



Bruxelles, le 7 mai 2024
(OR. en)

9736/24

COHAFA 32
COJUR 49
COHOM 106

RÉSULTATS DES TRAVAUX

Origine: Secrétariat général du Conseil

en date du: 7 mai 2024

Destinataire: Délégations

Nº doc. préc.: 9010/24 + COR 1

Objet: Protection dans les contextes humanitaires
- Conclusions du Conseil (7 mai 2024)

Les délégations trouveront en annexe les conclusions du Conseil sur la protection dans les contextes humanitaires, approuvées par le Conseil lors de sa 4021^e session, tenue le 7 mai 2024.

CONCLUSIONS DU CONSEIL SUR LA PROTECTION DANS LES CONTEXTES HUMANITAIRES

1. Le Conseil rappelle que l'objectif de l'aide humanitaire de l'UE, telle qu'il figure dans le Consensus européen sur l'aide humanitaire, est d'"apporter en urgence une réponse fondée sur les besoins dans le but de protéger des vies, de prévenir et d'atténuer la souffrance humaine ainsi que de préserver la dignité humaine, chaque fois que le besoin s'en fait sentir, si les gouvernements et les acteurs locaux sont débordés ou impuissants, ou s'ils ne sont pas disposés à agir".
2. Le Conseil demeure préoccupé par le manque de protection des personnes touchées et par les contraintes auxquelles sont confrontés les acteurs de la protection, y compris, mais sans s'y limiter, les violations du droit international humanitaire et le manque d'accès. Le Conseil note avec une vive inquiétude que le financement de la protection ne répond pas aux besoins en matière de protection des populations touchées par des crises humanitaires.

A. COMPRÉHENSION COMMUNE

3. Le Conseil souligne que c'est aux États qu'incombent la tâche et la responsabilité premières de protéger les personnes et d'assurer la sûreté et la sécurité de ces dernières. Dans les conflits armés, la responsabilité de protéger les civils est étendue à toutes les parties au conflit. En outre, tous les États ont l'obligation de respecter et de faire respecter le droit international humanitaire en toutes circonstances. Les États ont la responsabilité, sur le plan juridique, de faire respecter les corpus de droit international pertinents qui protègent les personnes touchées, tels que le droit international relatif aux droits de l'homme et le droit international des réfugiés.
4. En outre, le Conseil est conscient des initiatives prises par l'UE pour protéger les populations dans les contextes humanitaires, y compris les conclusions du Conseil sur l'aide humanitaire et le droit international humanitaire (2019), les conclusions sur les femmes, la paix et la sécurité (2022), les conclusions intitulées "Donner un contenu opérationnel aux liens entre action humanitaire et développement" (2017), ainsi que les orientations de l'UE sur les enfants face aux conflits armés et les lignes directrices concernant la promotion du droit humanitaire international.

5. Le Conseil rappelle et souligne l'importance et la valeur de la déclaration des dirigeants du Comité permanent interagences (CPI) des Nations unies de 2013 sur la centralité de la protection dans l'action humanitaire¹. Le Conseil rappelle également la politique du CPI de 2016 sur la protection dans le cadre de l'action humanitaire et l'examen indépendant de 2022 de la politique du CPI sur la protection. Le Conseil est conscient des mandats de protection et du rôle de chef de file de certaines agences des Nations unies et organisations internationales, et des responsabilités qui en découlent et qui leur incombent, ainsi que de l'existence d'un large éventail d'acteurs de la protection – surtout les personnes touchées elles-mêmes – et de l'importance d'une coordination entre ces acteurs.
6. Le Conseil prend note de la définition de la protection du CPI² et souligne la nécessité d'une plus grande clarté conceptuelle, comme recommandé dans l'examen de la politique du CPI sur la protection mené en 2022. Le Conseil prend également note de la définition de la Commission européenne³, qui établit un lien plus clair avec les crises humanitaires et définit la protection comme "la réponse à la violence, à la coercition, aux privations délibérées et aux abus envers les personnes, les groupes et les communautés en contexte de crise humanitaire, conformément aux principes humanitaires d'humanité, [de neutralité,] d'impartialité et d'indépendance, ainsi que dans le respect des droits internationaux, en particulier le droit international des droits de l'homme (DIDH), le droit international humanitaire (DIH) et le droit des réfugiés". Cela peut être atteint par trois objectifs spécifiques:
 - prévenir, réduire, atténuer et/ou éliminer les menaces contre la sûreté, la sécurité et la dignité des personnes, groupes et communautés touchés par des crises humanitaires actuelles, imminentes ou futures;

