

# APPROCHE HOLISTIQUE DE LA PROTECTION DES SITES DE PERSONNES DEPLACÉES INTERNES

## Note de positionnement

### I. Éléments de contexte

Le renouvellement du mandat et de la stratégie portée par la MINUSCA intervient dans un contexte toujours instable et imprévisible en République Centrafricaine. Les civils demeurent exposés à des attaques armées, et la criminalité (notamment meurtres, viols, enlèvements, arrestations arbitraires, menaces, racket, risque d'être la cible de représailles...) perdure, à l'intérieur et autour des sites de déplacés, aussi bien à Bangui que dans l'arrière-pays. A Bangui, les sites les plus affectés sont ceux situés dans les quartiers à la lisière du 3<sup>ème</sup> arrondissement, plus particulièrement du PK5<sup>1</sup>, et celui de MPoko. En province, ce sont les villes de Bambari, Kaga-Bandoro, Kabo ou encore dans l'Ouham autour de Batangafo et Bouca qui sont parmi les sites les plus exposés à ces violences à l'égard des civils.

A la fin de l'année 2015, les personnes déplacées internes (PDI) étaient toujours 451 986<sup>2</sup> réparties sur l'ensemble du territoire dans une centaine de sites. Ces sites sont régulièrement la cible d'infiltrations d'éléments armés (hommes armés qui vivent sur les sites, ou y entrent et en sortent quotidiennement) qui compromettent leur caractère civil et humanitaire. Ces infiltrations peuvent être reliées à la présence dans le site de membres de la famille des hommes en armes, la recherche d'assistance (abri, aide alimentaire et médicale notamment) ou encore à la conduite d'activités criminelles sur les PDI (extorsions, recrutements forcés, violences et autres activités coercitives). La présence de ces hommes en armes sur les sites accroît la vulnérabilité des PDI puisqu'ils peuvent devenir des cibles d'attaques, se voir rackets juste après les distributions d'aide alimentaire ou non-alimentaire par les humanitaires, servir de boucliers humains et être limités dans leurs mouvements, notamment de préparation au retour ou d'activités professionnelles ; d'où l'intérêt de préserver le caractère civil des sites de déplacés.

La période électorale est une période charnière et décisive qui a, d'une certaine manière, mobilisé une partie des éléments proches des groupes armés et des criminels du pays en les incitant à se positionner politiquement et à renouer avec le dialogue pacifique. Cependant, à la suite des résultats législatifs et présidentiels, le risque de voir certains éléments se remobiliser suite à des déceptions ou bien pour prolonger leurs activités lucratives à travers la criminalité reste fort. Ce risque pourrait être exacerbé par d'autres facteurs tels que l'élection de certains éléments des groupes armés au poste de député, ce qui pourrait favoriser un sentiment d'impunité au sein des populations, le retrait progressif de la force SANGARIS annoncé en début d'année 2016, ou encore la reprise des incendies saisonniers, qui favorise la multiplication et la propagation des incendies au sein des sites, qu'ils soient de nature accidentelle ou criminelle.

---

<sup>1</sup> PK = Point Kilométrique.

<sup>2</sup> OCHA, Aperçu Humanitaire, 13 janvier 2016.

La période est, de fait, particulièrement opportune pour questionner les moyens disponibles et les stratégies choisies pour continuer à protéger les civils déplacés. Cette question de la protection des civils en général et des PDI en particulier est une priorité pour les acteurs humanitaires et doit être au cœur du mandat et des mesures mises en œuvre par la MINUSCA dans le cadre de sa nouvelle stratégie, notamment par la sécurisation des sites de déplacés et des zones de retour. En outre, la préservation de l'espace humanitaire ainsi que la garantie d'un accès libre et direct aux bénéficiaires sont des préalables nécessaires à la fourniture d'une aide de qualité et respectueuse des principes et des standards humanitaires.

Les démarches déjà entamées, notamment la mise en place d'une directive pour la sécurisation des sites de déplacés par le Commandant de la Force de la MINUSCA, doivent être encouragées et développées en prenant en compte la vision des acteurs humanitaires, en particulier ceux œuvrant dans la protection. Ces derniers bénéficient d'une connaissance approfondie des contextes d'interventions tels que les sites, mais aussi des dynamiques autour et dans les quartiers d'origines des PDI. Ils sont des acteurs clefs pour donner une vision holistique de la protection des PDI sur ces trois niveaux. Cette vision doit se retrouver dans chacune des stratégies d'intervention auprès des PDI pour assurer leur protection ainsi qu'un accès libre et équitable à l'assistance humanitaire.

