

Recommandations de Coordination SUD et de ses membres :
Protéger et garantir un espace humanitaire pour les populations civiles et les acteurs et actrices de la solidarité internationale

Aujourd'hui 80 à 90% des victimes dans les conflits dans le monde sont des civil-e-s. L'apparition de nouveaux acteurs non-étatiques, les moyens et méthodes de guerre prohibés (utilisation de la famine et/ou du viol, attaques systématisées des systèmes de santé, utilisation des mines antipersonnel, usage massif d'armes explosives à large rayon d'impact) auxquels ont recours les parties aux conflits ainsi que l'urbanisation de ces conflits impactent toujours plus l'espace humanitaire et placent aujourd'hui les populations civiles au cœur des hostilités engendrant victimes, déplacements forcés et destructions d'infrastructures vitales sur le court et le long terme.

Dans de multiples zones (Nigéria, Syrie, République Centrafricaine, Niger, Guatemala, etc.) les acteurs et actrices de la solidarité internationale qui œuvrent pour répondre aux besoins en augmentation croissante sont de plus en plus souvent et directement pris pour cibles. La confusion civilo-militaire et les doutes relatifs à l'impartialité et à la neutralité des ONG engendrés par l'opérationnalisation du triple nexus contribuent à accentuer ce phénomène qui touche majoritairement les personnels locaux et qui contribue à rendre l'accès des populations civiles aux services de base de plus en plus compliqué.

Enfin, le droit international humanitaire (DIH) est aujourd'hui remis en cause par l'application des différents régimes de sanction et lois anti-terroristes qui sont transposés par les Etats, dans les législations nationales et dans de nombreuses conventions de financement de l'aide. Ces lois nationales impactent de manière négative les organisations et font porter des risques sécuritaires et juridiques sur les ONG et leurs opérations, alourdissent les procédures, augmentent les coûts de fonctionnement, restreignent l'accès et réduisent la résilience des populations. *In fine*, ces dispositions limitent une aide basée sur les besoins des populations, en contradiction flagrante avec le droit international humanitaire (DIH) et les principes d'humanité, de neutralité, d'indépendance et d'impartialité.

Face à la remise en cause de ces principes, nous rappelons que le respect du DIH garantit la meilleure protection des populations civiles et du personnel humanitaire et de santé. C'est dans ce cadre que nous appelons la France et les autres Etats à le respecter et à le faire respecter. Nos recommandations se basent sur les engagements pris dans le cadre de la Déclaration politique relative à la protection du personnel médical dans les conflits armés de 2017, de la stratégie humanitaire de la République française 2018-2022 et de l'Appel à l'action humanitaire de 2019.

Les ONG recommandent à la France :

1. De s'engager politiquement sur les plans nationaux et internationaux :

- ➔ **De condamner clairement et systématiquement toutes les attaques contre les acteurs et actrices de la solidarité internationale**, ainsi que de leurs infrastructures et de veiller à ce qu'elles fassent l'objet d'enquêtes impartiales et de poursuites pénales. Nous reconnaissons la condamnation faite par la France des récents événements au Niger et au Guatemala, en revanche, nous regrettons l'assimilation des ONG françaises à l'action de l'Etat français et nous tenons à rappeler notre **indépendance et notre neutralité**. Cette assimilation impacte négativement la perception de notre action et donc la sécurité de nos équipes **et à de trop nombreuses occasions les violences contre les acteurs et actrices de la solidarité internationale dont le personnel et les infrastructures humanitaires restent sous silence.**

- **D'inscrire ce sujet dans une temporalité longue avec l'annonce d'un plan de travail et de consultations associant toutes les parties prenantes.** Dans cet objectif, la France devrait étudier la possibilité d'impulser la création d'une Commission paritaire rassemblant les ONG françaises, internationales et des pays du sud, les Etats et les Organisations Internationales. Cette commission aurait pour objectif de renforcer l'espace humanitaire à travers des propositions concrètes et de suivre la mise en place et l'application effective des différentes mesures évoquées dans cette note (création d'un·e rapporteur·euse spécial·e auprès du Secrétaire général des Nations Unies, analyse et prévention des impacts négatifs relatifs aux mesures antiterroristes sur les opérations des ONG, etc.) **Nous proposons que cette Commission paritaire soit officiellement lancée à l'occasion de l'AGNU et qu'une première restitution de ses travaux soit présentée lors de l'AGNU 2021 et/ou lors du Forum de Paris sur la paix de 2021.**

- **De revitaliser le « *Humanitarian call for action* » et la Déclaration liée à l'initiative du 31 octobre 2017, afin de poursuivre la promotion du respect des obligations découlant du DIH. La France en coordination avec l'UE, les bailleurs et en lien avec ses ambassades, devrait jouer un « rôle moteur »** et encourager les pays non-signataires à le signer ; engager un travail de fond aux niveaux nationaux afin de pousser à la mise en œuvre du DIH ; poursuivre et renforcer la formation des acteurs et actrices étatiques et non étatiques au DIH afin d'éviter les assimilations et garantir l'indépendance des ONG.

