

# REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

Débat humanitaire: droit, politiques, action

## Sélection française 2009



CICR

# REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

## But et contenu

La *Revue internationale de la Croix-Rouge* est un périodique publié par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) qui entend favoriser la réflexion sur le droit international humanitaire, la politique et l'action en temps de conflit armé et d'autres situations de violence armée collective. En tant que revue spécialisée en droit humanitaire, elle cherche à promouvoir la connaissance, l'examen critique et le développement de ce droit, et elle contribue à la prévention de violations des règles protégeant les valeurs et les droits fondamentaux. La *Revue* offre une tribune pour discuter de l'action humanitaire contemporaine et analyser les causes et les caractéristiques des conflits, afin de favoriser la compréhension des problèmes humanitaires qui en découlent. Enfin, la *Revue* informe ses lecteurs sur les questions ayant trait au Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et, en particulier, sur la doctrine et les activités du CICR.

---

## Comité international de la Croix-Rouge

Organisation impartiale, neutre et indépendante, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a la mission exclusivement humanitaire de protéger la vie et la dignité des victimes de la guerre et de la violence interne, et de leur porter assistance. Il dirige et coordonne les activités internationales de secours du Mouvement dans les situations de conflit. Il s'efforce également de prévenir la souffrance par la promotion et le renforcement du droit et des principes humanitaires universels. Créé en 1863, le CICR est à l'origine du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

## Membres du Comité

Président: Jakob Kellenberger

Vice-président: Olivier Vodoz

Vice-président permanent: Christine Beerli

Christiane Augsburger

Paolo Bernasconi

Anne de Bocard

Jean de Courten

Bernard Daniel

Jacques Forster

Paola Ghillani

Claude Le Coultre

Jacques Moreillon

Yves Sandoz

Rolf Soiron

Jenö C. A. Staehelin

Daniel Thürer

André von Moos

## Rédacteur en chef

Toni Pfanner, *CICR*

## Comité de rédaction

Ahmed Abou El-Wafa

*Université du Caire, Égypte*

Daniel Bar-Tal

*Université de Tel-Aviv, Israël*

Annette Becker

*Université de Paris X/Nanterre, France*

Antônio Cançado Trindade

*Université de Brasilia, Brésil*

Marika Fahlen

*Ministère des Affaires étrangères,  
Stockholm, Suède*

Bernard Haykel

*Université de Princeton, USA*

Venkateswara S. Mani

*Université nationale de Jaipur, Rajasthan,  
Inde*

Herfried Münkler

*Université Humboldt, Berlin, Allemagne*

Mona Rishmawi

*Bureau du Haut-Commissariat des  
Nations Unies aux droits de l'homme,  
Genève, Suisse*

Elizabeth Salmón Gárate

*Université pontificale catholique du Pérou,  
Lima, Pérou*

Marco Sassòli

*Université de Genève, Suisse*

Michael N. Schmitt

*George C. Marshall European Center for  
Security Studies, Garmisch Partenkirchen,  
Allemagne*

Terence Taylor

*Conseil international des Sciences de la vie  
Washington DC, USA*

Bakhtiyar R. Tuzmukhamedov

*Académie diplomatique de Moscou,  
Fédération de Russie*

Wen-qi Zhu

*Law School, Université Renmin de Chine,  
Pékin, République populaire de Chine*

Volume 91 Sélection française 2009

# REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

Débat humanitaire: droit, politiques, action

## Sélection française 2009

## TABLE DES MATIÈRES

### 005 **Typologie des conflits armés – mars 2009**

---

#### 007 **Éditorial**

#### 009 **Interview de Peter Wallensteen**

*Professeur-chercheur en études sur la paix, Université de Notre-Dame (États-Unis) et Dag Hammarskjöld professeur en recherche sur la paix et les conflits, Université d'Uppsala, Suède*

#### 023 **L'impureté de la guerre**

*François-Bernard Huyghe*

#### 037 **Typologie des conflits armés en droit international humanitaire : concepts juridiques et réalités**

*Sylvain Vité*

#### 065 **Classification des conflits : le dilemme du soldat**

*Andrew J. Carswell*

### 087 **Victimes de guerre – juin 2009**

---

#### 089 **Éditorial**

#### 091 **Interview de Khaled Abu Awwad et de Roni Hirshenson**

*Israeli-Palestinian Bereaved Families Forum*

#### 107 **Le système de protection des victimes de la guerre par le droit international humanitaire**

*Toni Pfanner*

Un article paraissant dans la *Revue* n'engage que son auteur. En publiant un article dans la *Revue*, ni la rédaction ni le CICR ne prennent position au sujet des opinions exprimées par son auteur. Seuls les textes signés par le CICR peuvent lui être attribués.

- 161 Assistance internationale aux victimes de l'emploi d'armes nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques – Une approche plus réaliste s'impose-t-elle ?**  
*Robin Coupland et Dominique Loye*
- 175 Déplacements – septembre 2009**
- 
- 177 Éditorial**
- 181 Interview de William Lacey Swing**  
*Directeur général de l'organisation internationale pour les migrations (OIM)*
- 191 L'action du CICR face aux situations de déplacement interne : atouts, enjeux et limites**  
*Jakob Kellenberger*
- 211 Aide humanitaire aux migrants indépendamment de leur statut – vers une approche non-catégorielle**  
*Thomas Linde*
- 225 La Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge – décembre 2009**
- 
- 227 Éditorial**
- 229 Interview de Masood Khan**  
*Représentant permanent du Pakistan auprès de l'Organisation des Nations Unies et d'autres organisations internationales à Genève*
- 241 La Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge : défis, enjeux et réalisations**  
*François Bugnion*

## 283 **Faits et documents**

---

**283 Le Comité international de la Croix-Rouge : sa mission et son action**

**299 Le Comité international de la Croix-Rouge : doctrine prévention**

**317 Politique du Mouvement relative au déplacement interne.**

*Document préparé par le Comité international de la Croix-Rouge en consultation avec la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge pour le Conseil des Délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Nairobi, Kenya, 23-25 novembre 2009*

**339 La sécurité des opérations du CICR : la sécurité du personnel dans les conflits armés et les situations de violence interne**

*Patrick Brugger*

**355 Soixante ans des Conventions de Genève : tirer les enseignements du passé pour mieux faire face à l'avenir. Cérémonie organisée pour le 60<sup>e</sup> anniversaire des Conventions de Genève, 12 août 2009, Genève.**

*Déclaration de Jakob Kellenberger, président du Comité international de la Croix-Rouge*

**363 Conseil des Délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Nairobi, Kenya, 23-25 novembre 2009**

*Résolutions*

Volume 91 Number 873 March 2009

# INTERNATIONAL REVIEW of the Red Cross

Humanitarian debate: Law, policy, action

## Typology of armed conflicts



ICRC

## **Typologie des conflits armés**



## ÉDITORIAL

Le *Human Security Report* (Rapport sur la sécurité humaine) et l'Institut international de recherches pour la paix de Stockholm (SIPRI) ont fait part d'une diminution sensible du nombre et de la gravité des conflits armés depuis la fin de la Guerre froide. Cependant, il ressort de l'édition 2008 de l'étude *Peace and conflict* du *Center for International Development and Conflict Management* (Centre de développement international et de gestion des conflits) que cette tendance générale des conflits a ralenti. Différentes méthodes permettent d'évaluer et de qualifier les guerres, notamment d'un point de vue historique, comportemental, psychologique, économique, sociologique ou politique.

Ce numéro de la *Revue* se concentre sur l'aspect juridique de la classification des conflits armés. Il est important de qualifier un conflit, de façon à pouvoir déterminer les obligations qui incombent aux parties. Il faut tout d'abord déterminer si une situation équivaut à un conflit armé et si elle relève, par conséquent, du droit international humanitaire. Il est essentiel mais délicat de qualifier une situation de violence armée et de le formuler : ce problème d'application est considéré comme le talon d'Achille du droit international humanitaire. L'existence même d'un conflit armé est souvent niée par les États, soit pour minimiser les affrontements, soit pour empêcher les rebelles d'obtenir une quelconque légitimité.

Les guerres actuelles sont menées, pour la plupart, au sein même d'une nation, ce qui constitue une évolution supplémentaire par rapport aux conflits armés internationaux qui ont marqué la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle. De nouveaux phénomènes ont en outre fait leur apparition, notamment la propagation du chaos interne et de la violence armée en l'absence de contrôle et de services efficaces du gouvernement. La violence armée dans les États faibles ou faillis se répand souvent par delà les frontières, et les États tiers semblent avoir tendance à assumer sporadiquement des fonctions de maintien de l'ordre à la place des gouvernements qui ne le peuvent plus, afin de maintenir la menace apparente pour la sécurité à un niveau tolérable. Les efforts déployés actuellement pour réprimer les actes de piraterie au large des côtes somaliennes en sont un exemple évident. De plus, le vieux phénomène du terrorisme a pris une importance nouvelle, étant donné l'asymétrie des puissances militaires et la capacité de

nuire croissante des groupes non étatiques. La notion de « guerre mondiale contre le terrorisme » a jeté un doute sur la pertinence du droit international humanitaire. Par ailleurs, la nature transnationale de ce type de violence armée étend jusqu'à ses limites le concept de conflit armé dans un territoire défini.

Cette évolution met à l'épreuve la distinction traditionnelle entre conflits armés internationaux et conflits armés non internationaux, car les conflits actuels impliquent de plus en plus des entités non étatiques et ont souvent une dimension transnationale. La classification juridique d'un conflit dans l'une des catégories traditionnelles est souvent contestée, en particulier dans le cas des conflits armés internes « internationalisés ». Inversement, dans des situations qui ne pourraient pas être qualifiées de conflit armé (comme lors d'actes terroristes sporadiques), il se peut que les États désirent néanmoins que la situation relève du droit international humanitaire, de façon à jouir de ce qu'ils voient comme une plus grande marge de manœuvre pour combattre ces adversaires. En se référant aux dispositions du droit humanitaire, les États se sentent peut-être moins liés que par le régime des droits de l'homme qui, selon certains, restreint indûment leur recours à la force dans ces situations.

\*\*\*

Vu les tâches que lui confèrent les Conventions de Genève et conformément à son mandat internationalement reconnu, le CICR est habilité à qualifier juridiquement un conflit armé. Cette qualification détermine le cadre d'action juridique et les obligations qui en découlent pour les parties en guerre et prépare le terrain pour ses opérations visant à protéger les victimes du conflit et la population civile.

En principe, le CICR fait part de son évaluation juridique de la situation aux parties à un conflit et leur rappelle, formellement ou informellement, leurs obligations. La qualification n'est pas contraignante pour ces parties ou les États tiers, qui doivent néanmoins en tenir compte de bonne foi. La décision du CICR de communiquer publiquement, ou non, sa vision du cadre juridique aux parties en guerre, dépendra des besoins d'ordre humanitaire des victimes, à court ou à long terme, ainsi que de l'attitude, visible ou présumée, des parties au conflit et d'autres membres de la communauté internationale (en particulier des organisations mondiales et régionales). Son objectif général est de s'assurer que les victimes bénéficient, au moins *de facto*, d'un traitement conforme aux règles humanitaires.

Toni Pfanner  
Rédacteur en chef

## Interview de Peter Wallensteen\*

*M. Peter Wallensteen est professeur « Dag Hammarskjöld » en recherche sur la paix et les conflits à l'Université d'Uppsala (Suède), ainsi que professeur-chercheur en études sur la paix au Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies, à l'Université de Notre-Dame (États-Unis). Il est le directeur et le fondateur du Programme de collecte de données sur les conflits d'Uppsala qui, depuis 1982, tient des archives sur les conflits violents en cours et recueille des informations sur une gamme toujours plus large d'aspects de la violence armée, notamment la dynamique des conflits et leur résolution. La base de données du Programme est l'une des ressources les plus utilisées dans le domaine des conflits armés dans le monde, et sa définition des conflits armés est en passe de devenir une norme pour les études en la matière. Le Programme a rassemblé ses conclusions dans une base de données en ligne, consultable à l'adresse [www.ucdp.uu.se](http://www.ucdp.uu.se).*

.....

### ***Quels types de conflits sont pris en compte dans le Programme de collecte de données sur les conflits d'Uppsala, et comment définissez-vous les conflits armés ?***

Nous nous efforçons de distinguer trois différents types de violence organisée qui, à notre avis, se combinent souvent, ce qui nuit à la clarté pourtant nécessaire. Le premier type de base est celui du conflit armé, qui est défini comme un différend politique entre un acteur (un État) et un autre acteur (qui peut être un État ou une organisation). Ce conflit doit avoir atteint une certaine gravité, que nous avons fixée à 25 personnes tuées au cours d'une année. Nous surveillons donc des situations de tous types et observons leur évolution ; lorsqu'elles franchissent le seuil de 25 décès, nous les intégrons au Programme. Voilà notre concept

\* Cette interview a été menée le 28 avril 2009 par Toni Pfanner, éditeur en chef de la *Revue internationale de la Croix-Rouge*.

La version anglaise a été publiée dans : *International Review of the Red Cross*, Vol. 91, N° 873, mars 2009, pp. 7-19

fondamental du conflit armé. En réalité, le mot-clé à retenir est le différend ou, comme nous l'appelons en termes légèrement plus académiques, « l'incompatibilité » : l'existence d'un différend politique est véritablement essentielle dans ce cadre. Par exemple, nous n'incluons pas les accrochages, les tirs de gardes à la frontière et d'autres situations similaires, lorsqu'elles s'apparentent plutôt à un accident ou, visiblement, ne s'inscrivent pas dans une stratégie politique.

***Imaginons, par exemple, un échange de tirs entre forces armées à la frontière entre deux États: cette situation serait-elle considérée, selon votre concept, comme un conflit armé ?***

Éventuellement. Nous examinerions le cas pour confirmer qu'il existe bel et bien une intention politique, et que le garde n'a pas simplement tiré sans raison. Et, bien sûr, plus de 25 personnes doivent avoir été tuées. Ce seuil signifie qu'un certain nombre d'incidents minimes ne sont pas inclus dans notre liste annuelle des conflits armés.

***Outre ce concept fondamental de conflit armé, quels sont les deux autres types de conflits que vous étudiez ?***

De nombreux conflits surviennent entre des acteurs non étatiques : violences communautaires, attaques entre tribus adverses ou gangs de différentes natures, etc. Nous nous appliquons à intégrer ces cas-là, mais dans une catégorie distincte que nous appelons conflits non étatiques. Il est souvent difficile de déterminer les raisons qui motivent ces violences, ou dans quelle mesure elles revêtent un caractère politique – nous considérons donc ces situations comme une catégorie différente de celle des conflits armés, qui sont clairement des combats à visée politique menés dans le but de contrôler un gouvernement ou un territoire.

***Ce type de violence n'est pas dirigé contre l'État, mais est réellement inter-communautaire. Le cas de la Somalie relève-t-il de cette catégorie ?***

Pendant une longue période, oui. Cela dépend de l'existence ou de l'absence d'un gouvernement. Mais une large part de la violence qui s'exerce en Somalie relève de ce type de conflit non étatique, s'agissant d'affrontements entre seigneurs de la guerre.

***Qu'en est-il du troisième type de conflit ?***

Nous appelons cette troisième catégorie la violence unilatérale : c'est-à-dire, lorsque la violence vise des populations particulières qui ne sont pas organisées. Cette catégorie recouvre, entre autres, les génocides, de nombreux actes de terrorisme, etc. La violence peut être exercée par un État ou par un acteur non étatique.

Nous jugeons que ces trois définitions sont passablement différentes les unes des autres. Ainsi, il est possible d'analyser si les trois catégories se combinent ou s'influencent mutuellement. C'est de cette façon que nous tâchons d'appréhender un certain nombre de cas, qui ne sont pas des conflits armés ordinaires, de manière significative.

***S'agissant du terrorisme, il y a d'une part les actes de terrorisme, qui peuvent être qualifiés de « violence unilatérale » telle que vous l'avez définie. D'autre part, il existe des mécanismes de lutte contre le terrorisme. Les activités antiterroristes relèvent-elles de la première catégorie de conflit armé, ou également de la troisième catégorie (violence unilatérale) ?***

La plupart de ces activités relèveraient sans doute de la première catégorie, car généralement – comme par exemple pour Al-Qaïda –, un gouvernement lutte contre un acteur non étatique organisé. Nous définirions donc la lutte des États-Unis contre Al-Qaïda comme un conflit armé, quel que soit l'endroit où les opérations se déroulent.

***La distinction entre vos différentes catégories s'appuie sur le concept de conflit armé. Pensez-vous que ce dernier est très semblable au conflit interétatique ?***

L'histoire joue un rôle important. À l'Université du Michigan, j'ai étudié un projet intitulé « Les corrélats de la guerre », qui était axé sur les conflits interétatiques. Il commençait par définir différents types de conflits interétatiques, puis créait par la suite une catégorie distincte pour les conflits internes. Selon moi, il était préférable d'avoir une seule définition du conflit armé, alors à Uppsala, nous nous sommes efforcés d'intégrer les deux aspects pour les rendre comparables. Cela est possible avec notre définition actuelle. Un conflit armé qui oppose un État à un autre État est un conflit interétatique. Un conflit qui oppose un État ou un gouvernement à un mouvement rebelle est un conflit interne. Nous parvenons ainsi à n'avoir qu'une définition du conflit armé qui se fonde sur les mêmes critères, que le conflit soit interétatique ou interne.

***L'occupation constitue de toute évidence un différend ou une incompatibilité politique ; s'inscrirait-elle dans votre définition du conflit armé ?***

Eh bien, cela dépend de qui sont les acteurs du conflit. Prenons l'exemple d'Israël contre l'Organisation de Libération de la Palestine : il ne s'agit pas d'un conflit interétatique, car la Palestine n'est pas un État indépendant, bien qu'elle soit reconnue par certains. Il s'agit donc d'un État contre un acteur non étatique, ce qui relève clairement de notre première catégorie de conflit armé.

***Cette première catégorie serait en réalité très proche de ce que le droit international des conflits armés prévoit, à savoir deux types fondamentaux de conflits : internationaux et non internationaux.***

Oui, c'est exact. L'idée est d'éviter d'avoir des critères très fortement différenciés pour définir un conflit armé. Aujourd'hui, alors que tous ces aspects se combinent beaucoup plus, il est utile de disposer d'une définition fondée sur la nature des parties au conflit. Le problème, c'est évidemment que le système du droit international reste très axé sur les conflits interétatiques.

***Dans la première catégorie, un différend politique est nécessaire. Toutefois, aujourd'hui, on observe souvent une association entre des facteurs politiques***

***et des éléments criminels reliés au conflit (par exemple, la criminalité liée au trafic de drogue), ce qui alimente le conflit, comme en Colombie ou dans certains pays africains. Une telle situation, où les motifs politiques et criminels se confondent, serait-elle toujours considérée comme un conflit armé?***

Dans ce cas, la situation devient vraiment très complexe. Pour nous, l'élément clé est le différend ou l'incompatibilité. Ces groupes criminels aspirent-ils à prendre le contrôle du gouvernement, ou non? Visent-ils à régner sur une partie spécifique du territoire? Si oui, nous les intégrons à notre catégorie. Certains conflits liés au trafic de drogue, en Colombie par exemple, sont entretenus dans le but d'influencer le processus politique. Cependant, une large part des violences n'est pas motivée par des raisons politiques; parfois, les acteurs luttent pour acquérir non pas le pouvoir politique, mais des profits criminels de différentes natures. Nous ne qualifierions pas cela de conflit armé, car les acteurs ne cherchent pas à exercer un pouvoir politique. Nous distinguons les conflits politiques des activités criminelles: nous ne souhaitons pas classer des activités purement criminelles dans la catégorie des conflits armés.

***Prenons l'exemple des cartels de la drogue qui s'opposent aux forces militaires avec violence, mais qui n'ont clairement pas d'aspirations politiques, du moins à ce stade. Leur cas s'inscrirait-il dans la première catégorie, ou en serait-il exclu?***

Généralement, il serait exclu. Nous considérons notamment ce qui se passe au Mexique plutôt comme de la violence non étatique: deux gangs qui s'affrontent pour contrôler un marché particulier dans une ville particulière, par exemple. À mon avis, à ce jour, aucun n'a encore véritablement défié l'État sur le plan politique. Les barons de la drogue n'essaient pas de conquérir le pouvoir, ils ne cherchent pas à prendre la tête de l'État. Peut-être cherchent-ils à influencer l'État, notamment en empêchant celui-ci de s'ingérer dans leurs affaires, mais ce n'est pas comme prendre le contrôle des institutions politiques. Nous nous appliquons à distinguer ces types de violence en fonction du type d'aspirations que les groupes nourrissent.

***Donc, peu importe que les groupes luttent pour des raisons religieuses ou économiques, par exemple, le facteur déterminant est leur impact concret ou recherché sur le système politique.***

Oui, c'est là l'élément principal. Nous ne tenons pas du tout compte des causes du conflit. Nous nous contentons de présenter la violence organisée, qui peut être causée par une multitude de facteurs différents. Elle peut parfois être déclenchée pour des raisons ethniques, de classes, etc. La cause est indépendante du phénomène de conflit en soi.

***Il semble que l'on reste dans une vision relativement traditionnelle du droit international: la distinction se fait entre les lois qui régissent les raisons***

***d'entrer en guerre (jus ad bellum), et celles qui s'appliquent à la situation de guerre consécutive (jus in bello).***

C'est exact, et je pense que l'explication est claire : d'un point de vue intellectuel, il est bien plus satisfaisant de distinguer les causes. Nombreux sont ceux qui affirment, par exemple, que tous les conflits sont de nature ethnique, mais en étudiant la question, on découvre qu'un conflit est rarement lié à un facteur unique. On observe toujours une association de plusieurs éléments, mais le conflit en cours peut être enregistré. Comprendre ses origines, ses fonctions et son règlement relève de l'analyse, qui est indépendante du fait de consigner le phénomène.

***Vous avez expliqué que vous intégrez à la fois les conflits interétatiques et les conflits entre un État et un acteur non étatique, à condition qu'un différend politique existe. Faites-vous une distinction entre les conflits armés internationaux, non internationaux et internationalisés dans cette catégorie, ou vous préoccupez-vous avant tout du critère du différend politique ?***

Les informations dont nous disposons peuvent être utilisées en fonction de l'analyse souhaitée. Par exemple, nous pouvons aussi répertorier quels autres acteurs prennent part au conflit. Les parties primaires sont l'État et l'autre État ou l'organisation adverse qui participent aux combats. Bien entendu, ces parties peuvent recevoir un soutien d'autres acteurs, que nous appelons parties secondaires. Il est possible qu'une partie au conflit secondaire envoie des troupes dans la région ; si cette partie est un autre État, le conflit est alors internationalisé. Il en existe d'ailleurs un nombre relativement important de ce type. Nous avons mené une étude distincte sur cette question. Les parties secondaires ne participent pas forcément à la guerre en déployant leurs propres troupes, mais peuvent soutenir l'un des acteurs sur un plan financier, politique ou autre. Il y a parfois tout un ensemble d'acteurs secondaires engagés dans le conflit, ce que nous enregistrons.

Dans notre base de données, on trouve quelque 120 indications différentes qui sont accessibles gratuitement à toute personne désireuse de mener sa propre analyse. Par exemple, nous publions régulièrement dans le *Journal of Peace Research* des articles sur des catégories de conflits telles que interétatique, internationalisé ou encore exclusivement interne. Nous tenons à ce que ces données soient facilement accessibles pour permettre aux analystes d'effectuer toute catégorisation souhaitée. Cependant, nous n'affirmons pas qu'un conflit donné est exclusivement d'une seule nature. J'estime que tous les conflits présentent de multiples facettes. Sur le plan intellectuel et en toute honnêteté, nous ne pouvons pas déclarer : « ceci est un conflit internationalisé ». Nous pouvons en revanche fournir des informations et laisser les analystes trancher.

***Dans la deuxième catégorie, la violence non étatique, quels sont les principaux types de situations que vous étudiez ?***

Eh bien, il s'agit de situations dans lesquelles l'État est faible ou n'a pas de participation directe. L'exemple typique, comme vous l'avez mentionné, est celui de la Somalie. Un autre exemple est celui du Nigéria, où l'on décrit généralement

des affrontements opposant des groupes chrétiens et musulmans, ou celui de l'Inde, où l'on parle de violences communautaires. Ces événements peuvent être réellement dévastateurs et avoir un impact énorme sur les populations. Néanmoins, nos archives démontrent qu'ils restent habituellement brefs. Il s'agit d'explosions de violence qui durent plusieurs jours, voire quelques semaines, mais qui ne se prolongent pas à la manière d'une guerre. Elles sont souvent arrêtées ou contenues. Leur dynamique diffère, mais il ne fait aucun doute qu'elles doivent faire partie de notre panorama de la violence politique.

***Cette catégorie inclurait-elle aussi les violences dans les favelas de Rio, par exemple ?***

Nous avons débattu de ce type de question et de la voie à suivre dans ce cas précis, mais ces violences devraient en principe être incluses, si nous pouvons déterminer que les groupes sont clairement organisés de façon comparable. Il s'agit alors d'un conflit non étatique. Ou, dans le cas de gangs armés qui s'en prendraient à la population locale, par exemple, la situation s'apparenterait plutôt à de la violence unilatérale.

***Dans la troisième catégorie (violence unilatérale), l'exemple le plus frappant est certainement celui du génocide, mais vous avez indiqué que les actes de terrorisme pourraient aussi remplir les critères. Serait-ce le cas des situations du type Al-Qaïda ?***

Oui, l'idée est qu'il n'existe pas nécessairement d'affrontement politique entre des acteurs organisés dans les deux camps. Un camp peut être organisé et viser délibérément des civils. L'exemple typique est évidemment l'attaque contre le World Trade Centre à New York, le 11 septembre 2001. Les victimes étaient des civils qui n'avaient pas de fonction militaire et ne faisaient pas partie de l'administration politique des États-Unis. Ils venaient à leurs occupations quotidiennes lorsqu'ils ont soudainement été exposés à cette attaque et tués. Le terrorisme relève très souvent de ce type de situation : une attaque contre des civils qui ne prennent pas forcément part à une lutte politique. Il en va de même pour les génocides : par exemple, entre 1993 et 1994, le Rwanda a été le théâtre d'un conflit armé mineur, mais aussi d'un immense génocide, que nous considérons comme un problème distinct. Le génocide a fait quelque 800 000 morts, tandis que le conflit armé était très limité. Toutefois, ce qui est étrange, c'est que les Nations Unies, par exemple, se sont essentiellement concentrées sur le conflit armé au détriment du génocide.

***Au moins à une certaine époque, avant les attaques du 11 septembre 2001, Al-Qaïda était une entité organisée – du moins en Afghanistan, où le groupe avait des structures clairement organisées. Aujourd'hui, il s'agit sans doute d'un réseau plutôt lâche où les actes sont purement individuels. Cela implique-t-il un passage de la première catégorie à la troisième ?***

Oui, nous examinons chaque situation et établissons même des subdivisions. Des combats entre les forces armées et une organisation telle qu'Al-Qaïda en



Mésopotamie relèveraient probablement d'un conflit armé. Toutefois, si la même organisation commet des attentats-suicide contre des civils, on a affaire à l'aspect terroriste.

***Cela est particulièrement important pour la jurisprudence aux États-Unis, où la Cour suprême a clairement énoncé dans la décision Hamdan qu'un conflit armé était en cours entre les États-Unis et Al-Qaïda.***

Nous avons considéré les États-Unis et Al-Qaïda comme étant les parties adverses d'un même conflit armé, car cela correspond à *notre* définition du conflit armé.

***Les États-Unis et Al-Qaïda se livrent bataille en Afghanistan, mais si la même chose se produisait au Yémen, par exemple, pourrions-nous parler de conflit armé dans ce cas ?***

Oui, car l'élément essentiel est présent: ils sont en différend. Tant qu'il y a incompatibilité, le lieu où les combats proprement dits se déroulent importe peu; ce sont les mêmes acteurs qui s'affrontent sur différents champs de bataille, pour ainsi dire.

***Mais même ainsi, les acteurs individuels dans de telles situations peuvent avoir un lien très ténu, voire uniquement philosophique, avec Al-Qaïda, et ne pas être véritablement organisés sous les ordres d'un commandement central.***

C'est justement là la question centrale. Nous nous employons à déterminer si l'activité est véritablement organisée par le centre, Ben Laden, où qu'il se trouve, ou si Al-Qaïda n'est qu'une sorte de source d'inspiration pour ces autres groupes. En principe, nous identifions les acteurs et déterminons s'ils font vraiment partie d'Al-Qaïda, ou s'ils sont un organisme indépendant. Parfois, notamment dans le cas d'Al-Qaïda en Mésopotamie, nous définissons le groupe comme un nouvel organe indépendant, plutôt que comme une composante d'une structure fortement centralisée.

***Tout dépend donc de la situation: par exemple, la classification peut différer en Afghanistan, où le groupe est mieux organisé, par rapport à l'attentat de Madrid, dont les auteurs agissaient de façon plus individuelle ?***

Ces groupes sont probablement distincts, mais inspirés par Al-Qaïda. C'est le cas avec de nombreux acteurs. Cela pose un véritable problème, par exemple, avec les groupes palestiniens. De nouvelles sections apparaissent de temps à autre, et il est très difficile de déterminer si elles font partie du Hamas, du Fatah ou si elles sont indépendantes. C'est toujours une difficulté dans certaines situations où les groupes d'opposition sont passablement fragmentés. De même, il n'est pas facile de déterminer le degré de centralisation de certaines de ces organisations. Notre objectif est d'enregistrer le plus grand nombre possible d'exemples de violence armée organisée. Nous n'avons aucune raison d'en exclure, si ce n'est pour veiller à ce que nos définitions soient appliquées de manière rigoureuse.

***Dans le cadre de vos recherches sur les conflits, avez-vous remarqué l'émergence de nouveaux types de conflits ou découvert que certains types prenaient de l'importance ?***

C'était notre idée initiale. De nombreuses personnes affirmaient que l'ancien modèle de conflit armé avait disparu et qu'aujourd'hui, les nouvelles guerres étaient plutôt de type non étatique ou liées au terrorisme. Au sein du projet, nous sommes précisément en train d'essayer de recueillir des données sur les conflits survenus ces vingt dernières années, pour vérifier si un tel changement s'est opéré. Sur la base de certains de ces résultats, nous avons découvert que les conflits armés sont spécifiques, car ils sont menés sous l'impulsion politique des États, ils durent plus longtemps et sont généralement mieux financés que d'autres types de violence. Ils sont plus continus et homogènes que la violence non étatique, qui tend à éclater puis à disparaître bien plus rapidement, ou que la violence unilatérale, qui consiste à viser des victimes et à tenter d'obtenir des effets spectaculaires pour effrayer la population, mais sans mener de combats permanents comme dans les situations de conflit armé. Il semble que ces trois catégories recouvrent des phénomènes de conflits de différents types. Quoi qu'il en soit, notre conclusion est que les conflits armés sont réellement ceux qui mobilisent le plus de ressources, qui sont les plus meurtriers et qui compromettent le plus la sécurité des populations.

***Cela est-il principalement dû au caractère prolongé de ces conflits ?***

Oui, et aux ressources en jeu. Prenez l'exemple de la guerre qui a sévi cette année à Sri Lanka, et qui est la plus dévastatrice que nous ayons vue depuis plusieurs années. Vous constaterez que les deux parties sont des acteurs puissamment armés qui s'affrontent depuis plus de vingt-cinq ans, et les dommages paraissent immenses. Même des actes terroristes comme celui du 11 septembre n'atteignent pas des chiffres aussi impressionnants. L'effet de peur du terrorisme est très marqué, mais le nombre de personnes tuées est probablement plus faible que dans les conflits armés.

***Pourtant, les budgets alloués à la gestion des menaces et des guerres traditionnelles sont souvent réduits, alors que la part du budget militaire réservée aux conflits non traditionnels ne cesse d'augmenter.***

Effectivement, et je pense que cela est lié au fait que l'impact psychologique du terrorisme est énorme, à cause de son aspect imprévisible. Je vais prendre l'avion : y aura-t-il une bombe ? Cela donne aux gens un sentiment direct d'insécurité. Si une guerre est en cours, vous connaissez la zone où se déroulent les combats et vous savez comment vous tenir à l'écart. Sur le plan politique, je pense que la plupart des terroristes n'ont pas vraiment réalisé leurs objectifs : leurs actes ont surtout été contre-productifs et ont fortifié leurs opposants. Par contre, il est certain qu'ils ont un impact psychologique marqué.

***On peut aussi avancer qu'en cas d'attaque terroriste majeure, avec utilisation d'armes « sales », par exemple, les conséquences pourraient être catastrophiques, voire dépasser celles de certains conflits armés traditionnels.***

Exactement, oui. La peur incite à augmenter les budgets.

***Dans votre étude, vous évaluez ce que vous appelez les « décès liés aux combats » dans une zone déterminée, ce qui vous sert d'indication pour confirmer l'existence d'un conflit. Si un tel dénombrement est sans doute possible dans des situations comme le conflit israélo-palestinien ou à Sri Lanka, il peut être nettement plus complexe lorsqu'un réseau mondial est en action. Dans ces cas, établissez-vous différentes subdivisions, ou procédez-vous à une évaluation globale ?***

Nous nous appliquons à évaluer et à traiter tous les conflits de la même façon. Nous effectuons un strict recensement des événements liés aux affrontements et nous cherchons à recueillir des preuves des combats qui se sont déroulés : combien de personnes y ont participé, combien ont été tuées, qui étaient les belligérants, etc. La principale objection qui nous est souvent adressée est que de nombreux décès sont dus aux effets secondaires de la guerre (l'effondrement du système de santé, par exemple), ce qui est tout à fait exact. Nous n'en tenons toutefois pas compte, car nous nous limitons strictement aux décès liés aux combats. Nous pensons que l'impact sur la santé mérite lui aussi d'être étudié, mais il dépend souvent de plusieurs autres facteurs qui ne sont pas liés à la guerre, comme l'état du système de santé avant le conflit.

***Vous concentrez-vous uniquement sur les personnes tuées, ou tenez-vous aussi compte de celles qui sont portées disparues, blessées ou déplacées ?***

Globalement, nous nous concentrons seulement sur les décès, car c'est souvent dans cette catégorie qu'on obtient les meilleures informations. Le nombre de blessés dépend d'interprétations très différentes de ce que blessé signifie, tandis que la mort est un statut clair.

***Recueillez-vous également des informations sur ces autres catégories de victimes potentielles ?***

Non, pas pour les publier. Nous pouvons recevoir de telles informations par différents canaux, mais effectuer une étude systématique – enregistrer le nombre de blessés, de maisons détruites, etc. – constituerait en soi un énorme projet de recherche.

