



Projet *Individualisation de la guerre*
Institut universitaire européen

RÉSUMÉ DE RECHERCHE 1 sur la République Centre africaine

Qu'est ce qu'un Civil?
Perceptions du « caractère civil » en République Centre africaine

Rebecca Sutton

La recherche ayant produit ces résultats a été financée par le Conseil européen pour la recherche en vertu du Septième programme cadre de l'Union européenne (FP/2007-2013) / ERC Accord de subvention n. [340956 - IOW] ¹

Aperçu du Résumé

Ce résumé se concentre sur des dilemmes opérationnels contemporains auxquels sont confrontés les acteurs internationaux en RCA, et en particulier sur les perspectives des acteurs humanitaires ainsi que sur le personnel civil, la police et les forces de maintien de la paix de la mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA). Les perspectives des populations déplacées, de la société civile locale et des acteurs armés sont elles aussi traitées. Ce résumé peut être lu seul ou avec un résumé d'accompagnement (Résumé de recherche 2 sur la RCA), qui se concentre sur des problèmes de protection civile et de justice criminelle du quotidien pour des populations déplacées. La recherche sur le terrain ayant généré ces découvertes a été menée par l'auteure pendant une visite de trois semaines en RCA en avril 2019.² Cette étude fait partie d'un projet plus large qui explore la façon dont la distinction de combattant civil du DIH circule parmi les acteurs internationaux dans des contextes de conflit armé, y compris des contextes tels que celui du Sud Soudan.³

La première section principale du résumé explore les perceptions relatives à qui devrait avoir le statut de civil en RCA et qui est considéré posséder les qualités caractéristiques pour avoir un «caractère civil».⁴ Elle examine le caractère civil de sites de Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (IDP) —en se concentrant sur le site PK3 de Bria, Haut-Kotto—et traite des défis qui se présentent pour discerner qui est un civil en RCA, en se concentrant sur la compréhension qu'ont les acteurs internationaux, de l'application du droit humanitaire international (IHL) et du droit humanitaire (IHRL) lorsqu'ils opèrent au quotidien auprès des populations civiles. La fin du résumé articule un certain nombre de questions auxquelles les décideurs et d'autres travaillant sur la RCA peuvent vouloir réfléchir.

Les points forts des résultats de recherche sont les suivants :

Qu'est-ce qu'un civil: Le concept de civil conserve une valeur considérable en RCA. Tout d'abord la question se pose de savoir qui peut être ciblé ou attaqué avec une force mortelle. En second lieu, et c'est particulièrement important pour ce résumé, la question se présente de savoir qui mérite une protection en vertu du mandat de Protection des

¹ Contact de l'auteure: Rebecca.a.sutton@gmail.com. PhD (London School of Economics), JD (Université de Toronto), MSc (SOAS). Attachée d'enseignement en Droits de l'homme, Université d'Edimbourg; Enseignante-chercheuse CRSH à la Faculté de droit, Université de McGill. Remerciements à Jennifer Welsh et Dapo Akande pour leurs commentaires réfléchis sur des versions antérieures de ce résumé, toute erreur qui subsisterait serait mienne. La traduction de l'anglais au français a été effectuée par Eléonore Wapler et financée par le Programme de recherche sur le Règlement politique de l'Université d'Edimbourg (PSRP).

² Du temps a été passé tant à Bangui qu'à Bria, y compris une visite au site IDP PK3. Un total de 71 personnes ont été interrogées, via des entretiens d'informateur clé semi structurés et des discussions en petits groupes de discussion. Un consentement informé a été assuré dans chacun des cas. Pour protéger la confidentialité, les noms de personnes participantes, et dans certains cas, d'autres informations identifiantes (telles que le sexe du locuteur) ont été retenues.

³ Voir Rebecca Sutton, 'The International Humanitarian Actor as 'Civilian Plus': The Circulation of the Idea of Distinction in International Law' (Thèse de doctorat, London School of Economics, 2018).

⁴ Dans ce résumé, le terme "à caractère civil" fait référence à un ensemble de qualités qui sont perçues comme étant civiles ou liées à l'identité civile. Ce concept de caractère civil est élaboré dans Sutton, *Ibid.*

civils de MINUSCA's Protection of Civilians (PoC). Comme les recherches le révèlent, les acteurs internationaux rapportent largement qu'il est difficile de discerner quels acteurs entrent dans la catégorie des civils et doutent de la revendication de beaucoup d'acteurs avançant un statut de civil. Aucune des personnes interrogée pour cette étude ne croit que le caractère des sites de PDI en RCA est purement civil, même si de nombreux acteurs internationaux sont engagés à 'maintenir' le caractère civil des sites.

Caractérisation des éléments armés: Un problème connexe est le manque d'accord entre les acteurs internationaux sur la manière de catégoriser les acteurs armés en RCA. La question qui se pose est de savoir si ces acteurs doivent être considérés comme des combattants ou des groupes armés, conformément aux dispositions du DIH, ou plutôt comme des gangs criminels traités de manière plus appropriée dans le cadre d'un système de maintien de l'ordre. Nombre des acteurs internationaux emploient un langage vague et flou lorsqu'ils abordent ces questions. Ils naviguent sans heurts entre les différents paradigmes du conflit armé ou de l'application de la loi, soit pour des raisons stratégiques, soit parce qu'ils ne comprennent pas les contradictions potentielles inhérentes à l'adoption de certains cadres.

La pertinence du droit international : Il existe d'importants désaccords entre les acteurs humanitaires internationaux et les acteurs de la MINUSCA concernant l'application du droit public international en RCA. Ce résumé se concentre sur les points de vue divergents concernant l'application du droit international humanitaire, et porte une attention particulière au droit humanitaire international. Les acteurs internationaux ne s'accordent pas sur l'existence d'un conflit armé (ou de plusieurs) en RCA, ni pour savoir si, quand et comment le DIH s'applique. Si certains acteurs internationaux, notamment les acteurs humanitaires, estiment qu'il est essentiel de clarifier le droit applicable, d'autres se demandent si cela changerait quelque chose pour les opérations quotidiennes et l'engagement avec des éléments armés.

