

Protection du personnel humanitaire dans les conflits armés en République Démocratique du Congo : défis et perspectives.

Honoré BOLINDE Bolinde¹, Michel BAKAY ASUMA², Nelly GBUTA NGOYA³ et Prince SENGO ETUKA⁴.

Résumé

Cet article traite les défis de la protection des personnes dont la mission est d'apporter l'assistance aux personnes dans le besoin en République Démocratique du Congo, conformément aux principes d'humanité, d'impartialité, d'indépendance et de neutralité. Il met en lumière également les obligations juridiques internationales qui incombent à l'Etat congolais, aux groupes armés et aux organisations humanitaires dans cette protection.

Malgré une évolution formelle du contexte sociopolitique congolais, la situation des travailleurs humanitaires se détériore à la fois avec la dégradation de la situation sécuritaire et l'exacerbation des vulnérabilités. Les attaques délibérées contre le personnel humanitaire constituent des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité dont la Cour Pénale Internationale devrait être saisie et s'en saisir.

Mots clés : Etat failli, politisation de l'aide humanitaire, groupes armés, Droit International Humanitaire et Droit International des Droits de l'Homme.

Abstract :

The paper deals with the challenges of the protection of persons whose mission consists of bringing assistance to persons who are in need in the Democratic Republic of Congo.

This article put into light the juridical obligations which belong to the Congolese state, armed groups and the international organizations based in this protection.

Despite of formal progression on socio-politics situation in Democratic Republic of Congo, the humanitarian workers situation is very alarming because of the deteriorating security situation and its socio-economic vulnerabilities.

Different deliberate attacks on the humanitarian personal constitute war crimes and crimes against humanity for which the International Penal Court could be caught and caught itself.

Key words : Bankrupt state, politization of humanitarian aids, army groups, International Humanitarian Right and International Human Right.

¹ Honoré BOLINDE Bolinde est Licencié en relations Internationales à l'Université de Kisangani. Chercheur et Assistant d'enseignement à la Faculté des Sciences sociales, Administratives et politiques de cette Université, ses centres d'intérêts convergent avec les domaines de la gouvernance humanitaire dans les situations de crises prolongées, l'analyse des menaces et de politiques étrangères et de l'intégration régionale. Il est aussi Jeune Professionnel dans le cadre du Programme de Rajeunissement de l'Administration Publique en République Démocratique du Congo. honorebolinde@gmail.com

² Michel BAKAY ASUMA est Assistant d'enseignement à la Faculté des Sciences sociales, Administratives et politiques de l'Université de Kisangani. Ses domaines de recherches sont : le Droit International Humanitaire, Géopolitique, analyse de politiques étrangères Géostratégie et la Sociologie des conflits. michelbakay@gmail.com

³ Nelly GBUTA NGOYA est Licenciée en Relations Internationales à l'Université de Kisangani. Elle mène ses recherches dans les domaines des institutions de développement et de la coopération internationale, de travail diplomatique et de gouvernance politique.

⁴ Licencié en Sociologie à l'Université de Kisangani, Prince SENGO ETUKA est Assistant de recherche à l'Institut de recherche en Sciences Appliquées (IRSA) de la Faculté des Sciences sociales, Administratives et politiques. Il s'intéresse à la Sociologie de la mondialisation, des conflits, de la famille et du développement.

Introduction

La République Démocratique du Congo est confrontée depuis plusieurs années à une insécurité causée des guerres d'agression et l'activisme de plusieurs groupes armés nationaux et étrangers, surtout dans sa partie orientale. Couplées avec d'autres défis politiques, socioéconomiques et sociétaux qui caractérisent la gouvernance étatique du pays, cette insécurité est à l'origine des conséquences humanitaires déplorables.

Cette situation ne laisse pas les communautés humanitaires nationale et internationale indifférentes. Une conférence internationale a été convoquée en octobre 2017 à Genève. Elle avait pour but d'attirer l'attention de la communauté internationale et mener un plaidoyer en vue de mobiliser les fonds nécessaires pour venir en aide aux populations congolaises de plus en plus vulnérables.

Le gouvernement de la République Démocratique du Congo n'a pas voulu prendre part à cette Conférence pour des raisons politiques, fustigeant le fait que la situation était surévaluée. La communauté humanitaire avait classé la situation humanitaire en République Démocratique du Congo comme une situation d'urgence de niveau 3⁵ au même titre que la situation du « *chaos syrien*⁶. »

Quelles que soient les raisons, la situation humanitaire congolaise est préoccupante. L'expansion des conflits dans la région du Kasai et à l'Est du pays a des conséquences sur le nombre de personnes déplacées, l'insécurité alimentaire, la malnutrition et la propagation des épidémies, etc.

En 2018, la République Démocratique du Congo était le pays africain le plus affecté par les mouvements de population. Les estimations atteignaient plus ou moins 4,35 millions de personnes déplacées⁷. La crise de Yumbi en décembre 2018 dans la Province de Mai-Ndombe et l'actuelle épidémie à Virus Ebola dans les Provinces du Nord-Kivu et de l'Ituri ainsi que la situation à Djugu n'ont qu'aggraver la situation. Aujourd'hui, plus de 13,1 millions de personnes ont besoin d'assistance humanitaire, dont près de 7,7 millions d'enfants et 6,8 millions de femmes⁸.

Paradoxalement les efforts fournis par les acteurs humanitaires, force est de constater qu'en République Démocratique du Congo comme dans tout autre Etat en situation de crises prolongées⁹ dans lequel, l'autorité publique est faible, obtenir et maintenir l'accès des

⁵ Il faut noter que l'urgence humanitaire de niveau 3 ou Level 3 est une crise humanitaire majeure soudaine, déclenchée par une catastrophe naturelle ou des conflits nécessitant une grande mobilisation du tout le système humanitaire international. Pour plus d'informations, lire UNOCHA, *Plan de réponse humanitaire de la République Démocratique*

Congo 2017-2019, mise à jour pour 2018, disponible sur <http://rdc.humanitarianresponse.info/fr>, consulté le 8 juin 2019.