***Même en restant dans le cadre restreint des décès, les chiffres avancés sont parfois assez contradictoires, notamment en ce qui concerne le nombre de personnes tuées en Irak. Comment faites-vous ces calculs, et quelles sources utilisez-vous ?***

Je pense que la plupart des débats actuels tournent autour de cette question. Certaines études s'appuient sur des méthodes épidémiologiques : on se rend

sur place pour interroger les gens et essayer de leur faire estimer le nombre de décès, et c'est ainsi qu'on se retrouve avec des estimations discordantes. Ce que nous nous efforçons vraiment de faire est d'analyser les combats et les événements qui ont eu lieu, et pour les découvrir, nous recourons à toutes sortes de ressources. Nous utilisons abondamment une base de données nommée « Factiva », qui rassemble des nouvelles de l'actualité provenant de quelque 25 000 sources ; on y trouve par exemple beaucoup d'informations traduites de langues locales en anglais. En outre, nous examinons notamment les rapports des gouvernements adressés aux congrès ou aux parlements. Nous essayons de trouver des chercheurs qui rendent compte de situations qu'ils ont vécues, ou des données qu'ils ont collectées. Les organisations non gouvernementales fournissent également des informations très utiles.

Nous cherchons à obtenir toutes ces versions de diverses sources pour attester que les combats se sont réellement produits et qu'ils ont fait des victimes. L'approche épidémiologique, quant à elle, s'appuie souvent sur des témoignages individuels. Je pense que cela peut parfois conduire à des exagérations, car on ne vérifie pas toujours la cause des décès, s'ils se sont vraiment produits dans le cadre des combats, etc. C'est pourquoi les estimations peuvent être relativement divergentes.

***Dans le cas des deux principales études effectuées sur l'Irak, vous penchiez donc pour l'Iraq Body Count, qui a adopté une approche similaire à la vôtre, plutôt que pour le rapport Lancet, qui est fondé sur des données épidémiologiques ?***

Absolument. Le même genre de débat est en cours sur le Congo, où des chercheurs, comme pour le rapport *Lancet*, ont localisé plusieurs sites et s'y sont rendus pour interroger les gens, puis ont essayé d'extrapoler leurs résultats à l'ensemble du pays. L'analyse est très difficile au Congo, car on ignore combien de personnes vivaient là avant les hostilités, les recensements n'étant pas fiables. En Irak, le recensement de la population pourrait être légèrement plus sûr. Ces études sont avant tout des estimations. Nous avons seulement cherché à savoir où des personnes avaient été tuées – vous pourriez dire qu'il s'agit peut-être d'une sous-évaluation, mais sur le long terme, il s'est avéré que nos méthodes fonctionnent très bien. Par exemple, on avait toujours estimé qu'environ 250 000 personnes avaient péri en Bosnie entre 1991 et 1995. Aujourd'hui, la vaste base de données constituée par le Centre de recherche et de documentation de Sarajevo donne un nombre de près de 100 000, ce qui est nettement plus proche de notre propre estimation. Dans tous les conflits de ce type, les gens ont des raisons de vouloir que le nombre de victimes soit très élevé, mais nous tenons à être aussi précis que possible.

***Vous utilisez différentes sources extérieures ; vous n'envoyez donc pas vos propres enquêteurs effectuer des évaluations sur le terrain ?***

En effet, nous ne pouvons pas vraiment mener nos propres études sur le terrain. Au fil des ans, nous avons appris à lire les données avec la plus grande prudence.

Avec le temps, nous savons combien de victimes certaines armes peuvent faire, etc. Par ce biais, nous apprenons à comprendre ce qui s'est sans doute passé.

***Recevez-vous aussi des informations d'organisations humanitaires ?***

Ces organisations jouent un rôle absolument crucial, tout comme les organisations de défense des droits de l'homme, dont les rapports sont des sources d'une grande importance pour nous. Il est certain que les organisations humanitaires ont des collaborateurs sur le terrain qui peuvent fournir d'excellentes estimations. Ces dix dernières années, les informations sur le déroulement des événements dans plusieurs foyers de troubles dans le monde se sont remarquablement améliorées. Lorsqu'on remonte le cours de l'histoire, la tâche devient bien plus complexe. Même au début des années 1980, il était difficile de savoir ce qui se passait en Afghanistan, alors qu'aujourd'hui, on est vraiment mieux au courant de la situation. Ou pensez à l'Indonésie dans les années 1950, ou à la Birmanie dans les années 1950 et 1960. Aujourd'hui, nous avons même de meilleures connaissances sur la Birmanie, grâce à différentes techniques : par exemple, les images satellite nous indiquent si des villages ont été détruits ou non. J'estime donc que le monde est devenu d'une certaine manière plus transparent, s'agissant des manifestations de violence organisée.

***Le Comité international de la Croix-Rouge est très réticent à communiquer des chiffres. Premièrement, nous ne possédons pas forcément l'information, car il est très difficile d'estimer le nombre de personnes touchées par la violence, même en connaissant bien la situation. Deuxièmement, nous craignons que les informations que nous publions soient instrumentalisées à des fins politiques.***

Je favorise une approche très prudente ; c'est ce à quoi nous aspirons. Nous avons l'avantage d'être intégrés à une université : son autonomie est bien respectée. Cependant, j'ai entendu que des groupes et des gouvernements contestent des chiffres ou des définitions. Cela peut faire partie de leurs plans. Notre seul plan est de référencer ces conflits armés, de façon à permettre la comparaison et à être aussi fiables que possible, pour fournir une base de recherche sur les causes des conflits ou leur résolution. L'autonomie dont nous jouissons en tant qu'organisation associée à une université nous sauve vraiment. Si nous étions un organisme de l'ONU, nous serions soumis à une énorme pression politique. À cet égard, nous sommes attachés à notre autonomie, qui est similaire à celle du CICR, et nous estimons que c'est ce type de réputation qui bénéficie réellement au monde sur le long terme.

***Vous avez indiqué au début que le seuil minimal pour classifier une situation comme conflit était de 25 personnes tuées par an. Ce nombre n'est-il pas très faible à la lumière des conflits majeurs actuels ? Dans de nombreux pays, il serait sans doute possible de donner des exemples de violences communautaires qui ont fait 25 victimes en une année.***

C'est effectivement un chiffre très faible, et c'est volontaire. Traditionnellement, la limite était fixée à 1000 morts. D'autres études utilisaient un seuil de 200 ou

de 100, mais nous voulions garder un petit nombre pour pouvoir examiner les conflits avant qu'ils ne soient trop étendus. Cette approche est efficace parce qu'elle permet de mener des études sur la prévention, et qu'elle ouvre la voie à de nouveaux types d'analyses pour déterminer combien de ces petits conflits vont s'intensifier et devenir des conflits majeurs. Un nombre étonnamment faible de cas dégénèrent vraiment, ce qui est une bonne nouvelle. De plus, un seuil bas nous permet de démontrer que les conflits fluctuent considérablement.

Certes, comme nous essayons de couvrir le monde entier, il n'est pas toujours facile de trouver des informations. Dans plusieurs conflits, le nombre de décès tourne autour du seuil de 25. Que faire si nous ne savons pas avec certitude s'il y a eu 25 morts, ou 30, ou 20 ? Le problème est le même dès qu'une limite est fixée. Cependant, on ne peut pas prendre un seul décès en considération. Par exemple, la ministre suédoise des Affaires étrangères a été abattue il y a six ans – c'était l'œuvre d'un seul homme –, mais nous estimons qu'un assassinat ne relève pas du même type de dynamique qu'un conflit armé. Dans un conflit armé, des groupes s'organisent pour avoir un véritable impact politique, et ils sont prêts à tuer pour cela. Or s'ils parviennent à livrer des combats qui font plus de 25 victimes par année, cela signifie qu'ils ont un degré d'organisation suffisant pour être comptabilisés.

***Faites-vous malgré cela une distinction entre les conflits mineurs et majeurs ?***

Nous qualifions un conflit armé de mineur lorsque le nombre de décès est supérieur à 25 et inférieur à 999. À partir de 1000 morts, nous utilisons le terme de « guerre ». Cela fait clairement une différence, et dans notre dernier rapport, qui est en cours d'élaboration, nous démontrons qu'il existe actuellement cinq guerres avec plus de 1000 victimes dans le monde: à Sri Lanka, en Afghanistan, en Irak, en Somalie et au Pakistan. Lorsque j'explique cela à mes interlocuteurs, ils sont souvent très surpris: d'après les reportages des médias, il semble que leur nombre est bien plus élevé... mais ce n'est pas le cas. Bien entendu, nous utilisons cette sous-classification de « guerres » et « conflits armés mineurs » uniquement dans notre première catégorie de conflit armé, que nous traitons en priorité et sur laquelle nous possédons actuellement des données. Pour cette raison, notre concept de « guerre » ne couvre pas les innombrables victimes au Congo, où une large part des combats relèverait probablement de la catégorie non étatique.

***Constatez-vous que la violence non étatique fluctue davantage ?***

Nous constatons qu'elle est plus sporadique. La violence explose, puis elle est contenue. La question de l'évolution de ces conflits non étatiques est très intéressante: pourquoi ne se transforment-ils pas en combats prolongés ? Quelles mesures sont-elles prises à l'échelon local pour les maîtriser ? Il semble que de nombreuses initiatives de pacification sont prises au niveau local, qu'on ne voit jamais sur les manchettes, mais qui sont sans doute extrêmement importantes pour la gestion des conflits non étatiques.

***À votre avis, est-il possible que les trois catégories de violences se retrouvent en même temps dans un même pays ? Par exemple en Irak, où l'on observe un conflit armé aux motivations politiques, des violences intercommunautaires et même des actes de violence unilatérale ?***

Tout à fait, les trois catégories peuvent exister au même endroit. C'est aussi le cas en Inde, par exemple : plusieurs petites guerres qui se déroulent dans le nord-est du pays, des violences intercommunautaires dans d'autres régions et les attaques terroristes de Bombay, qui relèvent bien entendu d'une catégorie différente. D'un point de vue analytique, nous pensons qu'il est utile de les classer, de montrer que toutes les violences ne sont pas forcément les mêmes et qu'elles nécessiteraient sans doute la prise de mesures politiques très différentes. Des négociations politiques sont certainement nécessaires en cas de conflit armé ; pour les conflits non étatiques, il peut être utile d'entreprendre des démarches auprès des responsables communautaires. Le terrorisme est un phénomène qu'il faut traiter de façon indépendante : comment faire face aux auteurs d'attentats-suicide ou aux organisations qui les soutiennent ? Nous estimons que notre classification contribue, également dans le domaine politique, à dégager des idées sur la façon de gérer les différents types de conflits.

***Vous avez indiqué qu'actuellement, il existe cinq situations qualifiées de guerres (conflits armés ayant fait plus de 1000 victimes). Disposez-vous également de chiffres pour les deux autres catégories ?***

Nous menons nos analyses d'année en année : ce chiffre est celui de 2008, et nous ne sommes pas encore parvenus à rassembler toutes les données pour cette année. Cependant, à ce stade, je peux vous donner les données de 2007.

***Pourriez-vous décrire certaines des tendances que vous avez observées au sein de chaque catégorie, ou même dans plusieurs catégories ?***

Il y en a quelques-unes. Tout d'abord, les conflits interétatiques sont aujourd'hui très, très peu nombreux, ce qui est surprenant. Je pense que c'est une bonne nouvelle : cela signifie que depuis la fin de la Guerre froide, il y a eu moins d'incidents qui se sont transformés en conflits armés internationaux graves. Néanmoins, lorsque cela se produit, les conflits peuvent prendre une tournure très sérieuse, comme la crise entre l'Éthiopie et l'Érythrée. Il est possible qu'un tel événement se soit amorcé en Géorgie en 2008, mais il a été contenu très rapidement car des intérêts étaient en jeu. En effet, tout le monde s'est rendu compte que la situation pouvait réellement se transformer en conflit interétatique majeur.

Par ailleurs, nous avons observé une réduction générale du nombre de conflits armés, nouvelle qui a été largement diffusée. En 1991-1992, on comptait quelque 50 conflits armés, mais en 2003, leur nombre était passé à 29. Aujourd'hui il est remonté à 35, donc il y a eu une augmentation, mais de nombreux conflits sont d'ampleur minime et très peu sont devenus des guerres

vraiment importantes. À nouveau, cela semble indiquer une sorte de faculté à empêcher les conflits de s'étendre, pour le moins.

***Selon vous, quelles sont les raisons de cette réduction du nombre de conflits armés majeurs ?***

Le nombre total actuel est bien en deçà de celui du début des années 1990. Je pense qu'on peut attribuer cela à l'intensification de l'activité internationale : l'action des Nations Unies, l'attention portée plus précocement aux conflits, ou encore la participation d'organismes supplémentaires tels que l'Union européenne. Je pense aussi que la présence des ONG, qui donnent l'alerte assez rapidement, a une influence.

Une autre théorie sur la réduction des conflits veut que le processus de démocratisation et d'ouverture des sociétés entraîne une diminution du nombre de conflits qui dégénèrent bel et bien. Cela me paraît un peu trop optimiste, mais il existe tout un débat sur la démocratie et la paix. Un autre argument avancé est que la croissance économique dans plusieurs pays a incité les populations à gagner de l'argent autrement qu'en entrant en guerre. Ce point me paraît important : il implique qu'au vu de la crise financière actuelle, nous devrions craindre une augmentation des conflits armés. Mais peut-être ne devrais-je pas terminer sur une note aussi négative.



## L'impureté de la guerre

François-Bernard Huyghe\*

François-Bernard Huyghe est docteur d'État en Sciences Politiques et habilité à diriger des recherches en Sciences de l'Information et Communication. Il intervient comme formateur et consultant.

### Résumé

*La démocratisation progressive, la présence d'une hyperpuissance militaire et le rêve d'un ordre international assuré par une autorité internationale ne favorisent pas l'apparence de conflits armés classiques. Mais la découverte de nouvelles fragilités exploitables par des agresseurs, la multiplication des motifs – y compris idéologiques – d'affrontement et la diffusion de technologies utilisables pour de nouvelles formes de luttes ont fait que la guerre et les conflits armés échappent à leur forme classique, se font hybride et dépassent les délimitations antérieures. L'auteur plaide pour une polémologie rénovée qui s'efforcerait d'en expliquer les mécanismes.*



Il fut un temps (peut-être un moment très bref de l'histoire européenne), où poser la question « Qui est en guerre ? » n'avait guère de sens : chaque citoyen relevait nécessairement d'un État qui était ou bien en paix ou bien en guerre<sup>1</sup> ; il était lui-même ou civil ou militaire. Et si quelqu'un portait les armes, il fallait que ce fût pour combattre un ennemi privé (éventuellement pour commettre un crime) ou pour lutter contre l'ennemi désigné par le politique. La mort était envisagée, si possible de soldat à soldat, pendant certaines périodes (la durée du conflit) et dans le respect de normes, dites justement lois de la guerre. Le récent affrontement entre la Russie et la Géorgie, avec chars d'assaut, uniformes, ligne de front, armistice, tractations, répond encore peu ou prou à ce modèle (dont il ne faut peut-être pas trop tôt proclamer la disparition).

\* Original français. La version anglaise de cet article a été publiée sous le titre «The impurity of war», *International Review of the Red Cross*, Vol. 91, N° 873, mars 2009, pp. 21-34.  
Site de François-Bernard Huyghe: <http://www.huyghe.fr>

## Proclamer la guerre et la paix

La guerre était le fait d'acteurs autorisés : les États souverains. De manière un peu circulaire, la capacité de proclamer la guerre et de désigner l'ennemi constituait un des attributs de la souveraineté. Ces acteurs poussaient l'exigence de clarté jusqu'à entourer l'acte de violence d'actes de communication<sup>2</sup>. Ils proclamaient la guerre (voire la mobilisation) en son début et la paix à son achèvement. La parenthèse sanglante suscitait traces et mémoires : des traités de paix, constatant une décision (soumission du vaincu ou compromis), des récits et chroniques, des monuments pour commémorer « notre » victoire ou « nos morts » et « leur » défaite, des chants, ...

À Rome, les portes du temple de Janus s'ouvraient en temps de guerre, se fermaient au retour de la paix. En France, au vingtième siècle, un certain type d'affiches et une typographie particulière étaient réservés aux mobilisations générales et le défilé de la victoire obéissait à une scénographie caractéristique. Le but paradoxal de tant d'ostentation codifiée était d'imposer le silence : silence des armes, silence du vaincu qui renoncerait à s'adresser à la postérité et à énoncer sa prétention politique. Temps de guerre et temps de paix étaient scandés par des marques symboliques : on se battait pour changer l'Histoire avec un «H» majuscule et elle vous en récompensait en conservant vos histoires avec un «h» minuscule.

### Le temple de la guerre

La thèse que nous soutiendrons est que l'apparition de nouveaux acteurs subétatiques, de nouvelles armes, mais aussi de nouvelles représentations idéologiques (et chez le fort et chez le faible) bouleversent ces éléments et poussent à la multiplication de conflits hybrides ou indécis. Ce qui ne peut se comprendre qu'en revenant sur la définition canonique de la guerre.

### La volonté

La volonté d'imposer sa loi à l'autre (la guerre comme « duel de volontés » selon Clausewitz<sup>3</sup>) est inhérente à la relation guerrière : l'un au moins émet des prétentions (à un territoire, à une ressource, à un changement de politique, au triomphe d'une valeur ou à la disparition d'une ethnie) et tente de contraindre l'adversaire : il devra consentir ou disparaître. Si la volonté est claire (et quoi de plus clair que la déclaration du souverain ?) et l'objectif connu (la revendication ou le différend), les autres éléments prennent leur sens.

1 Alberico Gentili dans son *De jure bellis* de 1589 définit déjà la guerre comme : *armorum publicorum justa contentio*, 'la guerre est un conflit armé, public et juste' (juste aux yeux de ceux qui la pratique s'entend).

2 Y compris des énonciations dites «performatives» qui créent une situation nouvelle du seul fait d'avoir été prononcées, voir John L. Austin, *How to do things with words*, Oxford University Press, Oxford, 1962.

3 Claus von Clausewitz, *De la guerre*, traduction de Nicolas Waquet, Éditions Rivage poche, 2006.

## La létalité

Après tout, la guerre a longtemps été le temps « où les pères enterrent les fils », voire celle où un taux de décès lié à la violence organisée change les équilibres démographiques<sup>4</sup>. L'éventualité de donner ou de recevoir collectivement la mort est constitutive de la guerre ; elle se réalise selon certaines formes prescrites et dans un rapport particulier avec des hommes inconnus que l'on ne reconnaît que d'ennemi à ennemi.

## La technicité

Pas de guerre sans armes, c'est-à-dire sans outils spécifiques. Même si l'arme peut servir à d'autres fonctions – comme chasser, s'exercer ou parader – c'est en principe un outil fait pour tuer ou du moins pour vaincre. L'arme agit sur les chairs, mais aussi sur les esprits sur qui elle exerce une contrainte (en ce sens, l'arme a en commun avec le média d'être un outil qui agit sur le cerveau humain).

## La symbolicité

Ici, la notion de « symbole » est à prendre au sens le plus général : des hommes croient ensemble en des idées incarnées par des représentations. Le drapeau ou l'uniforme qui ne sont là que pour signifier la patrie ou l'appartenance à l'armée constituent les éléments les plus visibles d'un vaste édifice. Pas de guerre sans communauté qui se persuade d'abord de sa propre existence comme force historique, qui ne se représente l'ennemi et ne se convainc que'il y a des raisons de tuer ou de mourir. Elles peuvent être très diverses : augmenter sa collection de crânes, gage de prestige, dans certaines civilisations, renverser le nouvel Hitler (Milosevic, Saddam Hussein, etc) et établir une paix démocratique universelle dans d'autres cultures. Dans tous les cas, il faut des dispositifs complexes pour organiser ces croyances communes qui s'opposent aux croyances et symboles de l'adversaire.

Ce que nous venons de décrire est évidemment un idéal-type dont les manifestations concrètes n'ont pas toujours cette clarté. Ainsi, même à l'apogée de la guerre européenne « classique », il arrivait que la guerre fut « civile » ou « de partisans » et bousculât ces belles logiques binaires. Un des deux acteurs prétendait alors à une qualité que l'autre lui déniait (armée de libération ou résistance légitime du peuple). Il disait bien faire la guerre, là où l'autre – éventuellement État colonial ou occupant – ne voyait que désordres, pillage, insurrection et banditisme. Mais la chose finissait par rentrer dans l'ordre : ou bien l'État gagnait (et après coup il était permis de parler de contre-insurrection victorieuse) ou bien l'autre partie l'emportait et, ce faisant, elle justifiait sa pré-

4 Gaston Bouthoul, *L'infanticide différé*, Hachette, Paris, 1970.

tention à s'emparer de l'autorité légitime ou à proclamer un État indépendant doté d'un territoire. Une guerre pour l'État devenait *a posteriori* une guerre de et par l'État.

## La guerre est un caméléon

Chacun peut constater que ces belles certitudes se sont dissoutes. Par exemple, si l'on est français comme l'auteur de ces lignes ou Européen, il suffit de poser autour de soi la question « Sommes-nous en guerre en Afghanistan ? » pour obtenir les réponses les plus diverses. De ceux qui considèrent qu'une opération de maintien de la paix internationale n'a rien à voir avec une guerre jusqu'à ceux qui affirment que nous menons une guerre coloniale au service de l'impérialisme américain. En passant par les pragmatiques qui se disent que, si les talibans ont pu tuer en août 2008 dix soldats français et qu'ils gagnent des provinces entières sur l'OTAN, cela commence à ressembler davantage à une guerre qu'à une descente de police internationale.

Ce qui nourrit l'incertitude dans ce cas est la pluralité des critères de la guerre (dont Clausewitz disait qu'elle était « un caméléon »<sup>5</sup>) :

- Critère relatif aux acteurs : que signifie « les talibans », est-ce une armée, une guérilla, une bande terroriste ? À partir de quel stade d'organisation ou de légitimité une des deux parties mérite-t-elle le nom d'armée ? Quand cesse-t-elle d'être considérée comme un facteur de désordre pour accéder à la dignité d'éventuel acteur de l'Histoire ? Et quand cesse-t-elle de relever de la répression pour gagner le prestigieux statut d'ennemi reconnu ?
- Critère lié aux moyens utilisés. Quand les uns emploient des missiles et les autres des mortiers, il devient difficile de parler d'une violence privée ou marginale.
- Critère du degré de violence, voire du taux de mortalité qui est tout sauf négligeable en Afghanistan, surtout si l'on tient compte des victimes civiles.
- Critère de la conscience qu'ont les belligérants d'être « en guerre », voire de la catégorie politique à laquelle ils se réfèrent. Mais en ce cas, ceux qui se proclament en *djihad* en ont la certitude, tandis que les Occidentaux nient la réalité de la guerre. À moins qu'ils ne cherchent à dissimuler sous des acronymes et néologismes comme assistance militaire, maintien de la paix ou « opérations autres que la guerre » (OOTW, *Operations Other Than War* dans le jargon de l'OTAN) une réalité dont la reconnaissance officielle ferait trop d'honneur à l'adversaire. Il ne faut guère se réjouir qu'un peuple puisse être en guerre « sans le savoir », entendez sans trop se soucier des tâches parfois périlleuses de maintien de l'ordre qu'exercent en son nom des professionnels à la périphérie de l'Empire.

5 von Clausewitz, *op. cit.* note 3, Vol. 1, chapitre 1.

- Critère des objectifs des forces armées. Il est bien connu tout à la fois que « nous faisons la guerre en vue de la paix » (Saint Augustin) et que « la guerre est la poursuite de la politique par d'autres moyens » (Clausewitz<sup>6</sup>). Clairement, même si la guerre peut servir à des fins privées (les fantaisies du Prince ou les intérêts des marchands de canon), elle n'a de sens que dans la perspective du type de paix recherché, donc d'ordre stable qui doit s'ensuivre et qu'elle poursuit. En l'occurrence, le maintien du régime de Karzaï, la stabilisation du pays et l'élimination des bases *djihadistes* semblent un but tout à fait politique et capable d'impliquer une dépense de sang.

## Les nouvelles violences armées

À ce stade, un lecteur est en droit de se demander quel est l'intérêt d'une ontologie de la guerre, si la catégorie a d'autre intérêt que d'exercer l'ingéniosité des philosophes et des juristes et si, finalement, c'est la chose qui compte, les morts ou le mot. Cette logique est celle d'écoles comme l'*irénologie* ou la « *Peace research* »<sup>7</sup>, qui vident le concept de guerre de tout sens (quitte à soupçonner ceux qui l'emploient d'être au moins « fatalistes », voire complaisants devant le retour récurrent des grands massacres collectifs). La guerre serait alors une violence entre autres, fondue dans tous les grands malheurs de l'humanité, y compris les catastrophes écologiques, et dont il serait plus urgent de faire le diagnostic plus que la taxinomie. À l'autre bout du spectre idéologique, les stratèges ont une tendance croissante à fondre la catégorie « archaïque » de la guerre dans la perspective de la sécurité avec les activités criminelles, les dangers technologiques, les catastrophes, le terrorisme...

## Revenir sur la notion de la guerre

Il nous semble pourtant qu'il est indispensable de revenir sur la notion de guerre, si menacée et improbable qu'elle paraisse de nos jours. Il s'agit d'abord d'une expérience anthropologique fondamentale. Comme elle est inscrite dans notre mythologie et dans notre inconscient, reflétée dans nos institutions mais parfois aussi dans le droit. Chacun est libre de s'indigner qu'il y ait encore un droit « à » la guerre (guerre juste ou injuste) ou dans la guerre, mais mieux vaut qu'ils existent et protègent les combattants que le contraire.

Pour ne donner qu'un exemple, la reconnaissance du statut du combattant adverse peut avoir une grande importance. Ainsi, lorsque les États-Unis ont interné des *djihadistes* à Guantanamo, ils ont qualifié les détenus de « combattants illégaux » pour éviter de leur appliquer les Convention de

6 *Ibid.*

7 Johan Galtung, « Violence, peace and peace research », *Journal of Peace Research*, Vol. 6 (3), 1969, pp. 167-191.

Genève et/ou le droit pénal US. Ce statut bizarre était déjà celui des espions allemands pendant la Seconde Guerre mondiale (ni combattants à traiter suivant les lois de la guerre, ni civils à protéger et *a priori* innocent<sup>8</sup>), comme il fut celui des soldats (noirs en particulier) du Nord vis-à-vis du Sud dans la guerre civile.

Seconde bonne raison de maintenir la notion de guerre : elle a l'avantage de renvoyer *a contrario* à la notion de paix. Faute de savoir si nous sommes en guerre et si nous avons des ennemis, nous risquons fort de ne jamais être en paix.

## Nouvelles formes de guerre

Sans même parler de la guerre froide, dont la principale caractéristique fut de rester en puissance ou en menace pendant toute la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, appurent des formes de conflits inédites, certaines virtuelles ou fantasmées : affrontements entre acteur étatique et combattants qui se disent armée de libération, révolution ou autre appellation similaire. Ainsi, dans les années 1950, il n'y avait pas une guerre mais des «événements d'Algérie». Quarante ans plus tard, l'État algérien en était à se demander s'il faisait la guerre aux maquis islamistes ou s'il s'agissait de maintien de l'ordre contre des brigands.

La question devient cruciale lorsqu'il y a pluralité d'acteurs armés, comme la prolifération des milices au Liban dans les années 1980, ou encore quand la distinction entre politique et criminalité devient presque indiscernable. En Amérique latine ou dans le Triangle d'or proche de la Birmanie, bien subtil qui sait distinguer une bande armée de trafiquants de drogue d'une guérilla.

La distinction militaire/civil<sup>9</sup> est remise en cause par la tendance à mobiliser des combattants sans uniforme, éventuellement des enfants et la propension croissante des conflits à tuer davantage de civils que de militaires. Quand des milices massacrent des populations qui ne se défendent guère, comme au Darfour, faut-il continuer à parler de guerre ? Dans un tout autre genre : quand un membre d'une société militaire privée accomplit une mission de sécurité, est-il un assistant d'un «vrai» militaire et quand commence-t-il à «faire» la guerre ? Où passe la frontière entre terrorisme, guerre secrète, guerre du pauvre, guérilla ?

Ces tensions et contradictions trouvent leur point culminant le jour où les États-Unis proclament une «Guerre globale au terrorisme». Elle appelle la notion complémentaire de «guerre préemptive<sup>10</sup>», autorisant une intervention armée hors frontières contre des groupes terroristes ou contre des tyrans susceptibles de les aider et/ou de posséder des armes de destruction massive.

8 *Ex parte Quirin* 317 U.S. 1 1942.

9 Martin van Creveld, *The Transformation of War*, Free Press, New York, 1991.

10 Sur la notion de guerre «préemptive» (et non pas préventive), voir l'ouvrage «*Quatrième guerre mondiale – Faire mourir et faire croire*», François-Bernard Huyghe (ed.), Éditions du Rocher, Paris, 2004.

## Guerre globale et le terrorisme

La guerre globale au terrorisme (Global War On Terror) cumule toutes les contradictions des nouvelles guerres :

- l'impossibilité de définir l'adversaire : qu'est-ce que « le » terrorisme – une idéologie, une pratique, un crime ?
- l'obscurité du critère de la victoire : le jour où il n'y aura plus de terroristes, ni personne qui veuille s'en prendre aux USA ? Où plus personne ne fabriquera d'Arme de Destruction Massive ? Où aucun État n'abritera plus, consciemment ou contre son gré, de groupe armé clandestin ? Est-ce une guerre sans victoire possible, donc « infinie »<sup>11</sup> ?
- l'incapacité à préciser le début, la fin de la guerre, le lieu où elle se déroule, le statut des combattants ;
- la difficulté de distinguer des actes de guerre (ou de terrorisme), des menaces, des négociations, etc, comme cela se fait classiquement dans un rapport entre belligérants.

Il faut reconnaître, à la décharge des Américains, que le défi exprimé par l'adversaire, par des actes (les attentats) et des messages (proclamations, communiqués et *fatwas*) exacerbe les ambiguïtés de la pratique terroriste.

Pour notre part, nous ne croyons pas qu'il existe un terrorisme<sup>12</sup> en soi, mais des pratiques terroristes qui se caractérisent par l'organisation secrète (le jour où un terroriste enfile un uniforme et défile derrière à visage découvert, c'est qu'il a intégré une milice), par des frappes sporadiques (sinon, il faut parler de batailles, de territoires conquis ou perdus...) par le choix d'objectifs militaires ou civils symboliques ; « quand un terroriste tue un homme, il veut tuer une idée » disait Camus. Et par la volonté de proclamation à travers la destruction (le terroriste veut faire savoir qui il est, quelle cause il représente, quelle revendication il présente, quel ennemi il défie, quel objectif il poursuit et beaucoup d'autres choses parfois en une seule bombe).

Le terrorisme est toujours un compromis entre « guerre du pauvre » et « propagande par le fait ». Or ce caractère impur est rendu plus complexe ici encore par deux facteurs. Les terroristes, eux, se considèrent comme en guerre religieuse en référence à une catégorie théologique précise : le *djihad* défensif obligatoire pour tout bon musulman. Ils ont, comme le dit ben Laden, la conviction que la loi naturelle qui pousse chacun à défendre les siens par la force, comme les prescriptions coraniques font de lui un guerrier en état de légitime défense, un vrai croyant promis au martyr et nullement un terroriste qui tue des civils innocents. Une organisation dite terroriste peut tantôt pratiquer l'attentat, tantôt se battre sur un territoire comme une guérilla, tantôt contrô-

11 Giulietto Chiesa, *La guerra infinita*, Feltrinelli, Milan, 2002.

12 Catherine Bertho Lavenir et François-Bernard Huyghe (eds), *La scène terroriste*, Cahiers de médiologie N° 13, Editions Gallimard, Paris, 2002 (téléchargeable sur [http://www.mediologie.org/collection/13\\_terrorisme/sommaire13.html](http://www.mediologie.org/collection/13_terrorisme/sommaire13.html), dernière consultation le 25.05.2009)

ler une zone sanctuarisée et jouir d'un statut officiel (comme les *jihadistes* en Afghanistan avant octobre 2001), tantôt avoir une façade légale, tantôt même se présenter aux élections, accéder au pouvoir... Elle est par définition provisoire (comme est changeante la guerre qu'elle fait et que l'on lui fait) : elle est censée déboucher sur la révolution, le soulèvement du peuple entier ou la constitution d'une vraie armée. Une récente étude de la Rand a étudié « Comment finissent les organisations terroristes<sup>13?</sup> » et ce que sont devenues 648 groupes terroristes depuis 1968, de tous pays et de toutes idéologies. Plus de la moitié ont disparu en quelques années. Quarante-trois pour cent des organisations se sont dissoutes, tout simplement, en se transformant en forces politiques « légales ». Et lorsqu'elles peuvent passer au stade de l'insurrection (c'est-à-dire davantage de la guerre de partisans enracinés que du terrorisme clandestin), ils finissent dans la moitié des cas par négocier avec un gouvernement. Même si, en l'occurrence, on imagine mal Al Qaeda discutant un jour l'établissement d'un califat planétaire avec ses adversaires juifs et croisés... Attentats, guérilla, action politique, négociation diplomatique constituent donc un processus continu, où il devient difficile de distinguer les phases militaires des phases politiques.

## Le fort, le faible et le contrôle planétaire

Dans les exemples précédents, la difficulté de distinguer des guerres en bonne et due forme de pseudo ou de « para-guerres » tient à une forme de désordre ou à un manque de moyens du faible. C'est faute d'un « vrai » État ou d'une « vraie » armée qu'éclatent ces affrontements, que certains considèrent comme archaïques (quoiqu'il se pourrait au contraire qu'ils soient les conflits de l'avenir).

Mais dans d'autres cas, la transformation de guerre est le fait du puissant, soit comme producteur de constructions idéologiques et politiques, soit comme possesseur d'instruments nouveaux. Cela tend à retirer à la guerre qu'il mène certains des caractères de violence ostensible, de territorialité, de durée circonscrite, qu'il possédait auparavant.

## Une révolution ou transformation dans les affaires militaires

Plusieurs de ces changements ont été théorisés, notamment aux USA, comme la « Révolution dans les Affaires Militaires ». La RMA (*Revolution in Military Affairs*<sup>14</sup>) énoncée après la chute de l'URSS (même si ses origines sont plus lointaines) traduit un changement de paradigme. Elle s'articule autour de l'énorme supériorité militaire américaine et d'une vision techniciste. La prédominance des forces US doit se traduire aussi par l'utilisation de technologies de l'information, qu'il s'agisse de renseignement, de « rendre le champ de bataille

13 *How Terrorist Groups End: Lessons for Countering al Qaeda*, 2008, Rand Monograph Report, disponible sur [www.rand.org/pubs/monographs/MG741](http://www.rand.org/pubs/monographs/MG741) (dernière consultation le 25.05.2009).