S'adapter à l'incertitude du droit : Au cœur de l'incertitude qui prévaut dans le régime juridique en vigueur, la recherche révèle que dans la pratique les acteurs internationaux s'appuient sur un raisonnement pratique plutôt que sur des règles et des principes juridiques clairs. Lorsqu'ils exhortent des acteurs armés à épargner les populations locales, par exemple, ils insisteront sur les préoccupations de réciprocité ou sur l'accès aux avantages du processus de paix - plutôt que sur les règles de ciblage du DIH telles que la distinction ou les précautions d'attaque.

Cette note d'information, dont la nature et l'objectif sont d'ordre académique, ne prescrit pas de solutions politiques concrètes, mais aborde plutôt des questions fondamentales qui sous-tendent les pratiques quotidiennes des acteurs internationaux en RCA. Nous espérons que les réflexions présentées ici contribueront à éclairer de nouvelles réflexions chez les acteurs internationaux sur ce qu'ils font en RCA, et la façon et la raison pour laquelle ils font ce qu'ils font. La note a aussi pour objectif de fournir des données empiriques utiles aux observateurs aux prises avec les aspects juridiques de l'intervention internationale en RCA.

1. "Caractère civil" en RCA

Le conflit en RCA a été marqué par une fragmentation des différents acteurs armés, un manque de structures de commandement cohérentes, une criminalité généralisée et le banditisme et une dynamique de conflit localisée.⁵ De nombreux analystes décrivent la nature de la domination coloniale française en RCA comme un facteur de faiblesse et d'instabilité de l'État, et d'autres acteurs régionaux et internationaux interviennent de longue date.⁶ La RCA est également empêtrée dans un cycle de conflit régional de plusieurs décennies impliquant d'autres pays tels que l'Ouganda, le Tchad et le Sudan.⁷

Le 10 décembre 2012 est généralement considéré comme le point de départ de l'itération actuelle du conflit en RCA. De manière générale, la communauté internationale a présenté le conflit en RCA comme une bataille entre des acteurs musulmans (ex-Séléka)⁸ et les acteurs chrétiens et animistes (Anti-Balaka). Ceux qui connaissent mieux le pays contestent énergiquement le paradigme ci-dessus,⁹ et soulignent l'importance de remonter plus loin dans l'histoire.¹⁰ Bien que sa portée soit limitée et que son objectif modeste soit de présenter un instantané du moment actuel, il expose la manière dont les pratiques au quotidien des acteurs internationaux en RCA sont façonnées par des désaccords sur le type de conflit qui se manifeste dans le pays.¹¹

La première partie du résumé examine ce que l'on veut dire lorsque l'on décrit un acteur particulier comme 'civil' en RCA, ainsi que la question connexe de savoir qui est perçu comme faisant partie de cette catégorie.¹² L'accent est ici mis principalement sur l'identité civile de la population locale, vue du point de vue d'acteurs internationaux. Une attention particulière est accordée à la pratique de l'identification des civils aux fins de déterminer qui mérite une protection (ONU).

1.1 Le caractère civil des sites IDP en RCA

'Le caractère des camps de personnes déplacées ici n'est pas civil'

⁵ Emma Fanning, 'Safeguarding Distinction in the Central African Republic,' *Humanitarian Exchange Magazine*, Numéro 62, septembre 2014.

⁶ UK Foreign and Commonwealth Office ('UK Briefing Note'), 'Central African Republic: Background Brief and Analysis of the Crisis', décembre 2013.

⁷ *Ibid.* De nombreux ex combattants Seleka sont du Chad ou du Soudan. Voir aussi note de bas de page 8, ci-dessous.

⁸ La coalition de rebelles Seleka est née principalement de la partie Nord de l'ACR, et ils sont essentiellement musulmans. Ils ont été autrefois démobilisés si bien que leurs membres sont souvent appelés les ex-Seleka. Les Anti Balaka ont initialement été formés en tant que forces de défense civile pour faire face à la violence par Seleka, mais les Anti-balaka ont par la suite participé à des attaques à grande échelle incluant des civils.

⁹ Louisa Lombard et Sylvain Batianga-Kinzi, 'Violence, Popular Punishment, and War in the Central African Republic,' *African Affairs*, Vol. 114, No. 454, 2014, pp. 52-71. Voir aussi Médecins Sans Frontières, 'CAR: The Population does not Buy the Idea that this is a Religious Conflict', 25 août 2014. [<http://www.msf.org/article/car-population-does-not-buy-idea-religious-conflict>]; Babatunde Olugboji, 'This is Not a Religious War: What the Fight is Really About', *Human Magazine*, No 1 Été 2014 pp. 10-13.

¹⁰ Voir Louisa Lombard, *State of Rebellion: Violence and Intervention in the Central African Republic* (University of Chicago Press, 2016).

¹¹ Sur le 'meta conflict' en RCA voir Lombard, supra (*State of Rebellion*), Chapitre 1.

¹² Comme défini dans l'article 50 du Premier protocole supplémentaire (AP I) aux Conventions de Genève : '1. Un civil est toute personne qui ne fait partie d'aucune des catégories de personnes mentionnées en Article 4 A (1), (2), (3) et (6) de la Troisième Convention et en Article 4 de ce Protocole...'. La règle 5 de l'Étude sur le droit coutumier du Comité international de la Croix Rouge définit le civil comme 'personnes qui ne font pas partie des forces armées' et déclare que 'la population civile comprend toutes les personnes qui sont des civils'. Voir la Règle 5 de l'Étude sur le droit coutumier du Comité international de la Croix Rouge [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule5]. Les civils qui participent directement aux hostilités perdent leur protection pendant le temps de leur participation. Voir Article 51(3) of AP I.

-Acteur de protection MINUSCA, Bangui

'Tous les jours et toutes les nuits, des groupes armés peuvent venir. Il n'y a pas de clôture ni de portail et nous ne sommes pas protégés.'