¹ "[L]a protection de toutes les personnes touchées et menacées doit éclairer la prise de décision et la réaction dans le domaine humanitaire, y compris le dialogue avec les parties au conflit, qu'il s'agisse ou non d'États. Elle doit être au cœur de nos efforts de préparation, dans le cadre des activités immédiates et vitales, et tout au long de la durée de l'intervention humanitaire et au-delà. Concrètement, il s'agit de déterminer qui est à risque, comment et pourquoi dès le début d'une crise et, par la suite, de tenir compte des vulnérabilités spécifiques qui sous-tendent ces risques" [Traduction du Conseil].

² "Toutes les activités visant à obtenir le plein respect des droits de l'individu, conformément à la lettre et à l'esprit des corpus de droits pertinents (à savoir du droit international des droits de l'homme (DIDH), du droit international humanitaire (DIH) et du droit international relatif aux réfugiés (DIR))".

³ DG ECHO, document de politique thématique n° 8 – Protection humanitaire: Améliorer les résultats de la protection pour réduire les risques des populations dans le cadre de crises humanitaires, 2016, p. 6.

- réduire les vulnérabilités en matière de protection et accroître les capacités de protection des personnes, groupes et communautés touchés par des crises humanitaires actuelles, imminentes ou futures;
 - renforcer la capacité du système international d'aide humanitaire à améliorer l'efficience, la qualité et l'efficacité de la réduction des risques en matière de protection lors de crises humanitaires actuelles, imminentes ou futures.
7. Le Conseil est conscient qu'un large éventail d'activités peut être considéré comme une protection dans les contextes humanitaires. Le Conseil prend note des différents niveaux d'action interdépendants et qui se renforcent mutuellement face à tout type d'abus, comme indiqué dans la politique du CPI sur la protection et utilisés comme base pour classer les activités de protection dans la politique du CPI sur la protection (2016):
- a) action réactive: toute activité entreprise pour faire face à un problème de protection émergent ou avéré (principalement des violations) et dont l'objectif est de prévenir sa répétition, d'y mettre un terme et/ou d'atténuer ses effets immédiats;
 - b) action corrective: toute activité entreprise pour restaurer la dignité des personnes et assurer des conditions de vie adéquates à des populations victimes d'abus;
 - c) action constructive: tout effort visant à créer ou à consolider un environnement social, culturel, institutionnel et juridique propice au respect des droits des individus.
8. Le Conseil reconnaît que le soutien principal apporté par l'Union européenne et ses États membres à la protection tend actuellement à se concentrer sur des actions correctives visant à restaurer la dignité des personnes. Le Conseil souligne la nécessité d'étendre et de renforcer les actions réactives visant à réduire les menaces et les besoins en matière de protection dans les contextes humanitaires. En effet, il est impératif de réduire ces risques non seulement pour prévenir les souffrances humaines, mais aussi pour limiter les besoins d'aide et, partant, pour rendre l'aide humanitaire plus efficace.