⁶ BERTRAND BADIE., « Syrie, l'impossible jeu des puissants », in *The Conversation et Espace mondial*, Paris, 2013.

⁷ UNOCHA, *Op. Cit.*

⁸ *Ibidem.*

⁹ Les crises prolongées sont définies comme étant des situations où une partie importante de la population est vulnérable à la mort, aux maladies ou aux perturbations de ses moyens d'existence sur une longue période. Elles

acteurs humanitaires aux populations ayant besoin d'aide représente un défi¹⁰. Il existe en effet toutes sortes d'obstacles qui font que le personnel humanitaire en République Démocratique du Congo soit de plus en plus pris pour cible par les acteurs de violences.

Seulement entre juin et août 2018, 186 incidents¹¹ liés à l'insécurité ont été enregistrés. Plusieurs autres attaques ciblant directement des acteurs humanitaires ont été rapportées par les organisations humanitaires.

Dans la riposte de la maladie à virus Ebola, par exemple, selon le Ministère congolais de la Santé Publique, 132 attaques ont été perpétrées contre le personnel humanitaire. Ces attaques ont fait quatre morts et 38 blessés entre seulement août 2018 et mai 2019, dont un

Médecin Camerounais de l'OMS tué à Butembo¹². Ceci étant, la protection du personnel n'est pas un but en soi, mais c'est une exigence essentielle dans l'action humanitaire.

Les questions qui cimentent cette étude sont les suivantes :

- Quels sont les défis liés à la protection du personnel humanitaire en République Démocratique du Congo ?
- Quels sont les obligations de l'Etat congolais, des groupes armés et des organisations humanitaires dans la protection du personnel humanitaire en République Démocratique du Congo ?
- Comment peut-on faire respecter les dispositions de droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme liées à la protection du personnel humanitaire par les acteurs de violence en République Démocratique du Congo ?

La méthodologie entreprise dans ce travail a consisté, d'abord, à la lecture de plusieurs rapports des organisations humanitaires œuvrant en République Démocratique du Congo. Ensuite, il a été question, d'interviewer les responsables de quelques organisations humanitaires ciblées.

Pour ce qui est de la communauté humanitaire internationale, le MSF, l'UNICEF, le CICR, le HCR, OCHA, Oxfam Québec ont retenu notre attention. Les ONGD nationales suivantes ont été aussi ciblées : Social Development Center, Save Congo, Santé Rurale, Caritas Développement Kananga, Caritas Butembo- Beni, Christian Aid, Conscience et Initiative des Femmes pour le Développement Intégré.

Cet article comprend trois points. Le premier point parle de la balise théorique sur la protection humanitaire. Le deuxième point résume les défis liés à la protection du

créent la dynamique d'une urgence quotidienne où des besoins humanitaires élevés deviennent habituels en raison de la longue durée de celles-ci (Bennett, C., « The Development Agency of the Future », *Overseas Development Institute*, 2015).

¹⁰ Felix SCHWENDIMANN., « Le cadre juridique de l'accès humanitaire dans les conflits armés, » in *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, N° 884, décembre 2011, p.1.

¹¹ *Ibidem*

¹² Journal *Le Monde*, « Ebola en RDC : des centres de traitements attaqués, l'Onu dénonce le délire total des rumeurs », le 16 mai 2019.

personnel humanitaire en République Démocratique du Congo. Enfin, le troisième point se penche sur les responsabilités des acteurs dans la protection du personnel humanitaire en République Démocratique du Congo.

1. Balise théorique

Ce point vise à clarifier les concepts utilisés dans ce travail. Il met également un accent particulier sur les dispositions juridiques internationales de la protection du personnel humanitaire en cas des conflits armés.

1.1. Clarification des concepts

Cette étude insiste sur les concepts de la protection et de personnel humanitaire.

- *Protection*

La protection se définit comme toute activité qui vise à assurer le plein respect des droits de l'individu conformément à la lettre et à l'esprit des codes de droit pertinents, c'est-à-dire les droits de l'homme, le droit international humanitaire et le droit relatif aux réfugiés¹³.

La protection du personnel humanitaire n'est pas un but en soi, mais un moyen pour une finalité opérationnelle. L'enjeu de la protection est celui de la protection et la préservation de la vie et du bien-être du personnel de l'organisation (éventuellement ses partenaires) et protéger les actifs de celle-ci, ses programmes ainsi que sa réputation¹⁴.

L'intérêt principal est de pouvoir permettre aux acteurs humanitaires de fournir une assistance humanitaire aux victimes dans de meilleures conditions de sécurité.

- **Personnel humanitaire**

Par définition, le personnel humanitaire désigne toute personne qui accomplit une action humanitaire conformément aux principes « *d'humanité, d'impartialité, d'indépendance et de neutralité*¹⁵ ». Il s'agit de l'ensemble du personnel, quel que soit son degré d'implication dans humanitaire ou quelle que soit sa nationalité.

En d'autres termes, le statut du personnel humanitaire couvre aussi bien les bénévoles, les stagiaires, les professionnels que les salariés citoyens du pays où l'aide est octroyée et expatriés (ressortissants des pays étrangers).

La synergie des acteurs humanitaires tient au fait que la mission humanitaire est effectuée dans un souci d'efficacité, d'acceptabilité, de cohésion et de complémentarité.