-IDP résidant sur le site de la cathédrale, Bria

Les acteurs internationaux en RCA parlent régulièrement de l'importance de préserver le caractère civil des sites de personnes déplacées. La terminologie «maintenir» est quelque peu trompeuse, car elle suggère que les sites sont, à l'heure actuelle, exclusivement peuplés de civils. Au contraire, les représentants d'organisations internationales et d'ONG semblent s'accorder sur le fait que des acteurs armés sont présents dans et autour de la plupart (sinon de la totalité) des sites de personnes déplacées dans l'ensemble du pays. Un acteur humanitaire à Bangui parle du PK3 à Bria de la manière suivante: «Certains de ces hommes armés sont un refuge. Ils sont au milieu de milliers de personnes, sachant qu'ils ne seront pas blessés tant qu'ils seront là-bas'.¹³ Un acteur de la MINUSCA pour la protection à Bangui le dit encore plus clairement: «Le caractère des camps de personnes déplacées ici n'est pas civil». ¹⁴

De nombreux acteurs internationaux font également remarquer que les groupes armés en République centrafricaine font du tort à «leurs propres» populations à l'intérieur des sites de personnes déplacées. Cela concerne les populations locales considérées comme fidèles à un groupe armé particulier en raison de leurs liens religieux ou ethniques; par exemple, la communauté chrétienne dans le cas des anti-Balaka. Selon un acteur humanitaire à Bria, «le site du PK3 n'est pas purement civil, car les groupes armés sont présents et font des choses pour la population'. ¹⁵

Il est bien connu que les Anti-Balaka maintiennent une présence active dans le PK3, malgré les efforts déployés par les acteurs humanitaires et de la MINUSCA pour renforcer le caractère civil du site. Un acteur humanitaire international décrit les efforts de routine déployés par les agences humanitaires des Nations Unies et les ONGs à cet égard. «Nous avons des relations avec les leaders de la communauté... Si un membre de votre famille est anti-Balaka, vous devez leur dire de ne pas venir ici. La communauté pense que les anti-Balaka les protègent, mais les anti-Balaka causent des problèmes et les taxent'. ¹⁶

Les recherches effectuées dans le cadre de ce résumé suggèrent qu'une manière commune de caractériser le rôle des efforts de UNPOL, ainsi que ceux de la MINUSCA, consiste à préserver le caractère civil de PK3. Les personnes interrogées évoquent également le problème des représailles ou des attaques de vengeance. Cela se produit lorsque les anti-Balaka résidant sur le site des personnes déplacées tentent de taxer ou de lancer des attaques contre des affiliés de l'ex-Séléka situés en dehors du site, et que les personnes ciblées réagissent en attaquant des personnes déplacées à l'intérieur du PK3, qu'ils soient anti-Balaka ou non. ¹⁷ Les combattants anti-Balaka sont également assimilés à un groupe de jeunes, certains interviewés affirmant que la posture de «légitime défense» revendiquée par ces acteurs est plus un mythe que la réalité. Des acteurs armés

¹³ Entretien avec un acteur humanitaire, Bangui, 18 avril 2019.

¹⁴ Entretien avec un acteur de MINUSCA, Bangui, 12 avril 2019.

¹⁵ Groupe de travail avec des acteurs humanitaires, Bria, 24 avril 2019.

¹⁶ Entretien avec un acteur humanitaire, Bria, 25 avril 2019. A similar point is made in Interview with humanitarian actor, Bangui, 23 April 2019.

¹⁷ Entretien avec un acteur de MINUSCA, Bangui, 14 April 2019.

précédemment affiliés à des forces ex-Séléka, telles que l'UPC¹⁸, tiennent également à souligner le fait que certains sites de personnes déplacées hébergent des éléments anti-Balaka. Le sous-texte de ces affirmations est que les personnes résidant sur les sites constituent potentiellement un « jeu équitable » pour la violence ciblée.

Bien que les sites de déplacés internes à la RCA soient censés être exempts d'armes, il est largement reconnu que des armes y sont détenues. Il s'agit souvent d'armes « artisanales » ou fabriquées maison.¹⁹ Un acteur de la MINUSCA décrit la futilité des collectes d'armes de la manière suivante: « En DDR [Désarmement, Démobilisation et Réintégration], vous collectez les armes. Ils vous en donneront deux et garderont les autres. Ils peuvent faire de bonnes machettes et des kalachnikov modernes. Ils iront tuer et reviendront sur le site IDP.²⁰ Cette observation illustre la difficulté de procéder à des fouilles d'armes à Bria, et les acteurs de la MINUSCA énumèrent d'autres défis: le nombre des personnes déplacées internes résidant sur le site PK3 s'élève à 55 000, il n'y aucune clôture autour du périmètre; les réseaux d'alerte permettent aux personnes armées de cacher leurs armes lorsqu'une fouille est en cours; et les personnes armées se retirent de plus en plus loin vers l'intérieur du site pour éviter toute détection près de la route principale.²¹

Les populations déplacées qui résident dans les sites de déplacés en RCA expriment également des inquiétudes quant à la porosité de ces sites.²² Une discussion de groupe avec des personnes déplacées résidant dans la zone de la cathédrale a révélé que, même si les choses se sont quelque peu calmées depuis les accords de paix de Khartoum²³ et de Bria²⁴, les habitants ne se sentent pas protégés dans ce cadre. « Tous les jours et toutes les nuits, des groupes armés peuvent venir. Il n'y a pas de clôture ni de portail et nous ne sommes pas protégés. Ils emmènent les enfants, et parfois les adultes, à leur base. Vous ne pouvez rien faire pour arrêter ceci ». ²⁵ Un acteur humanitaire cite de telles craintes parmi les principales raisons pour lesquelles les populations déplacées répugnent à abandonner toutes leurs armes. ²⁶

La prochaine partie de la discussion approfondit les défis qui se présentent lorsqu'on essaie de déterminer qui est qualifié en tant qu'acteur civil en RCA.

1.2 Discerner ce qu'est un civil en RCA

'Vous le découvrez au moment où ils commencent à agir avec violence, prendre des mesures.'