14 Andrew Latham, *Understanding the RMA: Brandelian Insights into the transformation of Warfare*, N° 2, PSIS, Genève, 1999.



transparent », de frapper là où la force est efficace, de coordonner parfaitement ses propres forces, de réagir instantanément depuis le « capteur » qui décele les cibles jusqu'au tireur sans passer par la lourde hiérarchie du commandement militaire traditionnel, font que les partisans de la RMA pensent l'armée comme un « système de systèmes ». La RMA ouvre sur toutes les spéculations sur les armes du futur à base de nanotechnologies, d'énergie dirigée..., toujours sur fond d'explosion de l'informatique. Certains rêvent d'un conflit automatisé peuplé de robots et où il ne sera plus guère question des vieilleries qui s'appellent chars d'assaut ou porte-avion.

Les pionniers de la RMA – puis leurs successeurs des années 2000 revenus à une vision plus réaliste et qui préfèrent parler de « transformation » que de révolution – continuent à prôner une vision très « high tech » : les USA capables de détruire, comme si la punition tombait du ciel, toute force conventionnelle. Mais ils ont bien compris que l'ennemi de demain « trichera ». Il se placera dans une logique asymétrique, cherchant à transformer ses propres faiblesses en forces, notamment vis-à-vis des médias et de l'opinion. Le « fort », lui, devra résoudre des problèmes de conflit de basse intensité, des terrorismes, des guérillas, avec des adversaires civils, dans un contexte qui ressemblera de plus en plus à du maintien de l'ordre à l'échelle planétaire.

### L'intervention armée a but multiple

Parallèlement, le système international – pour ne pas dire l'Occident – a inventé des interventions armées inédites des représailles sanctions jusqu'aux interventions humanitaires. Elles doivent séparer des protagonistes ou protéger des populations. Le discours des puissances intervenantes souligne qu'elles mènent une guerre « altruiste » qui ne leur apporte aucun avantage. Elles disent lutter contre des criminels ou ennemis du genre humain, contre des dirigeants et non des peuples qu'elles sont au contraire venues sauver.

De là le droit d'ingérence qui autorise le recours à la force armée pour empêcher des violences inacceptables ou des épurations ethniques. Les opérations militaires, que nous nommerions « de contrôle », se multiplient pour empêcher la violence armée des pauvres et des archaïques (conflits ethniques par exemple). Ici la guerre fusionne, au moins dans le discours, avec une opération de police (qui devrait en principe être réservée au maintien de l'ordre intérieur, mais que la mondialisation élargit à la dimension de la planète).

### La guerre asymétrique

Parmi les catégories utilisées pour décrire les nouvelles formes de l'affrontement armé, celle de guerre asymétrique est particulièrement révélatrice<sup>15</sup>. Elle porte sur les moyens employés (guerre du pauvre contre guerre du riche *high tech* et

15 Voir Steven Metz, « La guerre asymétrique et l'avenir de l'Occident », *Politique Étrangère*, N° 1, 2003, pp. 26-40.

surarmé), sur la stratégie (attrition contre contrôle), mais aussi sur les objectifs. Pour le fort la règle est : annuler ou limiter l'action du faible. Il ne peut guère espérer s'emparer de sa capitale ou l'obliger à signer une reddition ou un traité. Pour le faible : durer, infliger une perte sur le terrain moral ou de l'opinion, démoraliser celui que l'on ne peut désarmer, lui rendre le prolongement du conflit insupportable. La guerre asymétrique repose plus sur l'utilisation de l'information que sur celle de la puissance et, partant, contredit toutes les conceptions classiques. Elle postule que la victoire stratégique n'est pas une addition de victoires tactiques ; elle déplace la question de la légitimité de la guerre (donc de la croyance qui la soutient) non pas en amont de la guerre mais comme son objectif même.

### La guerre des trois blocs et de quatrième génération

Des variantes de la notion de guerre asymétrique ont surgi récemment. Beaucoup se rattachent à l'utopie d'une Révolution dans les Affaires Militaires, mais laissent apparaître des nouvelles catégories de la pensée stratégique.

Ainsi la « guerre des trois blocs », terme inventé par le général Charles Krulak : « À un moment, mes soldats seront en train de mourir et de soigner des réfugiés. Le moment d'après, ils sépareront deux tribus en guerre et conduiront des opérations de maintien de la paix. Finalement, ils mèneront une bataille hautement létale d'intensité moyenne. Et tout cela à trois blocs de distance<sup>16</sup>. » Une telle éventualité exige la décentralisation du commandement (un simple caporal doit pouvoir décider si l'environnement est hostile, neutre ou ami et quel degré de violence appliquer).

Quant à la guerre « de quatrième génération », une idée discutée dès 1989<sup>17</sup>, elle représente le résultat d'une évolution historique. La première génération reposait sur la masse humaine disposée en lignes et en colonnes sur le champ de bataille. La seconde supposait une puissance de feu, bientôt celle de la mitrailleuse puis de l'avion, et mobilisait en amont toute une puissance industrielle. La troisième impliquait la capacité de manœuvre, tel le *blitzkrieg* de la Seconde Guerre Mondiale.

Et la guerre de quatrième génération ? Elle correspondrait à la révolution de l'information. Mais surtout, elle mobiliserait des populations entières en un antagonisme gagnant tous les domaines : politique, économique, social, culturel, et dont l'objectif serait le système mental et organisationnel de l'adversaire. Totalement asymétrique, elle opposerait deux acteurs n'ayant rien en commun. D'un côté des puissances à haute technologie. D'autre part, des acteurs transnationaux ou infranationaux éparpillés, groupes religieux, ethniques ou d'intérêt s'en prenant indistinctement au marché, aux symboles

16 Général Commandant Charles Krulak, US Marine Corps, Remarks at the National Press Club, Washington Transcript Series, 10 octobre 1997.

17 William S. Lind *et al.* « The changing face of war: into the fourth generation », *Marine Corps Gazette*, octobre 1989, pp. 22-26, disponible sur [http://www.d-n-i.net/fcs/4th\\_gen\\_war\\_gazette.htm](http://www.d-n-i.net/fcs/4th_gen_war_gazette.htm) (dernière consultation le 25.05.2009).

de l'Occident, à ses communications. Cette guerre que ses partisans aiment présenter comme globale, granulaire (allusion à la taille et à la multiplicité de formes ou de motivations des groupes engagés dans le conflit), technologique, médiatique.

## Des outils pour vaincre

Bien entendu, toute cette production théorique traduit dans le domaine des idées un rapport de puissance, la confrontation entre le « fort » – une hyper puissance certaine de ne plus craindre de compétiteur à sa mesure, mais prenant en charge l'ordre mondial – et plusieurs types de « faibles » décidés à exploiter les failles du système, notamment médiatiques. Mais la transformation de la guerre n'est pas due seulement à l'évolution des rapports de force et d'idées (certains diront : d'idéologies), elle est aussi due au changement technique.

### Les armes intelligentes

Pour une large part, les stratèges ont fantasmé les nouvelles armes comme intelligentes (bourrées d'informatique), précises (les fameuses frappes chirurgicales), commandées à distance (éventuellement depuis une « chambre de guerre » pleine d'écrans), bénéficiant de la quasi omniscience que procure l'observation satellitaire, économes et en forces de destruction et en vies humaines, s'en prenant davantage à l'organisation ou aux moyens de coordination ennemis qu'aux vies humaines, capable de « choquer et sidérer » un ennemi totalement dépassé.

Si l'idée d'une guerre « zéro mort » a été plutôt une invention journalistique qu'une vraie doctrine du Pentagone, la notion se répand d'une guerre techniquement parfaite et où l'usage de la violence serait réduite au strict nécessaire et employée au point le plus efficace. De là deux développements significatifs.

### Les armes non létales et celles de l'information

Popularisée dès les années 1980, puis avec un fort développement de la recherche depuis les années 1990, l'arme qui ne tue pas, voire qui ne provoque aucun dommage irréversible, est vraiment entrée dans l'univers mental des stratèges. Les armes dites non létales ou à faible létalité (elles sont conçues pour ne pas tuer, mais il n'est rien qui – employé d'une certaine façon ou dans certaines conditions – ne risque de tuer un être humain) existent sous diverses formes. Ce sont des projectiles à énergie cinétique (comme les balles caoutchouc), des produits chimiques irritants ou « incapacitants », des armes à impulsion électronique paralysantes, mais aussi des systèmes sophistiqués destinés à paralyser des véhicules, à interrompre des systèmes de communication, à rendre des locaux inhabitables. Sans parler d'engins de science-fiction comme des sortes de

radars qui projettent des ondes générant des sensations de brûlure, des bruits insupportables pour l'oreille humaine, etc.<sup>18</sup>

Toutes ces panoplies répondent à une double finalité. Il s'agit d'abord d'éviter, surtout devant les télévisions internationales, le spectacle de toute brutalité, dans le maintien de l'ordre intérieur face à des manifestants ou émeutiers, ou à l'extérieur lors des confrontations avec la population civile occupée. La seconde notion est que le soldat moderne disposera d'une arme à la fois « rhéostatique » (dont les effets sont modulables en fonction du degré de dangerosité de la cible) et d'un moyen intermédiaire pour des situations où la menace ou l'autorité ne suffisent pas, mais où il ne convient pas encore de déchaîner toute la force destructrice des « vraies armes ».

Ces presque-guerres où le fort désire surtout brider sa violence (et en épargner le spectacle à l'opinion), où il fait la séparation entre des ennemis criminels, comme les terroristes, et des « éventuellement amis » ou « virtuellement hostiles » (telles des populations locales dont il faut garantir au moins la neutralité apparente, puisque l'on n'intervient chez elles que pour leur bien), ces notions ne répondent guère au schéma canonique. Tout vise à maintenir l'emploi de la force à un degré acceptable, à la fois parce que cela répond à la sensibilité de l'opinion et parce que le but des opérations militaires est moins de gagner un conflit que de maintenir l'ordre international comme l'ordre intérieur, à supposer que la mondialisation laisse encore subsister la différence.

## La menace aléatoire et les attaques à distance

Un des problèmes de la confusion ordre/paix et guerre/désordre est que le fort devient plus sensible à la menace aléatoire. Nous avons évoqué le terrorisme, mais il existe des formes d'agressions dont un État moderne peut être victime et dont il a beaucoup de mal à qualifier la nature, voire à les qualifier d'actes de guerre justifiant une rétorsion. Tel est le cas de la fameuse « cyberguerre » ou guerre informatique, désignation improbable qui regroupe tous les actes agressifs que l'on peut accomplir à distance, généralement anonymement par ordinateur ou réseau d'ordinateurs interposés. C'est un exemple de la confusion des genres et des conflits mixtes typiques de notre temps.

De telles attaques peuvent relayer la propagande (pénétrer sur un site gouvernemental pour le ridiculiser ou y « taguer » un slogan vengeur, par exemple), elles peuvent relever de l'espionnage (s'emparer de données confidentielles, intercepter des messages) mais elles peuvent aussi constituer une forme de sabotage : paralyser un site gouvernemental, agresser une entreprise d'importance stratégique, désorganiser ce que les Américains nomment des infrastructures vitales (les services d'urgence, l'alimentation en eau ou en électricité, la circulation routière ou aérienne...).

18 David Fidler, «The meaning of Moscow: 'non-lethal' weapons and international law in the yearly 21st century», *International Review of the Red Cross*, Vol. 87, N° 859, 2005, pp. 525-552.

Tout cela avec des logiciels dits « malveillants », en s'emparant du commandement sur des machines distantes. Mais lorsqu'un État subit une « cyberattaque » comme ce fut récemment le cas de l'Estonie ou de la Géorgie, il se trouve aussitôt confronté à des problèmes de traçabilité de l'agression (d'où vient l'attaque et qui commande en réalité les sites et serveurs d'où elle semble provenir?) et à une question de mesure de ses dommages. Qui mène l'attaque? un service gouvernemental? des mercenaires comme il s'en « loue » sur Internet? un groupe privé militant? criminel? terroriste? Comment évaluer le dommage et quand faut-il le qualifier d'acte de guerre, surtout s'il ne fait pas de morts? Qu'est-ce qui est privé ou public dans cette affaire?

De la même façon, une « cyberattaque » soulève le problème d'interpréter les intentions de l'attaquant. Celle-ci peut être destinée à préparer ou accompagner une attaque militaire classique, mais elle peut aussi avoir valeur d'avertissement: un sabotage en guise de message et pour soutenir une revendication ou une menace. Il devient délicat de décider comment y répondre (difficile, par exemple, de riposter à un logiciel malveillant par une volée de bombes et plus difficile encore de se justifier devant l'ONU). Le tout se complique du fait qu'une « cyberattaque » obéissant à une logique du chaos (plus elle crée de désordre, de perte de temps, d'énergie ou d'argent, par contagion, plus elle est efficace), nul ne saura jamais le rapport entre effet désiré et effet obtenu.

Le même raisonnement vaudrait sans doute pour des attaques économiques par le biais de rumeurs boursières ou de manipulations, pour des attaques sanitaires ou écologiques: aussi difficiles à prouver (surtout grâce à la médiation de groupes économiques, criminels, idéologiques ou terroristes agissant comme mercenaires ou exécutants).

## L'image de la guerre

Si le sabotage des systèmes d'informations (les vecteurs et contenants), le vol ou l'altération de données (le contenu) peuvent être qualifiés de « guerre de l'information », il en est un troisième volet, celui qui concerne l'opinion: tout ce qui touche moins à la disponibilité ou à la fonctionnalité d'une information utile, mais à la diffusion d'un message porteur d'émotions. En ce sens la guerre de l'information consiste à faire prédominer sa version des faits, ses images, ses valeurs, ses indignations, ses inimitiés sur celles de l'autre<sup>19</sup>.

De ce point de vue, le rapport entre le fort et le faible a changé depuis le Viet Nam (période où les USA perdaient la guerre des images faute de ne rien contrôler) et la première guerre du Golfe (période où les USA la gagnaient grâce au monopole de la guerre visible que possédait CNN). Désormais chacun peut produire sa propre scénographie. Lorsque les USA produisent une version très hollywoodienne de la guerre d'Irak (avec soldates héroïques, chute de la statue

19 Voir la définition dans: François-Bernard Huyghe, *Maîtres du faire croire. De la propagande à l'influence*, Vuibert, Paris, 2008.

du dictateur, etc), les *jihadistes* offrent à leur public une version numérique de l'occupation de l'Irak avec cassettes-testaments de futurs martyrs et châtiment des traîtres, filmés et abattus en même temps. Quand les Palestiniens dirigent les caméras vers leur victime ou quand le Hezbollah s'offre sa propre chaîne de télévision, les pro-Israéliens produisent sur Internet ou à la télévision des émissions entières pour démontrer que tout est truqué et que Tsahal est l'armée la moins sanguinaire du monde.

Depuis que les guerres ne se déroulent plus seulement sur des champs de batailles mais aussi dans le cyberspace et sur tous les téléviseurs du monde, la guerre des représentations, celle qui vise « les cœurs et les esprits » compte au moins autant que les succès militaires réels.

## Conclusion

Faut-il renoncer à comprendre la guerre ou à la nommer ? Pour notre part, nous avons parlé des nouvelles violences symboliques et techniques et plaidé pour une polémologie<sup>20</sup> rénovée qui s'efforcerait d'en expliquer les mécanismes, en faisant une juste place aux signes et symboles.

À la fin de la guerre froide, beaucoup ont cru, sinon que la paix était assurée, du moins que la guerre serait limitée par deux tendances : conversion de la planète ou d'une majorité de ses habitants aux valeurs démocratiques (et l'on ne cesse de répéter depuis Kant que les Républiques ne se font pas la guerre<sup>21</sup>) et immense supériorité de l'hyperpuissance. Ce sont certes des facteurs qui ne jouent pas en faveur des conflits classiques entre États Nations (encore que...). Mais cette nouvelle donne n'a empêché ni la découverte de nouvelles fragilités exploitables par des agresseurs, ni la multiplication des motifs, y compris idéologiques, d'affrontement, ni la diffusion de technologies utilisables pour de nouvelles formes de luttes. Le rêve est celui d'un ordre international assuré par une police internationale, si possible vertueuse et altruiste. Or, la guerre – ou le conflit – tendent à échapper à leur forme classique et à devenir hors limites<sup>22</sup> dans tous les sens du terme : hors limite de temps et d'espace, hors limite de leurs instruments traditionnels, mais aussi hors la limite qui sépare la guerre d'autres formes d'affrontement politique, économique ou idéologique. La guerre se fait hybride, ce n'est pas une raison pour renoncer à la comprendre.

20 Myriam Klinger (dir), collectif, *Héritage et actualité de la polémologie*, Téraèdre 2007; voir aussi F.-B. Huyghe, *Anthologie de textes sur la polémologie*, 2008, téléchargeable sur [http://www.huyghe.fr/actu\\_482.htm](http://www.huyghe.fr/actu_482.htm) (dernière consultation 25.05.2009); Ervin Laszlo, Linus Pauling and Chong-nyol Yu: « Polemology », *World Encyclopedia of Peace*, Pergamon Press, New York, 1986.

21 Immanuel Kant, *Practical Philosophy*, Mary J. Gregor (Ed), Cambridge University Press, 1996, p. 12.

22 Lang Qiai et Xiangsui Wang, *La Guerre hors limites*, Payot Rivages, 2003.

# Typologie des conflits armés en droit international humanitaire : concepts juridiques et réalités

**Sylvain Vité\***

Sylvain Vité est conseiller juridique au sein de la Division juridique du Comité international de la Croix-Rouge

## Résumé

*Bien que le droit international humanitaire vise à limiter les effets des conflits armés, il n'intègre pas de définition complète de ces situations relevant de son champ d'application matériel. Il est vrai que les conventions pertinentes se réfèrent à divers types de conflits armés et permettent, de ce fait, d'entrevoir les contours juridiques de cette notion à multiples facettes. Ces instruments ne proposent toutefois pas de critères suffisamment précis pour déterminer le contenu de chacune de ces catégories sans risque d'ambiguïté. Or une certaine clarté est indispensable en la matière. En effet, en fonction de la qualification juridique des situations, les règles applicables de cas en cas varient. Les régimes juridiques à prendre en compte ne sont ainsi pas identiques selon que ces situations sont constitutives, par exemple, d'un conflit armé international ou d'un conflit armé non international. De même, certaines formes de violence, qualifiées de « tensions internes » ou de « troubles intérieurs », n'atteignent pas*

\* Les opinions exprimées dans cet article ne reflètent pas nécessairement le point de vue du CICR. L'auteur remercie chaleureusement ses collègues de la Division juridique du CICR qui ont contribué aux réflexions développées dans cet article, notamment Laurent Colassis, Tristan Ferraro, Jean-Marie Henckaerts et Kathleen Lawand.

Original français. La version anglaise de cet article a été publiée sous le titre « Typology of armed conflicts in international humanitarian law: legal concepts and actual situations », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 91, N° 873, mars 2009, pp. 69-94.

*le seuil d'applicabilité du droit international humanitaire et correspondent de ce fait à d'autres cadres normatifs.*

*Cet article propose une typologie des conflits armés sous l'angle du droit international humanitaire. Il vise d'abord à montrer comment les différentes catégories de conflits armés prévues par celui-ci peuvent être interprétées compte tenu des évolutions de la pratique juridique internationale. Il convient à cet égard de distinguer les efforts de conceptualisation relevant respectivement du droit des conflits armés internationaux et du droit des conflits armés non internationaux. Cette contribution évoquera ensuite divers cas d'application controversés. La réalité des conflits armés est en effet plus complexe que le modèle décrit en droit international humanitaire, au point que certains observateurs remettent aujourd'hui en question l'adéquation des catégories juridiques.*

⋮ ⋮ ⋮ ⋮ ⋮ ⋮

## **Le droit des conflits armés internationaux**

L'histoire du droit des conflits armés internationaux montre que le champ d'application de ce régime juridique a été progressivement élargi au fur et à mesure de son développement conventionnel. Tandis qu'une conception étroite et formaliste de la guerre prévalait à l'origine, la réforme du système avec la révision des Conventions de Genève en 1949 a privilégié une approche plus large, fondée sur une notion plus objective, celle de conflit armé. Cette extension fut par ailleurs poursuivie par la suite avec l'adoption du Protocole additionnel I de 1977. Cet instrument fit entrer un type de conflit supplémentaire dans le domaine du droit des conflits armés internationaux, celui des guerres de libération nationales. Enfin, ce régime juridique comprend un corps de règles spécifique dont le champ d'application est déterminé sur la base d'un concept autonome, celui d'occupation.

### **Les guerres et les conflits armés internationaux**

Les Conventions de Genève de 1949, en vertu de leur article commun 2(1), s'appliquent « en cas de guerre déclarée ou de tout autre conflit armé surgissant entre deux ou plusieurs des Hautes Parties contractantes, même si l'état de guerre n'est pas reconnu par l'une d'elles<sup>1</sup> ». Les situations évoquées ici opposent des États. Les « Hautes Parties contractantes » mentionnées dans ce texte sont en effet des entités souveraines. Selon les cas, ces situations peuvent prendre la forme soit d'une confrontation directe entre États soit d'une intervention dans un conflit interne préexistant. Dans cette seconde hypothèse, il y a « internationalisation » du conflit. Tel est le cas si une Puissance étrangère envoie des troupes sur le terrain à l'appui d'un mouvement d'opposition au

1 Le même champ d'application a aussi été retenu pour d'autres instruments de droit international humanitaire, notamment le *Protocole additionnel I* (voir article 1(3)).



gouvernement local. L'intervention peut aussi avoir lieu par procuration, lorsque cette Puissance se contente de soutenir et guider la rébellion depuis l'extérieur<sup>2</sup>. Dans ce cas, il est alors indispensable de déterminer en quoi consiste le niveau de contrôle permettant de qualifier le conflit armé d'international. Toute forme d'influence n'entraîne en effet pas forcément l'internationalisation du conflit. Sur ce point, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie précise que « le contrôle exercé par un État sur des forces armées, des milices ou des unités paramilitaires subordonnées peut revêtir un caractère global (mais doit aller au delà de la simple aide financière, fourniture d'équipements militaires ou formation). Cette condition ne va toutefois pas jusqu'à inclure l'émission d'ordres spécifiques par l'État ou sa direction de chaque opération<sup>3</sup> ». Ce critère du « contrôle global » (« *overall control* ») est réalisé lorsque l'État étranger « joue un rôle dans l'organisation, la coordination ou la planification des actions militaires du groupe militaire, en plus de le financer, l'entraîner, l'équiper ou lui apporter son soutien opérationnel » (nous soulignons)<sup>4</sup>. Il doit donc y avoir une implication plus forte qu'un simple soutien logistique, mais cette implication ne suppose pas que toutes les actions du groupe concerné soient dirigées par l'État intervenant de l'extérieur.

Les situations mentionnées à l'article 2(1) commun aux Conventions de Genève de 1949 sont envisagées sous le double aspect du formalisme et de l'effectivité. Il s'agit d'une part des *guerres déclarées*, qui supposent une reconnaissance officielle de l'état de guerre par les parties impliquées. Il s'agit d'autre part des autres formes de conflits armés interétatiques, dont l'existence ne dépend pas de la qualification que celles-ci peuvent en donner. Tandis que le concept de guerre apparaît déjà dans les traités les plus anciens de droit international humanitaire<sup>5</sup>, les Conventions de 1949 introduisent pour la première fois la notion de conflit armé dans ce régime juridique. Par cet apport sémantique,

- 2 Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), *Affaire Tadic*, Arrêt du 15 juillet 1999, par. 84: « Il est indéniable qu'un conflit armé est de caractère international s'il oppose deux ou plusieurs États. De plus, un conflit armé interne qui éclate sur le territoire d'un État peut devenir international (ou, selon les circonstances, présenter parallèlement un caractère international) si i) les troupes d'un autre État interviennent dans le conflit ou encore, si ii) certains participants au conflit armé interne agissent au nom de cet autre État. »
- 3 *Ibid.*, para. 137. Sur ce point, voir aussi Cour internationale de justice, *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro), Arrêt du 26 février 2007, para. 404. La Cour, sans se prononcer toutefois définitivement sur la question, admet que le critère du contrôle global puisse être « pertinent et adéquat » pour la qualification d'un conflit armé. Pour une discussion à ce sujet, voir A. Cassese, « The *Nicaragua* and *Tadic* Tests Revisited in Light of the ICJ Judgment on Genocide in Bosnia », *European Journal of International Law*, Vol. 18, N° 4, 2007, pp. 649-668.
- 4 TPIY, *Affaire Tadic*, Arrêt du 15 juillet 1999, ci-dessus note 2, para. 137: voir aussi les para. 120 et 131. Voir encore TPIY, *Affaire Naletilic et Martinovic*, Jugement du 31 mars 2003, para. 198. Pour une analyse de cette jurisprudence, voir J. G. Stewart, « Towards a Single Definition of Armed Conflict in International Humanitarian Law: a Critique of Internationalized Armed Conflict », pp. 323ss; A. Cullen, *The Concept of Non-International Armed Conflict in International Humanitarian Law: A Study on Thresholds of Applicability*, Thesis, University College, Galway, 2007, pp. 229ss.
- 5 Voir par exemple les articles 4, 5 et 6 de la Convention de Genève du 22 août 1864 pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne.

les rédacteurs de ces instruments voulaient signifier que l'applicabilité du droit international humanitaire devait désormais s'affranchir de la volonté des gouvernements. Elle ne reposait plus uniquement sur la subjectivité inhérente à la reconnaissance de l'état de guerre, mais devait dépendre de réalités vérifiables selon des critères objectifs. Grâce à cet apport de 1949, le conflit armé international s'affirme ainsi comme une notion gouvernée par le principe d'effectivité. Les règles pertinentes s'appliquent dès lors que certaines conditions de fait sont réalisées<sup>6</sup>.

Quant à la nature de ces conditions, il est admis généralement qu'elle doit être évaluée libéralement, le seuil d'intensité requis pour qu'une confrontation soit considérée comme autorisant l'application du droit des conflits armés internationaux étant très bas<sup>7</sup>. Il suffit que des situations envisagées par les instruments pertinents aient lieu. Ainsi, « [d]ès que les forces armées d'un État ont affaire à des blessés, à des membres des forces armées qui se sont rendus ou à des personnes civiles de l'autre État, dès qu'elles ont fait des prisonniers ou qu'elles exercent leur autorité sur une partie du territoire de l'adversaire, elles sont tenues de respecter les conventions humanitaires correspondantes<sup>8</sup> ». Il n'est pas nécessaire en revanche que le conflit se prolonge dans le temps ou qu'il cause un certain nombre de victimes<sup>9</sup>. En d'autres termes, il y a conflit armé international, comme le rappelle le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, « chaque fois qu'il y a recours à la force armée entre États »<sup>10</sup>. Tel est le cas, pourrait-on préciser, lorsque les circonstances sont caractérisées par une hostilité entre les parties. L'attaque doit en effet être animée par une intention de nuire à l'ennemi, ce qui exclut les cas où l'utilisation de la force est le fruit d'une erreur (incursion involontaire en territoire étranger, confusion dans l'identification de la cible, etc.). De même, il n'y a pas conflit armé international lorsque l'État visé a donné son consentement à l'intervention d'un

6 Voir J. Pictet (éd.), *La Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne : commentaire*, Genève, CICR, 1952, p. 34; R. Kolb, *Ius in bello, Le droit international des conflits armés*, Bâle/Bruxelles, Helbing & Lichtenhahn/Bruylant, 2003, pp. 72ss.

7 J. Pictet (éd.), note 6 ci-dessus, p. 34. Voir aussi D. Schindler, « The Different Types of Armed Conflicts According to the Geneva Conventions and Protocols », *The Hague Academy Collected Courses*, Vol. 63, 1979-II, p. 131; H.-P. Gasser, « Le droit international humanitaire, introduction », tiré à part de *Humanité pour tous: Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, Genève [etc.], Institut Henry-Dunant [etc.], 1993, p. 24; E. David, *Principes de droit des conflits armés*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 122; R. Kolb, note 6 ci-dessus, p. 73.

8 Gasser, note 7 ci-dessus, p. 24.

9 Certains auteurs considèrent toutefois qu'il faut distinguer les conflits armés internationaux (atteignant un certain niveau d'intensité) et les autres formes d'actions hostiles entre États relevant seulement d'« incidents de frontière » ou d'« escarmouches ». Voir : International Law Association, *Draft Report, Initial Report on the Meaning of Armed Conflict in International Law*, Rio de Janeiro Conference, 2008, pp. 9-10 et 23-24.

10 TPIY, *Affaire Tadic*, Arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence, 2 octobre 1995, para. 70. Voir aussi : TPIY, *Affaire Mucic et al. (Celibici Camp)*, Jugement du 16 novembre 1998, para. 184 : « le recours à la force armée entre États suffit en soi à déclencher l'application du droit international humanitaire ». Cette définition a depuis lors été reprise par d'autres organismes internationaux. Voir par exemple : Commission of Inquiry on Lebanon, *Report pursuant to Human Rights Council resolution S-2/1, A/HRC/3/2*, 23 novembre 2006, para. 51.

État tiers sur son territoire (par exemple pour y combattre un groupe armé non gouvernemental)<sup>11</sup>.

Depuis l'adoption du Protocole additionnel I de 1977, le champ d'application du droit des conflits armés internationaux ne se limite plus aux confrontations strictement interétatiques, mais englobe aussi des affrontements opposant des forces gouvernementales à certains groupes non gouvernementaux, à savoir les peuples en lutte dans l'exercice du droit à l'autodétermination. Le Protocole prévoit en effet que les situations visées par l'article 2 commun aux Conventions de 1949 comprennent les « conflits armés dans lesquels les peuples luttent contre la domination coloniale et l'occupation étrangère et contre les régimes racistes dans l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, consacré dans la Charte des Nations Unies et dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies<sup>12</sup> ».

La portée de cette disposition soulève de nombreuses questions d'interprétation, à commencer par la définition exacte des « peuples » concernés ainsi que les critères permettant de distinguer ces situations des conflits armés couverts par l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949 et leur Protocole additionnel II<sup>13</sup>. Les deux instruments mentionnés à l'article 1(4) du Protocole additionnel I sont en effet formulés en termes trop généraux pour en tirer des réponses complètement satisfaisantes. De plus, il est difficile de trouver des éclaircissements supplémentaires à la lumière de la pratique, car il n'y a jamais eu reconnaissance officielle du cas de figure évoqué dans cet article, notamment parce que les États qui pourraient être concernés n'ont pas ratifié le Protocole additionnel I. Le lecteur intéressé pourra se référer utilement aux commentaires déjà consacrés à ce type particulier de conflit armé<sup>14</sup>.

## L'occupation

Lorsque l'un des belligérants parvient à s'imposer à son adversaire, un conflit armé international peut prendre la forme d'une occupation<sup>15</sup>. Aux termes de l'article 42 du Règlement de La Haye de 1907, « [u]n territoire est considéré comme occupé lorsqu'il se trouve *placé de fait sous l'autorité de l'armée ennemie* » (nous

11 En sens contraire, voir toutefois David, note 7 ci-dessus, p. 127.

12 *Protocole additionnel I*, article 1(4).

13 Voir ci-dessous la section relative aux conflits armés non internationaux. Voir aussi M. Bothe, K. J. Partsch, W. A. Solf, *New Rules for Victims of Armed Conflicts*, The Hague [etc.], Nijhoff, 1982, pp. 45-52.

14 Voir notamment Schindler, note 7 ci-dessus, pp. 133-144; Y. Sandoz et al. [éd.], *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, Genève, Nijhoff, 1986, para. 66-118; David, note 7 ci-dessus, pp. 184-198.

15 Pour un examen détaillé de la notion et du droit de l'occupation, voir Y. Dinstein, *The International Law of Belligerent Occupation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, 303 pp.; R. Kolb, S. Vité, *Le droit de l'occupation militaire: perspectives historiques et enjeux juridiques actuels*, Bruxelles, Bruylant, 2009, 482 pp.; Y. Arai-Takahashi, *The Law of Occupation: Continuity and Change of International Humanitarian Law, and its Interaction with International Human Rights Law*, Cambridge, Nijhoff, 2009, 760 pp.

souligions). Pour qu'il y ait occupation au sens de cette disposition, deux conditions doivent être satisfaites : a) l'occupant est en mesure de contrôler de manière effective un territoire qui n'est pas le sien ; b) son intervention n'a pas été agréée par le souverain légitime<sup>16</sup>. Le contrôle territorial effectif, qui se trouve au cœur de la notion d'occupation, suppose que puisse s'opérer une substitution des pouvoirs. Cette condition est réalisée lorsque, d'une part, le gouvernement déchu est incapable d'exercer publiquement son autorité et, d'autre part, la Puissance occupante est à même de compenser cette absence en imposant sa propre domination<sup>17</sup>. Cette condition implique en principe que les troupes ennemies parviennent à se déployer dans le territoire concerné et à imposer la stabilité minimale qui leur permettra d'exercer leurs responsabilités découlant du droit de l'occupation. Quant au deuxième critère, à savoir l'absence de consentement, il doit être compris assez largement. En particulier il ne se limite pas aux cas où la prise de pouvoir résulte d'un conflit armé caractérisé par des hostilités. L'article 2(2) de la IV<sup>e</sup> Convention de Genève de 1949 complète en effet la définition de 1907 en précisant que les règles pertinentes s'appliquent même si l'occupation « ne rencontre aucune résistance militaire ».

Dans certains cas, le contrôle territorial n'est pas exercé directement par les forces d'occupation, mais par l'intermédiaire d'un gouvernement fantôme ou d'une autre forme de pouvoir local subordonné<sup>18</sup>. Il est difficile cependant d'évaluer de cas en cas le degré d'influence requis pour que ce cas de figure soit réalisé. Toute ingérence dans les affaires d'un État tiers ne signifie pas forcément qu'il y ait occupation. Les rapports entre autorités locales et forces étrangères varient en intensité selon les circonstances et manifestent toujours une certaine influence réciproque, voire un degré de concertation, dans la prise de décisions. Pour résoudre cette question, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie retient, ici aussi, le critère du « contrôle global » (« *overall control* »). Il y a occupation lorsqu'un État a un « contrôle global » des agents locaux qui exercent eux-mêmes un « contrôle effectif » du territoire concerné<sup>19</sup>. Tel est par exemple le schéma qui caractérise la situation actuelle

16 Voir notamment : M. Bothe, « Beginning and End of Occupation », *Current Challenges to the Law of Occupation, Proceedings of the Bruges Colloquium*, 20-21 Octobre 2005, N° 34, Automne 2004, pp. 28-32. Voir aussi E. Benvenisti, *The International Law of Occupation*, Princeton University Press, Princeton, 1993, p. 4. L'auteur définit l'occupation comme « the effective control of power (be it one or more states or an international organisation, such as the United Nations) over a territory to which that power has no sovereign title, without the volition of the sovereign of that territory ».