¹³ GIOSSI CAVERZASIO, S., "Strengthening protection in war: a search for professional standards", Genève, CICR, 2001, p 19.

¹⁴ AUDET, F., « L'acteur humanitaire en crise existentielle : les défis d'un nouvel espace humanitaire » *Revue Etudes Internationales*, volume XLII, n° 4, Montréal, 2011.

¹⁵ Jean S. PICTET, *Les principes fondamentaux de la Croix-Rouge proclamés par la vingtième Conférence internationale de la Croix-Rouge de Vienne de 1975*, Institut Henry Dunant, Genève, 1979, p. 33.

L'écosystème humanitaire¹⁶ de la République Démocratique du Congo se compose de deux catégories d'acteurs : le personnel national et le personnel étranger.

1. Le personnel national

Cette catégorie est composée du personnel de l'Etat et du personnel des ONG de droit congolais.

- Personnel de l'Etat

En vertu de la Résolution 46/182 de 1991 de l'Assemblée Générale des Nations Unies sur les Principes Directeurs de l'Aide Humanitaire, chaque État est le responsable de prendre l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'aide humanitaire sur son territoire¹³.

En République Démocratique du Congo, le personnel humanitaire étatique sont les agents des services ou institutions publics s'occupant des affaires humanitaires. Il s'agit des Ministères des Affaires Humanitaires, des droits humains, des Affaires Sociales, de la Santé Publique et de différents services provinciaux et locaux.

- Les ONG nationales

Il y a beaucoup des ONG en République Démocratique du Congo parce que la Constitution du pays garantie leur création. Il faut dire que ce ne sont pas surtout les besoins des populations qui font augmenter le nombre des ONG. Ce secteur est devenu un marché.

Les responsables, souvent citoyens en quête des intérêts privés, créent des ONG pour avoir des financements internationaux. Rares sont ceux qui disposent des sièges et posent des actions sur terrain. Les ONGI peinent souvent à trouver des ONG nationales interlocuteurs compétents dans les terrains opérationnels.

Ce sont souvent des ONG cartables n'existant que par un récépissé et très souvent soupçonnées de détournement des fonds destinés à l'aide aux populations. C'est pourquoi, par exemple, les ONG internationales et ONG nationales ont été sélectionnées sur base de leur professionnalisme pour le plan de réponse humanitaire de 2019 en République Démocratique du Congo.

2. Le personnel expatrié (international)

Si l'Etat dans lequel la crise humanitaire est constatée ne peut pas ou n'est pas à mesure de répondre efficacement aux besoins des populations touchées, les acteurs humanitaires étrangers peuvent offrir l'aide à ces populations, mais ils n'ont pas l'obligation juridique de le faire.

Pour éviter que cette intervention d'humanité ne puisse servir d'un argument pour l'Etat de refuser sur son territoire l'aide humanitaire, les acteurs humanitaires

¹⁶ Le concept écosystème humanitaire englobe tous les acteurs qui participent ou contribuent à l'action humanitaire. Pour plus d'informations, lire Vincenzo BOLLETTINO., L'avenir de l'aide humanitaire : les ONGI en 2030, Rapport du *Center Humanitarian Leadership, Institut de Relations Internationales et Stratégiques* (IRIS), Paris, 201 ¹³ Doc Nations Unies A/Res/46/182 (1991), 19 décembre 1991, annexe, para. 4.

internationaux sont tenus d'apporter leur assistance dans le strict respect des principes de l'action humanitaire. Dans le cas où, l'aide humanitaire est apportée dans ces conditions, l'Etat affecté n'a pas le droit de refuser.

Dans cette catégorie figure le personnel de la famille de l'ONU et les autres agences et organisations non-gouvernementales des pays étrangers partenaires de la République Démocratique du Congo.

c. Personnel de la famille de l'ONU

Cette famille est composée au du Bureau de Coordination des Affaires Humanitaires des Nations Unies (OCHA), du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés (HCR), de l'Unicef qui s'occupe de la situation des enfants et de l'Organisation Mondiale de la Santé.

d. Les autres ONG Internationales

En République Démocratique du Congo, il y a beaucoup d'agences et des organisations non-gouvernementales internationales qui apportent assistance humanitaire aux populations dans le besoin. Au premier niveau, figure le CICR qui est une organisation non-gouvernementale humanitaire qui a une personnalité juridique internationale et qui a la mission de produire et interpréter les règles du Droit International Humanitaire.

Outre le CIRC, on peut citer sans être exhaustif : Action Contre la Faim, Oxfam, Agence de Développement Economique et Social, Médecins sans Frontières, Caritas International Belgique, etc. Ce n'est pas le lieu de faire une étude détaillée sur ces organisations. Ce qu'il faut dire est la coordination entre elles est essentiellement théorique. Cette multi présence entraîne souvent de la confusion. Cela a un impact sur les choix opérationnels.

Ce large spectre organisationnel dilue l'identité humanitaire. La question des objectifs de celle revient au premier plan. On compte des objectifs de la prévention, en passant par l'aide d'urgence, la protection des populations civiles, l'aide à la reconstruction, l'aide au développement et la promotion des droits de l'homme jusqu'à la promotion de la paix.

Toutes ces organisations sont malheureusement perçues par les acteurs de violences et les populations comme la communauté internationale, car les différencier n'est pas une tâche n'est pas aisée. La concurrence est de plus en plus accrue, faisant de l'aide une industrie (économie de l'aide humanitaire).

2. Défis de la Protection du Personnel humanitaire en R. D. Congo

Il faut souligner que la République Démocratique du Congo présente un ensemble de risques de protection des travailleurs humanitaires qui sont façonnés par des facteurs socioéconomiques, politiques et sécuritaires.