¹⁸ Mouvement pour l'Unité et la Paix en Centrafrique.

¹⁹ Entretien avec un acteur de MINUSCA, Bangui, 12 avril 2019; Entretien avec un acteur humanitaire, Bangui, 13 avril 2019.

²⁰ Entretien avec un acteur humanitaire, Bangui, 13 avril 2019.

²¹ Entretien avec un acteur de MINUSCA, Bria, 25 avril 2019.

²² Groupes de travail avec IDPs dans le PK3, Zone de la Cathédrale et zone de l'hôpital à Bria, 26 avril 2019. Les IDPs avec lesquels j'ai parlé se souciaient surtout que des acteurs armés extérieurs entrent sur les sites, plutôt que du comportement d'acteurs armés résidant dans les sites.

²³ Voir 'Central African Republic: UN Chief Hails Signing of New Peace Agreement', *UN News*, 6 février 2019. [<https://news.un.org/en/story/2019/02/1032091>].

²⁴ Voir 'Central African Republic: Six Armed Groups Sign Peace Agreement in Bria', *Centre for Humanitarian Dialogue Report*, 11 avril 2019. [<https://reliefweb.int/report/central-african-republic/central-african-republic-six-armed-groups-sign-peace-agreement-bria>].

²⁵ Groupes de travail avec IDPs dans la Zone de la Cathédrale, Bria, 26 avril 2019.

²⁶ Entretien avec un acteur humanitaire, Bangui, 23 avril 2019.

-Acteur INGO, Bria

'...l'opinion publique est que la MINUSCA tire sur des civils. La MINUSCA tue des civils'

- Acteur INGO, Bangui

Lorsqu'on leur a demandé comment on pouvait distinguer les civils à l'intérieur du site PK3, des responsables de la MINUSCA et d'organisations humanitaires ont indiqué qu'il était difficile de distinguer les civils des groupes armés. Souvent, le «moment de vérité» ne survient que lorsque des acteurs particuliers commencent à agir avec violence.²⁷ Ce défi semble particulièrement difficile dans le cas des Anti-Balaka, tant ils sont intégrés dans les sites IDP. Un acteur d'ONG à Bangui décrit l'ACR comme 'un endroit où *tout le monde* est civil. Même si vous aviez une arme, portiez un uniforme et étiez attaché à un groupe armé, vous avanceriez que vous êtes un civil'.²⁸ Si une personne était tuée par les forces internationales, des groupes armés avanceraient souvent que de telles forces 'tuent notre peuple', suggérant ainsi que les membres de ces groupes sont des civils.

Au cours d'une opération menée par la MINUSCA en avril 2018 en coordination avec les forces armées et les forces de sécurité intérieure de la République centrafricaine pour «chasser les groupes armés» du PK5 à Bangui («Opération Sukula»), les personnes locales ont tenté de contrecarrer les progrès de la MINUSCA.²⁹ Lorsque la MINUSCA aurait riposté après que des coups de feu aient été tirés d'un groupe rassemblé autour des chars de la MINUSCA, un certain nombre de personnes sur place sont décédées et la MINUSCA a été accusée d'avoir tué des civils.³⁰ Dans le cadre de cet incident, les personnes interrogées dans le cadre de cette recherche se demandaient ouvertement si les personnes tuées étaient de 'vrais' combattants ou de 'vrais' civils. Quoi qu'il en soit, l'opinion publique semble être que la MINUSCA tire sur des civils.³¹

D'autres acteurs sur le terrain en RCA parlent de la difficulté de déterminer qui est un civil dans un environnement dans lequel des groupes armés 'utilisent' des civils. Certaines personnes interrogées estiment que l'utilisation involontaire de civils - comme dans un scénario de bouclier humain - est une chose, mais que les civils décident volontairement de participer au combat. Cette différence n'est pas toujours évidente: «Mais souvent, les civils sympathisent avec les groupes

²⁷Cette perspective est intéressante compte tenu que, en vertu de la LIH un individu peut participer directement aux hostilités et pourtant être considéré comme ayant le statut civil (en vertu de l'LIH ils perdraient temporairement leur immunité civile.

²⁸ Entretien avec un acteur humanitaire, Bangui, 13 avril 2019.

²⁹ En opération Sukula voir: 'Security Council Press Statement on Attack against United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Central African Republic', SC/13291-PKO/724, 11 avril 2018. [<https://www.un.org/press/en/2018/sc13291.doc.htm>].

³⁰ Selon un rapport de Reuters, la population locale a allongé les corps d'au moins 16 personnes qui ont été tuées dans l'Opération Sulala en dehors du QG de la MINUSCA à Bangui. Les responsables locaux ont rapporté la mort de 21 civils. Voir Leger Serge Kokopakpa, 'Civilians Killed in Central African Republic Were 'Manipulated': UN', *Reuters*, 12 avril 2018. [<https://uk.reuters.com/article/uk-centralafrica-un/civilians-killed-in-central-african-republic-were-manipulated-u-n-idUKKBN1HJ3FS>].

³¹ La déclaration à la presse du Conseil de sécurité sur l'Opération Sukula fait également référence à la mort de civils et indique que les membres du Conseil de sécurité 'a rappelé à toutes les parties leurs obligations conformément au droit humanitaire'. Voir la note supra 29 dans l'article de Reuters cite ci-dessus (*Ibid*) Les acteurs de MINUSCA, selon les rapports, mettent l'accent sur le fait que les acteurs armés dans PK5 étaient des gangs criminels; voir aussi 'Central African Republic: UN Defends Role in Bangui Clashes', *Deutsche Welle (DW)*, 20 avril 2018. [<https://www.dw.com/en/central-african-republic-un-defends-role-in-bangui-clashes/a-43471148>].

armés et peuvent devenir 'actifs'... S'ils sont conscients et non pas forcés, ce sont des combattants à mes yeux. Mais c'est tellement difficile de le savoir.'³²

La question des uniformes militaires s'est également révélée épineuse pour les acteurs internationaux. C'est en particulier le cas avec les anti-Balaka, car ils ne portent généralement pas d'uniformes ou d'insignes. Un acteur humanitaire à Bangui élabore sur cette dynamique:³³

Habituellement, nous ne pouvons pas dire qui est dans un groupe. Du moins en temps normal. Et nous, Occidentaux, nous ne pouvons pas savoir qui est qui. Cela dépend de la distinction que nous voulons établir: civil, civil armé ou membre d'un groupe armé. Je pourrais faire partie d'un groupe armé et être simplement le «papa» protégeant la maison avec une arme. Regarder à l'arme ne suffit pas pour déterminer le caractère civil d'une personne. En période de tension, les choses peuvent devenir un peu plus claires : les groupes peuvent revêtir des uniformes et s'identifier davantage.