9. Le Conseil souligne l'importance de la prise en compte systématique de la protection. Le Conseil comprend que cette approche devrait constituer la base de toute activité menée par tous les acteurs humanitaires, quelle que soit leur expertise sectorielle; ils peuvent et devraient contribuer à la protection des personnes touchées conformément à la politique du CPI sur la protection (2016). Le Conseil souligne qu'il incombe à tous les acteurs d'assurer une programmation et un suivi sûrs et de qualité, et de veiller à la maximisation de l'impact protecteur de l'action humanitaire. Si l'intégration de la protection constitue la base de toute aide humanitaire, il convient également de donner la priorité à des actions plus ciblées fournissant des services de protection aux personnes déjà touchées par la violence et les abus, y compris, mais sans s'y limiter, la lutte contre les mines, la prévention de la violence à caractère sexiste et la réponse à cette violence, la protection des enfants, la protection des personnes handicapées et/ou l'assistance juridique.
10. Le Conseil est conscient que les conflits et les catastrophes naturelles touchent les personnes de manière inégale, les plaçant dans différentes situations de vulnérabilité; les femmes et les filles étant touchées de manière disproportionnée par des inégalités de genre persistantes, dont l'expression ultime est la violence sexuelle et sexiste. Les individus sont ou peuvent devenir plus vulnérables en raison d'une combinaison de facteurs physiques, sociaux, environnementaux, culturels et politiques, et la vulnérabilité n'est pas une catégorie fixe. Toute personne ayant les mêmes caractéristiques ne connaîtra pas le même niveau de vulnérabilité, et la vulnérabilité peut également être limitée dans le temps. Par conséquent, afin de ne laisser personne de côté et conformément au principe "avant tout, ne pas nuire", toutes les activités doivent être inclusives en tenant compte des multiples dimensions des vulnérabilités et de la combinaison de facteurs susceptibles d'affecter la dignité, les droits, la sûreté et la sécurité des personnes, y compris, mais sans s'y limiter, les réfugiés, les personnes déplacées de force, les apatrides, les enfants, les personnes handicapées et les personnes risquant d'être marginalisées, telles que les personnes LGBTI ou certains groupes ethniques ou religieux.

11. Le Conseil souligne la nécessité de renforcer la collaboration concrète, la cohérence et la complémentarité entre les acteurs de l'aide humanitaire, du développement et de la paix, qu'ils soient internationaux, nationaux ou locaux, afin de réduire les risques en matière de protection, de remédier aux vulnérabilités et de promouvoir à la fois des actions en faveur de la paix et des actions fondées sur les droits de l'homme. Le Conseil invite les acteurs du développement et de la paix à saisir les occasions de recenser les acteurs humanitaires et de collaborer avec eux afin de s'attaquer aux causes profondes des risques et des besoins en matière de protection, tout en veillant à la responsabilité continue pour la protection et au respect des principes humanitaires, de l'espace humanitaire et du principe "avant tout, ne pas nuire".
12. Le Conseil encourage les acteurs humanitaires à tenir dûment compte de l'obligation de rendre des comptes aux populations touchées, notamment à mieux s'aligner sur la compréhension, la description, la formulation et la hiérarchisation, par les communautés elles-mêmes, des risques et menaces en matière de protection, et à considérer comment mieux les traiter comme point de départ de toute programmation en matière de protection.
13. Le Conseil est conscient que le changement climatique, l'évolution des réalités géopolitiques, les conflits, les violations du DIH et le rétrécissement de l'espace humanitaire peuvent accroître les risques en matière de protection et avoir une incidence sur la sécurité, la dignité, les droits et la résilience des personnes dans les contextes humanitaires. En outre, les défis et les possibilités des technologies numériques devraient également être pris en considération. Par conséquent, le Conseil encourage la communauté humanitaire à améliorer sa compréhension de cette évolution des réalités et à investir dans des actions réactives qui tiennent compte des possibilités et des risques qui en découlent, conformément aux normes internationales en vigueur en matière de protection.

B. POINTS D'ACTION ET ENGAGEMENTS COLLECTIFS

14. Le Conseil invite la Commission, le SEAE et les États membres à:
 - a) promouvoir une approche cohérente en ce qui concerne la définition et la compréhension de la protection humanitaire, en s'appuyant sur les définitions, les normes et les orientations susmentionnées;