2.1. Défis politiques

Les défis politiques sont liés au contexte politique dont se trouve la République Démocratique du Congo (un contexte politique marqué par le *recul démocratique et la*

violation flagrantes des lois de la République). Etant donné que la protection du personnel humanitaire passe par la diffusion et par la promotion de la lettre et de l'esprit des règles du Droit International, la République Démocratique du Congo n'est pas un exemple d'école sur le respect et l'application des règles de droit en matières du respect de la dignité de la personne humaine.

La République Démocratique du Congo est signataires des quatre Conventions de Genève, mais le pays peine à appliquer efficacement les dispositions juridiques concernant la protection des populations civiles et la facilitation de l'aide humanitaire apportées par les organisations de secours.

Cette situation a créé une situation de manque de confiance entre l'Etat congolais et les organisations humanitaires. Le Gouvernement de la République Démocratique du Congo s'emploie parfois à bloquer, restreindre ou contrôler la réponse humanitaire sur le terrain en évoquant des problèmes de sécurité interne pour justifier cette démarche.

L'autoritarisme de gouvernement a un impact sur les activités des organisations humanitaires. Le gouvernement insiste parfois sur sa propre définition ou compréhension de l'assistance humanitaire, en la limitant aux secours d'urgence.

Les organisations humanitaires sont accusées par le gouvernement d'être au service des stratégies politiques plus vastes ou de constituer de pont officieux pour la maximisation des intérêts étrangers. Les interventions dans le domaine des droits de l'homme deviennent parfois contradictoires. Dénoncer les violations des droits de l'homme fait des organisations humanitaires une cible attrayante.

L'un des moyens de contrôler l'aide humanitaire utilisés par le gouvernement de la République Démocratique du Congo est l'excès des blocages administratifs. Tout cela a des répercussions sur l'acheminement de l'aide humanitaire et la protection du personnel de ces organisations et pose le problème de la politisation de l'aide humanitaire.

De toute façon, l'aide humanitaire est utilisée, dans certaines situations, comme outil de politique étrangère et non seulement comme un simple instrument de lutte contre la détresse. L'instrumentalisation de l'aide par les acteurs politiques est la principale source de menace sur la protection du personnel assistant¹⁷.

Le fait que certaines ONG internationales humanitaires sont dépendantes financièrement des pays donateurs, laisse prédire que l'aide humanitaire est plus « *motivée par les impératifs des politiques de sécurité internationale de l'Occident que par les besoins des victimes* »¹⁸.

Mais, il faut noter que cela ne suffit pas à un pays partie aux Conventions de Genève et aux deux Protocoles additionnels pour ne pas observer, respecter et faire appliquer

¹⁷ CHRISTOPHE RUFIN., « Les dangers de la politisation », Ministère Américain, n° 13, in *Où va l'action humanitaire ?*, Louvain, juin 2003, p. 32.

¹⁸ AUDET, F., *Op. cit.*

les dispositions juridiques du Droit International Humanitaire (obligation du principe de *Pacta sunt Servanda*).

Du fait que l'aide humanitaire apolitique semble irréaliste, étant donné que « *l'humanitaire est également une politique qui ne dit pas son nom*¹⁹ », préserver les principes fondamentaux de l'aide humanitaire est essentiel pour la poursuite du mandat et de l'identité des organisations d'assistance humanitaire.

2.2. Faiblesses des infrastructures socioéconomiques

L'aide humanitaire en République Démocratique du Congo se réalise souvent dans les milieux à accès difficile. De cela, elle se heurte aux difficultés structurelles que connaît le pays. Les routes sont dans un état de délabrement très avancé.

Le nombre des blessés et des morts sur les terrains humanitaires est lié aussi suite aux accidents des routes. S'il est vrai que les conditions des routes des zones en crise sont quasiment désastreuses, la responsabilité des accidents liés à la mobilité est imputable avant tout aux conducteurs et aux équipes de sécurités (chefs d'équipes de missions).

2.3. Défis culturels

En face d'une population pauvre, abandonnée par les autorités publiques, les organisations humanitaires, leurs convois et leur personnel sont considérées comme des riches et exploitants. Toutes sont mises dans le même panier, la communauté internationale, l'étranger et pilliers des ressources du Congo.

Cette image que se font malheureusement les populations locales, les groupes armés et parfois même certaines autorités publiques, a un impact négatif sur la protection du personnel des organisations. Dans la riposte de la maladie à virus Ebola, par exemple, l'opinion fait véhiculer la rumeur selon laquelle les équipes de riposte feraient le commerce des organes humains, au lieu de traiter les malades. En réalité, rien n'est moins sûr.

Il est alors souhaitable que les organisations humanitaires mettent de leur côté les bénéficiaires de l'aide. Cela implique l'appropriation sociale des programmes d'aide par les populations touchées et un certain nombre de comportements de la part du personnel humanitaire sur le respect de la culture, des coutumes dites et non dites.

Tout ceci implique l'innovation dans les programmes. Le dialogue, l'ouverture, la transparence et respect sont les valeurs à cultiver. N'est respecté que celui qui respecte et qui se montre respectable, dit-on.

2.4. Défis sécuritaires

Le volet sécuritaire est l'épine dorsale des menaces liées à la protection du personnel humanitaire en République Démocratique du Congo. Plus l'insécurité devient grandissante, plus les besoins humanitaires s'accroissent de manière très complexe.

¹⁹ BENSÂÏD, D., *Contes et légendes de la guerre éthique*, Paris, 1999, Textuel.

On compte des vastes mouvements militaires dotés des structures politiques plus ou moins élaborées, mais aussi des groupes rebelles dénués d'une aile politique, de petites milices villageoises et de défense locale. La fragmentation de certains de ces groupes est également observée. La plupart des crimes perpétrés contre le personnel humanitaire en République Démocratique du Congo est attribuée aux groupes armés.