L'une des implications de la fluidité que l'on perçoit dans la distinction entre combattants civils et combattants est qu'il est difficile de compter les morts et les blessés. Comme l'a expliqué un représentant de la MINUSCA: «La plupart des groupes armés sont des civils armés. Quand ils n'ont pas d'armes, vous n'avez pas le droit de les considérer comme des groupes armés. Alors nous devons les appeler des civils.»³⁴

En RCA, il arrive aussi parfois que *ne pas* porter un uniforme puisse être assimilé à une sorte d'uniforme. Des acteurs sur le terrain expliquent en quoi le manque d'uniformes pour les anti-Balaka permet aux ex-Séléka et aux acteurs affiliés de porter des accusations selon lesquelles quiconque n'est pas en uniforme est anti-balaka.³⁵ Cependant, certaines personnes interrogées expriment également leur scepticisme quant à ce qu'affirment des acteurs internationaux selon lesquels ils ont du mal à distinguer combattants et non-combattants. Les acteurs locaux considèrent que les acteurs locaux «connaissent tout le monde», y compris ceux qui font partie de groupes armés.

Néanmoins, il est clair que les acteurs humanitaires sur le terrain estiment que le principe de distinction est difficile à mettre en œuvre lorsque les parties au conflit instrumentalisent des allégations de non-nationalité - comme ce fut le cas lors d'incidents survenus à Batangafo³⁶ et à Alindao fin 2018.³⁷ Certains humanitaires signalent également que les acteurs de la MINUSCA

³² Entretien avec un acteur de MINUSCA, Bangui, 15 avril 2019. Un autre acteur de la MINUSCA a mis le terme 'civil' entre guillemets pour les populations locales employées comme bouclier humain. Entretien avec un acteur de MINUSCA, Bangui, 17 avril 2019.

³³ Entretien avec un acteur humanitaire, Bangui, 16 avril 2019.

³⁴ Entretien avec un acteur de MINUSCA, Bangui, 18 avril 2019. Il est important de noter qu'en vertu du DIH, le fait d'être armé ne disqualifie pas en soit un individu de son statut de civil.

³⁵ Entretien avec un acteur humanitaire, Bangui, 16 avril 2019.

³⁶ Pour un rapport de MSF décrivant les événements de novembre 2018 à Batangafo voir 'Unprotected: Report on Violence and Lack of Protection for Civilians in CAR,' *Medecins Sans Frontieres*, 19 février 2019. [<https://www.msf.org/unprotected-report-violence-and-lack-protection-civilians-car-central-african-republic>].

³⁷ Entretien avec un acteur humanitaire, Bangui, 16 avril 2019. Sur la violence de 2018 à Alindao voir: 'CAR: Attacks on an IDP Camp in Alindao', *ACAPS Briefing Note*, 30 novembre 2018. [https://www.acaps.org/sites/acaps/files/products/files/20181130_acaps_briefing_note_attacks_on_an_idp_camp_in_alindao_car_0.pdf]. Voir aussi 'More than 5,000 People Sheltering in MSF-Supported Batangafo Hospital After

associent à tort l'appartenance à certains groupes ethniques au statut de combattant. À titre d'exemple, ils citent le cas des Fulani. Ils craignent que certains acteurs de l'ONU ne comprennent pas les nuances de la transhumance dans la région.³⁸ La tendance parmi certains acteurs de la MINUSCA à considérer ceux du PK5 non pas comme des combattants participant à un conflit armé, mais plutôt comme des criminels commettant des actes opportunistes, est également perçue par les humanitaires comme une conséquence de l'objectif déclaré de la mission d'instaurer la paix en RCA. En d'autres termes, un paradigme de gang criminel se conforme à un scénario de temps de paix.

Une personne de la MINUSCA interrogée insiste sur le fait que la position officielle de la mission est que les sites de déplacés à l'intérieur de la RCA relèvent d'un paradigme policier, bien que le petit personnel dans les bureaux sur le terrain puisse suggérer le contraire. Fidèle à ce point de vue, la violence dans les sites de personnes déplacées - qui est souvent perpétrée avec des armes artisanales et des fusils de chasse - est décrite comme criminelle et symptôme d'un problème de maintien de l'ordre. Ces dynamiques et les questions du paradigme juridique approprié sont approfondies dans la section suivante, ainsi que dans le document d'accompagnement sur la RCA.³⁹

2.0 La pertinence du droit international (humanitaire) en RCA

'Nous ne nous soucions pas de ce qu'est ce contexte. Nous faisons du PoC'
-Acteur MINUSCA, Bangui

'C'est presque une chance que ce soit 'the Wild West', nous avons aussi plus d'influence'
-Acteur humanitaire, Bangui

Quand et où est-il approprié, dans le sens juridique du terme, de parler de «civils» en tant que catégorie significative d'acteurs en RCA? De nombreux acteurs centrafricains distinguent les combattants civils dans leurs opérations de routine, ce qui implique qu'il existe un conflit armé et que le DIH régit le droit.⁴⁰ Comme le montrent les recherches sur le terrain menées dans le cadre de ce résumé, aucun consensus n'existe entre les acteurs internationaux opérant en RCA pour déterminer où et même si le DIH s'applique.