17 Voir notamment United Kingdom, Ministry of Defence, *The Manual of the Law of Armed Conflict*, 2004, para. 11.3 ; CIJ, *Affaire des activités armées sur le territoire du Congo (fond)*, République démocratique du Congo c. Ouganda, Arrêt, 19 décembre 2005, Rôle général N° 116, para. 173 ; TPIY, *Affaire Naletilic*, note 4 ci-dessus, para. 217 ; A. Roberts, « What is military occupation? », *British Yearbook of International Law*, Vol. 55, 1984, pp. 249 et 300.

18 En ce sens, voir United Kingdom, Ministry of Defence, note 17 ci-dessus, para. 11.3.1. Voir aussi TPIY, *Affaire Tadic*, Jugement du 7 mai 1997, para. 584 : « le lien entre les organes ou agents *de facto* et la puissance étrangère couvre les circonstances dans lesquelles celle-ci 'occupe' un certain territoire ou opère sur celui-ci *uniquement* par l'intermédiaire des actes d'organes ou d'agents *de facto* » (nous soulignons).

19 TPIY, *Affaire Blaskic*, Jugement du 3 mars 2000, para. 149 ; *Affaire Naletilic et Martinovic*, Jugement du 31 mars 2003, note 4 ci-dessus, para. 181-188, 197-202.

du Haut-Karabagh. L'Azerbaïdjan n'est en effet plus en mesure d'exercer sa souveraineté dans cette zone depuis la guerre qui l'opposa à des forces sécessionnistes soutenues par l'armée arménienne et qui se solda par sa défaite en 1994. L'administration de ce territoire est exercée en pratique (contrôle territorial effectif) par le gouvernement d'une « République du Haut-Karabagh » autoproclamée le 6 janvier 1992 sur la base d'un référendum tenu localement. Aucun État n'a toutefois reconnu à ce jour cette nouvelle autorité comme souveraine. Par ailleurs, plusieurs éléments indiquent que cette république se trouve de fait placée dans une relation de subordination vis-à-vis de l'Arménie (contrôle global). Les structures militaires en place dans la région intègrent notamment un nombre significatif de conscrits et d'officiers de ce pays. Le rôle de l'Arménie ne se limite donc pas à un simple soutien logistique, mais implique une contribution à l'organisation, la coordination et la planification du pouvoir établi au Haut-Karabagh. De fait, ce territoire se trouve donc dans une situation d'occupation<sup>20</sup>. Ainsi, le test permettant de dire si une occupation est exercée par procuration, celui du contrôle global, est identique à celui qu'il faut utiliser pour déterminer si un conflit interne est internationalisé. Dans les deux cas, il s'agit d'évaluer l'intensité du contrôle exercé par un État sur un groupe ou une autorité situés sur le territoire d'un autre État.

## Le droit des conflits armés non internationaux

La notion de conflit armé non international en droit humanitaire doit être analysée sur la base de deux textes conventionnels principaux : l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949 et l'article 1 du Protocole additionnel II de 1977. Cette section mettra en lumière les critères que propose chacune de ces dispositions et montrera comment ces critères peuvent être interprétés à la lumière des évolutions de la pratique. La notion de conflit armé non international est en outre débattue en lien avec la détermination de la compétence juridictionnelle de la Cour pénale internationale (CPI). Il conviendra d'exposer brièvement les termes de ce débat en examinant les dispositions pertinentes du Statut de la Cour.

### Article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949

L'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949 s'applique en cas de « conflit armé ne présentant pas un caractère international et surgissant sur le territoire de l'une des Hautes Parties contractantes »<sup>21</sup>.

Cette disposition s'exprime d'abord par la négative, puisqu'elle couvre les conflits armés « ne présentant pas un caractère international ». Elle renvoie

20 En ce sens, voir notamment : Conseil de sécurité des Nations Unies, Rés. 884, 12 novembre 1993 ; Assemblée générale des Nations Unies, Rés. 62/243, 14 mars 2008 ; Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Rés. 1416 (2005).

21 Article 3(1) commun.

ainsi, en creux, à l'article 2 commun, qui couvre, comme mentionné précédemment, les affrontements entre États. Les conflits armés ne présentant pas un caractère international sont donc ceux dans lesquels l'une au moins des parties impliquées n'est pas gouvernementale. Selon les cas, les hostilités se déroulent soit entre un (ou des) groupe(s) armés et des forces étatiques, soit uniquement entre des groupes armés<sup>22</sup>.

L'article 3 commun suppose par ailleurs qu'il y ait « conflit armé », c'est-à-dire que la situation atteigne un niveau qui la distingue d'autres formes de violence auxquelles le droit international humanitaire ne s'applique pas, telles que « les situations de tensions internes, de troubles intérieurs, comme les émeutes, les actes isolés et sporadiques de violence et autres actes analogues<sup>23</sup> ». Le seuil requis dans ce cas est plus élevé que pour un conflit armé international. La pratique, notamment celle du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, montre que ce seuil est atteint chaque fois que la situation peut être qualifiée de « *protracted armed violence* »<sup>24</sup>. Cette condition doit être évaluée à l'aune de deux critères fondamentaux : a) l'intensité de la violence et b) l'organisation des parties<sup>25</sup>. Ces deux composantes de la notion de conflit armé non international ne peuvent pas être décrites abstraitement, mais doivent être évaluées de cas en cas en mettant en balance une multitude de données indicatives<sup>26</sup>. En ce qui concerne le critère d'intensité, ces données peuvent être par exemple le caractère collectif de la lutte ou le fait que l'État soit contraint de recourir à son armée, ses forces de police n'étant plus en mesure de faire face seules à la situation. La durée du conflit, la fréquence des actes de violence et des opérations militaires, la nature des armes utilisées, le déplacement des populations civiles, le contrôle territorial exercé par les forces d'opposition, le nombre de victimes

22 En ce sens, voir TPIY, *Affaire Tadic*, Arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence, note 10 ci-dessus, para. 70.

23 *Protocole additionnel II*, art. 1(2). Bien que cette citation soit reprise du Protocole additionnel II, il est admis que le seuil fixé vaut aussi pour les conflits couverts par l'art. 3 commun. Voir en ce sens, CICR, « Comment le terme 'conflit armé' est-il défini en droit international humanitaire ? », Prise de position, mars 2008, p. 3. Sur ce point, voir aussi TPIY, *Affaire Limaj*, Jugement du 30 novembre 2005, para. 84.

24 TPIY, Arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence, note 10 ci-dessus, para. 70.

25 Voir en ce sens TPIY, *Affaire Tadic*, Jugement du 7 mai 1997, note 18 ci-dessus, para. 561-568, notamment le para. 562. Voir aussi TPIY, *Affaire Limaj*, Jugement du 30 novembre 2005, note 23 ci-dessus, para. 84; *Affaire Boskoski*, Jugement du 10 juillet 2008, para. 175. Ces critères sont désormais repris par d'autres organismes internationaux. Voir notamment TPIR, *Affaire Rutaganda*, Jugement du 6 décembre 1999, para. 93; International Commission of Inquiry on Darfur, *Report Pursuant to Security Council Resolution 1564 of 18 September 2004*, 25 janvier 2005, para. 74-76. Dans l'affaire Haradinaj, le TPIY adopte une position légèrement différente en déclarant que la notion de « *protracted armed violence* » doit donc être comprise dans un sens large. Elle ne vise pas uniquement la durée de la violence, mais couvre aussi tous les autres éléments qui permettront d'en évaluer le niveau d'intensité. Le Tribunal semble ainsi assimiler cette notion à celle de l'intensité. (*Affaire Haradinaj*, Jugement du 3 avril 2008, para. 49). Pour une réflexion doctrinale sur ce point, voir Cullen, note 4 ci-dessus, pp. 179ss.

26 TPIY, *Affaire Haradinaj*, Jugement du 3 avril 2008, note 25 ci-dessus, para. 49; TPIR, *Affaire Rutaganda*, Jugement du 6 décembre 1999, note 25 ci-dessus, para. 93. Dans son commentaire des Conventions de Genève, J. Pictet propose une série de critères, à titre indicatif, qui peuvent être pris en compte dans cette évaluation (voir Pictet, note 6 ci-dessus, p. 53).

(morts, blessés, déplacés, etc.) sont aussi des éléments qui peuvent être pris en compte<sup>27</sup>. Il s'agit toutefois ici de facteurs d'appréciation, qui permettent de dire si le seuil d'intensité est atteint de cas en cas, et non de conditions qui devraient être réunies cumulativement. Quant au second critère, il requiert que les acteurs de la violence armée aient atteint un niveau d'organisation minimal. En ce qui concerne les forces gouvernementales, elles sont présumées satisfaire cette exigence sans qu'il soit nécessaire de procéder à une évaluation dans chaque cas<sup>28</sup>. Quant aux groupes armés non gouvernementaux, les éléments indicatifs entrant en ligne de compte comprennent par exemple l'existence d'un organigramme exprimant une structure de commandement, le pouvoir de lancer des opérations coordonnant différentes unités, la capacité de recruter et de former de nouveaux combattants ou l'existence d'un règlement interne<sup>29</sup>.

Lorsque l'une ou l'autre de ces deux conditions n'est pas satisfaite, une situation de violence sera éventuellement qualifiée de troubles intérieurs ou tensions internes. Ces deux notions, qui désignent des formes d'instabilité sociale ne relevant pas du conflit armé, n'ont jamais été définies en droit, même si elles apparaissent explicitement dans le Protocole additionnel II<sup>30</sup>. Dans ses documents de synthèse qui préparèrent l'élaboration de cet instrument, le CICR estima que les troubles intérieurs sont des situations dans lesquelles, « sans qu'il y ait à proprement parler de conflit armé non international, il existe cependant, sur le plan interne, un affrontement qui présente un certain caractère de gravité ou de durée et comporte des actes de violence. Ces derniers peuvent revêtir des formes variables, allant de la génération spontanée d'actes de révolte à la lutte entre des groupes plus ou moins organisés et les autorités au pouvoir. Dans ces situations, qui ne dégèrent pas nécessairement en lutte ouverte, les autorités au pouvoir font appel à de vastes forces de police, voire aux forces armées, pour rétablir l'ordre intérieur<sup>31</sup> ». Quant aux tensions

27 Voir *Rapport de la Commission d'experts chargée d'examiner la question de l'aide aux victimes des conflits internes*, Rapporteur R. Pinto, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 1963, notamment pp. 78-79: « L'existence d'un conflit armé au sens de l'article 3 ne peut être niée si l'action hostile, dirigée contre un gouvernement légal, présente un caractère collectif et un minimum d'organisation. À cet égard et sans que ces circonstances soient nécessairement cumulatives, il y a lieu de tenir compte d'éléments tels que la durée du conflit, le nombre et l'encadrement des groupes rebelles, leur installation ou leur action sur une partie du territoire, le degré d'insécurité, l'existence de victimes, les moyens mis en œuvre par le gouvernement légal pour rétablir l'ordre, etc. » Pour une récapitulation des facteurs indicatifs pris en compte par le TPIY dans sa jurisprudence, voir *Affaire Boskoski*, Jugement du 10 juillet 2008, note 25 ci-dessus, para. 177. Voir aussi TPIY, *Affaire Limaj*, Jugement du 30 novembre 2005, note 23 ci-dessus, para. 168; *Affaire Haradinaj*, Jugement du 3 avril 2008, note 25 ci-dessus, para. 49.

28 TPIY, *Affaire Haradinaj*, Jugement du 3 avril 2008, note 25 ci-dessus, para. 60.

29 Pour une récapitulation des facteurs indicatifs pris en compte par le TPIY dans sa jurisprudence, voir *Affaire Boskoski*, Jugement du 10 juillet 2008, note 25 ci-dessus, para. 199-203. Voir aussi TPIY, *Affaire Limaj*, Jugement du 30 novembre 2005, note 23 ci-dessus, para. 94-134; *Affaire Haradinaj*, Jugement du 3 avril 2008, note 25 ci-dessus, para. 60.

30 *Protocole additionnel II*, art. 1(2).

31 CICR, *Protection des victimes des conflits armés non internationaux*, Document présenté à l'occasion de la *Conférence d'experts gouvernementaux sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés*, Genève, 24 mai - 12 juin 1971, Vol. V, p. 78. Cette définition fut reprise par ailleurs dans le *Commentaire des Protocoles additionnels*: Sandoz et al. [éd.], note 14 ci-dessus, para. 4475.

internes, elles couvrent des circonstances de moindre violence impliquant, par exemple des arrestations massives, un nombre élevé de détenus « politiques », la pratique de la torture ou d'autres formes de mauvais traitements, des disparitions forcées et/ou la suspension des garanties judiciaires fondamentales<sup>32</sup>.

Enfin, l'article 3 commun s'applique aux conflits armés « surgissant sur le territoire de l'une des Hautes Parties contractantes ». La signification de cet élément n'est pas claire. Faut-il le comprendre comme une condition excluant les conflits armés non internationaux se déroulant sur deux, voire plusieurs territoires étatiques, ou plutôt comme un simple rappel du champ d'application de l'article 3 commun ? Dans la deuxième hypothèse, cette mention aurait ainsi pour but de préciser que l'article 3 commun ne peut être appliqué que par rapport au territoire des États ayant ratifié les Conventions de Genève de 1949. Nous verrons par la suite qu'il faut sans doute pencher pour cette seconde interprétation<sup>33</sup>.

Certains observateurs ajoutent une condition supplémentaire à la notion de conflit armé non international. Ils suggèrent que la motivation des groupes non gouvernementaux impliqués doit être prise en compte. Ne relèveraient de ce type de conflits que les groupes visant à atteindre un objectif politique. Les organisations « purement criminelles », comme les mafias ou les gangs territoriaux, seraient ainsi écartées de cette catégorie et ne pourraient dès lors être considérées en aucun cas comme des parties à un conflit armé non international<sup>34</sup>. En l'état actuel du droit humanitaire, cette condition additionnelle ne repose toutefois pas sur un fondement juridique. Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a eu l'occasion de le rappeler en s'interrogeant sur la nature des affrontements qui se déroulèrent en 1998 entre les forces serbes et l'Armée de libération du Kosovo (UCK). Dans l'affaire *Limaj*, la défense avait en effet contesté que ces affrontements pussent être constitutifs d'un conflit armé, en arguant que les opérations menées par les forces serbes ne visaient pas à vaincre l'armée ennemie, mais à « nettoyer ethniquement » le Kosovo. Le Tribunal écarta cet argument en affirmant notamment que « seuls deux critères doivent être pris en compte pour déterminer l'existence d'un conflit armé, à savoir l'intensité du conflit et l'organisation des parties ; *peu importe donc que l'objectif*

32 Sandoz et al. [éd.], note 14 ci-dessus, para. 4476. Pour une réflexion supplémentaire sur les troubles intérieurs et tensions internes, voir notamment A. Eide, « Troubles et tensions internes », *Les dimensions internationales du droit humanitaire*, Paris, Unesco, 1986, pp. 279-295 ; H.-P. Gasser, « Les normes humanitaires pour les situations de troubles et tensions internes, Aperçu des derniers développements », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, mai-juin 1993, pp. 238-244 ; Ni F. Aolain, « The Relationship between Situations of Emergency and Low-Intensity Armed Conflict », *Israel Yearbook on Human Rights*, Vol. 28, 1998, pp. 97-106 ; R. Abi-Saab, « Le droit humanitaire et les troubles internes », *Liber Amicorum Georges Abi-Saab*, The Hague [etc.], Nijhoff, 2001, pp. 477-493.

33 Voir ci-dessous la sous-section sur les « conflits armés non internationaux 'exportés' ».

34 C. Bruderlein retient par exemple trois caractéristiques principales pour définir un groupe armé, à savoir a) une structure de commandement de base ; b) le recours à la violence à des fins politiques ; c) l'indépendance par rapport au contrôle de l'État. C. Bruderlein, « The Role of Non-state Actors in Building Human Security: The case of Armed Groups in Intra-state Wars », Centre for Humanitarian Dialogue, Genève, mai 2000. Voir aussi en ce sens D. Petrasek, *Ends and Means: Human Rights Approaches to Armed Groups*, International Council on Human Rights Policy, p. 5.



*des forces armées se soit ou non limité à commettre des actes de violence* » (nous soulignons)<sup>35</sup>. Une position inverse soulèverait par ailleurs des problèmes difficilement surmontables en pratique. Les motivations des groupes armés ne sont en effet jamais uniformes ni toujours clairement identifiables. Nombre d'entre eux exercent en effet bien souvent des activités de type criminel, comme l'extorsion ou le trafic de stupéfiants, tout en poursuivant un objectif politique. Inversement, il arrive aussi que des organisations criminelles exercent un pouvoir qui relève de la sphère politique ou tout au moins de l'administration des sociétés.

## L'article 1<sup>er</sup> du Protocole additionnel II

Le Protocole additionnel II s'applique aux conflits armés non internationaux « qui se déroulent sur le territoire d'une Haute Partie contractante entre ses forces armées et des forces armées dissidentes ou des groupes armés organisés qui, sous la conduite d'un commandement responsable, exercent sur une partie de son territoire un contrôle tel qu'il leur permette de mener des opérations militaires continues et concertées et d'appliquer le présent Protocole ». Cet instrument ne s'applique en revanche pas aux guerres de libération nationale qui sont assimilées à des conflits armés internationaux en vertu de l'article 1(4) du Protocole additionnel I.

Comme dans le cas de l'article 3 commun, il ne peut y avoir conflit armé non international au sens du Protocole II que si la situation atteint un certain degré de violence qui la distingue des cas de tensions internes ou de troubles intérieurs<sup>36</sup>. Cet instrument définit toutefois un champ d'application plus restreint que celui de l'article 3 commun. Il exige en effet que les forces non gouvernementales atteignent un niveau d'organisation particulièrement élevé, en ce sens qu'elles doivent être placées « sous la conduite d'un commandement responsable » et exercer un contrôle territorial qui leur permette « de mener des opérations militaires continues et concertées et d'appliquer le présent Protocole »<sup>37</sup>. Si l'article 3 commun suppose lui aussi que les groupes armés fassent preuve d'un certain degré d'organisation, il ne prévoit en revanche pas que ces groupes soient en mesure de maîtriser une portion de territoire. Il arrive ainsi en pratique qu'un conflit entre dans le champ d'application matériel de l'article 3 commun, mais ne remplisse pas les conditions fixées par le Protocole II. En revanche, tous les conflits armés couverts par celui-ci le sont aussi par l'article 3 commun.

En pratique, il est souvent difficile d'identifier les situations correspondant aux critères d'application fixés par le Protocole additionnel II. Le degré de contrôle territorial exigible peut notamment faire l'objet d'appréciations

35 TPIY, *Affaire Limaj*, Jugement du 30 novembre 2005, note 23 ci-dessus, para. 170.

36 *Protocole additionnel II*, art. 1(2).

37 *Protocole additionnel II*, art. 1(1). Sur ce point, voir Bothe, Partsch and Solf, note 13 ci-dessus, pp. 626ss.

différentes selon les cas. Si l'on adopte une interprétation large, la notion de conflit armé non international au sens de cet instrument se rapproche de celle de l'article 3 commun. Même un contrôle temporaire et limité géographiquement suffirait dans ce cas à justifier l'application du Protocole<sup>38</sup>. Inversement, si l'on interprète strictement l'article 1(1), les situations couvertes se limitent au cas où la partie non gouvernementale exerce un contrôle similaire à celui d'un État et où la nature des affrontements est semblable à celle d'un conflit armé international<sup>39</sup>. Le CICR semble adopter quant à lui une position intermédiaire sur ce point, en admettant que la maîtrise territoriale puisse revêtir parfois un « caractère relatif, par exemple quand les centres urbains restent en mains gouvernementales tandis que les zones rurales échappent à leur autorité »<sup>40</sup>. Il ajoute toutefois que la nature même des obligations formulées dans le Protocole II suppose « une certaine stabilité dans le contrôle d'une portion, même modeste, du territoire »<sup>41</sup>.

Le Protocole additionnel II limite par ailleurs son champ d'application aux *conflits* armés qui opposent des forces gouvernementales à des forces armées dissidentes ou des groupes armés. Cela signifie que, contrairement à l'article 3 commun qui ne prévoit pas cette restriction, il ne s'étend pas aux conflits qui se déroulent uniquement entre des groupes non gouvernementaux<sup>42</sup>.

Enfin, le Protocole additionnel II réitère le critère *ratione loci* déjà formulé à l'article 3 commun, à savoir qu'il ne couvre que les conflits armés non internationaux « qui se déroulent sur le territoire d'une Haute Partie contractante ». Les remarques mentionnées précédemment à ce sujet sont valables ici aussi. Le Protocole additionnel II précise aussi que les conflits concernés sont ceux qui se déroulent sur le territoire d'une Haute Partie contractante entre « ses » forces armées et des mouvements d'opposition. Une lecture étroite de ce passage signifierait que cet instrument serait inapplicable aux troupes d'un gouvernement intervenant à l'étranger en soutien des autorités locales. Les forces engagées dans ce cas ne sont en effet pas celles de l'État dans lequel a lieu le conflit. Une interprétation conforme à l'esprit du droit humanitaire indique toutefois que l'expression « ses forces armées » doit couvrir ici non seulement les troupes de l'État territorial, mais aussi celles de tout autre État intervenant en faveur du gouvernement.

Quant à la portée des innovations introduites dans le Protocole additionnel II, il convient de rappeler que cet instrument développe et complète

38 D. Momtaz estime en ce sens qu'il n'est pas nécessaire que les parties concernées aient mis en place une structure administrative semblable à celle d'un État. Il ajoute que le critère de contrôle territorial doit être évalué en fonction de la nature des obligations envisagées. Pour certaines d'entre elles, liées au respect des droits fondamentaux, « le contrôle d'une partie du territoire pourrait ne pas s'avérer nécessaire » (D. Momtaz, « Le droit international humanitaire applicable aux conflits armés non internationaux », *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international*, N° 292, 2002, p. 50).

39 L. Moir, *The Law of Internal Armed Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p. 106.

40 Sandoz et al. [éd.], note 14 ci-dessus, para. 4467.

41 *Ibid.*

42 *Ibid.*, para. 4461 ; Bothe, Partsch and Solf, note 13 ci-dessus, p. 627.

l'article 3 commun, mais qu'il n'en modifie pas les conditions d'application<sup>43</sup>. Les restrictions supplémentaires prévues à l'article 1(1) ne valent donc que pour délimiter le champ d'application du Protocole, mais ne s'étendent pas à l'ensemble du droit des conflits armés non internationaux. L'article 3 commun préserve ainsi son autonomie et couvre un plus grand nombre de situations<sup>44</sup>.

### Le Statut de la Cour pénale internationale (CPI)

Le Statut de la CPI distingue deux catégories de crimes en temps de « conflits armés ne présentant pas un caractère international » : a) les violations graves de l'article 3 commun et b) les autres violations graves des lois et coutumes de la guerre applicables dans ces situations<sup>45</sup>. Dans les deux cas, le Statut précise le seuil inférieur d'applicabilité des dispositions pertinentes en stipulant qu'elles ne s'appliquent pas « aux situations de troubles et tensions internes telles que les émeutes, les actes isolés et sporadiques de violence ou les actes de nature similaire<sup>46</sup> ». Par ailleurs, tandis que cet instrument ne définit pas plus précisément le champ d'application matériel des règles applicables aux « violations graves de l'article 3 commun » (article 8(2)(d)), il précise la notion de conflit armé non international dans le cas des « autres violations graves ». L'article 8(2)(f) établit dans ce cas que les règles prévues doivent s'appliquer « aux conflits armés qui opposent de manière prolongée sur le territoire d'un État les autorités du gouvernement de cet État et des groupes armés organisés ou des groupes armés organisés entre eux<sup>47</sup> ». Se pose dès lors la question de savoir si le paragraphe (2)(f), lorsqu'il mentionne expressément le critère de la durée (« de manière prolongée »), précise simplement les termes du paragraphe (2)(d), sans créer une catégorie de conflit distincte ou si, au contraire, il propose un type différent de conflit armé non international, délimitant ainsi un champ d'application nouveau. Cette question suscite la controverse et n'est à ce jour pas définitivement tranchée.

Certains observateurs estiment que les deux paragraphes couvrent une seule et même réalité<sup>48</sup>. Ils considèrent notamment que l'intention des négociateurs du Statut n'était pas de créer une catégorie distincte de conflit armé

43 *Protocole additionnel II*, art. 1(1).

44 Sandoz et al. [éd.], note 14 ci-dessus, para. 4454; Moir, note 39 ci-dessus, p. 101.

45 *Statut de la CPI*, respectivement, art. 8(2)(c) et (e).

46 *Statut de la CPI*, respectivement, art. 8(2)(d) et (f).

47 Cette définition est inspirée de la jurisprudence du Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie qui a considéré « qu'un conflit armé existe chaque fois qu'il y a recours à la force armée entre États ou *un conflit armé prolongé* entre les autorités gouvernementales et des groupes armés organisés ou entre de tels groupes au sein d'un État » (*Affaire Tadic*, Arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence, note 11 ci-dessus, para. 70 (nous soulignons)).

48 Th. Meron, « The Humanization of Humanitarian Law », *American Journal of International Law*, Vol. 94, 2000, p. 260; M. Bothe, « War Crimes », *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*, A. Cassese et al. [eds], Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 423; A. Cullen, « The Definition of Non-international Armed Conflict in the Rome Statute of the International Criminal Court: An Analysis of the Threshold of Application Contained in Article 8(2)(f) », *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 12, N° 3, 2007, p. 445.

non international. La référence à la durée dans le paragraphe (2)(f) visait au contraire à éviter que la notion restrictive figurant dans le Protocole additionnel II soit reprise dans le Statut. Il s'agissait en quelque sorte de trouver un compromis entre le projet original, qui ne faisait pas de différence entre les paragraphes (2)(d) et (2)(f), et la volonté de certains États d'insérer les restrictions du Protocole additionnel II dans ce second paragraphe<sup>49</sup>. Par ailleurs, les tenants de cette position avancent que leur interprétation est la seule qui soit conforme à l'évolution du droit coutumier, qui ne distingue pas différentes sortes de conflits armés non internationaux.

D'autres auteurs<sup>50</sup> estiment en revanche que si la notion de conflit armé non international au paragraphe (2)(d) renvoie directement à celle de l'article 3 commun, celle du paragraphe (2)(f) y ajoute un critère temporel. Il y a conflit armé non international au sens du paragraphe (2)(f) lorsque ce conflit se déroule « de manière prolongée ». Tandis que sous l'angle du paragraphe (2)(d) la durée est un facteur qui peut être pris en compte dans l'évaluation de la situation, mais ne constitue pas un critère obligatoire, elle fait partie en revanche de la notion même du paragraphe (2)(f). Cette notion ne semble donc pas constituer une élaboration du champ d'application du paragraphe (2)(d), mais crée une catégorie de conflit armé non international distincte en vue de criminaliser, dans le cadre du Statut de la CPI, des violations du droit international humanitaire supplémentaires, à savoir celles de règles figurant dans le Protocole additionnel II. Le besoin de trouver un compromis lors de l'élaboration de cette disposition semble indiquer qu'il s'agissait bien de s'entendre sur une catégorie différente de celle figurant au paragraphe (2)(d).

La jurisprudence tend à confirmer cette seconde interprétation. Dans l'affaire Lubanga Dyilo, la Chambre préliminaire de la CPI se réfère au Protocole additionnel II pour interpréter le paragraphe (2)(f) du Statut. Elle semble ainsi vouloir donner à cette disposition un sens distinct, définissant un seuil d'applicabilité spécifique. La Chambre précise que ce seuil se caractérise par deux conditions : a) il faut que les violences atteignent une certaine

49 La formulation du paragraphe (2)(f) est le fruit d'une initiative de la Sierra Leone visant à trouver un compromis entre les délégations favorables à une introduction d'une liste de crimes de guerres applicables aux conflits armés non internationaux et celles qui s'y opposaient. Une première proposition en ce sens, soumise par le « Bureau of the Committee of the Whole », consista à restreindre le champ d'application des crimes figurant au paragraphe (2)(e) en reprenant les critères développés à l'article 1(2) du Protocole additionnel II, (A/CONF.183/C.1/L.59). Faute d'accord sur cette proposition, la Sierra Leone suggéra le texte finalement retenu. Il s'agissait d'apaiser les délégations opposées à l'introduction des crimes de guerre dans le droit des conflits armés non internationaux, tout en évitant un seuil aussi élevé que celui du Protocole additionnel II, (A/CONF.183/C.1/SR.35, par. 8). Voir Cullen, note 48 ci-dessus, pp. 419-445.

50 A. Bouvier, M. Sassoli [eds], *How Does Law Protect in War*, Vol. 1, Genève, CICR, 2006, p. 110; R. Provost, *International Human Rights and Humanitarian Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 268s; W.A. Schabas, *An Introduction to the International Criminal Court*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007 (3rd ed.), p. 116. Voir aussi la position nuancée de E. David, qui considère que le paragraphe (2)(f) ne crée pas à proprement parler une troisième catégorie de conflit armé non international, mais « cette notion élargie du conflit armé se substitue à celle du PA II au titre de *lex posterior* » (David, note 7 ci-dessus, p. 137).

intensité et soient prolongées dans le temps ; b) il faut l'implication d'un groupe armé possédant un certain degré d'organisation, notamment la « capacité de concevoir et mener des opérations militaires pendant une période prolongée<sup>51</sup> ». Ainsi formulée, cette définition semble donc délimiter un champ d'application plus strict que celui de l'article 3 commun, puisqu'elle requiert que les affrontements se déroulent sur une certaine durée. Elle est en revanche plus large que celle du Protocole additionnel II, puisqu'elle n'exige pas que le groupe ou les groupes armé(s) concerné(s) exerce(nt) un contrôle territorial<sup>52</sup>. La catégorie de conflit visée ici se trouve ainsi à mi-chemin entre celles de l'article 3 commun et du Protocole II.

En somme, le Statut de la CPI semble distinguer deux types de conflits armés non internationaux : a) les conflits au sens de l'article 3 commun (par. (2)(c) et (2)(d)) ; b) les conflits armés non internationaux « prolongés » (par. (2)(e) et (2)(f)). Rappelons toutefois que cette innovation dans le Statut ne crée pas une notion nouvelle du conflit armé non international en droit international humanitaire, mais vise simplement à déterminer la compétence juridictionnelle de la CPI. Elle ne vaut donc que pour l'exercice de cette compétence et ne saurait établir une catégorie applicable de manière plus générale.

## Qualification controversée de certains conflits armés

La réalité des conflits armés n'est pas toujours aussi tranchée que les catégories juridiques. Il arrive que certains d'entre eux ne correspondent clairement à aucune des notions envisagées en droit international humanitaire. Se pose dès lors la question de savoir si ces catégories doivent être complétées ou adaptées en vue d'éviter que ces situations ne se retrouvent dans un vide juridique. Sans viser l'exhaustivité, ce chapitre illustrera certains dilemmes rencontrés en pratique en mentionnant trois types de situations dont la qualification prête à controverse : le contrôle d'un territoire sans présence militaire sur place, l'intervention étrangère dans un conflit armé non international et les conflits armés non internationaux se déroulant sur le territoire de plusieurs États.

### Le contrôle d'un territoire sans présence militaire sur place

Malgré les précisions apportées par le Règlement de La Haye de 1907 et la Convention de Genève de 1949 à la notion d'occupation, il n'est pas toujours

51 *Affaire Lubanga Dyilo*, Chambre préliminaire I, Décision sur la confirmation des charges, 29 janvier 2007, para. 229-237, notamment 234.

52 Cette nouvelle catégorie ne va pas sans soulever certaines difficultés. Aucun critère objectif ne permet de dire à partir de quand la durée minimale exigible est réalisée. Par ailleurs se pose la question de savoir quel régime juridique doit être appliqué pendant la période où les affrontements ne peuvent pas encore être considérés comme « suffisamment prolongés » pour être qualifiés de conflit armé non international au sens de cette définition. Faut-il prévoir une application rétroactive du droit international humanitaire dans ce cas ?

facile d'identifier en pratique les situations relevant de cette notion. Comme le souligne A. Roberts, « the core meaning of the term is obvious enough : but as usually happens with abstract concepts, its frontiers are less clear<sup>53</sup> ».

L'exemple de la Bande de Gaza suite au désengagement israélien illustre ces difficultés avec une acuité particulière. Le 12 septembre 2005, les dernières troupes israéliennes achevèrent de se retirer de cette région dans laquelle elles avaient maintenu une présence continue depuis la guerre des Six-Jours en 1967. Ce faisant, elles contribuaient à mettre en œuvre un « Plan de désengagement » adopté le 6 juin 2004 par le gouvernement israélien et endossé le 25 octobre de la même année par le parlement<sup>54</sup>. En vertu de ce plan, les autorités entendaient mettre un terme à leurs responsabilités vis-à-vis des populations vivant dans ce territoire<sup>55</sup>. Faut-il en conclure que l'aboutissement de ces démarches a marqué la fin de l'occupation dans la région en question ? En d'autres termes, le retrait physique des forces israéliennes suffit-il pour admettre que l'exercice du contrôle territorial effectif caractérisant l'occupation n'est plus réalisé en l'espèce ?