En effet, ces groupuscules sont le résultat de l'incapacité du pouvoir politique congolais à asseoir son autorité sur l'ensemble du territoire national à cause de ses politiques militaires contre-productives²⁰.

La difficulté majeure est de celle de définir un cadre et des moyens appropriés pour faire respecter les règles du Droit International et du Droit International des Droits de l'Homme par les groupes armés. L'Etat Congolais, qui ne les connaît pas mieux, n'a pas la capacité de faire faire. Ensuite, les organisations humanitaires peinent à créer des réseaux de collaboration avec les groupes armés pour les sensibiliser et les faire connaître leur responsabilité en matière du Droit International Humanitaire et les crimes y relatifs, surtout en ce qui concerne la protection du personnel et des convois humanitaires.

3. Protection du personnel humanitaire et responsabilités des acteurs

Ce point a pour objectif d'établir, conformément au cadre juridique international qui est l'instrument devant permettre d'assurer l'accès humanitaire, les responsabilités des acteurs dans la protection du personnel humanitaire.

3.1. Responsabilités de l'Etat congolais

C'est à l'Etat qu'il incombe au premier plan d'assurer la protection des personnes se trouvant sur son territoire. Cette règle découle du principe de souveraineté. La protection des personnes et de leurs biens est un attribut de la souveraineté.

D'abord, l'article 16 de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2018 dispose que la personne humaine est sacrée. L'Etat congolais a le devoir de la respecter et la *protéger*. Toute personne qui se trouve dans le territoire congolais bénéficie du droit de circulation libre (article 30 de la Constitution).

L'article 32 est spécifique aux étrangers se trouvant en République Démocratique du Congo. Selon cet article, toute personne étrangère se trouvant en République Démocratique du Congo jouit de la *protection* accordée aux personnes et à leurs biens dans les conditions définies par les traités et accords internationaux signés et/ou ratifiés par la République Démocratique du Congo.

Mais, l'obligation est faite à celle-ci de respecter les lois et les règlements de la République. L'article 60 stipule le respect des droits de l'homme s'impose aux pouvoirs publics et à toute personne.

²⁰ VERWEIJEN, J., et IGUMA WAKENGE, C., *Comprendre la prolifération des groupes armés dans l'Est du Congo. Trancher le nœud gordien de l'insécurité*, Document d'information de l'Institut de la Vallée du RIFT, Londres, 2015, p.5 disponible sur www.riftvaley.net, consulté le 4 mars 2019.

Ensuite, en tant que partie contractante des Conventions de Genève et de ses Protocoles additionnels, il a l'obligation de prendre des mesures positives pour protéger les envois de secours et en faciliter la distribution rapide, et elles sont également tenues d'encourager et faciliter la coordination internationale efficace des actions de secours²¹. De ce fait, le personnel humanitaire doit être respecté, protégé et assisté dans l'accomplissement de sa mission.

Ils ont l'obligation de former et de contrôler la conduite de toutes les forces armées présentes sur leur territoire et de poursuivre tous ceux qui commettent une infraction au droit international humanitaire. Lorsque la tentative de protection des personnes a échoué et qu'elles sont victimes d'atrocités ou de privations, les Etats ont également l'obligation de respecter leurs engagements en fournissant de l'aide aux personnes à protéger.

Enfin, conformément à l'article 70 du Protocole additionnel I des Conventions de Genève de 1949, tous les États doivent « *faciliter le passage rapide et sans encombre de tous les envois, des équipements et du personnel de secours..., même si cette aide est destinée à la population civile de la partie adverse* »²².

Enfin, ils ont l'obligation de former et de contrôler la conduite de toutes les forces armées présentes sur leur territoire et de poursuivre tous ceux qui commettent une infraction au droit international humanitaire. Lorsque la tentative de protection des personnes a échoué et qu'elles sont victimes d'atrocités ou de privations, les Etats ont également l'obligation de respecter leurs engagements en fournissant de l'aide aux personnes à protéger.

3.2. Responsabilité des groupes armés

Les groupes armés sont également les acteurs vers lesquels sont destinées les règles du Droit International Humanitaire en cas des conflits armés, même s'ils ne sont pas signataires des quatre Conventions de Genève et des deux Protocoles Additionnels y afférents. Au niveau individuel, les dirigeants et membres des forces et groupes armés sont aussi personnellement responsables des violations du droit.

Faire respecter les règles par les groupes armés non étatiques reste un défi majeur. Inviter les groupes armés à protéger le personnel humanitaire ne suffit pas. D'abord, il y a possibilité de demander à un groupe armé de respecter les normes du Droit International Humanitaire que lorsque celui-ci « *exerce un contrôle important sur un territoire et une population et qu'il a une structure politique identifiable* »²³.

Mais, en République Démocratique du Congo, la diversité de groupes armés est remarquable. La fragmentation de certains de ces groupes est également observée. On compte des vastes mouvements militaires dotés des structures politiques plus ou moins élaborées, mais

²¹ Felix SCHWENDIMANN, *Op. Cit.*

²² *Ibidem.*

²³ Haut-Commissariat des Nations-Unies aux Droits de l'Homme, *La protection juridique internationale des droits de l'homme dans les conflits armés*, Publication des Nations, Unies ISBN : 978-92-1-254174-7, New York et Genève, 2011, p.

aussi des groupes rebelles dénués d'une aile politique, de petites milices villageoises et de défense locale²⁴.

Ensuite, l'Etat congolais qui peine à éradiquer ces groupes armés depuis plusieurs, n'a pas non plus des moyens de pression nécessaires pour faire appliquer les règles du Droit International Humanitaire et Droit International des Droits de l'Homme par les entités criminelles. Faut-il encore que ces organisations criminelles soient sensibilisées sur l'existence, le bien-fondé de la protection du personnel humanitaire en particulier et des règles du Droit International Humanitaire en général.