- b) promouvoir l'intégration d'une approche en matière de protection en aidant les organisations humanitaires à placer la protection au centre de l'action humanitaire et à poursuivre une réorientation de l'action humanitaire vers la réduction des risques en matière de protection pour les populations touchées, conformément aux recommandations contenu dans l'examen du CPI;
- c) encourager les dirigeants du CPI et les directeurs d'agence à jouer un rôle de chef de file plus fort, collectif et stratégique sur les questions relatives à la protection et à rendre des compte concernant l'atteinte de résultats en matière de protection collective grâce à la programmation, à la sensibilisation et à la révision des mécanismes existants de suivi et de responsabilité. Le succès devrait être mesuré en termes de réduction et de prévention des risques pour les populations touchées. Le Conseil appelle à l'alignement des politiques et à une meilleure coordination des approches en matière de protection. Les hauts responsables au sein du système humanitaire devraient être encouragés à promouvoir une culture institutionnelle qui permette aux organisations de respecter leurs engagements en matière de résultats pour ce qui est de la protection, par exemple par le renforcement des capacités ou des politiques internes sur la centralité de la protection. À cet égard, le Conseil appelle à une mise en œuvre significative de l'examen de la politique du CPI sur la protection mené en 2022, à un alignement des politiques et à une meilleure coordination entre les organisations;
- d) encourager tous les acteurs humanitaires à investir davantage dans des actions réactives visant à prévenir et à interrompre tous les actes et comportements menaçant ou perçus par les populations comme menaçant leur sécurité, leur dignité et leur sécurité. Le Conseil souligne avec force le rôle des donateurs et des États membres pour soutenir ces investissements par des actions de sensibilisation et des financements;

15. Le Conseil:

- a) invite l'Union européenne et ses États membres à augmenter le financement spécifiquement consacré aux interventions de protection afin de réagir aux risques, de les atténuer et de les réduire, sur la base d'une analyse de la protection spécifique au contexte. En outre, l'Union européenne et ses États membres présents dans les organes décisionnels des organisations humanitaires devraient faciliter les discussions sur la priorité à donner aux activités de protection dans leur programmation principale. Ils devraient également encourager l'inclusion de ces activités dans les plans d'aide humanitaire et dans les programmes de leurs partenaires humanitaires;
- b) encourage l'Union européenne et ses États membres, chaque fois que cela est pertinent, à investir dans des activités réactives visant à prévenir et/ou à interrompre le cycle de la violence, et à soutenir ces activités, y compris, mais sans s'y limiter, la diplomatie humanitaire, la négociation en vue de la protection, la médiation humanitaire, les systèmes d'alerte rapide, la protection par la présence, la coordination civile-militaire pour la protection ainsi que l'évacuation. Il est également nécessaire de renforcer les capacités en matière de suivi et d'évaluation des activités de protection;
- c) reconnaît que des investissements sont nécessaires pour développer et accroître les capacités de protection des acteurs humanitaires, y compris les organisations humanitaires et les travailleurs humanitaires nationaux et internationaux et les communautés touchées, en particulier lorsqu'il s'agit de prévenir et d'interrompre le cycle de la violence. Par exemple, l'Union européenne et ses États membres sont encouragés à soutenir i) les analyses de protection par pays ou infranationales, ii) les évaluations de la programmation en matière de protection avec l'élaboration d'indicateurs de protection et de systèmes de collecte de données désagrégées, iii) la recherche et le développement d'outils, y compris la mise au point d'outils et d'orientations en rapport avec les approches préventives et le renforcement des capacités, et iv) des formations et des ateliers entre pairs afin de stimuler la réflexion et l'innovation dans le domaine de la protection. Les efforts visant à localiser l'aide devraient en particulier s'accompagner d'un renforcement et d'un partage des capacités en matière de protection. Le suivi et l'évaluation de ces investissements sont encouragés afin de les améliorer;

- d) invite l'Union européenne et ses États membres à soutenir une sensibilisation proactive en vue de réduire les risques et les menaces en matière de protection en s'engageant directement en public et en coulisses. Ils sont également invités à apporter un soutien politique aux coordinateurs humanitaires, aux équipes humanitaires nationales et aux autres responsables humanitaires participant à des actions de sensibilisation pour réduire le risque en matière de protection, tout en veillant à ce que toutes les actions et interventions soutiennent les principes humanitaires et l'approche "avant tout, ne pas nuire";
- e) encourage les acteurs humanitaires à mieux s'aligner sur le recensement, par les communautés elles-mêmes, des risques en matière de protection et des moyens d'y faire face en tant que base de la programmation de la protection, en reconnaissant que les personnes et les communautés confrontées à des risques et à des menaces en matière de protection élaborent des mécanismes et des stratégies d'adaptation pour se protéger.