Certains observateurs répondent à cette question par la négative. Il a ainsi été rappelé qu'Israël a gardé un degré substantiel de contrôle sur la Bande de Gaza, même si ses troupes ne sont plus déployées physiquement dans cette zone<sup>56</sup>. Le Plan de désengagement exprime clairement que cet État continue d'exercer le contrôle des frontières de ce territoire, ainsi que de son espace aérien et de sa zone côtière<sup>57</sup>. Par ailleurs, Israël bénéficie du pouvoir de pénétrer en tout temps dans le territoire palestinien en vue d'y exercer des fonctions de maintien de l'ordre public<sup>58</sup>. Ce pouvoir est renforcé par l'exiguïté du territoire de Gaza et les moyens militaires à disposition. Cette interprétation trouverait en outre un certain appui dans l'article 42(2) du Règlement de La Haye de 1907, qui précise qu'il y a occupation lorsque l'autorité de l'armée ennemie « est établie *et en mesure de s'exercer* » (nous soulignons). Cette « mesure » pourrait être interprétée dans le sens qu'une autorité potentielle suffirait à attester de la réalité de l'occupation. Le Secrétaire général des Nations Unies a ainsi estimé que « [l]es actions entreprises par les [Forces de défense israéliennes] à l'égard

53 Roberts, note 17 ci-dessus, p. 249.

54 Israeli Prime Minister's Office, *Cabinet Resolution Regarding the Disengagement Plan: Addendum A – Revised Disengagement Plan – Main Principles*, 6 juin 2004, disponible sur : <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Reference+Documents/Revised+Disengagement+Plan+6-June-2004.htm> (dernière consultation 9 juillet 2009).

55 *Ibid.*

56 En ce sens, voir la note du Secrétaire général des Nations Unies : *Situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967*, UN Doc. A/61/470, 27 septembre 2006, para. 6. En ce sens, voir aussi *Rapport sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés par Israël depuis 1967*, J. Dugard, Rapporteur spécial, E/CN.4/2006/29, 17 janvier 2006, para. 6ss.

57 Israeli Prime Minister's Office, note 54 ci-dessus, Chapitre 1 : Background – Political and Security Implications.

58 Pour une analyse détaillée des pouvoirs encore exercés par Israël suite à son retrait de Gaza, voir Gisha-Legal Center for Freedom of Movement, *Disengaged Occupiers: The Legal Status of Gaza*, janvier 2007, pp. 29ss disponible sur : <http://www.gisha.org/UserFiles/File/Report%20for%20the%20website.pdf> (dernière consultation 13 juillet 2009).

de Gaza montrent à l'évidence que la technologie moderne permet à une puissance occupante de s'assurer efficacement d'un territoire sans même être militairement sur les lieux<sup>59</sup>. Selon cette conception, l'occupation de la Bande de Gaza n'aurait donc pas cessé avec le retrait des troupes en 2005, puisqu'Israël continuerait d'exercer à distance un pouvoir équivalant au « contrôle effectif » requis par le droit de l'occupation.

D'autres observateurs estiment en revanche qu'un examen plus attentif des textes conventionnels montre que la capacité d'un occupant d'imposer son autorité ne peut être dissociée de sa présence physique dans le territoire soumis à son contrôle<sup>60</sup>. Si l'article 42 du Règlement de 1907 admet qu'il y a occupation lorsque l'autorité de l'ennemi « est en mesure de s'exercer », il précise que cette autorité doit être auparavant « établie ». Il crée ainsi un lien indissociable entre l'établissement du pouvoir, supposant le déploiement d'une présence dans le territoire en question, et la capacité d'étendre ce pouvoir à l'ensemble de ce territoire. Comme l'a rappelé la Cour internationale de justice, le contrôle effectif se manifeste par une substitution des pouvoirs<sup>61</sup>. Pareil seuil d'application ne peut de toute évidence pas être atteint si les forces étrangères se tiennent en dehors de la région considérée. Par ailleurs, la mise en œuvre de la plupart des règles de l'occupation ne peut se concevoir sans une présence sur le terrain<sup>62</sup>. Il est en effet impossible d'assurer l'ordre et la vie publics d'un territoire, comme le requiert l'article 43 du Règlement de La Haye de 1907, depuis l'extérieur. Il serait ainsi paradoxal d'exiger qu'un État satisfasse à ses obligations internationales sans qu'il soit en mesure de le faire en raison de son absence de la zone concernée. Pareille interprétation irait à l'encontre des fondements mêmes du droit de l'occupation.

L'exemple de Gaza montre à quel point la notion d'occupation soulève des difficultés d'interprétation lorsqu'il s'agit de l'appliquer en pratique. Il serait impossible d'aborder dans le cadre limité de cet article toutes les questions liées à cette notion. Le CICR conduit actuellement un processus de consultations qui contribuera à clarifier nombre de points encore controversés.

59 *Situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967*, UN Doc. A/61/470, 27 septembre 2006, para. 7. En ce sens, voir aussi l'avis du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés par Israël depuis 1967 (E/CN.4/2006/29, 17 janvier 2006). Voir encore C. Bruderlein, « Legal Aspects of Israel's Disengagement Plan Under International Humanitarian Law », *Legal and Policy Brief*, Harvard University, novembre 2004, pp. 10-11 ; A. Bockel, « Le retrait israélien de Gaza et ses conséquences sur le droit international », *Annuaire Français de Droit International*, Vol. 50, 2005, p. 23 ; I. Scobbie, « Is Gaza Still Occupied Territory ? », *Forced Migration Review*, Vol. 26, 2006, p. 18.

60 En ce sens voir Y. Shany, « Faraway, so Close: The Legal Status of Gaza after Israel's Disengagement », *The Hebrew University of Jerusalem, International Law Forum, Research Paper N° 12-06*, août 2006, p. 19. Voir aussi Roberts, note 17 ci-dessus, p. 300 ; H.-P. Gasser, « Belligerent Occupation », *The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts*, D. Fleck [ed.], Oxford, Oxford University, 1995, p. 243 ; M. Bothe, « Occupation, Belligerent », *EPIL*, Vol. 3, Amsterdam [etc.], Elsevier, 1997, p. 764.

61 CIJ, *Affaire des activités armées sur le territoire du Congo (fond)*, note 17 ci-dessus, para. 173.

62 Voir à titre d'exemples : l'article 43 du *Règlement de 1907* et les articles 55, 56 et 59 de la *IV<sup>e</sup> Convention de Genève*.

## L'intervention étrangère dans un conflit armé non international

Il est possible de distinguer ici deux formes d'intervention : a) lorsqu'un (ou plusieurs) État(s) tiers interviennent dans un conflit armé non international pour soutenir l'une ou l'autre des parties au conflit ; b) lorsque des forces multinationales interviennent dans un conflit armé non international au cours d'une opération de maintien de la paix.

### *L'intervention d'un ou de plusieurs États tiers dans un conflit armé non international*

Ce cas de figure, qualifié parfois de « conflit mixte », combine des caractéristiques pouvant relever à la fois des conflits armés internationaux et des conflits armés non internationaux. En fonction de la configuration des parties impliquées, les affrontements sur le terrain peuvent se dérouler entre les forces de l'État territorial et celles d'un État intervenant, entre des États intervenant de part et d'autre de la ligne de front, entre des forces gouvernementales (de l'État territorial ou d'un État tiers) et des groupes armés non gouvernementaux ou encore entre des groupes armés uniquement. Se pose dès lors la question de la qualification juridique de ces situations qui ne correspondent pas aux catégories uniformes de conflits établies par le droit international humanitaire.

Dans sa pratique, le CICR estime que le droit applicable dans les conflits mixtes varie en fonction des parties qui s'affrontent de cas en cas. Les relations d'État à État sont couvertes par le droit des conflits armés internationaux, alors que les autres cas de figure sont soumis au droit des conflits armés non internationaux<sup>63</sup>. Ainsi, l'intervention d'un État tiers en soutien d'un groupe non gouvernemental opposé aux forces armées étatiques aboutit à l'« internationalisation » du conflit interne en cours. Cette application fragmentée du droit international humanitaire fut favorisée de manière implicite par la Cour internationale de justice dans l'*Affaire des activités armées au Nicaragua* (1986). La Cour distingua dans son analyse du conflit les affrontements entre, d'une part, le gouvernement nicaraguayen et les contras et, d'autre part, entre ce même gouvernement et celui des États-Unis<sup>64</sup>. Cette approche différenciée ne va cependant pas sans soulever certains problèmes en pratique. Dans bien des cas, la distinction entre les confrontations relevant respectivement des deux types de conflits armés est artificielle ou aboutit à des résultats difficilement acceptables. Lorsque des forces gouvernementales étrangères et des troupes rebelles sont alliées, se posent par exemple les questions suivantes : quel statut faut-il reconnaître à des civils capturés par les forces étrangères, puis remis au groupe local ? Faut-il leur appliquer les règles pertinentes de la IV<sup>e</sup> Convention de Genève (dans la mesure où il y a conflit

63 En ce sens, voir D. Schindler, « International Humanitarian Law and Internationalized Internal Armed Conflicts », *International Review of the Red Cross*, 1982, pp. 255-264.

64 CIJ, *Affaire des Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (fond)* (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique), Arrêt du 27 juin 1986, *Recueil* 1986, para. 219.



armé entre l'État intervenant et l'État territorial) ou celles qui relèvent du droit des conflits armés non internationaux (puisqu'ils se trouvent aux mains d'un groupe armé non gouvernemental) ? Faut-il, en d'autres termes, leur appliquer un régime différent selon que ces personnes sont arrêtées par les forces étrangères ou directement par le groupe local ?

Compte tenu de ces difficultés, se pose dès lors la question de savoir s'il est souhaitable d'envisager une adaptation du droit international humanitaire applicable aux conflits mixtes. Certains observateurs le suggèrent en demandant que le droit des conflits armés internationaux soit applicable dans tous les cas où une Puissance étrangère intervient en faveur de l'une ou l'autre des parties<sup>65</sup>. Telle fut notamment l'une des propositions que le CICR présenta dans son rapport de 1971 sur la protection des victimes des conflits armés non internationaux<sup>66</sup>. Cette proposition fut toutefois rejetée par les experts qui examinèrent le projet du CICR. Il fut avancé qu'elle encouragerait l'exacerbation de ces conflits, puisque les groupes non gouvernementaux chercheraient à y attirer des États tiers en vue de bénéficier d'une application du droit des conflits armés internationaux<sup>67</sup>.

### *L'intervention de forces multinationales dans un conflit armé non international*

Il convient à titre préliminaire de rappeler que la présence de forces multinationales dans ce contexte ne les transforme pas forcément en parties au conflit. En principe, ces troupes ne sont pas appelées à prendre part aux combats, mais sont déployées dans un but de maintien de la paix classique. Leur mandat ne les autorise pas dans ce cas à soutenir l'un ou l'autre des adversaires, mais se limite à l'interposition ou l'observation. De plus, il ne leur est permis de recourir à la force armée qu'en cas de légitime défense. Les forces multinationales doivent être considérées en revanche comme des parties au conflit dans deux hypothèses. Il peut arriver d'abord qu'elles prennent part directement aux hostilités en cours en soutenant l'une des entités qui s'affrontent. Il est par exemple arrivé que la Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) appuie militairement le gouvernement de la République Démocratique du Congo pour repousser des offensives lancées par l'opposition armée<sup>68</sup>. Deuxièmement, lorsque des troupes internationales sont déployées sans pour autant soutenir l'un des camps opposés, la détermination de leur statut se fera selon les critères habituellement retenus pour évaluer l'existence d'un conflit armé non international.

65 I. Detter, *The Law of War*, London, Cambridge University Press, 2000, p. 49; David, note 7 ci-dessus, p. 152.

66 CICR, *Protection des victimes des conflits armés non internationaux*, note 31 ci-dessus, pp. 17ss.

67 CICR, *Rapport sur les travaux de la Conférence d'experts gouvernementaux sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés*, Genève, août 1971, pp. 57ss, notamment para. 301ss.

68 Voir par exemple: UN Secretary General, *Fourth special report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo, S/2008/728*, 21 novembre 2008, para. 13 et 25.

Ces troupes doivent être considérées comme une partie au conflit si leur niveau d'implication atteint le niveau d'intensité requis<sup>69</sup>. Tel n'est pas le cas si le recours à la force se limite au cadre de la légitime défense.

La nature des conflits armés examinés ici est controversée. Pour la majorité des auteurs<sup>70</sup>, ces situations doivent être assimilées à des conflits armés internationaux. Dans la mesure où les opérations concernées sont décidées, définies et conduites par des organisations internationales, elles entrent par nature dans cette catégorie. Peu importe en l'occurrence que la partie adverse soit un État ou un groupe non gouvernemental. Selon cette position doctrinale, l'hypothèse envisagée constitue un conflit armé international *sui generis*, que le statut particulier de l'organisation impliquée suffit à qualifier comme tel. L'application du droit des conflits armés internationaux dans ce cas ne va toutefois pas sans poser certains problèmes. Dans l'hypothèse où les forces multinationales sont confrontées à des groupements armés peu structurés, il paraît notamment difficile d'imposer aux parties le respect de la III<sup>e</sup> Convention de Genève de 1949. Selon une autre approche, retenue notamment par le CICR, une application différenciée du droit international humanitaire doit être suivie dans ce cas, en fonction des acteurs qui s'opposent de cas en cas sur le terrain. Le droit des conflits armés internationaux doit ainsi s'appliquer lorsque les troupes internationales affrontent celles d'un gouvernement. En revanche, si ces troupes combattent des groupes non gouvernementaux, c'est le droit des conflits armés non internationaux qui doit prévaloir. Le régime juridique applicable dans un même conflit varie ainsi en fonction des adversaires en présence dans chaque situation<sup>71</sup>.

## Les conflits armés non internationaux se déroulant sur le territoire de plusieurs États

Tant l'article 3 commun aux Conventions de Genève que le Protocole additionnel II déterminent leurs domaines d'application respectifs en précisant que

69 Voir ci-dessus la sous-section intitulée « les guerres et les conflits armés internationaux ».

70 Voir notamment D. Shraga, « The UN as an Actor Bound by International Humanitarian Law », *The United Nations and International Humanitarian Law*, L. Condorelli et al. [éd.], Paris, Pedone, 1996, p. 333 ; P. Benvenuti, « The Implementation of International Humanitarian Law in the Framework of UN Peace-Keeping », *Law in Humanitarian Crises : How Can International Humanitarian Law Be Made Effective in Armed Conflicts?*, Luxembourg, CE, 1995, pp. 96s ; C. Emanuelli, « Les forces des Nations Unies et le droit international humanitaire », *The United Nations and International Humanitarian Law*, L. Condorelli et al. [éd.], Paris, Pedone, 1996, pp. 357ss ; R. Kolb, *Droit humanitaire et opérations de paix internationales*, Bruylant [etc.], Bruxelles [etc.], 2006, pp. 57ss.

71 H. McCoubrey, N. D. White, *The Blue Helmets : Legal Regulation of United Nations Military Operations*, Aldershot (etc), Dartmouth, 1996, p. 172 ; L. Condorelli, « Le statut des forces des Nations Unies et le droit international humanitaire », *Les casques bleus : policiers ou combattants?*, C. Emanuelli [éd.], Montréal, Wilson et Lafleur Itée, 1997, p. 110 ; B. Tittmore, « Belligerents in Blue Helmets : Applying International Humanitarian Law to United Nations Peace Operations », *Stanford Journal of International Law*, Vol. 33, 1997, p. 110 ; J. Pejic, « Status of Armed Conflicts », *Perspectives on the ICRC Study on Customary International Humanitarian Law*, E. Wilmschurst and S. Breau [eds], Cambridge, Cambridge University Press, 2007, p. 94. Certains auteurs suggèrent aussi que le droit international humanitaire soit revisité en vue d'une adaptation aux particularités des forces internationales. Pour une tentative en ce sens, voir Kolb, note 70 ci-dessus, pp. 65ss.

les affrontements visés se déroulent sur le territoire d'un État partie à ces instruments. Or, de nombreux conflits opposant un gouvernement à un groupe armé se déroulent en pratique sur le territoire de deux, voire plusieurs États. Certains auteurs estiment qu'il s'agit ici d'un nouveau type de conflit que les textes en vigueur ne prennent pas en compte. Ils les qualifient de « conflits armés transnationaux » ou de « conflits extra-étatiques » et considèrent qu'un droit international humanitaire spécifique doit leur être appliqué<sup>72</sup>. Il convient à cet égard de distinguer différents cas de figure.

### *Les conflits armés non internationaux « exportés »*

Il peut arriver que les parties à un conflit armé non international classique (au sens de l'article 3 commun, voire du Protocole additionnel II) continuent leurs combats sur le territoire d'un ou de plusieurs États tiers avec le consentement exprès ou tacite du ou des gouvernements concerné(s) (conflits « exportés » ou « délocalisés » ou encore conflits armés non internationaux « extraterritoriaux »). Il s'agit en principe pour les forces gouvernementales impliquées de poursuivre le groupe armé qui cherche à se réfugier sur le territoire d'un État voisin. Dans ce type de situation, il n'y a pas conflit armé international, puisqu'il n'y a pas d'affrontements entre deux ou plusieurs États (article 2 commun aux Conventions de Genève), l'État intervenant agissant avec le consentement du souverain territorial.

Le droit applicable dans ce cas suscite la controverse. Certains auteurs considèrent qu'il s'agit ici d'une forme de conflit différente et préconisent l'élaboration d'un droit international humanitaire nouveau, qui constituerait un troisième régime juridique à côté du droit des conflits armés internationaux et du droit des conflits armés non internationaux. Ils estiment que, du point de vue des parties impliquées, ces conflits armés se rapprochent des conflits armés non internationaux, puisqu'ils opposent des forces gouvernementales à des groupes armés. Sous l'angle territorial en revanche, ces conflits se caractérisent par une « internationalisation », puisqu'ils ne se limitent pas aux frontières d'un seul État, mais concernent deux, voire plusieurs États<sup>73</sup>. Un nouveau régime juridique spécialement adapté à cette troisième catégorie pourrait par exemple résulter, comme le suggère R. S. Schöndorf, de l'association du « droit des non-combattants dans les conflits interétatiques » (traitement des civils aux mains de l'ennemi, principe de distinction) d'une part et du « droit des combattants dans les conflits armés intra-étatiques » d'autre part (protection et soin des blessés, malades et naufragés, pas de statut des adversaires capturés, etc.)<sup>74</sup>. L'auteur considère ainsi que rien ne justifie une différence de protection des

72 Voir notamment R. S. Schöndorf, « Extra-State Armed Conflicts: Is there a Need for a New Legal Regime? », *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 37, N° 1, 2004, pp. 61-75; G. S. Corn, « Hamdan, Lebanon, and the Regulation of Armed Conflict: The Need to Recognize a Hybrid Category of Armed Conflict », *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 40, 2006.

73 Voir notamment Schöndorf, note 72 ci-dessus, pp. 41ss.

74 *Ibid.*, pp. 45ss.

non-combattants (au sens de civils ne participant pas directement aux hostilités) selon que le conflit est inter ou intra-étatique. En revanche, pareille différence serait admissible pour les combattants, puisque dans le second cas les membres des groupes armés ne peuvent se prévaloir du privilège accordé aux soldats participant à des conflits armés internationaux. Cette solution permettrait ainsi de tenir compte à la fois des aspects internes (nature des parties en conflit) et internationaux (extraterritorialité) de ces conflits armés.

Il n'est pas certain toutefois que l'élément territorial soit constitutif du conflit armé non international. Il peut être soutenu en effet que la référence au territoire d'une Haute Partie contractante dans l'article 3 commun et dans le Protocole II a simplement pour but de garantir que l'application des règles pertinentes soit liée à la juridiction d'un État ayant ratifié les traités concernés. Cette référence ne viserait donc pas à exclure les « conflits exportés » du champ d'application du droit international humanitaire. Il s'agirait plutôt d'un rappel, dans le contexte du droit des conflits armés non internationaux, du principe selon lequel les conventions internationales ne s'imposent qu'aux États qui s'y sont soumis<sup>75</sup>. Rien n'empêche dès lors d'appliquer ce régime juridique, même si les hostilités débordent des frontières d'un seul État. Par ailleurs, étant donné que les quatre Conventions de Genève ont été désormais ratifiées universellement, le CICR ajoute que le critère territorial de l'article 3 a perdu de son importance dans la pratique. En effet, précise cette organisation, « tout conflit armé entre les forces armées gouvernementales et des groupes armés ou entre de tels groupes armés ne peut qu'avoir lieu sur le territoire de l'une des parties à la Convention<sup>76</sup> ».

### *Les conflits armés non internationaux transfrontières*

Il peut aussi arriver que des forces étatiques entrent en confrontation avec un groupe armé non gouvernemental situé sur le territoire d'un État voisin. Dans ce cas, il n'y a donc pas débordement ou exportation d'un conflit préexistant. Les hostilités se déroulent au travers d'une frontière. Si le groupe armé agit sous le contrôle de son État de résidence, les affrontements relèvent alors d'un conflit armé international opposant les deux États concernés. Si, en revanche, ce groupe agit de sa propre initiative, sans être au service d'une partie gouvernementale, la qualification de la situation est alors plus délicate. Y a-t-il forcément conflit armé international, puisqu'un État use de la force armée sur le territoire d'un autre État? Dans ce cas, faut-il considérer les membres du groupe armé comme des civils participant directement aux hostilités? Est-il plus correct d'estimer que cette situation est constitutive d'un conflit armé

75 En ce sens D. Jinks, « September 11 and the Laws of War », *Yale Journal of International Law*, Vol. 28, 2003, pp. 36s; M. Sassoli, « Transnational Armed Groups and International Humanitarian Law », *Occasional Paper Series*, Harvard University, Winter 2006, N° 6, p. 9; J. Cerone, « Jurisdiction and Power: The Intersection of Human Rights Law and the Law of Non-International Armed Conflict in an Extraterritorial Context », *Israel Law Review*, Vol. 40, N° 2, 2007.

76 CICR, note 23 ci-dessus, p. 3. En ce sens, voir aussi Moir, note 39 ci-dessus, p. 31.

non international transfrontière, même si parallèlement, un conflit armé international entre les deux États peut aussi avoir lieu? Doit-on au contraire penser qu'il y a conflit armé non international uniquement dans l'hypothèse où l'État de résidence du groupe armé accepte ou tolère l'intervention de son État voisin, l'absence de consentement entraînant une qualification de conflit armé international<sup>77</sup>? Enfin, doit-on considérer qu'il s'agit ici d'une nouvelle forme de conflit, qui appelle un régime juridique particulier devant encore être déterminé<sup>78</sup>?

Un exemple récent est celui du Liban en été 2006. On se souvient qu'un conflit armé de forte intensité avait été déclenché le 12 juillet suite à différentes attaques menées par la composante militaire du Hezbollah sur des positions et des villages situés en territoire israélien. Huit soldats israéliens avaient notamment été tués au cours de ces opérations et deux autres capturés. Les autorités israéliennes rétorquèrent en lançant une vaste offensive terrestre, aérienne et maritime sur le Liban. Les hostilités se prolongèrent jusqu'au 14 août, date à laquelle entra en vigueur un cessez-le-feu conclu par les deux gouvernements concernés<sup>79</sup>.

La Commission d'enquête créée par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies estima qu'il y avait eu en l'occurrence conflit armé international, bien que selon elle les forces armées libanaises ne participèrent jamais aux combats. Dans son rapport rendu en novembre 2006, elle estima que le Hezbollah devait être considéré comme une milice « appartenant à une Partie au conflit », au sens où l'entend l'article 4A(2) de la III<sup>e</sup> Convention de Genève de 1949. Elle souligna, à l'appui de cette position, que le Hezbollah, en tant que parti politique légalement constitué, était représenté au parlement et au gouvernement libanais. De plus, le Hezbollah avait assumé depuis plusieurs années un rôle de mouvement de résistance contre Israël dans le sud du Liban, un fait reconnu par le président de ce pays lui-même, qui avait qualifié la branche armée de ce groupe de « national resistance fighters<sup>80</sup> ». Selon la Commission, la guerre de 2006 a ainsi revêtu un caractère international en raison du lien organique qui unissait le Hezbollah à l'État libanais à l'époque des faits.

Il n'est pas certain toutefois que les arguments avancés par la Commission permettent véritablement de conclure que l'hypothèse de l'article 4A(2) de la III<sup>e</sup> Convention de Genève était réalisée dans le cas d'espèce. En effet, ces arguments ne suffisent pas à montrer un lien suffisamment étroit entre les

77 E. David estime qu'il y a conflit armé international lorsque le groupe armé entend représenter l'État et bénéficier du soutien d'une partie de la population (David, note 7 ci-dessus, p. 127).

78 En ce sens, G. S. Corn qui qualifie ces situations de « conflits armés transnationaux » et qui propose de leur appliquer les « foundational principles of the law of armed conflict », à savoir, pour l'essentiel, l'article 3 commun et certains principes relatifs à la conduite des hostilités (Corn, note 72 ci-dessus).

79 Pour plus de détails sur les circonstances et le déroulement de ce conflit, voir Commission of Inquiry on Lebanon, *Report pursuant to Human Rights Council resolution S-2/1, A/HRC/3/2*, 23 novembre 2006.

80 *Ibid.*, para. 50-62.

combattants du Hezbollah et le gouvernement libanais. Pour que ce lien existe, il faut que ces combattants aient agi « au service » de celui-ci<sup>81</sup>. Exprimé différemment, « [p]our que les éléments irréguliers puissent être qualifiés de combattants légitimes, il semble que les règles internationales et la pratique des États exigent qu'une Partie à un conflit armé international exerce un contrôle sur eux et que, de même, ces irréguliers soient dépendants de cette Partie au conflit et lui aient prêté allégeance<sup>82</sup> ». C'est ainsi que l'expression « appartenant à une Partie à un conflit » doit être comprise dans l'article 4A(2) de la III<sup>e</sup> Convention de Genève<sup>83</sup>. En l'occurrence, il semble que le degré de contrôle requis n'était pas réalisé. Au contraire, les autorités libanaises ont affirmé à plusieurs reprises qu'elles n'avaient pas eu connaissances des attaques qui furent à l'origine du conflit et qu'elles ne les approuvaient pas. Elles le firent officiellement dans une lettre adressée au Secrétaire général et au Conseil de sécurité des Nations Unies<sup>84</sup>. Par conséquent, il faut sans doute retenir une double qualification juridique dans ce cas. Parallèlement à un conflit armé international entre Israël et le Liban, la guerre de 2006 fut constitutive d'un conflit armé non international entre Israël et le Hezbollah, dont la particularité réside en ce qu'il se déroula au travers d'une frontière<sup>85</sup>. C'est donc la nature des parties en présence qui constitue ici le critère décisif de la qualification du conflit, plutôt que le caractère transnational de la situation<sup>86</sup>.

Cette position ne va toutefois pas sans soulever certaines questions d'application du droit, notamment en lien avec les combattants capturés. Elle implique en effet que la IV<sup>e</sup> Convention de Genève devait s'appliquer aux membres du Hezbollah détenus, dans la mesure où ils étaient ressortissants du Liban ou d'un État n'entretenant pas de relations diplomatiques avec Israël<sup>87</sup>. En revanche, les soldats israéliens détenus par le groupe armé ne bénéficient que de la protection accordée par le droit des conflits armés non internationaux. Cette position soulève ainsi un problème d'égalité des belligérants. Si on considère en revanche que le droit des conflits armés non internationaux s'applique aussi aux détenus en mains israéliennes, l'égalité est respectée, mais au prix d'un affaiblissement des standards applicables.

D'autres observateurs proposent encore des lectures différentes du conflit libanais. Certains d'entre eux considèrent notamment que cet exemple illustre un nouveau type de conflit armé, qui ne peut être qualifié ni de conflit

81 J. Pictet et al. [éd.], *La Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre: commentaire*, Genève, CICR, 1958, p. 64.

82 TPIY, Affaire *Tadic*, Arrêt du 15 juillet 1999, note 2 ci-dessus, para. 94.

83 *Ibid.*

84 Voir notamment *Identical letters dated 13 July 2006 from the Chargé d'affaires a.i. of the Permanent Mission of Lebanon to the United Nations addressed to the Secretary-General and the President of the Security Council*, A/60/938-S/2006/518, 13 juillet 2006.

85 En ce sens, David, note 7 ci-dessus, p. 156.

86 L. Zegveld, *Accountability of Armed Opposition Groups in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p. 136.

87 *Convention de Genève IV*, art. 4(1) et (2).

armé international, ni de conflit armé non international et qui, pour cette raison, suppose l'application d'un droit international humanitaire spécifique<sup>88</sup>.

### *La question de la lutte internationale contre le terrorisme*

Le débat relatif à la nature des conflits armés transfrontières conduit à s'interroger sur la confrontation actuelle entre certains États et Al Qaeda. En l'espèce, cette confrontation prend la forme d'une succession d'attentats terroristes et d'opérations antiterroristes se produisant dans plusieurs pays. Il s'agit dès lors de savoir si le cumul de ces événements peut être considéré comme un conflit armé (transfrontière global) auquel s'appliquerait le droit international humanitaire<sup>89</sup>, s'il est constitutif d'un nouveau type de conflit armé suscitant l'application d'un régime juridique qui doit encore être déterminé<sup>90</sup> ou si, enfin, il s'agit d'un phénomène qui ne relève pas du conflit armé. La même question pourrait par ailleurs être posée à propos de groupes criminels transnationaux. Certains observateurs n'hésitent pas à évoquer par exemple l'existence d'une « guerre globale contre la drogue<sup>91</sup> ».

Les enjeux de cette question ont déjà été largement débattus<sup>92</sup>. Il suffira de rappeler ici que la réponse doit être nuancée compte tenu des différents types de conflits armés prévus en droit international humanitaire. En substance, il faut sans doute considérer que le mode de fonctionnement d'Al Qaeda ne permet pas de dire que nous sommes en présence d'un groupe armé susceptible d'être qualifié de partie à un conflit armé non international global. En l'état actuel des connaissances, il semble qu'il s'agisse plutôt d'un réseau clandestin de cellules sans liens étroits entre elles<sup>93</sup>. Ces cellules ne répondent pas à la condition d'organisation nécessaire à l'existence d'un conflit armé non international au sens du droit humanitaire. Selon certains experts, il n'est

88 Voir note 79 ci-dessus.

89 Voir en ce sens, J. C. Yoo, J. C. Ho, « The Status of Terrorists », *UC Berkeley School of Law, Public Law and Legal Theory Research Paper No. 136*, 2003. D. Jinks estime aussi que les attaques du 11 septembre 2001 sont constitutives d'un conflit armé non international opposant les États-Unis d'Amérique à Al Qaeda et que l'article 3 commun est donc applicable dans ce cas (Jinks, note 75 ci-dessus, pp. 11s et 30ss).

90 En ce sens, voir Schöndorf, note 72 ci-dessus; Corn, note 72 ci-dessus; R. D. Sloane, « Prologue to a Voluntarist War Convention », *Boston University School of Law, Working Paper No. 07-09*. N. Balendra semble proposer quant à elle une option supplémentaire qui consisterait à recourir à une définition à géométrie variable du conflit armé : cette définition serait étroite, lorsque le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme sont en opposition, et large, lorsqu'il y a harmonie entre les deux régimes (N. Balendra, « Defining Armed Conflict », *Cardozo Law Review*, 2008).

91 M. Kenney, « The Challenge of Eradicating Transnational Criminal Networks: Lessons from the War on Drugs », Paper prepared for delivery at the 2002 annual meeting of the American Political Science Association; D. M. Luna, « Narco-Trafficking: What Is the Nexus With the War on Terror? », 8 octobre 2008, disponible à l'adresse <http://www.state.gov/p/inl/rls/rm/110828.htm> (dernière consultation 9 juillet 2009).

92 Voir J. Pejic, « Terrorist Acts and Groups: a Role for International Law? », *British Yearbook of International Law*, 2004, pp. 85ss.

93 Voir notamment CICR, *Le DIH et les défis posés par les conflits armés contemporains*, 2003, pp. 18ss. Dans le même sens, voir aussi Pejic, note 92 ci-dessus, pp. 85ss; Sassoli, note 75 ci-dessus, pp. 10-11.

toutefois pas impossible qu'une confrontation entre un ou plusieurs États et un groupe armé transnational puisse un jour atteindre ce niveau<sup>94</sup>. Dans l'*Affaire Hamdan v. Rumsfeld*, la Cour suprême des États-Unis semble adopter cette vue en considérant que l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949 est applicable aux membres d'Al Qaeda, ainsi qu'aux personnes associées à cette organisation, capturés dans le cadre de la lutte contre le terrorisme<sup>95</sup>.

Indépendamment de cette problématique particulière, il peut aussi arriver que la lutte contre le terrorisme prenne la forme d'un conflit armé dans certains contextes. Tel est le cas, lorsqu'elle aboutit à une confrontation entre États, comme ce fut le cas lorsque les États-Unis d'Amérique attaquèrent l'Afghanistan en octobre 2001. Cette lutte peut aussi correspondre à un conflit armé non international (mixte) classique, comme ce fut le cas en Afghanistan à partir du 19 juin 2002, date de la mise en place d'un gouvernement de transition. Les nouvelles autorités en place, avec le soutien de la coalition internationale, devaient en effet faire face à des affrontements de forte intensité contre des troupes non gouvernementales organisées, à savoir celles des Talibans.

## Conclusion

Cette revue des différentes formes de conflits armés en droit international humanitaire a montré à quel point la qualification des situations de violence, et donc la détermination des règles applicables de cas en cas, peut se révéler délicate. Ces difficultés sont liées en parties aux catégories juridiques elles-mêmes dont le contenu reste souvent imprécis dans les textes conventionnels qui les consacrent. L'apport de la pratique internationale se révèle à cet égard fondamental, puisqu'il permet de concrétiser progressivement ces catégories en les confrontant à la réalité. La contribution la plus remarquable à ce sujet est sans doute celle du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie par rapport à la notion de conflit armé non international. La jurisprudence du tribunal a non seulement identifié les deux éléments constitutifs de cette notion, mais a aussi proposé une riche palette de critères indicatifs permettant de vérifier, de cas en cas, si chacune de ces composantes est réalisée. D'autres éléments relevant de la typologie des conflits armés mériteraient en revanche des clarifications supplémentaires. Le cas de la Bande de Gaza est un exemple parmi d'autres de la difficulté de saisir toutes les dimensions de la notion d'occupation. D'autres incertitudes persistent notamment à propos des critères permettant de déterminer le début ou la fin d'une occupation.

La qualification des situations de violence armée est en outre souvent tributaire de considérations d'ordre politique, les parties impliquées cherchant à interpréter les faits en fonction de leurs intérêts. S'appuyant sur la marge d'appréciation laissée ouverte par la généralité des catégories juridiques, il n'est

94 Sassoli, note 75 ci-dessus, p. 9.

95 Supreme Court of the United States, *Hamdan v. Rumsfeld*, 548 US 557 (2006), pp. 65-69.



pas rare notamment que des États refusent d'admettre qu'ils se trouvent engagés dans un conflit armé. Ils préfèrent relativiser l'intensité de la situation en déclarant conduire une opération de maintien de l'ordre. Ce faisant, ils nient l'applicabilité du droit humanitaire. Cette tendance se trouve favorisée par l'absence d'un organisme international indépendant chargé de se prononcer de manière systématique sur les cas susceptibles de relever de l'une ou l'autre forme de conflit armé. Il est vrai que le CICR, dont l'action s'enracine principalement dans le droit international humanitaire, a pour règle de communiquer aux parties concernées son évaluation des situations, à moins que l'intérêt des victimes ne s'y oppose. Cependant, les destinataires de cette évaluation ne sont pas liés par la position du CICR. Dans ces conditions, il apparaît d'autant plus important de préciser les concepts pertinents, en vue d'en réduire les possibilités d'interprétation et donc de renforcer la prévisibilité du droit international humanitaire.