- **D'élaborer des solutions concrètes pour renforcer la protection des acteurs et actrices de la solidarité internationale et permettre la mise en œuvre de la résolution 2175 (2014) du Conseil de sécurité des Nations unies, en soutenant la création d'un·e rapporteur·euse spécial·e auprès du Secrétaire général des Nations unies qui serait chargé·e de collecter de manière précise et systématique les incidents dont sont victimes les personnels humanitaires et de Solidarité Internationale, de rapporter et de suivre ces incidents en mettant l'accent sur le personnel national.** Les personnels humanitaires locaux interviennent souvent dans des zones que les organisations internationales ne peuvent atteindre, il est primordial que ceux-ci bénéficient d'une attention spécifique en raison du risque accru auquel ils font face, que les crimes à leur encontre soient condamnés et que les auteur·e-s de ces crimes soient poursuivis de manière systématique.

2. De protéger les acteurs et actrices de la solidarité internationale quelle que soit leur nationalité

- Lorsque ces personnes subissent des pressions de la part des autorités, groupes locaux, groupes armés et/ou sont contraints de fuir pour quitter leur zone d'intervention :
 - Envisager la **mise en place d'un mécanisme de protection global** pour assurer un soutien psychosocial, une aide juridique, une aide financière, une évacuation et/ou une réinstallation des acteurs et actrices locales de la solidarité internationale et leurs familles en cas d'exposition à des menaces spécifiques telles que la mort, la détention arbitraire et la torture.
 - Soutenir les ONG dans la mise en œuvre des normes minimales internationales en matière de « *Duty of Care* » afin de promouvoir une approche plus systématique du devoir d'assistance au sein de toutes les organisations humanitaires et de solidarité internationales (locales et internationales).
 - Assurer que les coûts de gestion de la sécurité (matériel de communication, référent·e sécurité, etc.) et de formation des personnels locaux et internationaux soient pris en charge par les bailleurs à travers une **augmentation des lignes budgétaires** qui y sont relatives. Favoriser le financement d'ONG de gestion de la sécurité type INSO.
 - **De lutter contre la criminalisation de l'action humanitaire** et les risques de poursuites pénales auxquels font face les ONG du fait des mesures et lois anti-terroristes édictées par un grand nombre d'Etats et d'organismes internationaux. Ces mesures criminalisent l'aide à des populations vivant dans des zones sous contrôle de groupes armés et empêchent un dialogue

nécessaire avec ces mêmes groupes pour accéder aux populations dans le besoin de manière sûre. **L'inclusion d'une exemption humanitaire dans ces lois doit être systématisée, conformément au Droit International Humanitaire** (voir plus bas), et l'Etat français doit soutenir les ONG françaises faisant face à ce type d'accusations.

3. De garantir la mise en place de mécanismes de lutte contre l'impunité en cas d'attaques commises contre les acteurs et actrices de la solidarité internationale et contre leurs infrastructures :

- **Envisager des sanctions ciblées, des embargos sur les armes, et le renvoi devant des mécanismes juridiques appropriés** dans les cas où les gouvernements nationaux ne peuvent ou ne veulent pas poursuivre les auteur-e-s de crimes contre les acteurs et actrices de la solidarité internationale dont les personnels humanitaires et de santé :
 - Déclencher une enquête impartiale et indépendante, au niveau national ou international pour toute violation des Conventions de Genève. Dans ce cadre, la France doit accepter la compétence de la « *Commission internationale d'établissement des faits* » prévue par l'article 90 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève.
 - Elargir sa compétence universelle pour juger des crimes internationaux (crimes contre l'humanité, génocide et crimes de guerre) et en particulier en ce qui concerne les auteur-e-s de violations graves du DIH qui se rendent coupable de crimes de guerre.

- **De veiller à ce que l'aide humanitaire soit garantie en dehors de tout agenda politique ou sécuritaire, et soit déployée uniquement selon l'expression des besoins des populations.** Dans des contextes de conflits complexes, la simple rumeur d'une coordination des personnels humanitaires avec des agendas politiques peut engendrer une confusion entre les rôles et les mandats des différents acteurs et actrices. Les mandats des personnels humanitaires doivent nécessairement être distingués de tout autre acteur sécuritaire. Les équipes, ainsi que les populations, sont par conséquent mises en danger. Cela présente aussi des risques particuliers pour les organisations nationales et locales et leur personnel opérant dans les zones de conflit. Les financements de l'aide humanitaire ne doivent pas être conditionnés, et doivent être uniquement basés sur les besoins humanitaires et non sur une politique de stabilisation ou de déradicalisation par exemple.