C. LA DIPLOMATIE HUMANITAIRE EN TANT QU'OUTIL DE PROTECTION

- 16. Le Conseil encourage l'Union européenne et ses États membres à intensifier leurs efforts en matière de diplomatie humanitaire, à savoir le recours à des instruments politiques et diplomatiques pour promouvoir le respect du droit international humanitaire et sa mise en œuvre, faciliter l'aide humanitaire et sensibiliser aux besoins des populations touchées et au programme humanitaire général, tout en reconnaissant les rôles spécifiques que les États et les organisations internationales et régionales peuvent jouer pour plaider en faveur de meilleurs résultats en matière de protection des populations dans les contextes humanitaires, et en veillant à ce que toutes les actions et interventions soutiennent les principes humanitaires et l'approche "avant tout, ne pas nuire". En outre, le Conseil invite l'Union européenne et ses États membres à soutenir et à promouvoir des initiatives visant à développer et à renforcer la diplomatie humanitaire.

17. Les instruments utilisés dans le cadre de la diplomatie humanitaire comprennent, sans s'y limiter, les actions suivantes: i) encourager le dialogue avec les autorités nationales et les acteurs non étatiques afin d'obtenir un accès humanitaire significatif et de qualité aux personnes touchées par des crises naturelles ou des conflits armés; ii) assurer la coordination avec les agences compétentes des Nations unies, le CICR, d'autres organisations internationales ainsi que les ONG partenaires concernées afin de faciliter l'aide humanitaire, l'accès et la protection, et de garantir l'obligation de rendre des comptes en cas de violation du droit international humanitaire; iii) inclure, de manière systématique, la promotion de l'action humanitaire dans le cadre du dialogue politique avec les gouvernements tiers, et la coordination avec des partenaires attachés aux mêmes principes; iv) la participation aux organes décisionnels des Nations unies et d'autres organisations internationales afin de veiller à ce que toutes les parties concernées œuvrent activement à la protection des populations civiles dans des situations humanitaires et tiennent compte des besoins en matière de protection au plus haut niveau possible; v) la promotion d'activités de renforcement des capacités et de formation axées sur la protection des personnes vulnérables dans les contextes humanitaires; et vi) la coopération avec les organisations de la société civile afin de placer la protection au premier rang des priorités humanitaires. Le Conseil souligne que les instruments de la diplomatie humanitaire devraient être utilisés pour avoir une incidence positive sur l'espace humanitaire, la perception par toutes les parties des acteurs humanitaires et leur capacité à protéger. Cela inclut la possibilité de prévoir des exemptions humanitaires dans les régimes de sanctions.
18. Le Conseil invite l'Union européenne et les États membres à procéder régulièrement à des échanges de vues sur les évolutions pertinentes en matière de protection et à se concerter directement avec les acteurs établis, qu'ils soient internationaux, nationaux ou locaux. Le Conseil souligne qu'il importe de redoubler d'efforts pour promouvoir une protection efficace dans les contextes humanitaires et convient d'en débattre régulièrement au sein des groupes de travail compétents du Conseil, au sein du Forum humanitaire européen, au sein des réseaux concernés et au niveau local, afin de maintenir la protection au premier rang des priorités humanitaires. S'appuyant sur l'approche Équipe Europe, le Conseil invite l'Union européenne et ses États membres à poursuivre leurs efforts dans la mise en œuvre des initiatives prises par l'UE pour protéger les populations dans les contextes humanitaires. Le Conseil encourage une coordination et une coopération encore plus étroites entre la Commission, les États membres et leurs délégations afin de maximiser la portée des activités de sensibilisation et de soutien de l'UE. Le Conseil assurera un suivi régulier de la protection dans les contextes humanitaires.