Cette note de positionnement se donne pour objectif, d'une part, d'orienter les acteurs de la MINUSCA dans la définition de leurs priorités d'action vis-à-vis de la protection des PDI, et, d'autre part, d'inciter l'équipe humanitaire pays à défendre cette vision holistique.

## **II. Cadre légal**

Les acteurs pertinents au regard du cadre légal sont en premier lieu l'Etat, qui reste l'acteur principal en charge de la protection des PDI comme le soulignent les Principes directeurs relatifs au PDI ainsi que la Convention de Kampala. Les forces de gendarmerie et de police sont les outils premiers pour remplir cette mission. En second lieu, les organisations internationales se doivent d'apporter leur soutien lorsque l'Etat ne dispose pas des ressources suffisantes pour mener à bien l'ensemble de sa mission de protection de ces concitoyens. En RCA, la MINUSCA, dans ses composantes civile et militaire, a pour principal mandat la protection des civils, ce qui la place en position idéale pour soutenir et assister l'Etat dans cette mission, notamment sur le plan de la formation et les aspects logistiques. Enfin, les agences des Nations Unies et les ONG humanitaires doivent être considérées comme des ressources, puisqu'elles bénéficient d'une expertise en protection communautaire et d'une proximité avec les PDI de par leur mission d'assistance. Elles peuvent soutenir la formulation de stratégies intégrées pour une meilleure réponse aux besoins de protection des PDI.

- Principes directeurs relatifs aux PDI

C'est aux autorités nationales qu'incombent en premier lieu le devoir et la responsabilité de fournir une protection et une aide aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays qui relèvent de leur juridiction.<sup>3</sup>

- Convention de Kampala

La République Centrafricaine a signé et ratifié la Convention qui fournit une protection juridique aux PDI. Elle réitère le rôle premier des Etats dans la protection des déplacés et mentionne dans son article 9 leur place dans le maintien du caractère civil des sites à travers la protection et la recherche de sécurité.

Si la RCA est légalement tenue par la Convention, elle n'a cependant pas transposé son contenu dans le droit domestique comme l'énonce l'article 3. De même, la Convention prévoit, par exemple, la création d'un agent de coordination nationale pour les PDI, la mise en place de politiques et de stratégies propres à ces derniers ainsi que la tenue d'un registre de l'ensemble des PDI du pays. Or, lorsque les Etats ne sont pas en mesure de répondre à toutes ces requêtes vis-à-vis des PDI, ils doivent se faire assister par les organisations internationales et agences humanitaires pertinentes. La coopération, qui est un thème central de la Convention, peut se faire notamment à travers l'élaboration d'un cadre juridique et politique de protection des PDI.

- Résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies

Près de 20 résolutions adoptées par le Conseil mentionnent la nécessité de protéger les sites de déplacés et de préserver leur caractère civil et humanitaire<sup>4</sup>. Certaines résolutions donnent pour mandat aux missions de paix de démilitariser les sites de déplacés et de restaurer la loi et l'ordre.

#### Résolution 2217 du Conseil de sécurité

Le paragraphe 32.c de la Résolution 2217 garantit la protection de tous les civils y compris des PDI.

*Par. 32c « Contribuer, grâce à une coordination civilo-militaire renforcée au sein de la Mission et en étroite collaboration avec les acteurs humanitaires, à l'instauration d'un climat de sécurité en vue de l'acheminement immédiat, complet, en toute sécurité et sans entrave, sous la direction de civils, de toute l'aide humanitaire, conformément aux principes de l'ONU régissant l'action humanitaire et aux dispositions pertinentes du droit international, et du rapatriement librement consenti et durable, en toute sécurité et en toute dignité, des déplacés et des réfugiés en étroite coopération avec les intervenants humanitaires »;*

Si elle ne mentionne pas explicitement la sécurisation et la démilitarisation des sites et de leurs alentours, une interprétation extensive et active de la résolution, notamment à la lumière de résolutions similaires (MINURCAT et MINUSTAH) laisse entrevoir la possibilité d'avoir recours à de telles opérations.