Faire pression sur une entité suppose avoir ciblé son centre de gravité, l'avoir décortiqué, avoir mis à nu ses mécanismes internes et avoir porté un éclairage sur les liens et interactions noués d'une part entre ses membres et d'autre part avec d'autres entités²⁵.

Ce travail est d'autant plus difficile pour le Gouvernement vus les résultats faibles des programmes de désarmement, démobilisation et insertion des groupes armés initiés. Les limites de ces programmes montrent que l'Etat n'est pas en mesure d'imposer sa volonté sur les groupes armés.

A défaut de la contrainte ou de l'usage de la force armée pour faire respecter les règles du Droit International Humanitaire et Droit International des Droits de l'Homme, par les groupes armés, il y a lieu d'user de l'approche diplomatique. L'Etat congolais a pu utiliser à plusieurs fois cette approche de négociation avec plusieurs groupes armés ou mouvement rebelles.

Il faut signaler que ces négociations ont souvent abouti au partage des pouvoirs politiques que sur la responsabilisation des parties sur les violations des règles du Droit International Humanitaire.

D'ailleurs, ce ne sont pas tous les groupes armés qui ont été impliqués dans ces négociations, lesquelles ont malheureusement à ce jour et a souvent « *contribué directement à leur prolifération* »²⁶. Certains groupes armés accusent le Gouvernement de privilégier certains d'entre eux par rapport aux autres et de ne pas souvent répondre positivement à ces engagements.

Mais, au nom du principe de « *nul n'est censé ignorer la loi* », les groupes armés ne peuvent pas trouver d'excuse du fait qu'ils n'ont pas connaissance des règles du Droit International Humanitaire. Ces *seigneurs de guerre*²⁷ ont l'obligation de respecter le personnel humanitaire et de leur donner le libre accès aux personnes dans le besoin d'assistance.

Vraisemblablement, pour arriver à faire respecter les règles du Droit International Humanitaire par les groupes armés en République Démocratique du Congo, il

²⁴ VERWEIJEN, J., et IGUMA WAKENGE, C., *Op.cit.*

²⁵ BRILLANT, M-A (sous la direction), *L'analyse américaine de la menace en Afrique*, in MAYA KANDEL., *La stratégie américaine en Afrique*, Etude de l'Institut de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire (IRSEM), n°36, 2014, p.55.

²⁶ VERWEIJEN, J., et IGUMA WAKENGE, C., *Op. Cit.*

²⁷ BRILLANT, M-A., *Op. Cit.*

faut tenir pénalement responsables les responsables de ces violations. C'est le travail que devra faire la Cour Pénale Internationale, soit sur initiative propre, soit sur initiative du Conseil de Sécurité des Nations Unies et ce, en collaboration avec le gouvernement de la République Démocratique du Congo au nom principe de complémentarité. A ce fait, c'est l'établissement des faits qui doit rester la question délinquante.

D'une part, les agents de l'Etat qui devaient préserver le respect de ses règles sont également accusés de violations graves du Droit International Humanitaire et Droit International des Droits de l'Homme. D'autre part, le soutien dont bénéficient certains membres des groupes armés de la part des acteurs politiques au sommet de l'Etat ne peut faciliter des enquêtes impartiales pour traduire devant la Justice pénale internationale, les présumés auteurs de ces forfaits.

De ce fait, la Mission des Nations Unies pour la Stabilisation du Congo reste l'acteur crédible, en collaboration avec toutes les organisations humanitaires en général, et celles ayant mandat de protection des populations civiles en particulier (CICR, HCR, ...), les organisations de la société civile et les populations locales, afin d'enquêter sur les crimes délibérés commis par les services étatiques et les groupes armés sur le personnel humanitaire, celui des Nations Unies et sur le personnel associé.

3.3. Responsabilité des organisations internationales humanitaires

Les organisations humanitaires ont l'obligation de diligence, de faire respecter les règles du Droit International Humanitaire et de collaborer avec les organisations locales dans une approche d'acceptation d'aide humanitaire.

- Obligation de diligence

L'obligation de diligence consiste pour les organisations humanitaires, de créer des conditions maximales de sécurité pour leurs travailleurs nationaux et internationaux, sans distinction, à partir de la conception de leurs programmes jusqu'à leur mise en œuvre.

Les organisations humanitaires n'ont pas seulement la tâche d'apporter l'assistance aux personnes en souffrance. La mission des acteurs humanitaires a évolué et a dépassé le cadre des besoins matériels immédiats des populations pour aborder les questions plus larges de sécurité personnelle et de dignité des personnes en tant qu'êtres humains.

La protection ne se limite pas seulement à celle des populations affectées. La protection de travailleurs humanitaires est indissociable de celles des populations locales pour lesquelles l'assistance humanitaire est orientée²⁸.

Politiquement, les organisations humanitaires peuvent aussi chercher à influencer les autorités responsables et, de cette manière, jouer un rôle dans les importants efforts locaux, nationaux et internationaux visant à assurer le respect des normes, des droits et des devoirs fixés par le droit international.

²⁸ VINHAS, S., « La sécurité des humanitaires en question », Humanitaire (en ligne) 37/2014, p.1, disponible sur <http://journals.openedition.org/humanitaire/2016>.

- *Devoir de faire respecter le droit international humanitaire*

Tous les Etats parties aux Conventions de Genève de 1949 se sont engagés à faire respecter les dispositions du Droit International Humanitaire, même dans les conflits qui ne les engagent pas. Tout Etat contractant doit ajuster son comportement et mobiliser tous les moyens légaux pour de faire observer le Droit International Humanitaire dans les Etats.