4. D'atténuer les impacts des mesures antiterroristes :

Protéger les acteurs et actrices de la solidarité internationale consiste également à s'assurer que les mesures antiterroristes sur les actions de solidarité internationale n'impactent pas l'accès aux populations dans le besoin et garantissent le respect du droit international humanitaire dans les mesures et opérations de lutte contre le terrorisme. Les ONG recommandent à la France :

Sur le plan multilatéral et européen :

- **D'appuyer systématiquement l'intégration d'exemptions humanitaires dans tout nouveau régime de sanction et dans chacune des résolutions édictées par le Conseil de sécurité** et de demander à ce que soit systématiquement analysé dans les discussions au Conseil de Sécurité, l'impact des régimes de sanctions et leurs conséquences sur les populations et l'action humanitaire. **D'appuyer automatiquement l'intégration d'exemptions humanitaires dans l'ensemble des textes et régimes de sanction édictés par l'Union européenne** et de sensibiliser les Etats membres à l'impact des régimes et mesures antiterroristes sur l'aide humanitaire.

- De faciliter la participation et la consultation des ONG dans les mécanismes de suivi de mise en œuvre des sanctions, notamment via les comités de suivi des sanctions.

- **De renforcer son engagement via le Groupe d'Action Financière (GAFI)** en s'assurant qu'aucune mesure prise n'ait d'impact sur les opérations humanitaires, la protection des principes humanitaires et l'accès des populations à l'aide et de soutenir et faciliter la participation et les contributions des ONG au sein du GAFI.
- **De poursuivre les avancées dans le sens d'une « spécificité humanitaire » afin de garantir le respect du DIH et des principes humanitaires**, en garantissant par exemple que les mesures de restriction ne s'appliquent pas aux bénéficiaires finaux des subventions et en soutenant l'harmonisation de ces mesures entre tous les instruments financiers de l'UE.

Sur le plan national :

- **De transposer pleinement dans sa législation nationale le droit européen et d'inscrire l'exemption humanitaire contenue dans la directive 2017/541 sur le financement du terrorisme.**
- De s'investir diplomatiquement via ses postes et ambassades, et ce, en lien avec les Etats membres de l'UE et les ONG, afin de **faciliter les dialogues avec les autorités sur certaines mesures anti-terroristes pouvant avoir un impact négatif sur les opérations humanitaires.**
- **De s'engager, en lien avec l'UE, dans un dialogue renforcé avec les Etats- Unis sur les questions relatives à l'impact de l'extraterritorialité de ses lois nationales sur l'aide humanitaire afin de favoriser des mesures d'exemptions.** La France doit travailler à des mesures nationales pouvant préserver l'action humanitaire au regard de ces impacts.
- **De s'engager publiquement à protéger l'action des ONG** et des organisations de la solidarité internationale et leurs partenaires contre toute forme de harcèlement, sanction, pénalité et criminalisation induites par les régimes de sanction et mesures antiterroristes et affirmer et **garantir qu'elle n'engagera pas de poursuite judiciaire contre les ONG dans ce cadre.**
- **De réaffirmer que la France, en aucun cas, ne mettra en place dans le cadre des actions de solidarité internationale, des dispositifs « screening » visant les destinataires de l'action** ou nécessitant le recueil et/ou la transmission d'informations ou données les concernant et ce, en lien avec les principes humanitaires. La France doit s'engager à soutenir ces dispositions au sein du Good Humanitarian Donorship (GHD) et auprès de l'UE, et conditionne ses financements à l'orée des éléments précédents.
- **De faciliter les modalités de transferts bancaires des ONG et de leurs partenaires locaux**, ainsi que d'import/export de matériel « restreint » (ex: double-usage) par des mécanismes spécifiques et des garanties de l'Etat (Banque de France ou autre).
- **De faciliter le dialogue entre les ONG humanitaires, les banques, le Trésor et le MEAE** et de s'assurer que ce dialogue quadripartite ait lieu de manière régulière et, au minimum, deux fois par an au niveau des Directions générales. Par ailleurs, la France doit diffuser auprès des différentes parties prenantes privées (banques, entreprises...) des informations sur l'existence d'exemptions et de leur application, et veiller à les sensibiliser sur les impacts des mesures et restrictions posées sur les actions des ONG. Elle doit également s'engager à **mettre en place des mesures contraignantes, y compris législatives, auprès des organismes bancaires** afin d'éviter toute action de sur-conformité. Enfin, la France devrait accoler aux financements institutionnels français une notification d'exemption humanitaire aux sanctions (sur un modèle renforcé, et mutuellement discuté, de « general license n°11 » -modèle américain), et ce, afin de faciliter le travail et l'interaction des ONG avec les parties prenantes privées.