---

<sup>3</sup> Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays. P. 6 [http://www.brookings.edu/~media/Projects/idp/GPs\\_2013/GP\\_French.pdf?la=en](http://www.brookings.edu/~media/Projects/idp/GPs_2013/GP_French.pdf?la=en) [Consulté le 22/01/2016]

<sup>4</sup> "Security council, internal displacement and protection: recommendations for strengthening action through resolutions" [http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2011/9/security-council-resolutions-ferris/security\\_council\\_id\\_protection.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2011/9/security-council-resolutions-ferris/security_council_id_protection.pdf), p. 16 [Consulté le 14/02/2016]

*MINURCAT, S/RES/1861 (2009) [Chad, the Central African Republic and the subregion] (para.25): “stresses in particular the following: (a) Voluntary return and resettlement in secure and sustainable conditions of a critical mass of internally displaced persons; (b) Demilitarization of refugee and internally displaced person camps as evidenced by a decrease in arms, violence and human rights abuses;”*

La démilitarisation des sites doit se faire dans un souci d’accompagnement continu des PDI. L’identification et la séparation des éléments armés doivent être une première étape, simultanée à une sécurisation ainsi qu’un soutien aux PDI dans les quartiers de retours. Cela permettrait d’éviter que soit davantage exploitée la vulnérabilité des PDI en créant des déficits ponctuels de protection en cours de processus.

*MINUSTAH, S/RES/1927 (2010) [Haiti] (para.4): “Recognizes the need for MINUSTAH to assist the Government of Haiti in providing adequate protection of the population, with particular attention to the Continues needs of internally displaced persons and other vulnerable groups, especially women and children, including through additional joint community policing in the camps along with strengthened mechanisms to address sexual and gender-based violence; and to tackle the risk of a resurgence in gang violence, organized crime and trafficking of children...”*

### **III. Positionnement : lignes directrices et principes fondamentaux**

- Maintenir le caractère civil et humanitaire des sites.

La population d’un site doit être sensibilisée sur le caractère civil et humanitaire de ce dernier. Cela a pour objectif d’informer les populations sur leurs droits mais aussi de contribuer à restaurer l’ordre et la sécurité par d’autres moyens que la création de milices d’auto-défense, ou les mécanismes de ralliement aux éléments armés, qui peuvent sembler les seuls à être en mesure de fournir une protection. Maintenir le caractère civil des sites est ainsi un gage supplémentaire de protection pour les personnes déplacées. Pour ce faire, il est important de mieux former et sensibiliser les acteurs qui interviennent sur et autour de ces sites.

- Puisque l’Etat est le premier acteur responsable de la protection des civils y compris déplacés sur son territoire, les éléments de la gendarmerie et de la police nationale qui participeraient à la sécurisation des sites de PDI, doivent être formés sur les droits de l’Homme, sur les principes du droit humanitaire, notamment liés aux personnes déplacées, ainsi que sur les normes internationales humanitaires. En plus d’être formés, ils doivent être correctement équipés et déployés en nombre suffisant pour avoir une action effective dans le maintien du caractère civil des sites.
- Les contingents de la MINUSCA Police qui n’auraient pas été formés avant leur déploiement<sup>5</sup> doivent se voir offrir une formation de base, avec une prise en compte des particularités du maintien de la paix dans les contextes urbains à forte densité de population que sont les sites de

---

<sup>5</sup> Amnesty International, « Un mandat pour protéger. Les ressources pour réussir ? » Renforcer le maintien de la paix en République Centrafricaine, 8 février 2016.

déplacés. Cette formation doit également permettre de mettre l'accent sur la discipline et la redevabilité dont doivent faire preuve les troupes.

- La communauté humanitaire doit s'efforcer de travailler de concert afin d'assurer une bonne gestion des sites tout au long du processus en évitant les « gaps » dans la fourniture de l'aide et de la protection. En effet, la présence régulière des humanitaires est un facteur de protection des populations qui contribue à améliorer la sécurité dans les camps.
- Adapter le format de la force de protection des civils et PDI.