Il est envisagé plusieurs mécanismes, tels que les démarches diplomatiques et des pressions politiques nécessaires pour faire respecter le droit international humanitaire. De ce fait, les acteurs humanitaires œuvrant en République Démocratiques du Congo ont l'obligation de faire respecter par tous les moyens appropriés les dispositions concernant la protection du personnel humanitaire ou l'accès humanitaire.

Il faut également noter que la réussite ou l'échec de faire observer et respecter les règles du droit international humanitaire dépend de l'état des relations entre l'organisation humanitaire et les parties aux conflits.

La relation entre l'Etat congolais et les organisations internationales est butée au fait que les prises de positions de ces dernières sur la situation des droits de l'homme ne rencontrent souvent pas souvent la vision du gouvernement.

Cela pose le problème de la neutralité des organisations humanitaire et la question de l'ingérence dans les affaires domestiques. A dire vrai, les acteurs humanitaires ne peuvent pas fermer les yeux sur les violations des droits de l'homme commis soit par les groupes armés soit par les agents de l'Etat dans lequel ils ont la mission d'alléger les souffrances des plus démunis²⁹.

D'abord, parce qu'ils sont tenus au principe de la responsabilité de protéger. Ce principe vise à améliorer la protection des individus face aux crimes les plus odieux surtout lorsque les autorités nationales n'assurent manifestement pas leur protection.

Ensuite, le Droit International Humanitaire et Droit International des Droits de l'Homme sont étroitement liés et complémentaires. Ces deux branches poursuivent un but commun à savoir la protection de la personne humaine. Le droit international des droits de l'homme est un système de normes internationales destinées à défendre et promouvoir les droits de chacun³⁰.

Les droits visés sont inhérents à la personne humaine sans distinction de nationalité, de lieu de résidence, de sexe, d'origine nationale ou ethnique, de couleur, de religion, de langue ou de tout autre aspect de sa condition. Ces droits sont liés entre eux, interdépendants et indivisibles.

Le personnel humanitaire peut user de sa présence pour témoigner des conditions inacceptables et des violations des droits de l'homme dont sont victimes les

²⁹ Fiona TERRY, « Le CICR en Afghanistan : réaffirmer la neutralité de l'action humanitaire », *Revue internationale de la Croix-Rouge, Sélection française 2011/1 – Afghanistan*, Vol. 93, pp. 147-165.

³⁰ Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme, *Protection juridique internationale des droits de l'homme dans les conflits armés*, Organisation des Nations Unies, New York et Genève, 2011, p.3.

populations ainsi que pour tenter de dissuader de nouveaux abus. Mais, les acteurs humanitaires doivent faire en sorte que les acteurs en place (Etat, groupes armés et populations) ne considèrent pas l'aide humanitaire comme servant à une politique et aux intérêts quelconques.

Mais le personnel humanitaire ne doit aller au-delà des limites de sa mission. Il est tenu au respect strict des exigences de sécurité imposées par l'État sur le territoire duquel il travaille. Celui-ci peut mettre fin à la mission de tout membre du personnel humanitaire qui n'obtempère pas aux conditions fixées ces conditions. D'où, il est recommandé une collaboration entre les acteurs humanitaires et les services étatiques attitrés.

Il doit tenir essentiellement les autorités compétentes responsables et redevables dans le travail de protection. Cela implique en grande partie de faire pression et de travailler avec ceux qui sont juridiquement responsables de la protection : les autorités étatiques, les forces internationales de maintien de la paix et, de fait, des autorités telles que les groupes armés³¹.

- *Collaborer entre elles et avec les ONG nationales*

L'aide humanitaire impartiale est celle qui implique les bénéficiaires. L'implication des populations locales dans les projets d'aide humanitaire est une condition d'acceptation de celle-ci.

Cette participation permet une meilleure perception par les acteurs locaux sur les acteurs internationaux et du coup un ciblage pertinent des besoins des populations. C'est un moyen de démontrer du respect envers les personnes pour lesquelles l'aide est orientée. Cette participation va au-delà des personnes à engagées dans les postes des organisations humanitaires. La collaboration avec les organisations nationales est un défi majeur.

Comme expliqué ci-dessus, les acteurs internationaux reprochent aux organisations nationales le manque des capacités opérationnelles dans les contextes d'urgence. Les acteurs congolais sentent déçus et déclarent que les acteurs internationaux les écartent et s'accaparent des fonds d'assistance humanitaire³².

Ce fonce entre humanitaire international et humanitaire national crée des tensions entre différents acteurs et des critiques des actions des uns et des autres, créant ainsi des conditions d'insécurité du personnel humanitaire.

Conclusion

Entant qu'un Etat fragile, la République Démocratique du Congo a un niveau élevé de risques de protection du personnel humanitaire. Les conflits actuels n'ont pour effet

³¹ Hugo SLIM, et BONWICK, A., *Protection : un guide ALNAP pour les organisation humanitaire*, traduit de l'Anglais pas Pierre-Julien BRUNET et Morgan COUDRAY, Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action, Groupe URD, Paris, 2009.

³² GBETOHO SOKPOH, B., LEVY- SIMANCAS, K., et DE GEOFFROY, V., « Est de la RDC : la participation des populations affectées et des organisations locales dans la sécurité humanitaire », *Groupe Urgence, Réhabilitation et Développement*, sur <http://www.urd.org>.

que d'aggraver ces risques sur la vie des personnes qui ont accepté d'apporter assistance aux autres.

L'augmentation des crimes commis contre le personnel humanitaire est liée à l'augmentation croissante de la délinquance qui touche la quasi-totalité du pays. L'insécurité, la corruption, les tracasseries administratives et les faiblesses des infrastructures socioéconomiques restent les principaux défis à relever pour une bonne gestion des activités humanitaires dans le pays.