La classification d'un conflit armé en RCA, ainsi que la détermination qu'il n'y a *pas* de conflit armé, dépendront des faits sur le terrain. Du point de vue du droit international, cette classification est essentielle: les obligations légales (et les protections) des États, des acteurs non étatiques et des acteurs internationaux tels que les humanitaires et les soldats de la paix en découleront.⁴¹ À partir des environs de décembre 2012, les observateurs internationaux ont généralement décrit la

Violent Clashes', *Médecins Sans Frontières*, 14 novembre 2018. [<https://www.msf.org/central-african-republic-scores-dead-and-thousands-displaced-conflict-erupts-alindao>].

³⁸ Entretien avec un acteur humanitaire, Bangui, 19 avril 2019.

³⁹ Voir Résumé de recherche 2 sur la RCA.

⁴⁰ A proprement parler il n'y a pas de distinction de combattants civil en tant que tel dans les CIPDs – même si en matière de droit international humanitaire coutumier, on peut dire que la distinction de combattant civil s'applique. Voir Règle 1 de l'étude de droit coutumier du Comité international de la Croix Rouge [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule1].

⁴¹ Sur l'application du droit international humanitaire dans le maintien de la paix de l'ONU voir : Bulletin du Secrétaire général de l'ONU : 'Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law', 6 août 1999. [<https://www.refworld.org/docid/451bb5724.html>].

situation en RCA comme un conflit armé non international (CANI) - ou plus précisément un ensemble de CANIs multiples et imbriqués.⁴² Alors que les groupes armés en République centrafricaine se fragmentent de plus en plus, il est devenu moins évident de savoir où se trouvent les conflits et qui sont les parties au conflit. La présence d'un conflit armé à la suite de l'accord de paix de Khartoum de 2019 suscite également des incertitudes. Le prochain rapport du CICR sur la classification du conflit en RCA - et la décision pour savoir si la MINUSCA est devenue partie au conflit en recourant à la force - constituera une mise à jour importante.⁴³

Plutôt que de tenter une classification définitive du (des) conflit (s) en RCA, le présent document examine les perspectives des acteurs basés en RCA concernant la pertinence du droit international. Les résultats de recherche montrent que les acteurs internationaux sont divisés non seulement sur le corpus de droit international applicable - ou sur le corpus en vigueur, s'il est multiple - mais aussi sur la question de savoir si cela importe même pour leur travail quotidien. Ces points de vue divergents sont synthétisés en quatre types de points de vue (qui se chevauchent): (I) Peu importe quel corps de droit international régit la RCA; (II) Le droit international est important, mais il est difficile de savoir quel ensemble de lois régit et quand; (III) Les questions de droit international, et le régime en place devrait être le DIH; (IV) Le droit international est une affaire qui devrait être régie par le droit interne.

I. Peu importe quel corpus de droit international régit en RCA

Le peu d'intérêt ou d'attention accordé au droit international en RCA est souvent implicite. Lors d'entretiens avec des acteurs de la MINUSCA et de l'UNPOL, des acteurs humanitaires et de la société civile, le sujet du droit international a principalement été évoqué à ma propre initiative. Lorsque le sujet de droit a été mis sur la table, certains répondants l'ont traité comme un exercice académique - un exercice qui prend du temps et qui a un impact négligeable sur la pratique réelle et qui détourne des préoccupations plus urgentes.

Un acteur de la MINUSCA parle du droit international comme suit : « Nous ne nous soucions pas de ce qu'est ce contexte. Nous faisons du PoC'.⁴⁴ Dans ce cadre, l'autorité conférée aux forces de maintien de la paix des Nations Unies en tant que force de police permet amplement de protéger les civils de la violence perpétrée par des acteurs étatiques ou non. Si la MINUSCA est confrontée à des acteurs armés, les règles d'engagement de la mission exigent que des tirs d'avertissement soient tirés et que les acteurs armés aient la possibilité de déposer les armes.⁴⁵ Dans un tel paradigme pour le maintien de l'ordre, des groupes comme le FPRC⁴⁶ et l'UPC sont principalement

⁴² Pour une discussion des implications d'un CANI en RCA voir Patryk I. Labuda, 'The UN Goes to War in the Central African Republic: What are the Limits of Peacekeeping', *Just Security*, 23 mars 2017. [<https://www.justsecurity.org/39151/war-central-african-republic-limits-peacekeeping/>].

⁴³ Déclarations sur le fait que l'usage de la force par les casques bleus de l'ONU soit ou non en lien avec un CANI, à Bambari par exemple, aurait des implications pour déterminer si MINUSCA est ou non considéré comme partie au conflit. En entretiens, certains acteurs de la MINUSCA doutaient que la classification du CICR serait décisive; une personne a insisté sur le fait que les attaques sur les casques bleus seront considérées contre des crimes de guerre quoiqu'il en soit. Voir aussi la base de données de Geneva Academy's RULAC, 'Non-International Armed Conflict in the Central African Republic', [<http://www.rulac.org/browse/conflicts/non-international-armed-conflict-in-the-central-african-republic#collapse1accord>](arguing that MINUSCA is a party to the conflict in CAR). L'usage de la force par MINUSCA à Bambari en 2017 est aussi traitée dans Labuda, *supra*.

⁴⁴ Entretien avec un acteur de MINUSCA, Bangui, 19 avril 2019.

⁴⁵ Entretien avec un acteur de MINUSCA, Bangui, 19 avril 2019.

⁴⁶ Front Populaire pour la Renaissance de Centrafrique.

traités comme des gangs criminels. Néanmoins, la MINUSCA demandera souvent à toutes les forces de se conformer au DIH, en communiquant souvent les avantages en termes pratiques. Si les acteurs armés s'abstiennent de violence, par exemple, ils peuvent bénéficier des avantages du processus de paix.