L'offre de sécurisation actuellement très militarisée n'est pas la mieux adaptée pour sécuriser des contextes tels que les sites de déplacés. La sécurisation des sites devrait reposer dans une plus large mesure sur des forces de police nationale et/ou internationale, non militaires tel qu'en Haïti<sup>6</sup> et au Tchad<sup>7</sup>. Un virage vers une approche plus communautaire et civile doit être pris en compte dans la définition des nouvelles stratégies d'intervention de l'Etat et de la MINUSCA. Les Unités de Police Constituées (UPC) de la MINUSCA ou des forces spéciales de la police nationale pourraient intervenir uniquement dans les sites présentant une menace sérieuse sur les populations déplacées après consultation du Coordonateur humanitaire.

- La MINUSCA, en tant qu'acteur de soutien via la formation et l'appui logistique des forces centrafricaines, est en mesure d'aborder ce virage lors du renouvellement de son mandat en y accordant plus d'importance. Elle peut également s'inspirer des bonnes pratiques d'autres missions de maintien de la paix, telles que la MINUSTAH en Haïti<sup>8</sup>, qui ont procédé à des opérations de sécurisation conjointe avec la police nationale avant de procéder à un transfert progressif de compétences dans la sécurisation des sites de déplacés. Il serait d'ailleurs recommandable que, comme au Tchad et surtout considérant les fréquents incidents de la police nationale avec les civils<sup>9</sup>, la MINUSCA comme la MINURCAT signent un mémorandum d'accord avec l'Etat centrafricain pour préciser les termes de ce travail conjoint<sup>10</sup>.
- La gestion des camps doit rester civile et comporter suffisamment de moyens techniques, humains et financiers pour assurer un suivi au jour le jour des membres habitants le site afin de prévenir les éventuelles infiltrations à l'entrée du site.
- La présence de patrouilles d'agents de police civile à l'intérieur du site est nécessaire pour sécuriser mais ne peut se faire par des hommes en armes, qu'ils soient membres des forces nationales ou internationales. Il est donc préférable que les interventions des forces de police se

---

<sup>6</sup>MINUSTAH UNPOLS PROTECT IDP CAMP RESIDENTS, <https://minustah.unmissions.org/minustah-unpols-protect-idp-camp-residents>, 09 Mai 2012

<sup>7</sup>RIMA SALAH, Deputy Special Representative of the UN Secretary-General for the Central African Republic and Chad, MINURCAT'S ROLE IN SUPPORTING CHAD IN ATTAINING THE OBJECTIVES OF THE RESPONSIBILITY TO PROTECT in <http://responsibilitytoprotect.org/favoritarima.pdf>

<sup>8</sup>USA State Department, 2013 Country Reports on Human Rights Practices – Haiti, section 2b, <http://www.refworld.org/docid/53284ad014.html>

<sup>9</sup>[https://wikileaks.org/plusd/cables/09NDJAMENA129\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/09NDJAMENA129_a.html)

<sup>10</sup><http://minurcat.unmissions.org/Default.aspx?tabid=282>

limitent à des entrées ponctuelles lors d'un besoin spécifique comme lors d'arrestations ou d'urgences. Les patrouilles dans les camps doivent avoir un caractère dissuasif et servir de mécanisme d'alerte rapide. Afin de restaurer la confiance de manière très pragmatique et la perception d'être effectivement sécurisé, l'uniforme des forces de patrouilles pourrait être différencié de ceux du reste des forces et ils ne devraient pas être équipés d'armes offensives.

- Afin de renforcer la prévention et les alertes rapides, l'approche communautaire de sécurisation devrait reposer sur des comités de déplacés volontaires pour la promotion du caractère civil des sites et sur les Agents de Liaison Communautaire (CLA) déjà actifs au sein de la MINUSCA. Pour ce faire des postes d'agents de liaison et déplacés volontaires pourraient être créés en complément des forces de police et gendarmes. Ceci suggère donc que de nouveaux CLA soient recrutés au sein de la MINUSCA et formés à cette tâche spécifique.
- La recherche et l'arrestation des hommes en armes pourraient alors se faire par des équipes conjointes de l'UNPOL et des forces de police nationale. Les CPU de la MINUSCA peuvent intervenir en soutien, à travers le renseignement, la formation et l'appui logistique. Dans les zones où ni les forces de police onusienne ni les forces s ne sont présentes ou opérationnelles, une concertation entre la MINUSCA et les acteurs humanitaires serait essentielle.
- Prioriser une approche holistique autour de la sécurisation des sites.

