aux réfugiés ; en troisième lieu, une grande partie des engagements concernent les questions du retour et de la réintégration. Rares sont les engagements analysés qui font référence à l'interdiction des déplacements forcés illégaux et à la protection des droits des personnes déplacées. La déclaration de 2008 du Mouvement pour la justice et l'égalité, et de l'Armée de libération du Soudan<sup>4</sup>, a fait figure d'exception puisque les deux acteurs s'engagent à ne pas obliger les populations civiles à se déplacer et à couper court à la militarisation des camps de PDI/ réfugiés. Divers facteurs pourraient encourager les AANE à respecter ces engagements. Par exemple, en protégeant les personnes déplacées lors de conflits armés les AANE peuvent s'attirer un soutien plus important de la part des populations civiles, tout en leur donnant plus de légitimité aux yeux de la communauté internationale. De plus, soutenir le processus de retour des personnes déplacées peut favoriser le processus de paix post-conflit.

octobre 2018

www.fmreview.org/fr/Principesdirecteurs20

### Des défis à relever et des dilemmes

Premièrement, bien que les Principes directeurs synthétisent en un seul document des normes préexistantes qui résument la marche à suivre, une ambiguïté perdure sur la définition du terme « autorités », pour ce qui est de savoir à qui/quoi il s'applique, et « à qui » reviennent les obligations qui y sont associées. Il est assez évident que certaines obligations (comme l'interdiction des déplacements arbitraires, de commettre des violences sexuelles et de chercher à recruter) s'appliquent directement aux AANE, mais d'autres (comme s'assurer que les personnes déplacées – en particulier les enfants – reçoivent une éducation), sont moins claires. En sus, l'interdiction de déplacements arbitraires n'est pas absolue et il est difficile de définir ce qui constitue « d'impérieuses raisons militaires » pour justifier un ordre de déplacement (principe 6). De plus, même si l'on accepte que les AANE tombent sous la désignation « toutes autres autorités », une question persiste : quel doit être le niveau d'organisation, de moyens, de ressources et de contrôle du territoire d'un AANE pour qu'il puisse constituer une autorité à qui incombent non seulement des obligations négatives (ne pas forcer au déplacement, ne pas recruter, etc.), mais également des obligations positives (pourvoir des services) ?

Deuxièmement, s'il est difficile pour les experts en droit international public d'appréhender le cadre juridique et normatif international (droit des réfugiés, et lois et politiques relatives aux personnes déplacées, y compris les Principes directeurs), cela est encore plus vrai pour les AANE. Peu d'AANE sont au courant des Principes directeurs, ou des normes ou directives qu'ils devraient mettre en œuvre concernant l'interdiction du déplacement forcé ou de la protection des personnes déplacées. Par conséquent, certaines violations sont commises en raison d'un manque de connaissances, pas nécessairement toujours dans l'intention de nuire aux personnes déplacées.

Troisièmement, les possibilités de mise en œuvre des Principes directeurs dépendent des capacités, des ressources et du contrôle du territoire par les AANE. Certains ont des capacités en ressources humaines plus importantes (telles que des sections/administrations civiles) ou des ressources matérielles plus importantes. Les attentes sont donc proportionnellement plus élevées vis-à-vis de ce type d'acteurs, auxquels on peut demander qu'ils apportent une assistance directe aux personnes déplacées et fournissent des soins de santé primaire et une éducation. Pour les AANE qui ont des moyens plus limités, l'engagement visera donc plutôt à faciliter

l'accès humanitaire et à éviter les déplacements forcés. Définir en pratique dans quelle mesure les différentes acteurs peuvent et devraient être tenus de mettre en œuvre les Principes directeurs est un exercice complexe et périlleux.

Quatrièmement, l'engagement humanitaire avec les AANE ne devrait pas avoir pour but de favoriser la création de services parallèles, ni la duplication ou le remplacement des services fournis par l'État, car cela pourrait affaiblir encore davantage les institutions publiques déjà touchées par le conflit ou la crise. D'autre part, lorsque les services de l'État ou ceux d'autres acteurs font défaut, ou qu'ils sont très peu représentés, l'offre de services élémentaires par les AANE peut s'avérer être l'unique option réaliste.

Pour finir, certains AANE ayant un ordre du jour ethnique ou religieux très fort commettent des actes de déplacement forcé, non pas pour des raisons militaires à court ou moyen terme, mais parce qu'il s'agit de l'un des objectifs clés de leur organisation, comme c'est le cas pour certains AANE en RDC dont l'objectif déclaré est de permettre à des groupes ethniques de dominer une zone et/ou d'en expulser un autre groupe ethnique. Dans de tels cas, l'évolution des politiques et des pratiques en matière de prévention des déplacements forcés constitue sans aucun doute un défi considérable.

Malgré ces défis, un engagement direct auprès de ces acteurs est essentiel pour que des changements concrets puissent être réalisés. Il est essentiel de renforcer non seulement les connaissances requises relatives aux principes directeurs, mais également la volonté politique et la responsabilité des AANE de remplir leurs obligations envers les personnes déplacées.

**Carla Ruta** [CRuta@genevacall.org](mailto:CRuta@genevacall.org)

Conseillère légale thématique

**Héloïse Ruauzel** [heloise.ruauzel@gmail.com](mailto:heloise.ruauzel@gmail.com)

Analyste des politiques humanitaires et consultante en recherche

**Pascal Bongard** [PBongard@genevacall.org](mailto:PBongard@genevacall.org)

Chef de l'unité politique et juridique

Geneva Call <https://genevacall.org/>

1. Voir la *Revue Migrations Forcées* numéro 37 « Acteurs armés non-étatiques et déplacement »

[www.fmreview.org/fr/non-etatiques](http://www.fmreview.org/fr/non-etatiques)

2. L'Appel de Genève (2013) *Armed Non-State Actors and Displacement in Armed Conflict* [bit.ly/Geneva-Call-ANSAs-2013](http://bit.ly/Geneva-Call-ANSAs-2013)

3. [www.theirwords.org](http://www.theirwords.org)

4. Cette déclaration a été faite dans le cadre du dialogue humanitaire Genève/Darfour, organisé par le Centre pour le dialogue humanitaire de Genève. [bit.ly/Geneva-Darfur-Hum-Dialogue-2008](http://bit.ly/Geneva-Darfur-Hum-Dialogue-2008)