II. Le droit international est important mais quel corps de loi régit et quand n'est pas clair

Pour ceux qui revendiquent l'importance du droit international en RCA, les incertitudes quant au régime juridique en vigueur peuvent être explicites ou implicites. La tendance que l'on observe le plus communément lors des recherches sur le terrain est que le locuteur navigue entre les régimes de droit international humanitaire et de droit international des droits de l'homme sans reconnaître les limites entre ces lois et leurs interactions potentielles. Les allusions au contrôle des foules, à l'ordre public et au maintien de l'ordre pour les gangs criminels sont systématiquement mêlées à des affirmations sur le caractère civil des sites de personnes déplacées et sur l'importance de la protection des civils contre des attaques ciblées.

Pour clarifier, cette imbrication ne constitue pas en soi un problème en droit international. Il peut être logique de prétendre que les sites de personnes déplacées sont (supposés être) de caractère civil au sens du DIH, et que les actions de maintien de l'ordre menées à l'intérieur et à l'extérieur des sites sont régies par un cadre des droits de l'homme. Il convient de souligner que toutes les violences en RCA ne seront pas nécessairement liées au conflit armé et, même si c'était le cas, les autorités compétentes - y compris les casques bleus de l'ONU - auraient la possibilité d'appliquer un cadre des droits de l'homme. En d'autres termes, le problème n'est pas la coexistence de régimes juridiques, mais bien un manque de précision sur le régime gouvernant, le mode et le moment.

Certains acteurs de la MINUSCA sont convaincus qu'il est nécessaire d'en faire davantage pour intégrer le DIH et le droit international des droits de l'homme dans le travail quotidien de la mission, en particulier pour des raisons stratégiques de pression politique croissante. Toute incertitude que ces acteurs affichent quant au corps du droit applicable⁴⁷ est aggravée par le sentiment que leurs interlocuteurs, tels que les médias et les commandants de groupes armés, ne font pas la différence entre le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme. Un acteur de la MINUSCA explique: «Nous identifierons les incidents comme des violations des droits de l'homme, ou parfois des violations du DIH. Nous le précisons dans notre discours public. Mais honnêtement, je ne suis pas sûr que les gens ici se soucient-ils de la différence.»⁴⁸

Afin de faire face à cette incertitude les acteurs internationaux utilisent un langage pragmatique pour persuader les acteurs armés de se comporter de telle ou telle manière. J'appellerais cette langue une sorte de langage vernaculaire du DIH. Tout comme les acteurs de la MINUSCA cités plus haut qui vantent les avantages du processus de paix, les acteurs humanitaires insistent sur les préoccupations pratiques concernant la réciprocité et invoquent des «principes humanitaires»

⁴⁷ Un acteur de la MINUSCA suggère qu'il est du ressort des tribunaux et des juges d'effectuer des déclarations légales formelles, tandis que le rôle de MINUSCA est de sensibiliser et augmenter la pression politique. Entretien avec un acteur de MINUSCA Bangui, 18 avril 2019.

⁴⁸ Entretien avec un acteur de MINUSCA, Bangui, 18 avril 2019.

génériques fondés sur les normes locales.⁴⁹ La confusion sur le droit peut aussi présenter certains avantages, permettant peut-être aux acteurs internationaux de citer le régime le plus protecteur.⁵⁰ Un acteur humanitaire songe : «C'est presque une chance que ce soit 'the Wild West', nous avons aussi plus d'influence'.⁵¹

III. Le droit international est important, et le régime gouvernant devrait être la LHI

En droit international, l'application des régimes de droit international humanitaire et de droit international des droits de l'homme ne s'exclut pas. Il est donc intéressant de noter que de nombreux acteurs basés en RCA estiment qu'il y a un choix à faire. Le premier groupe de ce type, discuté ici, met l'accent sur le droit international humanitaire, tandis que le groupe suivant (voir ci-dessous) applique un cadre de droits de l'homme.

Les acteurs humanitaires qui sont convaincus que le DIH est le régime juridique en vigueur affirment que la RCA accueille clairement un conflit armé, que tout le monde sait qui combat et pour qui, et que les acteurs humanitaires doivent utiliser le DIH pour négocier avec ces acteurs armés afin d'obtenir des garanties de sécurité et d'accès. Un acteur humanitaire souligne les tentatives faites par les acteurs de la MINUSCA pour entrer dans les hôpitaux en RCA avec leurs armes, citant une compréhension médiocre du DIH: «Je ne pense pas qu'ils savaient que dans aucun hôpital du monde, vous n'êtes censé venir avec vos armes...'.⁵² Ces acteurs humanitaires voient dans leur travail de s'engager avec la MINUSCA sur les questions relatives au DIH, notant que ce type de contact en face à face est beaucoup plus facile à organiser dans la capitale que dans les bureaux sur le terrain.⁵³ Un problème plus général est que personne sur le terrain ne semble se référer explicitement au droit international.

Pour que le DIH gagne davantage de terrain en RCA, ses partisans soulignent qu'il est important de traduire les concepts de manière compréhensible pour les acteurs locaux et de démontrer pourquoi son application est importante, par exemple pour ce qui est des violations commises par des acteurs armés. Curieusement, l'une des principales raisons stratégiques invoquées pour invoquer le DIH en RCA est de préserver ce droit à long terme. Les acteurs internationaux parlent donc de «sauver» les concepts de DIH pour une utilisation future,⁵⁴ et de préserver une 'éthique

⁴⁹ Entretien avec des acteurs humanitaires, Bangui, 19 avril 2019. Ces principes humanitaires sont plus vastes que les principes humanitaires traditionnels d'humanité, impartialité, indépendance et neutralité.

⁵⁰ Sélectionner le régime le plus protecteur ne va pas de soi, cependant. Même si le régime de protection civile peut sembler légalement robuste, le fait est que le DIH permet des 'dommages collatéraux' et d'autres dommages affectent des civils. Dans certains cas, un régime de mise en œuvre de la loi informé par le droit international humanitaire aurait le potentiel d'apporter davantage de protection. Pour un livre traitant de la protection civile sous ces deux régimes voir Mark Lattimer et Philippe Sands (Eds), *The Grey Zone: Civilian Protection between Human Rights and the Laws of War* (Hart, 2018).

⁵¹ Entretien avec des acteurs humanitaires, Bangui, 19 avril 2019.