Une approche holistique suppose de prendre en compte une large combinaison d'éléments liés à l'environnement général des sites qui sont intrinsèquement liés à la sécurité : la présence d'acteurs civils à l'intérieur des sites, la présence de forces de sécurité à proximité, les caractéristiques géographiques et physiques des sites, le renforcement de leur bonne gestion interne, ainsi que la sécurisation des zones alentours et des quartiers d'origine.

- Dans le but d'assurer une continuité dans le soutien aux PDI, et parce que leur présence constitue un environnement favorable à la sécurisation des sites, les acteurs de protection se doivent de coopérer dans leurs plans stratégiques d'intervention afin d'éviter les « gaps » dans la bonne gestion des camps. Cela implique une concertation systématique des acteurs participant à la gestion des sites lors des prises de décisions stratégiques afin d'assurer une certaine transparence et, de fait, une meilleure réponse aux besoins en les anticipant.
- Les forces de police et de gendarmerie doivent avoir un mandat clair de protection des civils, y compris des PDI, et disposer des moyens de le mettre en œuvre. Il doit être clairement séparé du mandat des forces militaires qui interviennent dans des contextes différents, notamment sur les axes. Ce mandat doit être également détaillé dans les documents stratégiques de la MINUSCA, en mettant l'accent sur la formation et la redevabilité. Ces troupes doivent pouvoir être en mesure d'intervenir en cas d'urgence pour maintenir la sécurité dans les sites.
- La sécurisation effective des sites passe par une prise en charge des quartiers alentours, d'une part, car les PDI sont nombreux à effectuer des mouvements pendulaires dans les zones proches du site pour leurs activités quotidiennes et, d'autre part, afin d'éviter un simple « déplacement »

de la menace sécuritaire que représentent les hommes en armes. Des postes de police pourraient être renforcés ou créés dans les zones à proximité des sites où ils sont inexistant, notamment dans les quartiers les plus à risques.

- Favoriser une intervention au cas par cas selon les caractères spécifiques des sites

Les sites de déplacés en RCA présentent des caractéristiques très différentes selon les historiques de déplacements et le type de populations qui les composent. Il s'agira notamment de chercher à établir des solutions adaptées aux déplacements prolongés, répétés ou récents ; tout en priorisant les sites les plus à risques selon les données des acteurs de protection. Certains sites requièrent une plus grande sécurisation tandis que d'autres impliquent un désarmement préalable à la sécurisation.

Le « *profiling* » et le « *screening* » des personnes vivant dans les sites à proximité d'éventuelles zones de tensions doivent se faire de manière régulière ; ainsi ces zones doivent être sécurisées, ceci afin d'éviter que les violences ne touchent aussi les sites.

- Pour les sites qui sont considérés comme les plus à risques compte tenu de la présence d'hommes armés en leur sein : le désarmement des combattants doit être la première étape. Ceci implique la présence de la section civile DRR de la MINUSCA et de ses observateurs militaires non armés en soutien à la police nationale afin de procéder à l'identification, la séparation et l'internement des combattants. Comme dans les camps de réfugiés de Zongo en 2001, les opérations de désarmement peuvent faire face à des résistances au sein des ex-combattants, soit par pur refus de restituer les armes soit par crainte d'être attaqués par des groupes rivaux. Des analyses de risques impliquant les humanitaires sont donc nécessaires afin de mitiger les impacts sur la population déplacée<sup>11</sup>.
- La relocalisation des déplacés vers d'autres lieux afin de restaurer le caractère civil des sites peut également être envisagée si le retour volontaire dans des conditions idoines n'est pas encore une option.
- Enfin, la préparation de conditions idoines au retour à travers la sécurisation des quartiers d'origine et le soutien aux démarches volontaires de retour doit être intégrée dans les stratégies actuelles.

---

<sup>11</sup> Lisa Yu, Separating ex-combatants and refugees in Zongo, DRC: peacekeepers and UNHCR's "ladder of options", NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH, Working Paper No. 60, pp. 9-10