## Classification des conflits : le dilemme du soldat

**Andrew J. Carswell\***

Andrew Carswell est délégué régional du CICR auprès des forces armées et de sécurité de l'Afrique australe, basé à Pretoria. C'est un ancien juriste et procureur militaire du Cabinet du Juge-avocat général des Forces canadiennes.

### Résumé

*Les forces armées modernes sont engagées dans une vaste gamme d'opérations, qui vont de la lutte antiémeute en temps de paix au conflit armé international. En raison du manque de clarté inhérent au droit et des facteurs politiques qui influencent généralement le processus décisionnel, il n'est pas facile de classifier ces différentes situations afin de déterminer le droit international applicable. L'auteur décrit les principales difficultés auxquelles doivent faire face les responsables militaires en matière de classification juridique et propose une solution pour que les personnes visées par le droit – qu'il s'agisse du soldat ou du civil – bénéficient effectivement de la protection que confèrent ses dispositions.*

.....

*« ... les conflits dans l'ex-Yougoslavie auraient pu être qualifiés à la fois d'internes et d'internationaux ou [de] conflit interne parallèle à un conflit international, ou [de] conflit interne qui s'est internationalisé du fait d'un soutien extérieur, ou [de] conflit international remplacé ultérieurement par un ou plusieurs conflits internes, ou quelque combinaison de ces situations. »*

*Chambre d'appel du TPIY, Arrêt Tadić<sup>1</sup>*

\* Le présent article reflète l'opinion de son auteur et pas nécessairement celle du CICR. L'auteur remercie Jonathan Somer d'avoir révisé le projet précédent de cet article, ainsi que Garth Abraham et Christopher Black pour leurs commentaires utiles. Toute erreur éventuelle doit être attribuée exclusivement à l'auteur.

La version originale anglaise de cet article a été publiée sous le titre « Classifying the conflict: A soldier's dilemma », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 91, N° 873, mars 2009, pp. 143-161.

« Les grands dirigeants sont presque toujours de grands simplificateurs, capables de couper court aux débats, aux discussions et aux doutes afin de proposer une solution compréhensible pour tous. »

Général (en retraite) Colin Powell<sup>2</sup>

Les principes du droit des conflits armés, également appelé droit de la guerre ou droit international humanitaire (DIH), sont faciles à résumer pour les soldats. Aujourd'hui, de nombreux militaires ont sur eux des codes de conduite en format de poche, qui énumèrent les notions de base : se battre uniquement contre les combattants ennemis et détruire uniquement les objectifs militaires ; recueillir et soigner les blessés, qu'ils soient amis ou ennemis ; ne pas attaquer ni blesser un ennemi qui se rend ; ne pas tuer ou torturer les prisonniers de guerre, ni leur infliger de mauvais traitements ; traiter humainement tous les civils ; ne pas s'adonner au viol ni au pillage<sup>3</sup>. Dans la majorité des cas, le respect de ce genre de règles simples et évidentes permettra au commandant militaire et à ses subordonnés de faire la guerre en respectant les principes fondamentaux du DIH : humanité, nécessité militaire, distinction, proportionnalité, précaution et prévention des souffrances inutiles.

Il est incontestable que ces règles, qui constituent l'élément juridique central de la formation moderne des soldats, seront utiles comme point de départ humanitaire de toute opération militaire envisageable. Cependant, la mission des troupes d'aujourd'hui s'étend de la lutte antiémeute et de la lutte contre-insurrectionnelle interne au conflit armé international plus traditionnel ; on attend – on exige en fait – de ces troupes qu'elles saisissent les nuances juridiques liées à ces différents types de conflits. Si elles ne le font pas, les conséquences pour les troupes impliquées peuvent être dramatiques.

Même si les aspects subtils de la classification juridique peuvent être assimilés grâce à une formation adéquate, des difficultés considérables doivent être surmontées avant que l'on puisse attendre des forces armées qu'elles respectent le cadre juridique objectivement applicable à leurs opérations. La première difficulté consiste pour de nombreuses armées à ne pas s'en tenir à une formation mettant l'accent sur le droit des conflits armés à l'exclusion d'autres domaines pertinents du droit, notamment du droit international des droits de l'homme. La deuxième est, pour les responsables militaires, d'identifier et d'assimiler la limite floue et très controversée entre de simples troubles et tensions internes, largement régis par une combinaison de droit national et de droit

1 Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), *Le Procureur c/Dusko Tadić*, IT-94-1-AR72, Arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence (Chambre d'appel), 2 octobre 1995, para. 72.

2 Oren Harari, *The Leadership Secrets of Colin Powell*, McGraw-Hill Professional, New York, 2003, p. 260. Traduction CICR.

3 Ces règles sont tirées du *Code of Conduct for Uniformed Members of the South African National Defence Force* (Code de conduite pour les membres en uniforme des Forces nationales de défense d'Afrique du Sud), adopté le 15 février 2000, disponible sur : [www.dcc.mil.za/Code\\_of\\_Conduct/Files/English.htm](http://www.dcc.mil.za/Code_of_Conduct/Files/English.htm) (dernière consultation le 6 mai 2009).

international des droits de l'homme, et un conflit armé non international, régi quant à lui par le DIH. La troisième, et non la moindre, consiste à éviter une politisation de la classification juridique résultant de l'intersection du droit international régissant le recours à la force dans les relations internationales (*jus ad bellum*) et du droit protégeant les victimes potentielles et réelles des conflits armés (*jus in bello*). Le présent article décrit plusieurs contextes dans lesquels ce phénomène risque particulièrement de se produire, des opérations de soutien de la paix à la « guerre contre le terrorisme ».

Le DIH et le droit international des droits de l'homme ne sont pas des ensembles de règles abstraites et leur mise en œuvre effective dépend en définitive de la volonté des dirigeants politiques et des commandants militaires d'appliquer les principes qu'ils contiennent et d'influencer le comportement des troupes sur le terrain. C'est dans cet esprit que le présent article résume certaines des difficultés les plus importantes auxquelles sont confrontés les responsables militaires en matière de classification juridique, et propose une solution pour simplifier le processus afin d'encourager un comportement conforme au droit dans l'ensemble des opérations militaires.

## Formation juridique militaire et droit international humanitaire

En règle générale, les forces armées jouent un rôle constitutionnel essentiellement axé sur la défense de leur territoire contre des adversaires étrangers et leur formation reflète cette réalité. Il n'est donc pas surprenant que leur formation juridique, si elles en reçoivent une, se concentre principalement sur le droit des conflits armés. Cette tendance naturelle est renforcée par l'obligation légale des États de garantir l'application pratique de ce droit au sein de leurs forces armées. Selon l'article 87 du Protocole additionnel I<sup>4</sup>, les commandants militaires sont tenus :

- 1) d'empêcher que soient commises des infractions au DIH et, au besoin, de les réprimer et de les dénoncer aux autorités compétentes ;
- 2) de s'assurer que les membres des forces armées connaissent leurs obligations découlant du DIH ; et
- 3) s'ils ont appris que des subordonnés vont commettre ou ont commis une infraction au DIH, d'empêcher de telles violations ou de prendre l'initiative d'une action disciplinaire ou pénale appropriée contre les auteurs des violations.

De nombreuses armées dans le monde s'efforcent courageusement de mettre ces obligations en pratique en diffusant le DIH aussi largement que possible auprès des soldats. D'autres vont plus loin et intègrent le DIH dans tous les

4 Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, Genève, 8 juin 1977, entré en vigueur le 7 décembre 1978 (ci-après : « Protocole additionnel I »).

domaines pertinents de leur doctrine, leur formation, leur entraînement sur le terrain et leur système de sanctions<sup>5</sup>.

Cependant, malgré l'accent mis naturellement sur le DIH dans la formation juridique militaire moderne, ce corpus de règles ne prend son importance qu'au moment où le conflit armé, au sens juridique, commence. Jusque-là<sup>6</sup>, le cadre juridique applicable aux opérations militaires est un mélange de droit interne, de droit international des droits de l'homme<sup>7</sup> et d'autres conventions internationales spécifiques<sup>8</sup>. Une fois que le conflit est réputé avoir commencé, le droit international des droits de l'homme – dans la mesure où l'on ne peut y déroger – continue à coexister avec le DIH, et même à le compléter. Cependant, l'interaction entre ces deux ensembles de règles, notamment la résolution des conflits par l'application du principe de la *lex specialis*<sup>9</sup>, fait l'objet de débats juridiques continuels<sup>10</sup>. Le défi, pour les responsables militaires, consiste non seulement à déterminer à quel moment une catégorie juridique évolue en une autre, mais aussi à concilier les corpus de règles concurrents au sein de la catégorie concernée. Il appartient alors aux responsables de traduire ces obligations légales dans la pratique.

Un commandant de section de l'OTAN envoyé en Afghanistan est censé bien connaître les règles concernant le choix des objectifs, et sa formation standard en droit des conflits armés lui permettra de comprendre les principes

5 Pour un aperçu de la politique du Comité international de la Croix-Rouge en matière d'intégration du DIH dans le contexte militaire, voir *L'intégration du droit*, CICR, Genève, juillet 2007, disponible sur [http://icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/p0900/\\$File/ICRC\\_001\\_0900.PDF](http://icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/p0900/$File/ICRC_001_0900.PDF) (dernière consultation le 5 mai 2009).

6 Ainsi qu'après la fin du conflit armé.

7 Le droit international des droits de l'homme lie évidemment l'État à l'intérieur de son territoire national, mais il s'applique également dans les cas où l'armée exerce son pouvoir ou un contrôle effectif sur des individus à l'étranger : voir par exemple Cour internationale de Justice (CIJ), *Activités armées sur le territoire du Congo* (République démocratique du Congo c/Ouganda), Jugement, CIJ Recueil 2005, para. 216. Voir également Cordula Droege, « Droits de l'homme et droit humanitaire : des affinités électives ? », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge, Sélection française 2008*, Vol. 90, pp. 215-268; Françoise Hampson, « The relationship between international humanitarian law and human rights law from the perspective of a human rights treaty body » (La relation entre droit international humanitaire et droit international des droits de l'homme du point de vue d'un organe créé en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme), en anglais, dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 90, N° 871, septembre 2008, pp. 549-572.

8 Par exemple, le Statut de Rome de la Cour pénale internationale du 17 juillet 1998, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2002 (applicable aux États parties dans le contexte de la répression des crimes internationaux les plus graves); la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, entrée en vigueur le 16 novembre 1994 (applicable aux États parties dans le contexte de la répression de la piraterie en haute mer); et la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif du 15 décembre 1997, entrée en vigueur le 23 mai 2001 (applicable aux États parties dans le contexte des opérations nationales de lutte contre le terrorisme).

9 Voir *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif, CIJ, Recueil 2004, para. 106.

10 Voir C. Droege, *op. cit.*, note 7; Marco Sassòli et Laura M. Olson, « The relationship between international humanitarian and human rights law where it matters: admissible killing and internment of fighters in non-international armed conflicts » (La relation entre droit international humanitaire et droit international des droits de l'homme s'agissant de meurtres et d'internement admissibles de combattants dans les conflits armés non internationaux), en anglais, dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 90, N° 871, septembre 2008, pp. 599-627.

de proportionnalité et de précaution. Il saura que si des soldats talibans attaquent sa patrouille depuis un village avec des armes légères et des roquettes, ses troupes doivent faire en sorte que toute perte causée incidemment dans la population civile ou dans l'infrastructure locale par leur riposte armée ne soit pas excessive par rapport à l'avantage militaire direct attendu<sup>11</sup>.

Si le même officier reçoit l'ordre, six mois plus tard, de maîtriser une émeute dans son propre pays en temps de paix et applique les principes du DIH, il pourrait avoir tendance à ordonner à ses subordonnés d'utiliser leur fusil contre les agitateurs violents, tout en prenant soin d'éviter les dommages collatéraux à des tiers. En l'absence d'un danger imminent pour la vie de ses troupes ou d'une autre personne, une telle décision constituerait une violation fondamentale du droit international des droits de l'homme<sup>12</sup>. Dans la plupart des pays, elle lui vaudrait également de comparaître devant une cour martiale pour répondre de charges allant jusqu'au meurtre. Ainsi, on n'insistera jamais assez sur l'importance d'une formation spécifique au contexte et à la mission – formation dont l'opportunité dépendra de la classification juridique du conflit.

## L'éventail juridique d'opérations militaires

### Situations autres que les conflits armés : concilier le droit international des droits de l'homme et le droit national

Depuis la fin de la Guerre froide, les forces armées mènent de plus en plus d'opérations qui ne relèvent pas du modèle traditionnel du conflit armé. Les situations dans lesquelles la police et les forces de sécurité de l'État peuvent se trouver dépassées par des événements sur le terrain sont diverses, allant de situations relativement inoffensives (par exemple la sécurité lors d'un sommet international) à de vraies crises nationales. Par conséquent, les forces armées peuvent être appelées à mener tout un éventail d'opérations intérieures ne relevant pas d'un conflit armé, notamment lutte antiémeute, surveillance de postes de contrôle, sécurisation d'itinéraires, bouclage et fouille, missions d'escorte, libération d'otages et lutte contre la piraterie, pour ne citer que quelques exemples. En théorie, le droit national régissant de telles opérations devrait être conforme au droit international des droits de l'homme, mais dans la pratique les responsables militaires peuvent se trouver dans une situation difficile : devoir concilier les lois de leurs dirigeants politiques avec les obligations internationales contractées par l'État.

Même dans les États qui s'efforcent véritablement de respecter le droit international, la doctrine, la formation et les ordres donnés dans les opérations intérieures doivent tenir compte d'un ensemble d'éléments : les traités contraignants, tels

11 Article 51.5.b) du Protocole additionnel I.

12 Voir par exemple l'article 6.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966, entré en vigueur le 23 mars 1976 ; *Guerrero c/Colombie* (R.11/45), CCPR, A/37/40 (31 mars 1982) 137, para. 13.2–13.3.

que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; l'interprétation juridique que font de leurs dispositions des organes comme le Comité des droits de l'homme de l'ONU ; la jurisprudence – ayant ou non force obligatoire – des commissions et tribunaux régionaux des droits de l'homme, tels que la Cour européenne des droits de l'homme ; et, enfin, un corpus de plus en plus important de dispositions juridiques non contraignantes qui se fondent sur les normes contraignantes et donnent des indications détaillées sur la manière de les appliquer, comme les Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois<sup>13</sup> et le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois<sup>14</sup>. Durant les périodes de graves tensions internes, les responsables militaires devront également gérer la pression interne et externe visant à supprimer des droits civils tels que l'*habeas corpus*. Cependant, c'est uniquement dans un nombre très limité de cas où un danger public menace l'existence même de la nation que le gouvernement peut déroger formellement à certaines dispositions du droit international des droits de l'homme ; même dans de tels cas, le noyau des droits les plus fondamentaux doit demeurer intact<sup>15</sup>.

La tâche consistant à concilier ces sources de droit très variées et potentiellement contradictoires peut être gigantesque, même pour les officiers les plus expérimentés. De plus, contrairement aux officiers de police, les soldats ne reçoivent en principe pas de formation rigoureuse concernant les nuances de l'escalade de la force dans des situations de lutte antiémeute et de maîtrise des foules. Alors que la formation militaire se concentre principalement sur la destruction de la capacité militaire des forces ennemies (d'où l'accent mis sur le DIH), le droit international des droits de l'homme interdit aux responsables de l'application des lois d'utiliser la force létale, sauf en dernier recours pour protéger des vies<sup>16</sup>. Le fait de passer d'un mode « guerre » à un mode « application de la loi » en temps de paix est une tâche difficile, qui exige une discipline rigoureuse et une formation spécifique à chaque mission.

## Conflits armés : les deux régimes du DIH

À la différence du droit international des droits de l'homme, créé pour policer les relations entre les gouvernements et les personnes sous leur contrôle, le DIH est né sur les champs de bataille<sup>17</sup>. Il régit le cas exceptionnel du conflit

13 Adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane, 27 août-7 septembre 1990 (ci-après « Principes de base »).

14 Adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 17 décembre 1979 (résolution 34/169).

15 Article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Pour un exemple régional, voir l'article 15 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (4 novembre 1950, entrée en vigueur le 21 septembre 1970).

16 *Ibid.*; article 9 des Principes de base.

17 Effectivement, la Convention de Genève de 1864 – premier traité de DIH – était le résultat d'une initiative diplomatique née après l'expérience terrible qu'avait vécue Henry Dunant à la bataille de Solferino, en 1859, où les services sanitaires des troupes belligérantes, françaises et autrichiennes, ne suffisaient absolument pas à prendre en charge le nombre énorme de blessés sur le terrain.



armé, limitant les moyens et méthodes de guerre à ce qui est nécessaire pour affaiblir l'ennemi, et protégeant les personnes qui ne participent pas ou plus aux hostilités.

Le DIH contient deux régimes juridiques distincts : l'un régit les conflits armés internationaux, l'autre les conflits armés non internationaux. Le premier s'appuie sur un ensemble complet de règles énoncées dans les quatre Conventions de Genève<sup>18</sup>, le Protocole additionnel I<sup>19</sup> et des traités spécifiques concernant les moyens et méthodes de guerre<sup>20</sup>. Par exemple, un responsable des services de renseignement, de la police militaire ou de la logistique peut appréhender pratiquement la totalité des règles juridiques régissant le traitement des prisonniers de guerre en consultant la troisième Convention de Genève<sup>21</sup>. Le droit pénal international bénéficie également de dispositions qui déclenchent l'application d'une juridiction universelle en cas de violation grave des Conventions et des Protocoles<sup>22</sup>.

Par contre, les conflits armés non internationaux exigent une connaissance approfondie de la constitution et du droit national de l'État en question, de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève, du Protocole additionnel II<sup>23</sup>, du DIH coutumier, du droit international des droits de l'homme et des articles pertinents du Statut de Rome de la Cour pénale internationale<sup>24</sup>. Le développement du DIH coutumier dans le domaine des conflits armés non internationaux – en particulier en ce qui concerne la conduite des hostilités – continue à combler les lacunes créées par un régime de droit conventionnel relativement réduit, même si l'ampleur de ce développement ne fait pas l'unanimité<sup>25</sup>.

Les officiers et les soldats vont inmanquablement se poser la question : pourquoi avons-nous besoin de deux régimes distincts de DIH qui sèment une confusion totale dans les principes simples du droit ? Ne devrions-nous pas protéger les victimes de conflits armés indépendamment de la qualification

18 Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne du 12 août 1949 (ci-après « CG I ») ; Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer du 12 août 1949 (ci-après « CG II ») ; Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre du 12 août 1949 (ci-après « CG III ») ; Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre du 12 août 1949 (ci-après « CG IV ») ; toutes sont entrées en vigueur le 21 octobre 1950. Tous les États ont ratifié ces conventions.

19 Lorsque les Protocoles additionnels ne sont pas applicables en tant que traités, la plupart de leurs règles de fond sont applicables sous forme de droit international coutumier. Voir Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck, *Droit international humanitaire coutumier*, CICR/Bruylant, 2006.

20 Certaines dispositions de ces traités ont également acquis le statut de droit international coutumier.

21 Telle que complétée par le Protocole additionnel I. Le droit international des droits de l'homme continue cependant de jouer un rôle, le DIH demeurant la *lex specialis*.

22 CG I-IV, articles 49-50, 50-1, 129-30 et 146-7 respectivement ; Protocole additionnel I, article 85.

23 Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II) du 8 juin 1977, entré en vigueur le 7 décembre 1978 (ci-après « Protocole additionnel II »).

24 Statut de Rome, *op. cit.*, note 8.

25 Voir par exemple Elizabeth Wilmshurst et Susan Breau (éd.), *Perspectives on the ICRC Study on Customary International Humanitarian Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

juridique ? Pour répondre à ces questions à première vue simples, il faut comprendre le système international en lui-même et la nature de la souveraineté des États. Même si l'on a assisté, au XX<sup>e</sup> et au début du XXI<sup>e</sup> siècle, à une forte érosion du système westphalien de souveraineté quasi absolue des États, ces derniers doivent encore se défaire de l'idée selon laquelle les mouvements rebelles à l'intérieur de leurs frontières sont essentiellement constitués de criminels qui n'ont droit ni au statut ni à la protection conférés par le droit des conflits armés internationaux. Parce que les États considèrent les conflits internes sous l'angle de la justice pénale, la notion de « personne protégée » juridiquement n'existe pas dans le régime non international.

## Conclusion

En résumé, si le cadre juridique applicable aux conflits armés internationaux est relativement simple, les conflits armés non internationaux et les situations ne constituant pas un conflit armé exigent une compréhension très subtile de différentes sources de droit. En pratique, cela signifie que la grande majorité des activités menées par les forces armées d'aujourd'hui sont régies par une combinaison floue de règles internationales et nationales, qui ne sont pas faciles à convertir en ordres opérationnels et règles d'engagement clairs et fermes. Cependant, ces problèmes sont peu de chose comparés à la difficulté de déterminer à partir de quel moment on est en présence d'un conflit armé non international.

## Quand peut-on parler de « conflit armé » ?

### Conflit armé international

Juridiquement, le seuil à partir duquel il y a conflit armé international est sans équivoque et ne peut pratiquement pas être remis en cause. Il est franchi dès le premier recours à la force entre les forces armées de deux États<sup>26</sup>, déclenchant l'application de tout un éventail de dispositions détaillées de DIH<sup>27</sup>. Si l'on garde à l'esprit que dès le premier échange militaire de coups feu, des soldats peuvent être blessés ou faits prisonniers et des dommages civils collatéraux peuvent se produire, il est tout à fait logique que le DIH soit applicable dès le début des hostilités armées. Cet ensemble de règles s'applique également dans le cas d'une occupation étrangère ne rencontrant aucune résistance armée. Cependant, les conflits traditionnels entre États sont une espèce relativement rare au XXI<sup>e</sup> siècle.

26 Voir article 2 commun aux quatre Conventions de Genève et Jean Pictet, *Commentaire de la Convention de Genève du 12 août 1949 pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne*, CICR, Genève, 1952, p. 34; voir aussi l'article 1 du Protocole additionnel I.

27 Comme indiqué plus haut, les États parties sont liés par les quatre Conventions de Genève, le Protocole additionnel I et une longue liste de traités instaurant différentes limites dans les moyens et méthodes de guerre. Les États qui ne sont pas parties à ces instruments sont liés par le DIH coutumier applicable.

## Conflit armé non international

La situation n'est de loin pas aussi claire dans le cas plus fréquent du conflit non international. L'une des décisions juridiques les plus difficiles que doivent prendre les responsables politiques et militaires consiste à déterminer si la situation intérieure a dépassé le stade de simples troubles et tensions internes pour atteindre celui de conflit armé, soumis au DIH. La décision consistant à déterminer si une situation a franchi cette limite fait l'objet de fortes controverses politiques, dans la mesure où un État n'admettra qu'à contrecœur qu'il a perdu le monopole de l'utilisation de la force, ou qu'un groupe fondamentalement opposé aux intérêts du gouvernement a droit au statut découlant du fait qu'il est reconnu comme un belligérant armé. Pour compliquer encore les choses, il existe, au sein du DIH relatif aux conflits armés non internationaux, différents seuils d'application des deux instruments principaux, l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949 et le Protocole additionnel II de 1977.

### *L'article 3 commun*

L'article 3 est la pierre angulaire du DIH ; il est reconnu au sein du droit coutumier comme le minimum absolu de traitement humanitaire applicable durant tout conflit armé, quelle que soit sa qualification juridique<sup>28</sup>. Cet article s'applique « en cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international » surgissant sur le territoire d'un État partie aux Conventions de Genève<sup>29</sup>, mais il ne définit pas la limite à partir de laquelle un tel conflit existe. La définition du conflit armé qui fait le plus autorité figure dans la décision de la Chambre d'appel du TPIY concernant la compétence dans l'affaire *Tadić* :

« ... [N]ous estimons qu'un conflit armé existe chaque fois qu'il y a recours à la force armée entre États ou *un conflit armé prolongé* entre les autorités gouvernementales et des groupes armés organisés ou entre de tels groupes au sein d'un État. Le droit international humanitaire s'applique dès l'ouverture de ces conflits armés et s'étend au-delà de la cessation des hostilités jusqu'à la conclusion générale de la paix ; ou, dans le cas de conflits internes, jusqu'à ce qu'un règlement pacifique soit atteint. Jusqu'alors, le droit international humanitaire continue de s'appliquer sur l'ensemble du territoire des États belligérants ou, dans le cas de conflits internes, sur l'ensemble du territoire sous le contrôle d'une Partie, que des combats effectifs s'y déroulent ou non<sup>30</sup>. »

28 CIJ, *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c/États-Unis d'Amérique)*, Fond, CIJ Recueil 1986, para. 218.

29 La composante territoriale a perdu son importance pratique, puisque tous les États du monde sont aujourd'hui parties aux quatre Conventions de Genève de 1949.

30 TPIY, *Le Procureur c/Dusko Tadić*, Chambre d'appel, arrêt du 2 octobre 1995, para. 70 (c'est l'auteur qui met en italique). Ce critère est repris à l'article 8.2.f) du Statut de Rome, voir note 8.

D'un point de vue temporel, ce critère contient une contradiction insoluble pour les commandants militaires agissant sur le terrain. Si le DIH s'applique « dès l'ouverture » d'un conflit armé non international, mais qu'une situation ne peut être considérée comme un conflit armé qu'au moment où la violence armée en question devient « prolongé[e] », comment le soldat d'infanterie est-il censé savoir à quel moment le DIH commence à s'appliquer<sup>31</sup> ? En fait, si la violence armée cesse avant de devenir « prolongé[e] », le DIH ne sera jamais entré en ligne de compte. En réalité, le droit demande aux commandants de se livrer à une appréciation rétroactive concernant une série d'événements qui ne se sont pas encore produits.

Le terme « prolongé » évoque à la fois intensité et durée de la violence, deux dimensions évidentes lors du conflit de 1992-1995 en ex-Yougoslavie, mais qui prêteront à controverse lors d'affrontements attirant moins l'attention. En outre, comme le mentionne la Chambre d'appel, les groupes armés en question doivent présenter un certain niveau d'organisation. La Commission interaméricaine des droits de l'homme a retenu, dans sa décision *La Tablada*, que trente heures seulement d'hostilités intenses et organisées pouvaient être suffisantes pour invoquer le DIH<sup>32</sup>, tandis que d'autres tribunaux ont rendu des décisions différentes sur la base de circonstances différentes. Cependant, même si l'on admet le raisonnement de tel ou tel tribunal international ou national, c'est une chose pour un organe juridique indépendant d'examiner l'ensemble des circonstances d'un conflit national et de décider que celui-ci a franchi la limite prévue par le droit, mais c'est tout autre chose pour les responsables militaires sur le terrain de prendre une décision similaire au sujet d'une ou plusieurs actions violentes attribuées à un acteur non étatique.

### *Le Protocole additionnel II*

Le deuxième Protocole additionnel développe et complète les protections fondamentales prévues par l'article 3 commun. Par ailleurs, il innove en énonçant certaines dispositions conventionnelles régissant la conduite des hostilités<sup>33</sup>. Les responsables militaires, cependant, ont affaire à un seuil juridique différent, plus élevé. Les dispositions du Protocole II s'appliquent uniquement aux conflits armés non internationaux qui se déroulent sur le territoire d'un État partie au Protocole, entre les forces armées de celui-ci et un groupe organisé non étatique. Ce groupe doit en outre se trouver « sous la conduite d'un commandement responsable » et exercer « sur une partie de son territoire un contrôle tel qu'il [lui] permette de mener des opérations militaires continues et concertées et d'appliquer ce Protocole ».

31 Marco Sassòli, *Transnational Armed Groups and International Humanitarian Law*, Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, Harvard University, Occasional Paper Series, hiver 2006, N° 6, pp. 6-7, disponible en anglais sur [www.hpcr.org/pdfs/OccasionalPaper6.pdf](http://www.hpcr.org/pdfs/OccasionalPaper6.pdf) (dernière consultation le 6 mai 2009).

32 Commission interaméricaine des droits de l'homme, rapport N° 55/97, Affaire N° 11.137 : Argentine, OEA/Ser/L/V/II.98, Doc. 38, 6 décembre 1997.

33 Voir titre IV du Protocole additionnel II.

Même une personne observant de manière neutre et indépendante un conflit armé naissant aura du mal à déterminer si un groupe rebelle exerce le genre et le degré de contrôle requis pour entraîner l'application du Protocole<sup>34</sup>. Or, le fait est que ni l'armée d'un pays ni ses dirigeants civils ne seront normalement disposés à admettre qu'ils ont perdu le contrôle d'une partie considérable de leur territoire souverain, quelle que soit la situation réelle sur le terrain. Les notions de commandement responsable et de capacité d'appliquer le Protocole sont toutes deux subjectives.

## Conclusion

En résumé, l'applicabilité de l'article 3 commun ou du Protocole additionnel II est incontestée uniquement dans les cas les plus évidents de conflits non internationaux. Les porteurs d'armes se trouvent donc dans la position délicate de devoir adapter leur stratégie et leur tactique à des décisions juridiques tortueuses et influencées par la politique. En fait, ce sont probablement les bénéficiaires prévus du DIH qui subiront les conséquences d'une définition imprécise du conflit armé interprétée par des autorités étatiques enclines à nier l'existence d'un tel conflit.

## Classification juridique et distinction entre *jus ad bellum* et *jus in bello*

L'un des principes fondamentaux du droit international est celui de la séparation entre l'ensemble de dispositions juridiques qui régit le droit des États de recourir à la force les uns contre les autres (*jus ad bellum*, dont l'essentiel est contenu dans la Charte des Nations Unies)<sup>35</sup>, et celui qui protège les victimes et fixe des limites dans les moyens et les méthodes de guerre (*jus in bello*, dont l'essentiel est contenu dans les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels). Ces deux ensembles doivent rester séparés, pour la simple raison que malgré l'interdiction du recours à la force entre États qui est au cœur de la Charte des Nations Unies, des conflits armés éclatent bel et bien ; en outre, les considérations politiques visant à déterminer qui a violé le droit (logiquement, au moins une des parties) ne doivent avoir aucun effet sur la protection des victimes de la guerre. Comme l'établit clairement le préambule du Protocole additionnel I,

« les dispositions des Conventions de Genève et du présent Protocole doivent être pleinement appliquées en toutes circonstances à toutes les personnes protégées par ces instruments, sans aucune distinction défavorable fondée sur la nature ou l'origine du conflit armé ou sur les causes soutenues par les Parties au conflit, ou attribuées à celles-ci ».

34 Il peut être utile de consulter : Sylvie-Stoyanka Junod, « Article premier – Champ d'application matériel », dans Yves Sandoz, Christophe Swinarski et Bruno Zimmerman (éd.), *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, CICR/Martinus Nijhoff Publishers, Genève, 1986, pp. 1371 ss.

35 Charte des Nations Unies, 26 juin 1945, entrée en vigueur le 24 octobre 1945.

En ce qui concerne le DIH, il n'importe en rien de savoir si un État décide de faire usage de la force contre un autre État de façon totalement illégale au regard du *jus ad bellum* : les enjeux humanitaires demeurent les mêmes sur le terrain, et le fait que l'une des parties, ou les deux, fassent valoir que la guerre en question n'est pas justifiée du point de vue juridique ne saurait servir d'excuse pour balayer ces enjeux<sup>36</sup>. Néanmoins, le processus de classification juridique visant à décider du *jus in bello* applicable – c'est-à-dire le DIH relatif aux conflits armés internationaux ou non internationaux – requiert parfois une analyse du *jus ad bellum*. Étant donné la nature foncièrement politique d'une telle caractérisation, il serait naïf de supposer que les États l'effectuent en toute objectivité.

Comme l'a relevé avec pertinence la Chambre de première instance du Tribunal pénal international pour le Rwanda dans sa décision *Akayesu* :

« Il convient de rappeler que les quatre Conventions de Genève, ainsi que les deux Protocoles s'y rapportant, ont pour vocation première de protéger les victimes et les victimes potentielles des conflits armés. Si l'application du droit international humanitaire dépendait de la seule appréciation subjective des parties aux conflits, celles-ci auraient dans la plupart des cas tendance à en minimiser l'intensité<sup>37</sup>. »

Cependant, un élément fondamental du droit international est le fait qu'il compte sur les États eux-mêmes pour assurer sa mise en œuvre. Le DIH n'échappe pas à cette tendance, et en l'absence d'une autorité judiciaire centrale investie du pouvoir de classer les conflits de manière indépendante dès qu'ils éclatent, le droit dépend du bon vouloir de ses propres sujets pour être appliqué de manière objective<sup>38</sup>. En outre, avant que des tribunaux nationaux ou internationaux indépendants ne soient en mesure de prendre une décision objective en ce qui concerne le droit applicable, le mal aura peut-être déjà été fait par des États ayant fixé plus bas le niveau de protection accordé aux bénéficiaires supposés du DIH.

En termes pratiques, l'intersection problématique entre *jus ad bellum* et *jus in bello* au niveau de la classification juridique peut intervenir dans différents contextes, notamment les conflits par alliés interposés, les guerres d'indépendance, les opérations de soutien de la paix et ce que l'on appelle la

36 Pour une analyse plus approfondie, voir François Bugnion, « *Jus ad bellum, jus in bello* et conflits armés non internationaux », disponible sur <http://www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/html/francois-bugnion-article-150306> (dernière consultation le 29 mars 2010), article initialement publié en anglais sous le titre « *Jus ad bellum, jus in bello* and non international armed conflicts », dans *Yearbook of International Humanitarian Law*, Vol. 6, 2003, pp. 167–198.

37 Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR), *Le Procureur c/Jean-Paul Akayesu*, ICTR-96-4-T, jugement (Chambre de première instance I), 2 septembre 1998, para. 603.

38 En tant qu'organe humanitaire neutre et indépendant, le CICR a compétence pour classer les conflits, de façon à ce que la qualification demeure juridiquement cohérente et à ce que les victimes potentielles et réelles des conflits soient protégées. Cependant, pour préserver sa neutralité, le CICR ne rend généralement pas publiques ses conclusions dans les situations où il pourrait être considéré comme adoptant un point de vue sujet à controverse en matière de *jus ad bellum*.