⁵² Entretien avec un acteur humanitaire, Bangui, 16 avril 2019. Les problèmes juridiques que posent les armes dans les hôpitaux méritent une plus grande attention. La simple entrée d'acteurs du MINUSCA muni d'armes dans un hôpital ne constituera pas automatiquement une violation du DIH; on a besoin de plus de contexte, car une évaluation de la conformité au DIH dépendra des faits. Si les acteurs de la MINUSCA désarmaient un patient ou procédaient à un interrogatoire ou à une arrestation, par exemple, ils ne violeraient peut-être pas le DIH. Si les acteurs de la MINUSCA attaquaient l'hôpital ou dissimulaient des armes à l'intérieur, ce serait une autre affaire.

⁵³ Entretien avec un acteur humanitaire, Bangui, 16 avril 2019.

⁵⁴ Entretien avec un acteur humanitaire, Bangui, 16 avril 2019.

humanitaire à long terme'.⁵⁵ Les acteurs qui s'engagent dans ce travail avant-gardiste souscrivent à l'opinion que le DIH a peu de succès dans le moment présent ou à court terme.

IV: Le droit international est important, et le régime gouvernant devrait être le DRIH

Certains traduisent un changement de langage à la suite de l'accord de paix de Khartoum de 2019, qui s'éloigne d'une situation de guerre et tend vers un paradigme d'application de la loi où le droit des droits de l'homme occupe une place centrale (avec le droit national). Ce cadre des droits de l'homme met la MINUSCA dans une posture plus policière, en accord avec l'opinion selon laquelle les sites de personnes déplacées en RCA sont un problème de «loi et ordre» et que les acteurs armés sont des gangs criminels opportunistes.

Certains acteurs internationaux récemment arrivés en RCA ont été surpris de constater que d'autres acteurs internationaux considéraient le droit international humanitaire comme une évidence. Un acteur humanitaire estime que les acteurs internationaux ont eu recours au DIH dans certaines régions de la RCA où il n'est même pas en vigueur, et décrit les indications «Pas d'armes» affichées au-dessus des entrées de certains hôpitaux.⁵⁶ Pour ceux qui comprennent que la RCA est en paix et donc régie par le droit humanitaire, ce type de recours au droit international humanitaire n'a aucun sens. Notamment, même les acteurs qui pensent agir en temps de paix s'appuient rapidement sur la distinction faite de combattant civil dans leur travail de protection des civils.

*

Les conclusions ci-dessus suggèrent que la communauté internationale doit clarifier l'application du ou des régimes juridiques appropriés en RCA. Dans les situations où plusieurs corps de droit peuvent être pertinents - par exemple lorsque la violence survient dans le cadre d'un conflit armé et que le DIH et le DIDH sont en jeu - l'interaction des deux régimes juridiques mérite une attention particulière. En cas d'actes de violence non liés à un conflit armé, il sera également important d'identifier les obligations du droit international des droits de l'homme que les acteurs concernés doivent respecter. Dans toute conversation future sur ce sujet, il sera crucial de prendre en compte les points de vue des acteurs appartenant au premier type décrit ci-dessus, à savoir ceux qui doutent que le droit international ait une quelconque pertinence pour la RCA. Un tel engagement est particulièrement important car certains défenseurs de ce point de vue sont de hauts responsables de la MINUSCA.

Conclusion

Les conclusions de recherche présentées dans ce résumé soulèvent des questions pressantes sur ce que la protection des civils signifie dans un contexte où la catégorie de civils est si glissante et dans lequel peu de gens peuvent s'entendre sur le paradigme juridique adéquat ou sur l'existence d'un conflit armé. Les acteurs internationaux travaillant en RCA et sur la RCA doivent s'attaquer à ces problèmes de façon assez urgente, et la manière dont ces énigmes seront résolues aura des conséquences sur l'humanitarisme et les pratiques de maintien de la paix de l'ONU bien au-delà du contexte de la RCA.

⁵⁵ Entretien avec un acteur de la MINUSCA, Bangui, 19 avril 2019.

⁵⁶ Entretien avec des acteurs humanitaires, Bangui, 19 avril 2019.

Pour conclure, cinq questions sont articulées pour que les décideurs politiques et les acteurs internationaux travaillant en et sur la RCA réfléchissent:

Que signifie le mandat de la MINUSCA sur la protection des civils si la RCA est un lieu où tout le monde, ou bien absolument personne, est (perçu comme) civil? Cette question s'applique à la RCA dans son ensemble, mais plus spécifiquement aux environnements de personnes déplacées dans lesquelles la MINUSCA et d'autres acteurs de la protection se considèrent eux-mêmes engagés activement pour la protection des populations civiles.

Si les acteurs internationaux mettent le terme «civil» entre guillemets, cela érodera-t-il le caractère sacré de la catégorie des civils avec le temps? Si on parlait ainsi quotidiennement des populations locales, cela pourrait-il donner raison aux allégations d'acteurs armés selon lesquelles tout le monde est une cible légitime de la violence?

Quelle doit être la position respective des acteurs internationaux vis-à-vis des éléments armés en RCA? Quelles sont les implications lorsque l'on traite ces acteurs comme des gangs criminels engagés dans des violences opportunistes, par opposition aux éléments armés (légitimes) avec lesquels il faut négocier les questions de sécurité et d'accès?

En l'absence de consensus sur l'existence d'un conflit armé (non international) en RCA, de quelle manière les acteurs internationaux peuvent-ils s'engager avec le DIH? Le recours à des concepts vernaculaires, tels que la réciprocité, est-il une pratique que tous les acteurs internationaux devraient suivre lorsqu'ils interagissent avec des acteurs utilisant des moyens violents?

S'il n'y a pas de conflit armé en République centrafricaine, désigner les gens par l'étiquette civils a-t-il du sens? Si la RCA est dans un scénario de paix et que le droit international des droits de l'homme est le régime en place, quelles sont les implications lorsqu'on dit que quelqu'un est, ou n'est pas, un civil?