Il se révèle également que la plupart des incidents de sécurité impliquant le personnel humanitaire ne sont pas documentés. Cela entraîne des difficultés énormes pour suivre les dynamiques nouvelles. Cela est dit soit par peur d'être responsable de défaillances et des sanctions, soit par manque d'instruction y relative, soit encore parce qu'ils concernent que beaucoup plus que les nationaux.

La protection du personnel humanitaire relève, au premier plan, de la responsabilité des Etats sur le territoire duquel s'accomplit l'action humanitaire, et éventuellement aux groupes armés non étatiques en cas de conflit armé, puis à l'Etat de nationalité de l'acteur humanitaire et finalement, à la communauté internationale dans son ensemble.

A vrai dire, elle n'est pas seulement un discours juridique et centré sur les institutions. C'est une erreur de penser que seules les autorités de l'Etat, les groupes armés et organisations sont les uniques acteurs de la protection. Le personnel humanitaire est également l'acteur clé de sa propre protection. Pour cela, il doit avoir la capacité à l'organiser et à la réclamer pour lui-même. D'où, une protection plus obtenue s'inscrit dans la durée que celle apportée.

En effet, le défi de la protection du personnel humanitaire n'est pas l'absence du droit, mais son application par les acteurs de la violence. L'Etat congolais qui n'arrive pas lui-même à appliquer avec efficacité les règles du Droit International Humanitaire et Droit International des Droits de l'Homme n'a pas aussi les moyens nécessaires pour les faire appliquer par les groupes armés aussi nombreux, fragmentés et disséminés sur la quasi-totalité de son territoire national.

Les principaux challenges de la protection sont hautement pratiques : faire assumer les responsabilités et imposer une bonne conduite sur le terrain afin que toute personne puisse vivre en sécurité et dans la dignité.

Le renforcement de l'environnement visant à créer et/ou à consolider l'environnement politique, économique, social, culturel, institutionnel et juridique favorable au plein respect des droits des travailleurs humanitaires et des individus reste le véritable défi.

L'essence de l'action humanitaire est de « *protéger la vie et la santé ainsi que de faire respecter la personne humaine* ». De ce fait, il serait souhaitable d'intégrer les crimes délibérément commis contre le personnel humanitaire en République Démocratique du Congo dans la liste des infractions de violations du Droit International Humanitaire et Droit International des Droits de l'Homme punissables par justice pénale internationale.

Sélection bibliographique

- AUDET, F., « L'acteur humanitaire en crise existentielle : les défis d'un nouvel espace humanitaire » *Revue Etudes Internationales*, volume XLII, n° 4, Montréal, 2011.
- BENSÂÏD, D., *Contes et légendes de la guerre éthique*, Paris, 1999, Textuel.
- BERTRAND BADIE., « Syrie, l'impossible jeu des puissants », in *The Conversation et Espace mondial*, Paris, 2013.
- BRILLANT, M-A (sous la direction)., *L'analyse américaine de la menace en Afrique*, in MAYA KANDEL., *La stratégie américaine en Afrique*, Etude de l'Institut de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire (IRSEM), n°36, 2014.
- CHRISTOPHE RUFIN., « Les dangers de la politisation », Ministère Américain, n° 13, in *Où va l'action humanitaire ?* Louvain, juin 2003.
- Document des Nations Unies A/Res/46/182 (1991), 19 décembre 1991, annexe, para. 4.
- Fiona TERRY, « Le CICR en Afghanistan : réaffirmer la neutralité de l'action humanitaire », *Revue internationale de la Croix-Rouge, Sélection française 2011/1 – Afghanistan*, Vol. 93.
- GBETOHO SOKPOH, B., LEVY- SIMANCAS, K., et DE GEOFFROY, V., « Est de la RDC : la participation des populations affectées et des organisations locales dans la sécurité humanitaire », *Groupe Urgence, Réhabilitation et Développement*, sur <http://www.urd.org>.
- GIOSSI CAVERZASIO, S., « Strengthening protection in war: a search for professional standards », Genève, CICR, 2001.
- Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme, *Protection juridique internationale des droits de l'homme dans les conflits armés*, Organisation des Nations Unies, New York et Genève, 2011.
- Hugo SLIM, et BONWICK, A., *Protection : un guide ALNAP pour les organisation humanitaire*, traduit de l'Anglais pas Pierre-Julien BRUNET et Morgan COUDRAY, Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action, Groupe URD, Paris, 2009.
- Jean S. PICTET, *Les principes fondamentaux de la Croix-Rouge proclamés par la vingtième Conférence internationale de la Croix-Rouge de Vienne de 1975*, Institut Henry Dunant, Genève, 1979.
- UNOCHA, *Plan de réponse humanitaire de la République Démocratique Congo 2017/2019*, mise à jour pour 2018, disponible sur <http://rdc.humanitarianresponse.info.fr>, consulté le 8 juin 2019.
- VERWEIJEN, J., et IGUMA WAKENGE, C., *Comprendre la prolifération des groupes armés dans l'Est du Congo. Trancher le nœud gordien de l'insécurité*, Document d'information de l'Institut de la Vallée du RIFT, Londres, 2015, p.5 disponible sur www.riftvaley.net, consulté le 4 mars 2019.
- Vincenzo BOLLETTINO., *L'avenir de l'aide humanitaire : les ONGI en 2030*, Rapport du *Center Humanitarian Leadership*, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS), Paris, 2017.
- VINHAS, S., « La sécurité des humanitaires en question », *Humanitaire* (en ligne) 37/2014, disponible sur <http://journals.openedition.org/humanitaire/2016>.