« guerre contre le terrorisme ». Dans chacun de ces contextes, les États sont en fait appelés à qualifier de manière objective une situation dans laquelle ils possèdent un intérêt politique considérable, laissant ainsi leurs forces armées dans une position précaire d'incertitude juridique.

### Conflits par alliés interposés

Il est très discutable qu'un conflit entre un acteur étatique et un acteur non étatique doive être considéré comme non international indépendamment de l'endroit où ce conflit a lieu<sup>39</sup>. Si un autre État vient en aide à l'État dans lequel se déroule le conflit, la qualification en tant que conflit non international ne change pas. Si, à l'inverse, l'acteur non étatique combat pour le compte ou en tant qu'allié d'un autre État, le conflit sera qualifié d'international, puisque, en réalité, c'est un État qui se bat contre un autre<sup>40</sup>. Cela vaut indépendamment du fait que l'acteur non étatique se batte contre l'État sur le territoire duquel il se trouve, ou attaque un État tiers au-delà des frontières.

Le critère juridique pour la classification est, dans ce cas, de savoir si l'État qui serait responsable de la conduite du groupe armé non étatique a un contrôle « effectif »<sup>41</sup> ou « général »<sup>42</sup> sur celui-ci, une appréciation complexe qui prend en compte tous les aspects de leur relation. Cependant, étant donné que les États n'admettront que rarement être responsables d'un groupe armé tiers, le processus de classification d'un tel conflit peut se dérouler en terrain politique miné. Même si le degré de contrôle requis est objectivement établi, il est très probable que l'acteur non étatique aura avantage à nier qu'il est sous le contrôle de l'État en question, puisque l'aveu d'une telle relation pourrait engager la responsabilité politique et la responsabilité juridique internationale de ses alliés les plus proches. À ce titre, l'acteur non étatique serait dissuadé d'appliquer publiquement l'ensemble plus élaboré de règles du DIH relatives aux conflits armés internationaux, même si celles-ci étaient objectivement applicables. Les parties au conflit finiraient peut-être par payer le prix d'une telle décision politique si un tribunal déclarait rétroactivement qu'elles ou leurs représentants étaient tenus de respecter les normes internationales plus élevées, mais ce seraient probablement les victimes du conflit elles-mêmes qui paieraient le véritable prix.

### Guerres d'indépendance

Une politisation similaire du DIH peut être constatée dans le cas des guerres d'indépendance, lorsqu'un groupe politique ou ethnique particulier veut

39 Pour une analyse de ce principe, qui ne fait pas l'unanimité, voir M. Sassòli, *op. cit.*, note 31, pp. 8–9.

40 Voir Jonathan Somer, « Acts of non-state groups and the law governing armed conflict », dans *American Society of International Law Insights*, Vol. 10, N° 21, 2006.

41 *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, *op. cit.*, note 28, para. 115 (au sujet du contrôle allégué des *Contras* du Nicaragua par les États-Unis).

42 *Le Procureur c/Dusko Tadić*, *op. cit.*, note 1, para. 131 (au sujet du contrôle allégué des Serbes de Bosnie par la République fédérale de Yougoslavie).

se scinder de l'État dont il fait partie pour former un État distinct. Un conflit armé international tel que défini par le DIH, tant coutumier que conventionnel, doit se dérouler entre deux États existants et reconnus internationalement. Or, comme la reconnaissance d'un État est un processus politique étroitement lié au *ius ad bellum*, il est possible que les deux types de droit se recourent là aussi au moment de la qualification juridique.

Pour citer un exemple, au début du conflit en ex-Yougoslavie, la classification du conflit opposant le gouvernement yougoslave aux forces croates exigeait une analyse du statut politique de ces dernières vis-à-vis du gouvernement. Le fait de qualifier ce conflit d'international (comme l'ont fait certains États en reconnaissant l'indépendance de la Croatie en janvier 1992 déjà), et donc d'appliquer au minimum le DIH coutumier applicable aux conflits armés internationaux, aurait représenté une victoire politique pour la Croatie, puisque son objectif même était d'obtenir l'indépendance politique. Une qualification du conflit comme étant non international aurait eu l'effet opposé. Ainsi, l'on peut soutenir que la République fédérale de Yougoslavie avait un avantage politique à nier l'applicabilité formelle du DIH relatif aux conflits armés internationaux<sup>43</sup>.

## Opérations de soutien de la paix

La qualification juridique des conflits faisant intervenir des troupes de maintien de la paix a été examinée dans d'autres contextes et le débat se poursuit<sup>44</sup>. Il est peut-être utile toutefois de mentionner que la politisation du DIH, en raison de laquelle l'armée reçoit des messages dangereusement peu clairs, est possible même dans ce domaine altruiste. Lorsque des États envoient leurs casques bleus dans des pays étrangers avec la noble mission de maintenir ou d'assurer la paix, il est sans doute banal de dire qu'ils ne souhaitent pas que leurs soldats soient considérés comme participant activement au conflit qu'ils cherchent justement à régler<sup>45</sup>. Comme l'a récemment fait remarquer le président du CICR,

43 Le 27 novembre 1991, les représentants de diverses parties au conflit, y compris la République fédérale de Yougoslavie et la République de Croatie, étaient convenus dans un mémorandum d'accord d'appliquer l'ensemble des Conventions de Genève et de leurs Protocoles, mais l'accord déclarait expressément qu'il n'aurait pas d'effet sur le statut juridique des parties au conflit. Voir Michèle Mercier, *Crimes sans châtiement. L'action humanitaire en ex-Yougoslavie*, Bruylant, Bruxelles, 1994, annexe: document IV, pp. 277–280.

44 Les débats les plus récents ont eu lieu lors de la Table ronde de San Remo de 2008, dont les travaux sont reproduits dans Gian Luca Beruto (ed.), *International Humanitarian Law, Human Rights and Peace Operations, 31st Round Table on Current Problems of International Humanitarian Law* (Droit international humanitaire, droits de l'homme et opérations de paix: 31<sup>e</sup> Table ronde sur les questions contemporaines de droit international humanitaire), Institut de droit international humanitaire, San Remo, septembre 2008. Voir aussi Alexandre Faite et Jérémie Labbé Grenier (éd.), *Report – Expert Meeting on Multinational Peace Operations, Geneva, 11-12 December 2003* (Rapport – Réunion d'experts sur les opérations multinationales de paix, Genève, 11-12 décembre 2003), CICR, Genève, 2004.

45 Une rare exception: les missions «robustes» d'imposition de la paix régies par le Chapitre VII, où des troupes sont mandatées par le Conseil de Sécurité de l'ONU pour lutter activement contre un groupe armé en particulier, ou pour sécuriser un territoire afin de soutenir un gouvernement en conflit contre des forces rebelles (par exemple Force internationale d'assistance à la sécurité/OTAN en Afghanistan).



« De fait, certaines pratiques montrent que des États et des organisations internationales engagés dans des opérations de paix ont tendance à ne pas reconnaître qu'ils sont impliqués dans un conflit armé, ni que le DIH s'applique à leurs propres actions ou à celles de leurs représentants. Ils défendent parfois leur point de vue en bâtissant des raisonnements juridiques complexes. Ce déni va dans le sens de leur réticence globale à être considérés comme des parties à un conflit armé, surtout quand ils participent à une opération de paix<sup>46</sup>. »

Les soldats des forces de maintien de la paix, en tant que représentants de leur État d'origine et des organisations internationales dont ils doivent accomplir le mandat, et en tant que bénéficiaires d'une protection juridique internationale spécifique, se retrouvent dans une position inhabituelle qui suscite une controverse au sujet de leur statut juridique et, par conséquent, de la classification du conflit. Quelle que soit l'issue du débat, il ne faudrait jamais perdre de vue la distinction entre *jus ad bellum* et *jus in bello*. Indépendamment du mandat donné par le Conseil de Sécurité à une force de maintien de la paix régionale ou de l'ONU, qui appartient au domaine du *jus ad bellum*, et indépendamment de la protection spéciale à laquelle ont légitimement droit les soldats du maintien de la paix au titre de la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé<sup>47</sup>, l'application du DIH doit dépendre de la réalité sur le terrain.

Si l'on garde à l'esprit que tout conflit armé fait des victimes – quelle que soit la partie qui appuie sur la gâchette – il est indispensable que les soldats des forces de maintien de la paix qui participent à un tel conflit soient liés par les droits et les obligations découlant du DIH. Les articles 2 et 3 communs aux Conventions de Genève réaffirment expressément cela comme un fait juridique. La circulaire du Secrétaire général des Nations Unies intitulée « Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies » fait de même sur le plan des principes<sup>48</sup>. Cela est également confirmé par l'article 8.2.b)iii) du Statut de Rome, qui stipule que le fait de lancer des attaques contre les soldats chargés du maintien de la paix est un crime de guerre « pour autant qu'ils aient droit à la protection que le droit international des conflits armés garantit aux civils et aux biens de caractère civil ». Cette formulation implique clairement que ces soldats cessent d'être protégés en tant que civils dès le moment où ils participent au conflit, ce qui est en accord avec les principes d'égalité entre les belligérants et de séparation entre *jus ad bellum* et *jus in bello* consacrés par le DIH.

Pour les responsables militaires, le défi consiste à se dégager de la politique d'État entourant cette question et à se rappeler les principes essentiels : le fait que leurs forces de maintien de la paix portent des fusils dans l'éventualité d'un conflit armé<sup>49</sup>, même si c'est uniquement dans un but d'autodéfense ; qu'en cas de

46 Jakob Kellenberger, discours d'ouverture prononcé lors de la Table ronde de San Remo, 4 septembre 2008.

47 Du 9 décembre 1994, entrée en vigueur le 15 janvier 1999.

48 Secrétariat des Nations Unies, cote ST/SGB/1999/13, 6 août 1999.

49 Comme l'ont illustré de manière saisissante les récents conflits armés entre les troupes de la MONUC et les groupes armés dans l'est de la République démocratique du Congo.

conflit armé, leurs troupes ne peuvent que bénéficier de l'application du DIH ; et qu'ils opéreront sur des bases morales, politiques et juridiques solides s'ils font en sorte que leurs troupes connaissent bien le DIH et son application spécifique dans les contextes de soutien à la paix, quel que soit leur mandat.

### La « guerre contre le terrorisme »

Ces dernières années, les États se sont retrouvés dans des débats hautement politisés au sujet des droits juridiques des « terroristes » relevant de leur compétence. L'étiquette de « terroriste » a permis aux États de soutenir, sans aucun fondement en droit international, que des groupes entiers d'individus ne bénéficiaient pas d'une véritable protection juridique internationale. La condamnation politique du terrorisme a inévitablement envahi aussi le domaine de la classification juridique.

Pour commencer, l'expression « guerre contre le terrorisme » elle-même pose problème, puisqu'elle ne désigne pas plus une catégorie juridique de conflit que les expressions « guerre contre la drogue » ou « guerre contre l'illettrisme ». Afin de qualifier correctement un conflit, il faut regarder au-delà de l'étiquette terroriste et examiner l'individu ainsi que son contexte. Par exemple, au début (2001–2002) de la guerre en Afghanistan, la Coalition dirigée par les États-Unis était engagée dans un conflit international avec la branche armée des Talibans, puisque c'étaient ces Talibans qui constituaient à ce moment-là les forces armées du gouvernement *de facto* de l'Afghanistan<sup>50</sup>. À ce titre, les membres des forces armées talibanes auraient été qualifiés juridiquement de combattants et, s'ils étaient capturés, de prisonniers de guerre, dont le traitement est régi par la III<sup>e</sup> Convention de Genève<sup>51</sup>. Si dans le cadre de ce conflit, des soldats talibans étaient capturés après avoir effectivement participé à des actes communément qualifiés de terroristes – par exemple le fait de tuer intentionnellement des civils ou de détruire intentionnellement des biens de caractère civil –, ils pouvaient être jugés et punis conformément aux dispositions spécifiques du DIH coutumier<sup>52</sup>, mais leur droit à un traitement humain, y compris à un procès équitable, était juridiquement garanti<sup>53</sup>.

En revanche, les membres d'Al-Qaïda combattant dans ce conflit armé international ne correspondaient pas à la définition légale du « combattant ».

50 Les États de la Coalition et l'Afghanistan étaient parties aux quatre Conventions de Genève, mais ni l'Afghanistan ni les États-Unis ne sont parties au Protocole additionnel I.

51 L'article 4.A.1) de la CG III définit « les membres des forces armées d'une Partie au conflit » comme une catégorie de personnes ayant droit à la protection accordée aux prisonniers de guerre (c'est-à-dire des combattants) sans devoir remplir les quatre conditions de la « milice » énoncées à l'article 4.A.2). Pour être considérée comme des forces armées, cette catégorie de personnes doit avoir été placée sous un commandement responsable de ses subordonnés devant la Partie au conflit et soumise à un régime de discipline interne, conformément à l'article 43.1 du Protocole additionnel I. Si nous admettons que les Talibans constituaient le gouvernement *de facto* de l'Afghanistan à l'époque (ils contrôlaient 90 % du territoire), on peut tout à fait soutenir que leurs forces armées remplit toutes ces conditions et que les membres de celles-ci auraient donc pu être qualifiés de combattants.

52 Par exemple, le fait de prendre la population civile pour cible d'une attaque pendant un conflit armé international est un crime de guerre soumis à la juridiction universelle. J.-M. Henckaerts et L. Doswald-Beck, *op. cit.*, note 19, règles 156 et 157.

53 Voir articles 13, 99–108 de la CG III.

Ils n'étaient ni membres des forces armées de l'Afghanistan, ni d'une milice appartenant à une partie au conflit et remplissant en même temps les quatre conditions énoncées à l'article 4.A.2) de la III<sup>e</sup> Convention de Genève. Ils étaient donc, juridiquement, des « civils ». Cependant, ce statut n'aurait pas permis à ceux qui participaient directement aux hostilités de ne pas être pris pour cibles<sup>54</sup>, et n'aurait pas empêché qu'ils soient internés pour des raisons impératives de sécurité<sup>55</sup> ou jugés et condamnés pour le simple fait d'avoir tiré sur des soldats de la Coalition<sup>56</sup>. Si ces « civils » avaient mené des activités terroristes traditionnelles dans le cadre du conflit, ils auraient également pu être traduits en justice devant un tribunal impartial. Cependant, eux aussi avaient droit à un traitement humain aux mains des forces de la Coalition<sup>57</sup>.

## Conclusion

Du point de vue d'un commandant militaire, le fait que *jus ad bellum* et *jus in bello* se recoupe au niveau de la classification juridique signifie que ses forces peuvent s'appuyer sur une certitude juridique uniquement dans les cas les plus clairs. S'il prend sa décision de classification en fonction de l'avis de ses dirigeants politiques plutôt que des faits objectifs sur le terrain, le risque que l'efficacité humanitaire du DIH s'en trouve affaiblie augmente considérablement.

## Conclusion : discipline militaire et droit

Les problèmes liés à la classification juridique d'un éventuel conflit armé reflètent les problèmes du droit international, limité par son modèle décentralisé d'États souverains. Comme le rappelle la déclaration célèbre d'Hersch Lauterpacht:

« Si le droit international est en quelque sorte le point de fuite du droit, le droit de la guerre est quant à lui, et de manière sans doute plus manifeste encore, le point de fuite du droit international<sup>58</sup>. »

À la différence du droit national, le droit international ne bénéficie pas d'un gouvernement central doté de pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire ayant compétence obligatoire. En conséquence, l'application objective du droit international dépend fortement des États. Même si ceux-ci sont en général disposés à respecter les obligations juridiques qu'ils ont volontairement contractées, le DIH se trouve tout à l'extrémité de la panoplie des règles de droit international,

54 J.-M. Henckaerts et L. Doswald-Beck, *op. cit.*, note 19, règle 6.

55 Articles 4 et 78 de la CG IV.

56 Articles 64–78 de la CG IV.

57 Articles 27–34 de la CG IV.

58 Hersch Lauterpacht, « The problem of the revision of the law of war », dans *British Yearbook of International Law*, Vol. 29, 1952–1953, pp. 381–382. Cité par Yves Sandoz dans sa préface de M. Sassòli et A. Bouvier, *Un droit dans la guerre ?*, CICR, Genève, Vol. 1, 2003, p. 5.

là où les intérêts les plus fondamentaux et l'existence même de l'État peuvent être en jeu. Il n'est donc pas totalement surprenant que les gouvernements aient tendance à affirmer leur souveraineté en niant soit l'existence, soit la nature particulière du conflit armé dans lequel sont engagés leurs forces armées ou leurs alliés.

Malgré cette tendance regrettable en politique internationale, aucun État ne niera ouvertement les impératifs humanitaires existant dans un conflit armé. En effet, tous les États du monde sont parties aux Conventions de Genève, et la grande majorité d'entre eux sont parties aux deux Protocoles additionnels. Le défi consiste donc à ancrer le DIH au sein des institutions militaires de manière à ce qu'il soit le moins vulnérable possible aux manipulations politiques. S'il est impossible de séparer complètement le *jus ad bellum* du *jus in bello* sur le plan de la qualification juridique, du moins du strict point de vue du droit, la solution peut consister à appréhender ce problème de façon pragmatique.

D'une part, les militaires s'évaluent – voire se définissent – par rapport à la discipline. La discipline se trouve au cœur même du DIH. Il est rarement difficile de convaincre les responsables militaires qu'eux-mêmes et leurs subordonnés doivent éviter de détruire la vie des civils et les biens de caractère civil, doivent traiter humainement les prisonniers et s'occuper des blessés sur le champ de bataille, quel que soit leur camp. En termes simples, tout comportement ne respectant pas ces principes fondamentaux d'humanité constitue un manque de discipline.

D'autre part, la communauté internationale s'accorde de plus en plus à dire – et cela se reflète dans le DIH coutumier – que les protections juridiques humanitaires applicables aux conflits armés internationaux traditionnels sont également applicables, dans une large mesure, dans le contexte des conflits armés non internationaux. Omission faite de questions importantes liées à la souveraineté des États, il n'y a en principe aucune raison que les victimes d'un conflit armé non international soient traitées différemment des victimes d'un conflit armé international. En effet, le DIH coutumier, qui comble de plus en plus l'écart entre les deux types de conflit, est en partie tiré de la pratique des armées elles-mêmes, dont beaucoup disposent de manuels écrits confirmant l'application de tout l'éventail des protections découlant du DIH dans les deux contextes<sup>59</sup>.

Étant au service du gouvernement civil, les responsables militaires ne peuvent pas faire totalement abstraction des considérations politiques qui engendrent des problèmes de qualification juridique en période d'affrontements armés. En temps de paix, néanmoins, une armée peut décider d'intégrer l'ensemble des protections du DIH à sa pratique opérationnelle applicable aux deux types de conflit armé. L'ancien Secrétaire général de l'ONU a apparemment fait un pas dans cette direction lorsque, en 1999, il a ordonné que les soldats du maintien de la paix soient soumis à une série de règles succinctes

59 Avec les modifications requises. Voir J.-M. Henckaerts et L. Doswald-Beck, *op. cit.*, note 19, Vol. II.

reflétant le droit des conflits armés internationaux et applicables à toutes les situations dans lesquelles ces soldats sont activement engagés en tant que combattants<sup>60</sup>. Si l'on admet que les combats entre des troupes de l'ONU et un groupe armé non étatique répondant aux conditions minimales prévues soient qualifiés de conflit armé non international<sup>61</sup>, on peut en déduire que le Secrétaire général a pris la décision politique de soumettre ses forces à un niveau d'exigences parfois plus élevé que celui requis par le droit. Ce faisant, il a « renforcé » la protection légale stricte accordée aux victimes de conflits armés non internationaux, et contribué à désamorcer certaines controverses relatives à la qualification juridique. Les forces armées étatiques peuvent suivre cet exemple.

Outre la rédaction de manuels confirmant, en tant que principe<sup>62</sup>, l'application de l'ensemble du DIH aux conflits armés non internationaux, les forces armées peuvent incorporer ces dispositions juridiques à leur doctrine, leur formation, leur entraînement sur le terrain et leur système de sanctions<sup>63</sup>. Idéalement, l'ensemble du corpus de droit pertinent devrait se retrouver dans l'environnement des opérations militaires, des ordres opérationnels aux règles d'engagement en passant par les procédures standard de fonctionnement. De telles mesures, en ancrant les critères juridiques les plus élevés, peuvent au moins prémunir l'armée contre les conséquences – intentionnelles ou non – d'une classification juridique motivée par la politique. L'avantage de cette stratégie est qu'elle simplifie le processus complexe d'interprétation des nombreuses sources de droit régissant les conflits armés non internationaux. À long terme, elle peut également servir à renforcer et développer le DIH coutumier des conflits armés non internationaux. Enfin, la promotion des critères juridiques les plus élevés est une forme de gestion des risques qui protège la chaîne de commandement militaire des conséquences d'une sous-qualification motivée par des considérations politiques – conséquences pouvant aller de la cour martiale à la Cour pénale internationale.

Cependant, la démarche consistant à « renforcer » le droit formellement applicable au moyen de la doctrine militaire a ses limites. Tout d'abord, certains éléments des régimes international et non international ne peuvent pas être totalement harmonisés. Il est sans doute impossible d'imposer, dans un contexte non international, les principes internationaux de privilège du combattant, de personnes protégées et d'occupation (par exemple, aucun État n'acceptera jamais – à juste titre – de renoncer à son droit de poursuivre en justice les combattants non étatiques qui ont tiré sur ses militaires)<sup>64</sup>. Ensuite, si les dirigeants politiques dont dépend l'armée décident d'intervenir directement dans le processus de qualification juridique, en créant par exemple leur propre

60 Circulaire du Secrétaire général des Nations Unies, *op. cit.*, note 48.

61 Ce qui n'est pas sans controverse : voir A. Faite et J. L. Grenier, *op. cit.*, note 44.

62 Et potentiellement en tant qu'*opinio juris*.

63 Voir *L'intégration du droit*, *op. cit.*, note 5.

64 Même s'il décide de ne pas exercer ce droit au nom de la paix : voir article 6.5 du Protocole additionnel II.

catégorie de détenus officiellement privés de toute protection légale internationale, aucune doctrine militaire respectant le DIH ne pourra l'emporter sur une telle décision. Il appartient donc aux autorités politiques elles-mêmes de bien se familiariser non seulement avec les règles de fond du DIH, mais également avec la raison d'être de ce droit et les avantages réciproques qu'il peut apporter. Ces dernières années, le CICR a soutenu la mise en place de comités interministériels nationaux de DIH, qui peuvent jouer un rôle considérable dans ce processus.

Une stratégie de « renforcement » similaire pourrait aider les responsables militaires à cerner la limite subtile entre troubles internes et conflit armé non international. En suivant la même logique, puisque le principe du traitement humain évolue de manière parallèle en droit international des droits de l'homme et en DIH, la doctrine et la formation militaires peuvent être développées dans le sens d'une plus grande uniformité conceptuelle entre ces deux systèmes, indépendamment des controverses politiques liées à leur classification. Dans les cas limites, quand les questions de choix des objectifs, d'évacuation des blessés et de traitement des prisonniers commencent à prendre de l'importance, la doctrine militaire peut garantir une application effective des principes du DIH – indépendamment de leur application formelle – tout en respectant les valeurs fondamentales du droit international des droits de l'homme. Dans une telle démarche, cependant, le risque est qu'il existe en fait des règles de DIH (en temps de guerre) qui contredisent fondamentalement le droit international des droits de l'homme applicable dans des situations ne répondant pas à la définition juridique du conflit armé<sup>65</sup>. En l'absence d'une classification objective, il sera alors impossible de déterminer laquelle de ces branches du droit doit primer en cas de contradiction.

Enfin, puisque le rôle de l'armée dans la société évolue, la manière dont l'accent est mis sur les différents domaines du droit doit également évoluer. Il est évident que si l'armée est employée dans des situations autres que des conflits armés, elle doit suivre une formation appropriée s'étendant au-delà des limites du DIH. En pratique, cela signifie que les principes de droit international des droits de l'homme traditionnellement associés aux activités de la police – des activités civiles allant de la lutte antiémeute à la perquisition et à la saisie – doivent entrer dans le vocabulaire militaire. Même si le droit international des droits de l'homme peut et doit faire l'objet d'instructions spécifiques à chaque mission, ce droit aura bien plus de chances d'influencer le comportement des soldats si, à l'instar du DIH, il est systématiquement incorporé à leur doctrine, leur formation, leur entraînement sur le terrain et leur système de sanctions.

65 Par exemple, le DIH admet le fait que des civils puissent être sciemment tués en tant que dommage collatéral, tant que l'avantage militaire concret et direct obtenu par l'attaque l'emporte sur ce dommage (voir article 51.5.b) du Protocole additionnel I). En l'absence d'une qualification juridique précise, il est difficile de concilier cette règle de DIH avec le droit à la vie, tel qu'il est interprété en temps de paix et protégé par le droit international des droits de l'homme.

Dans son ensemble, le cadre juridique applicable aux différentes opérations militaires est une mosaïque de règles qui se recoupent souvent et se contredisent parfois, et l'application formelle de ces règles est exposée à des risques d'ingérence politique. Cependant, les principes de fond du droit sont relativement simples, dès lors que l'on appréhende bien le contexte. Par souci de clarté et pour éviter les influences politiques, il est indispensable que les armées ancrent de manière durable les principes fondamentaux du droit dans leurs opérations.

Tant que les armées associent le droit des conflits armés et les principes d'humanité à la discipline, il ne sera pas difficile de les convaincre de chercher à se doter de modèles de comportement opérationnels qui soient à la fois licites et à l'abri, dans une large mesure, des aléas des changements politiques. Dans le même temps, il faut que les autorités politiques se familiarisent avec le cadre juridique applicable aux opérations militaires si l'on veut qu'elles respectent les exigences d'une qualification juridique objective. Enfin, les autorités civiles et militaires doivent parler le même langage et comprendre la motivation qui sous-tend la décision volontaire de l'État de respecter le DIH et le droit international des droits de l'homme, indérogeable même dans les situations politiques les plus difficiles. C'est alors seulement que la théorie du droit pourra véritablement être appliquée dans la pratique.





Volume 91 Number 874 June 2009

# INTERNATIONAL REVIEW of the Red Cross

Humanitarian debate: Law, policy, action

## War victims



ICRC

**REVUE**  
**INTERNATIONALE**  
de la Croix-Rouge

**Victimes de guerre**

## ÉDITORIAL

Les guerres génèrent peut-être des vainqueurs et des héros, mais elles provoquent aussi des souffrances et des sacrifices. Une victime, au sens étymologique du terme, est en fait une créature vivante offerte en sacrifice lors de rites religieux. La traduction allemande du terme victime, «*Opfer*», reflète cette idée de souffrance et de sacrifice, qui garde son importance même dans des conflits armés qui n'ont pas de connotation religieuse.

Contrairement à ce qui se passait au Moyen-Âge, où les guerres étaient bien définies, les conflits modernes – où la distinction entre combattants et civils est plus floue ou même délibérément ignorée – imposent souvent sacrifices et souffrances à toute la population. Les victimes de la guerre sont donc omniprésentes, de plus en plus reconnues, et souvent représentées par des organisations qui se font même concurrence pour attirer l'attention sur leur triste sort et dénoncer les injustices qu'elles subissent. Cela va encore plus loin : le sentiment d'appartenir à une communauté de victimes se fait jour dans les sociétés en proie à un conflit insoluble et devient un élément fondamental de la mémoire collective du conflit.

\*\*\*

Le terme de « victime de guerre » a plusieurs connotations et son utilisation comme identification peut avoir différentes implications, selon la personne qui l'utilise, le revendique, le rejette ou l'attribue à d'autres. Ses connotations négatives peuvent avoir un impact sur la ou les personnes concernées. De ce fait, ce terme devrait être utilisé avec prudence et intelligence.

Par victime, on peut entendre toutes les personnes que le droit humanitaire cherche à protéger en cas de conflit armé international ou non international. N'importe qui peut être blessé physiquement ou mentalement, être privé de ses droits fondamentaux, souffrir émotionnellement ou perdre ses biens. L'aide humanitaire en faveur de toutes les victimes de la guerre, dans ce sens du terme, vise à atténuer autant que possible les effets dommageables des conflits ; l'assistance offerte par les organisations humanitaires compense souvent l'incapacité des parties au conflit à apporter une aide suffisante. Toutefois, le droit international définit la notion de victime de manière plus restrictive et ce terme

ne s'applique alors qu'aux personnes qui subissent les conséquences d'un acte illégal en droit international. Cette acception du terme, par rapport à celle des organisations humanitaires, réduit considérablement l'éventail des victimes, car elle implique, par exemple, qu'une personne tuée alors que le principe de proportionnalité a été respecté (les fameux dommages collatéraux si souvent cités) ne serait pas une « victime ».

\*\*\*

Du point de vue humanitaire, ce qui compte dans les conflits armés et la violence, ce sont les êtres humains – les risques et les souffrances auxquelles ils sont exposés, leurs vulnérabilités, et les actions qui doivent être entreprises pour prévenir, atténuer et faire cesser ces souffrances. Pour le CICR, les victimes sont des personnes qui subissent les effets négatifs de la guerre et de la violence collective au sens large. Le terme de victime est donc employé dans une situation particulière, qui s'inscrit dans un contexte largement déterminé par le droit international et des facteurs politiques. L'histoire des *Conventions de Genève de 1949 pour la protection des victimes de la guerre* révèle un élargissement du cercle des victimes qui ont obtenu un statut particulier en droit international. Alors qu'initialement seul le personnel militaire mis hors de combat était protégé (et par extension les prisonniers de guerre), actuellement l'accent est mis sur les civils et la population civile dans son ensemble. Plus précisément, le droit humanitaire vise à protéger toutes les personnes qui ne participent pas directement aux hostilités. Inversement, il montre qu'il y a encore d'autres victimes qui étaient (ou sont) exclues de ces Conventions.

Le CICR veut mettre toutes les victimes des conflits armés et de la violence collective au centre de son action de protection et d'assistance – indépendamment du cadre contextuel, juridique et politique dans lequel s'inscrit cette violence, ou de la catégorie à laquelle appartiennent les victimes. Il devrait reconnaître l'identité potentielle ou réelle d'une personne, derrière son étiquette institutionnelle de « victime », car c'est un pas important vers le respect de la dignité humaine de cette personne.

Toutefois, assumer une responsabilité croissante envers toutes les victimes et se faire leur porte-parole peut entrer en conflit avec les intérêts d'autres acteurs. C'est pourquoi le CICR doit trouver une voie médiane entre une approche axée sur la victime et une approche dictée par la situation. Il s'efforce d'y parvenir en menant une action humanitaire neutre et indépendante qui ne s'intéresse pas à l'origine et aux causes du conflit et qui ne s'inscrit pas dans un programme politique plus vaste.

Toni Pfanner  
Rédacteur en chef

## Interview de Khaled Abou Awwad et de Roni Hirshenson\*

*Khaled Abou Awwad est le directeur général du Forum israélo-palestinien des familles endeuillées. Roni Hirshenson est le président du Forum et l'un de ses fondateurs. Créé en 1995, avec un bureau israélien à Tel-Aviv et un bureau palestinien à A-Ram (nord de Jérusalem), le Forum des familles endeuillées est une organisation communautaire de familles palestiniennes et israéliennes qui ont perdu des proches à la suite des violences qui ont frappé la région. Ces familles se sont unies pour mener une mission commune : éviter d'autres deuils en œuvrant pour la paix et la réconciliation. Le Forum a été récompensé pour ses activités par plusieurs prix internationaux, notamment la Médaille Eisenhower, le prix de la Fondation des trois cultures, le prix Silver Rose du réseau Solidar et le prix de l'organisation Search for Common Ground. Vous trouverez de plus amples informations sur le Forum à l'adresse [www.theparentscircle.com](http://www.theparentscircle.com).*

⋮⋮⋮⋮⋮

### ***Pouvez-vous nous parler des pertes que vous avez subies ?***

**Khaled Abou Awwad (K. A. A.) :** La tragédie qui m'a amené à rejoindre le Forum a eu lieu le 16 novembre 2000. Mon frère Youssef a été tué par l'armée israélienne. Un soldat lui a tiré une balle dans la tête et il est mort sur le coup. Le drame s'est produit dans le village de Beit Omar, où Youssef vivait avec ma famille et où j'habite aujourd'hui encore avec mes proches.

\* Cette interview a été menée en juin 2009 par Ofer Shinar. Enseignant au département de l'Administration et des Politiques publiques et au département de l'Action sociale au Sapir College (Israël), Ofer Shinar est aussi doctorant à l'École de politique publique de l'Université hébraïque, à Jérusalem. Il a occupé la fonction de responsable de la recherche et du développement au sein du Forum des familles endeuillées.

La version anglaise a été publiée dans : *International Review of the Red Cross*, Vol. 91, N° 874, juin 2009, pp. 215-227.

Ce jour-là, Youssef conduisait sa voiture dans le village. Un groupe de six ou sept soldats, qui faisaient partie de la police militaire de l'époque [*le début de l'Intifada Al-Aqsa – note d'Ofer Shinar*], sont entrés dans le village pour montrer aux habitants qui commandait. Ils ont monté un poste de contrôle dans le village et ont arrêté toutes les voitures pour les inspecter. Les jeunes du village ont accueilli les soldats avec des jets de pierres. C'était leur façon de faire comprendre aux militaires qu'ils n'étaient pas les bienvenus.

La première voiture arrêtée au poste de contrôle était celle de Youssef. Il s'est retrouvé pris entre les lanceurs de pierres d'un côté, et les soldats de l'autre. Youssef est alors sorti de sa voiture et a crié aux jeunes : « Arrêtez, vous ne voyez pas qu'on est pris entre deux feux ? » En fait, c'étaient ses voisins, des enfants du village à qui il s'adressait. Tous les lanceurs de pierres savaient qui il était – dans le village, tout le monde se connaît. Ses mots ont été entendus. Les jeunes ont compris le message de Youssef et sa demande, et ils ont arrêté de jeter des pierres.

L'un des soldats s'est apparemment senti insulté par la facilité avec laquelle Youssef avait fait cesser les jets de projectiles, et c'est lui qui a commencé à lancer des pierres sur la voiture de mon frère. Celui-ci est de nouveau sorti de son véhicule et a dit au soldat : « Vous m'avez dit de me ranger sur le côté et je l'ai fait. J'ai demandé aux garçons d'arrêter de vous jeter des pierres. Pourquoi m'en jetez-vous maintenant ? » Cela a débouché sur une altercation verbale entre le soldat et Youssef, qui demandait à son interlocuteur de se calmer. Finalement, le soldat a dit à Youssef : « Je vais te tuer. » Il a pointé son arme sur la tête de mon frère et a appuyé sur la détente. Youssef est tombé et il est mort sur-le-champ. Immédiatement après le coup de feu, une émeute a éclaté dans le village : tout le monde s'est précipité vers Youssef. Ça a été une scène terrible. Tout le monde a compris qu'il avait probablement été tué. Le commandant a commencé à crier au soldat : « Qu'est-ce que tu m'as fait ? Mais qu'est-ce que tu m'as fait ? » Les forces militaires ont démonté le poste de contrôle en toute hâte et ont immédiatement quitté le village. Des habitants ont conduit Youssef en voiture à l'hôpital Al-Ahli, à Hébron, où sa mort a été constatée.

Je suis allé à l'hôpital. Je rentrais du travail – Youssef devait me prendre en chemin pour me ramener à la maison. Mon frère avait cinq ans de moins que moi, il avait 31 ans quand il a été tué. Il était père de deux jeunes enfants, une fille et un garçon.

J'ai entendu dire que ce drame était l'un des cinq accidents mortels sur lesquels les forces militaires comptaient enquêter. Nous avons appris que l'armée a bien mené une enquête qui a révélé l'identité du soldat ayant tué Youssef, mais personne n'a été jugé. Pourtant, les soldats, l'officier et bien entendu de nombreux habitants du village ont été témoins du meurtre. Des personnes présentes m'ont raconté que l'officier avait pris son arme au soldat immédiatement après le coup de feu : il savait donc certainement ce qui venait de se passer. L'armée nous a demandé de prouver que le soldat avait commis

un acte criminel, mais elle a refusé de mener une enquête et de rechercher des témoins. J'ai amené le corps de mon frère chez le coroner qui a établi que la distance entre le fusil et la tête de Youssef était inférieure à un mètre.

Un autre de mes frères, Saïd, a été atteint par une balle le 26 février 2002. C'était un jeune garçon de 14 ans et demi. À son retour de l'école, il était allé jouer dehors avec un ami, dans le village, non loin de chez lui. Cet ami avait une épicerie en face de la maison de ma mère. Saïd a été touché à la tête par une balle, tirée par un tireur embusqué de la tour militaire située sur la route 60, à quelque 600 mètres de là. Il est mort le 6 mars 2002 à l'hôpital Al-Moukassad, à Jérusalem, après avoir été sous assistance respiratoire pendant dix jours. Il se trouvait juste à l'entrée de l'épicerie quand il a été touché. Aujourd'hui encore, on peut voir l'endroit où la balle a percuté l'entrée du magasin.

**Roni Hirshenson (R. H.) :** Le 22 janvier 1995, un attentat-suicide a eu lieu près d'un groupe de soldats au carrefour de Beit Lid. Huit soldats ont été tués dans l'explosion et plusieurs autres ont été blessés. Mon fils Amir, qui avait été envoyé en patrouille au carrefour, était un parachutiste : une nouvelle recrue qui servait dans l'armée depuis trois mois seulement. Alors qu'Amir se précipitait au secours de ses amis, un deuxième kamikaze s'est fait sauter et a tué mon fils. Au total, 21 soldats et un civil ont perdu la vie.

Hélas, cette tragédie a été suivie par une autre. Au début de la deuxième Intifada, le premier soldat qui est tombé dans la bande de Gaza était David Biri. David était le meilleur ami de mon fils cadet, Elad, qui était aussi soldat à cette époque, au service de Galey Tzahal [*la radio des forces armées*]. Trois semaines plus tard, Elad s'est donné la mort. Il a laissé une lettre dans laquelle il expliquait qu'il ne pouvait pas supporter la peine et la douleur d'avoir perdu son frère, puis son meilleur ami, qu'il considérait aussi comme un frère.

### ***Comment en êtes-vous venus à rejoindre le Forum ?***

**K. A. A. :** Tout a commencé lors d'une réunion avec des membres du Forum à Beit Omar, en juillet 2002. À cette réunion, j'ai découvert de nombreuses autres personnes qui étaient dans la même situation que moi. Avant cela, en raison des tragédies que j'avais vécues, j'étais fermement opposé à l'idée de rencontrer des Israéliens. Je me sentais très mal après les deux drames. J'avais compris que la situation ne s'améliorait pas, et je ne voulais voir personne qui appartienne à l'autre camp. La réunion avec les membres du Forum m'a permis de rencontrer d'autres victimes de l'occupation. Chacun a raconté son histoire et je me suis immédiatement senti lié à ces gens. J'avais l'impression de faire partie de leur groupe. J'ai senti que ces personnes avaient éprouvé des émotions douloureuses semblables aux miennes. Pour la première fois, j'ai parlé de ma colère et de mon chagrin, et j'ai affirmé que l'occupation et la violence devaient cesser.

J'ai rejoint le Forum en 2002 et j'ai commencé à devenir un membre actif. Pourtant, ma participation aux activités de promotion de la paix entre les peuples n'a pas suffi pour mettre un terme à l'occupation et aux tragédies endurées par ma famille. En 2004, alors que j'assistais avec un ami israélien à une conférence donnée par le Forum pour de jeunes Israéliens, j'ai reçu un appel: mon fils, Moayed, avait été grièvement blessé. Il avait pris part à une manifestation le jour des funérailles d'Arafat. Plus tôt dans la journée, les militaires israéliens avaient reçu un ordre clair: ne pas entrer dans les villes et les villages palestiniens. La manifestation se déroulait à l'intérieur du village. Malgré les ordres donnés, deux jeeps de la patrouille des frontières sont entrées dans le village et leurs occupants ont commencé à tirer sur les jeunes. L'un d'eux a été tué et mon fils, Moayed, a été grièvement blessé. Il avait alors 16 ans. Il a été traité à l'hôpital Hadassah Ein Karem pendant plus de deux mois. Ensuite, il a été transféré au centre de réadaptation de Beit Jala, où il est resté encore six mois. Malheureusement, aujourd'hui, il est encore lourdement handicapé et il semble que sa blessure ne guérira pas. Les avocats que j'ai consultés m'ont demandé une somme importante pour se charger de l'affaire, alors je n'ai pas déposé plainte. Cela s'était déjà passé comme cela à la mort de Youssef et de Saïd.

**R. H.:** Quelques mois après la mort d'Amir, je marchais dans la rue quand j'ai vu une affiche avec des photos de toutes les victimes israéliennes depuis le début du processus de paix d'Oslo. Elle était publiée par l'extrême droite, qui s'appelait alors *Match Ma'amatz*. Sous les photos de mon fils et des autres victimes, il était écrit: «Voilà la conséquence des Accords d'Oslo et des agissements d'un régime sanguinaire.» C'est là que j'ai compris que je devais réagir et faire quelque chose. Je ne pouvais pas les laisser utiliser la mémoire de mon fils pour saborder le processus de paix.

Yitzhak Frankenthal, qui a perdu son fils Arik dans une attaque du Hamas en juillet 1994, m'a proposé de rejoindre un groupe de parents endeuillés qui soutenaient le processus d'Oslo. À l'époque, Yitzhak Rabin était très critiqué, particulièrement par des proches endeuillés, qui l'appelaient à refuser de négocier avec l'ennemi. Ils se sont même rendus à la cérémonie de remise du Prix Nobel de la paix pour protester contre le processus d'Oslo; en fait, ils avaient accaparé le deuil dans notre pays. Au début, lorsque Frankenthal s'est adressé à moi, nous étions 24 familles endeuillées. Très vite, notre nombre est passé à 120. Partout où nous exposons notre point de vue en Israël, on nous répondait que nous ne trouverions personne comme nous du côté palestinien, des gens qui avaient perdu des proches et qui ne recherchaient pas la vengeance, mais plutôt une voie vers le dialogue et la réconciliation.

Plus tard, grâce à des relations que nous avons nouées avec Hisham Abdel-Razeq, le ministre chargé des prisonniers au sein de l'Autorité palestinienne, nous avons pris contact avec des familles palestiniennes endeuillées de Gaza. Très vite, nous nous sommes aperçus que nous partagions tous la même souffrance et le même désir de voir le conflit prendre fin. La vengeance, sous



quelque forme que ce soit, ne faisait pas partie de nos plans : ni pour nous, ni pour eux.

***Quelles ont été vos premières impressions quand vous avez rejoint le Forum ?***

**K. A. A. :** Lors de la réunion initiale avec les membres israéliens du Forum, je me suis rendu compte pour la première fois que nous partagions le même destin. J'ai eu le sentiment que tous les membres du Forum me comprenaient, qu'ils comprenaient mes motivations et mon chagrin.

**R. H. :** Au moment de la création du Forum, il me semblait qu'il y avait tant à dire et tant à faire. Vous voulez que le monde entier vous entende, que tout le monde comprenne que cette bataille est vaine, et vous demandez ce que vous pouvez faire à vos amis du Forum. Vous cherchez à faire quelque chose de cette douleur qui veut éclater et hurler : « Ça suffit ! » Vous demandez comment faire comprendre à d'autres que tout cela est vain, que cette lutte violente ne mène à rien.

La première réunion avec les membres du Forum a représenté pour moi un rayon d'espoir : si je ne suis pas le seul à penser ainsi et que de nombreuses autres personnes partagent mon avis, alors ce message peut être transmis. Notre message et nos principes peuvent être diffusés.

***Initialement, comment avez-vous réagi à la perte que vous avez subie ?***

**K. A. A. :** J'avais participé aux combats pendant la première Intifada, mais à l'époque du processus d'Oslo, j'ai changé et j'ai commencé à coopérer avec les Israéliens. Beaucoup sont devenus mes amis ; pour moi, c'était comme s'ils faisaient partie de ma famille et que je faisais partie de la leur. Lorsque le premier drame m'a frappé, en fait, j'ai mis tous les Israéliens dans le même sac. L'occupation et les expulsions que nous devons subir, les violations de nos droits et les tragédies de Youssef et, plus tard, de Saïd : tous ces éléments ont suscité chez moi une grande colère contre les Israéliens. Après la mort de Youssef, beaucoup d'amis israéliens ont voulu me soutenir dans ma peine. Ils essayaient de me contacter pour me parler. Je les évitais – j'étais incapable de leur parler.

**R. H. :** En fait, immédiatement après qu'Amir eut été tué, j'ai compris qu'il n'était pas mort à cause du terrorisme, mais à cause de l'absence de paix. J'ai ressenti le besoin et le désir de faire tout ce que je pourrais pour mettre fin au conflit entre nous et les Palestiniens, pour que personne d'autre ne connaisse la douleur de perdre un proche.

Ma première réaction a été de chercher à éviter que d'autres souffrent autant que moi. Je voulais aussi trouver un moyen de précipiter la fin de ce conflit. Je suis surpris de n'avoir pas ressenti de colère. C'est peut-être un peu déroutant de le dire – j'ai compris que si une telle tragédie pouvait se produire, c'était à cause de l'existence du conflit lui-même. Tant que le conflit se

poursuivra, des extrémistes s'entretueront et commettront des actes inacceptables : nous contre eux et eux contre nous. Aussi longtemps que le conflit fera rage, des habitants de la région seront touchés. Je me suis dit : « Cette fois c'est moi qui suis frappé. »

### ***Comment vos réflexions et vos émotions ont-elles évolué avec le temps ?***

**K. A. A. :** Aujourd'hui, je vois les choses différemment. On n'atteindra jamais de solution par la force. Une solution imposée par la force engendrera de nouvelles tragédies et causera des souffrances indescriptibles à un plus grand nombre de familles. Tout le monde peut subir un drame – chacun, qu'il soit israélien ou palestinien, peut devenir une victime de l'occupation. J'aurais pu devenir l'une de ces personnes qui recourent à des moyens violents, mais malgré ma douleur et ma colère, j'ai choisi une autre voie. Tout le monde n'a pas cette force. Certains ne peuvent même pas supporter d'être malmenés par un soldat à un poste de contrôle. Ce qui caractérise les membres du Forum, c'est que nous avons pris la souffrance à l'intérieur de chacun d'entre nous et que nous l'avons utilisée pour réaliser un objectif différent : éviter de nouveaux deuils. Nous sommes prêts à tourner la page. Par contre, ceux qui choisissent la vengeance jettent de l'huile sur le feu.

**R. H. :** Mon chagrin m'a amené à considérer avec empathie la souffrance d'autrui. Aujourd'hui, mon regard est plus profond. Je me sens plus ouvert pour écouter la souffrance des autres. Cela s'applique à tout type de souffrance, pas seulement celle des Palestiniens, mais les souffrances humaines en général. Je suis plus touché par les événements au Darfour parce que je sais ce qu'est la souffrance. L'enlèvement de Gilad Shalit m'empêche de dormir la nuit, la douleur ressentie par sa famille me rend fou.

### ***À votre avis, quel rôle les familles des victimes jouent-elles dans le conflit ? Ce rôle diffère-t-il d'une société à l'autre ?***

**K. A. A. :** Les deux sociétés ont de la peine à faire face aux familles endeuillées. Personne ne peut dire à une telle famille : « Vous ne vous souciez pas de nous. » Lorsque je suis devenu actif au sein du Forum, j'ai ressenti que notre opinion était respectée. Les terribles tragédies que nous avons vécues ont fait de nous des personnes de confiance. Vous ne pouvez pas faire de la politique quand vous parlez de votre frère qui a été tué, de la douleur que vous et votre famille avez éprouvée.

Le peuple palestinien traite les familles des *shahids* (soldats tombés au combat) avec un grand respect, et il en va de même dans la société israélienne. Si différence il y a, elle réside dans le fait que la société palestinienne compte de très nombreuses familles endeuillées. D'après moi, c'est la principale différence qui existe entre les deux sociétés. Cependant, je ne dirais pas que nous ne sommes pas respectés en tant que famille d'un *shahid* au sein de la société palestinienne, même si nous sommes beaucoup à être dans cette situation.

**R. H. :** Ce rôle est clair, c'est de produire un électrochoc émotionnel. La coopération entre les familles endeuillées israéliennes et palestiniennes montre aux deux sociétés que les personnes qui ont payé le plus lourd tribut dans le conflit (la perte d'un proche) gardent l'espoir. L'action conjointe prouve qu'il y a un avenir et que l'espoir demeure de mettre fin au conflit, car si ceux qui ont payé le prix le plus élevé qui soit peuvent coopérer, il n'y a aucune raison pour que ceux qui n'ont pas été touchés ne puissent pas en faire autant, a fortiori les politiciens.

Il existe plus de similarités que de différences entre les deux sociétés. D'un côté comme de l'autre, on témoigne un grand respect aux personnes qui ont été touchées par le conflit et qui en ont payé le prix, – les parents de *shahids* palestiniens sont comme les parents endeuillés dans la société israélienne.

***Selon vous, quel est le rôle des victimes elles-mêmes dans votre société ? Ce rôle a-t-il changé au fil des ans ? Pensez-vous que votre société se préoccupe de la victimisation, du traumatisme et de la perte ?***

**K. A. A. :** Nous pouvons apporter un soutien considérable à la société. Un aspect important du conflit est celui des prisonniers et des victimes des hostilités. Par ailleurs, le deuil est parfois utilisé à mauvais escient. Dans la société israélienne, qui est démocratique, le message des familles endeuillées qui s'opposent à la poursuite du processus de paix est mieux entendu. En Palestine, je ne connais pas de familles de *shahids* dont le deuil soit utilisé de cette manière.

**R. H. :** La société israélienne considère les soldats tombés au combat comme ses protecteurs : ils sont morts pour défendre la sécurité de l'État. Les victimes sont vues comme le prix à payer pour assurer la sécurité.

L'aura qui entoure les familles endeuillées n'est plus ce qu'elle était. Aujourd'hui, nous sommes toujours plus à penser que les morts sont absurdes, surtout depuis la fin de la première guerre du Liban. Les gens ont compris qu'il avait été inutile de rester dans ce pays pendant dix-neuf ans. Rétrospectivement, le retrait du Liban a amené de nombreuses personnes à penser que la victimisation avait été vaine. Même si les familles elles-mêmes trouvent cela difficile à admettre, c'est le sentiment qui règne dans la société.

La société israélienne est lassée du rituel chronique de la guerre suivie par une période d'accalmie, d'un pic de violence suivi par un répit, ce rituel qui se répète encore et encore.

C'est dur pour moi de dire cela, mais je me sens victime de l'inconscience et de la bêtise. On s'appuie sur des données erronées pour tirer la conclusion d'entrer en guerre. Les perceptions du conflit sont inexactes. Les décideurs ne voient pas les choses comme elles sont, ils ne comprennent pas ce qui se passe sur le terrain et ne creusent pas les différentes questions. Ils entretiennent des préjugés et prennent leurs décisions en conséquence, sans tenir compte des faits. Les personnes les mieux placées pour recueillir des informations (le personnel de sécurité, les militaires) sont mues par des intérêts personnels. Les données ne sont pas objectives, et ensuite nous entrons en guerre.

***À votre avis, la victimisation a-t-elle été politisée dans les sociétés palestinienne et israélienne ? Cette tendance s'accroît-elle ?***

**K. A. A. :** Certains dirigeants palestiniens affirment que, par égard pour les familles qui ont perdu des proches, il est impossible de faire des compromis. Je ne vois pas comment de telles déclarations pourraient bénéficier à l'une ou l'autre société.

**R. H. :** On peut penser que dans une société où certains ont vécu un deuil, il est naturel et même juste qu'ils cherchent à se venger. C'est en partie vrai, mais pas totalement. Les gens ne changent pas d'opinion en raison du traumatisme. Certes, leur comportement devient plus extrême, mais une personne qui, de nature, est humaine dans ses opinions et ses principes ne choisira pas forcément de réagir à sa perte par la violence. Tout comme les opinions diffèrent au sein de la société, celles des personnes touchées par un deuil diffèrent également. Néanmoins, le public est plus disposé à écouter un membre d'une famille endeuillée.

Dans une certaine mesure, la victimisation est exploitée dans les deux sociétés. Par exemple, le fait de ne pas libérer les prisonniers [*palestiniens détenus en Israël*] renforce la haine.

***Pensez-vous que les deux sociétés sont en concurrence pour prouver qui est la véritable victime du conflit ?***

**K. A. A. :** Il y a toujours eu une concurrence entre les deux sociétés sur la question de la victimisation, et il y en aura toujours. Chacune pense que c'est elle qui souffre le plus. À une certaine époque, je voyais peut-être les choses différemment, mais aujourd'hui, j'ai compris que cette concurrence fait partie intégrante de la nature humaine. Elle ne s'arrêtera que lorsque le conflit aura touché à sa fin. Dans la plupart des activités que le Forum mène dans la société civile, nous sommes confrontés à des protestations de ce type : « Nous souffrons plus qu'eux ! » C'est un problème considérable, dans la mesure où chaque société essaie de prouver qu'elle est la victime du conflit.

**R. H. :** Je conviens qu'une telle concurrence existe entre les deux sociétés, mais dans l'action menée par le Forum, nous comprenons qu'il ne sert à rien d'entretenir cette concurrence. Chaque société a sa part de souffrance. Je ne pense pas que les parents qui ont perdu un enfant souffrent moins que ceux qui en ont perdu deux. En même temps, il est clair, objectivement, que la société palestinienne souffre plus dans sa vie quotidienne. La situation d'une personne qui est non seulement en deuil mais aussi humiliée à un poste de contrôle est objectivement plus difficile, même si la souffrance causée par la perte est la même.

En Israël, la victimisation est régulièrement utilisée : « Si nous libérons les prisonniers, comment pourrions-nous regarder les familles des victimes en face ? »

***Pensez-vous être considéré comme un patriote dans votre propre société ?***

**K. A. A. :** J'ai l'impression d'être plus respecté en raison de l'histoire de ma famille, qui a lutté contre l'occupation dans les années 1970 et 1980. C'est à cette époque que nous sommes devenus une famille de *shahids*. Cette association d'éléments a incité la société palestinienne à respecter ma famille, pour toutes les souffrances que nous avons endurées, pour notre opposition à l'occupation et pour le très lourd tribut que nous avons payé. Notre opinion a du poids dans la société palestinienne.

**R. H. :** Je pense que « patriote » est un bien grand mot. Je suis peut-être considéré comme une personne pour qui la société, ainsi que l'existence et le bien-être de la communauté sont importants. « Patriote », dans le sens de défenseur du nationalisme – je n'ai pas eu ce sentiment.

Je pense que le Forum et mes activités me donnent une image d'original dans la société israélienne, mais les gens sont toujours prêts à m'écouter.

***En quoi êtes-vous différents d'autres familles de victimes dans votre société ?***

**K. A. A. :** Dans la société palestinienne, ma famille représente une large part des familles de *shahids* dont l'opinion est proche de la nôtre. Mais il y a d'autres personnes qui ont des idées différentes. Certaines familles qui ont perdu des proches ont des convictions politiques moins fermes.

**R. H. :** Je pense que plus les gens se focalisent sur eux-mêmes, sur leur propre douleur et sur l'univers restreint de leur propre famille et de leur propre foi, plus leur perspective est étroite et bornée. Cette attitude est moins humaine et les empêche de voir plus loin que leur souffrance personnelle. Ces gens-là ne peuvent pas voir la souffrance de ceux qui ne font pas partie de leur société. Ils sont peut-être des patriotes au niveau local, mais ils manquent d'humanité.

Reconnaître les valeurs humaines universelles, qu'un être humain est un être humain : voilà la base de tous les principes auxquels je suis resté fidèle, avant le drame, pendant le deuil et aujourd'hui. J'ai toujours été guidé par des valeurs telles que les droits de l'homme et l'humanité, sans distinction de race, de religion ou de sexe.

Le Palestinien qui a tué mon fils s'est suicidé. Devrais-je haïr tout ce qui a trait à l'islam parce que le meurtrier de mon fils était palestinien ? Ou peut-être devrais-je détester seulement les habitants de Gaza, parce que l'auteur de l'attentat était Gazaoui ?

***Que pensez-vous de la vengeance et de l'utilisation de la souffrance comme justification de la violence ?***

**K. A. A. :** Après la mort de Youssef, la première émotion que j'ai ressentie a été un désir de vengeance. À mon retour le lendemain, j'ai cherché le soldat qui avait tué mon frère. J'ai commencé à interroger tous les habitants du village sur son appa-

rence. Il y a aussi des gens qui viennent vous proposer d'être votre bras droit, pour vous aider à vous venger. Aujourd'hui, je considère la vengeance comme l'expression d'une colère intérieure. Je comprends désormais qu'il faut agir en utilisant notre intelligence, plutôt que de nous laisser guider par la colère. La vengeance est essentiellement une invitation à entrer dans le cycle sanguinaire du conflit. Elle ne fera qu'infliger des souffrances à d'autres familles.

**R. H. :** La vengeance ne me ramènera pas mon fils. Elle ne fera que renforcer le cycle de la violence, en l'accéléralant. Les personnes qui se vengent ne souffrent pas moins que leurs victimes. Je n'ai jamais vu quiconque se venger et en retirer un bénéfice. Je ne pense pas que la vengeance puisse avoir une influence positive, ni pour la victime, ni pour le vengeur.

***Pouvez-vous décrire les activités que vous menez pour réaliser les objectifs ambitieux du Forum, à savoir la paix et la réconciliation ?***

**K. A. A. :** Le Forum s'efforce d'atteindre ses objectifs de deux façons. Premièrement, il y a le travail quotidien des membres du Forum qui rencontrent des groupes, dans les sociétés israélienne et palestinienne, pour raconter leur histoire personnelle. Les membres du Forum incarnent un modèle pour agir différemment : non pas en choisissant la colère, mais en essayant de mettre fin au conflit. Nous rallions toutes les personnes que nous rencontrons à la cause de la réconciliation et de la résolution du conflit.

Deuxièmement, je pense que nous prenons de l'importance lorsque des questions liées au conflit surgissent dans le débat public, par exemple nos activités en faveur de la libération des prisonniers palestiniens et de Gilad Shalit. Nous nous sommes aussi opposés à la guerre à Gaza de façon similaire. Malheureusement, certains d'entre nous (des membres israéliens) ont été arrêtés par la police israélienne pour ces activités.

**R. H. :** À travers des rencontres directes entre Israéliens et Palestiniens, notre objectif est d'humaniser le conflit. Les violents affrontements ont poussé les deux sociétés à s'éloigner encore davantage l'une de l'autre, et par conséquent, une génération entière d'Israéliens grandit sans jamais ne serait-ce que parler à des Palestiniens. Toutes les connaissances sont transmises par les médias, qui véhiculent par définition des idées négatives : un Palestinien est quelqu'un qui porte toujours un keffieh et une ceinture explosive. Il y a des êtres humains derrière la stigmatisation.

Le Forum organise des rencontres entre des groupes dans le pays et à l'étranger. Généralement, deux membres du Forum sont présents durant les réunions : un Israélien et un Palestinien. Ces rencontres sont souvent très émouvantes pour les participants. L'existence même de la rencontre fait germer dans leurs cœurs l'espoir qu'il y a quelqu'un à qui parler et que les êtres humains restent des êtres humains, du côté israélien comme du côté palestinien. La réconciliation semble possible après de telles rencontres.

En outre, nous avons produit une série télévisée dramatique, *Bonnes intentions*, qui a été diffusée sur la chaîne de télévision la plus populaire en Israël. La série ayant atteint un taux d'audience maximal de 13,5 %, je peux estimer que 600 000, voire 700 000 personnes l'ont regardée. Les épisodes affirment clairement la futilité des combats violents. Nous sommes maintenant en train de produire un film de 90 minutes basé sur la série, et nous avons aussi fait un film de 45 minutes sur la réalisation de la série. Nous le projetons lors de conférences et d'événements organisés par le Forum.

Nous planifions actuellement un vaste projet qui vise à amener des familles palestiniennes à Yad Vashem [*mémorial dédié aux victimes juives de la Shoah – N.d.T.*]. Nous y avons amené 70 Palestiniens et 70 Israéliens. Ensuite, ils ont visité un village palestinien rasé en 1948. Se familiariser avec l'histoire de l'autre est une condition préalable essentielle à la réconciliation. On n'est pas obligé d'être d'accord, mais il est important d'être familier avec les faits et les émotions ressenties en lien avec l'histoire. Nous voulons élargir ce projet à d'autres membres des sociétés israélienne et palestinienne. Des familles endeuillées accompagneront les groupes et assureront l'organisation.

Les sociétés israélienne et palestinienne ne connaissent pas l'histoire de l'autre camp. Des activités pourraient être menées dans le but de résoudre ce problème. Par exemple, des survivants de l'Holocauste pourraient contribuer à expliquer aux Palestiniens qu'ils sont arrivés en Israël non pas pour les chasser, mais à cause de ce qu'ils avaient subi en Europe. Des Palestiniens pourraient montrer aux Israéliens l'endroit où ils vivaient, où le figuier familial avait été planté, et leur expliquer qu'aujourd'hui ils vivent dans des camps de réfugiés. Reconnaître la souffrance de l'autre groupe national stimule le désir d'être clément avec lui. C'est là un bon moyen de parvenir au compromis et à la réconciliation. Personne n'a le monopole de la souffrance : les deux nations partagent la même terre et doivent faire des concessions sur leurs rêves.

***Comment le Forum est-il considéré par les membres de votre société, et pour quelles raisons, selon vous ?***

**K. A. A. :** Le Forum est une organisation bien connue dans la société palestinienne. Beaucoup le considèrent avec respect, mais s'opposent à son point de vue. Les souffrances quotidiennes endurées par les Palestiniens portent gravement atteinte à leur capacité de garder espoir. On nous répond : « Comment pouvez-vous fréquenter les familles des soldats ? » Pour les Palestiniens, ce sont les soldats israéliens qui nous privent de notre liberté. C'est la source de toutes nos souffrances et de toute notre colère. De nombreuses personnes ne comprennent pas comment nous pouvons comparer la victime et le meurtrier. Pourtant, nous savons que les rapports humains noués à travers le Forum permettent de surmonter toutes ces émotions. Le Forum présente les mères, les pères et les familles des soldats à la société palestinienne, et c'est là le secret de notre force.

**R. H. :** Le Forum est très bien connu parmi les défenseurs de la paix, mais pas nécessairement dans l'ensemble de la société israélienne. Nous ne sommes pas un mouvement de masse. Nos projets sont connus, mais ils ne nous sont pas toujours attribués, comme la série télévisée *Bonnes intentions*, par exemple.

***Comment gérez-vous le risque d'être à nouveau confronté à votre traumatisme, en raison de votre action au sein du Forum ?***

**K. A. A. :** Aujourd'hui, j'essaie de ne plus raconter l'histoire des tragédies que ma famille a vécues. Ces histoires me font revivre des moments très difficiles. Les mots ne peuvent pas exprimer ces sentiments. Je continue de m'adresser à des publics israéliens et palestiniens, mais j'essaie de raconter mon histoire uniquement lorsque je n'ai pas d'autre choix.

**R. H. :** Il est très difficile de répéter encore et encore l'histoire de ces pertes, mais je vois cela comme une obligation dont je dois m'acquitter. En fait, c'est aussi une sorte de devoir de mémoire à l'égard de mes enfants. Le seul moyen pour moi de penser que leur sacrifice n'a pas été vain est de mener des actions pour abréger ce conflit.

***Quels sont les atouts du Forum ?***

**K. A. A. :** Le Forum représente l'un des éléments les plus importants dans le conflit : les victimes. Le conflit porte sur le territoire, mais il est aussi alimenté par le lourd tribut payé jusqu'à ce jour par les nombreuses victimes qui ont été tuées dans le cadre des hostilités.

**R. H. :** Dans une certaine mesure, le pluralisme et l'ouverture existent dans la société israélienne, qui est capable d'écouter des points de vue différents. Dès qu'un événement survient, on nous appelle pour nous interviewer et nous donner la parole. Par exemple, la galerie Dvir présente actuellement une exposition intitulée *Ça ne s'arrêtera pas tant que nous ne dialoguerons pas*. Les propriétaires de la galerie ont adopté cette phrase – l'un des slogans lancés et diffusés par le Forum – pour affirmer que l'objectif [de l'exposition] est de contribuer à la résolution du conflit. Je serai bientôt interviewé par la télévision israélienne sur ce sujet.

***Quel est l'avantage spécifique au Forum par rapport à d'autres organisations de promotion de la paix ? Les activités du Forum peuvent-elles contribuer à transformer le conflit ?***

**K. A. A. :** Un autre aspect important qui fait la force du Forum est le fait d'être une organisation conjointe. Il existe un proverbe arabe qui dit : on ne peut pas applaudir d'une seule main. Il faut que les deux camps mènent des actions conjointes, et c'est ce que fait le Forum. Tout y est organisé conjointement. De plus, le Forum ne choisit pas ses membres ; c'est le destin qui les choisit pour lui. Par conséquent, nous nous considérons comme des représentants du peuple. De nouveaux mem-



bres nous rejoignent sans cesse, même s'ils sont peu nombreux. Nous ne recrutons pas activement, mais l'organisation s'agrandit. À ma connaissance, quelque 700 membres palestiniens et israéliens sont actuellement inscrits.

**R. H. :** Notre organisation est unique dans la mesure où elle est binationale : israélienne et palestinienne. En Israël, la plupart des organisations de promotion de la paix agissent au nom des Palestiniens. Nous avons un compte bancaire conjoint, une équipe de gestion conjointe au sein de laquelle toutes les décisions sont prises par les deux camps. C'est un véritable partenariat : une seule organisation à but non lucratif qui compte des membres palestiniens et israéliens. Nous mettons en œuvre ce qui devrait être pratiqué entre les deux parties au conflit : une coopération sans réserve.

Il existe un consensus pour écouter les victimes et essayer de comprendre leur point de vue et leur douleur. Dans d'autres organisations, l'écoute joue peut-être un rôle moindre. Le Forum ne fournit pas de solutions pour le conflit, mais il apporte son soutien à toutes les instances représentatives des deux camps afin de parvenir à un accord. Nous mettons l'accent sur la nécessité de trouver un accord.

***Quels sont les projets du Forum qui ont rencontré le plus grand succès ? Pourquoi ont-ils bien fonctionné ?***

**K. A. A. :** À mon avis, les exposés que nous donnons sont une activité très efficace. L'organisation de visites à domicile dans les sociétés israélienne et palestinienne est un autre projet réussi, tout comme le programme « Hello Shalom », une ligne téléphonique qui a permis à des centaines de milliers de Palestiniens et d'Israéliens de nouer un contact et de se parler. Aujourd'hui, j'estime que le projet des émissaires de la paix, dans le cadre duquel des étudiants israéliens et palestiniens se rencontrent, est aussi une réussite.

**R. H. :** Les premiers projets que nous avons menés visaient à faire connaître le Forum auprès du public ; nous avons par exemple monté une tente à Rabin Square [centre de Tel-Aviv] et exposé des cercueils [sur lesquels des drapeaux israéliens et palestiniens étaient déployés pour symboliser les victimes du conflit. La même action a été menée à New York, devant le bâtiment des Nations Unies – O.S.]

Par la suite, nous avons présenté un grand nombre d'exposés dans les écoles. Aujourd'hui, nous sommes actifs dans un domaine nouveau, à savoir développer la créativité des émissaires de la réconciliation. Ces émissaires sont des étudiants de Jénine et d'Hébron qui rencontrent des étudiants du Sapir College. Ce sont essentiellement les étudiants qui décident de ce qu'ils font durant leurs rencontres. Ce projet est né lors de cours que nous avons donnés aux étudiants ; il est le résultat de leur enthousiasme et de leur désir de mener des activités en faveur des idées du Forum. C'est ainsi que nous avons pensé à créer un cadre pour mener une action permanente.

Enfin, la série *Bonnes intentions* a été très importante pour le Forum.

***Avez-vous essuyé des échecs ?***

**K. A. A. :** Veiller à prévenir toute politisation du Forum me pose parfois des problèmes. À mon avis, il n'est pas toujours possible d'éviter de prendre clairement position.

**R. H. :** Le plus grand échec du Forum, c'est que ses idées ne peuvent pas être commercialisées comme un produit de consommation. Elles exigent un vrai travail de Sisyphe sur le terrain, des financements importants et beaucoup de temps. Vous faites un pas en avant, puis une guerre éclate et vous donne l'impression d'avoir reculé de plusieurs pas. C'est frustrant, mais nous n'avons pas le privilège de pouvoir perdre espoir. Il y a deux nations qui vivent dans ce pays, et aucune ne s'en ira ailleurs.

***Quels sont les obstacles et les difficultés auxquels se heurte le travail du Forum dans chacune des sociétés ?***

**K. A. A. :** S'agissant de la société israélienne, on constate que la mémoire de l'Holocauste, du moins dans une certaine mesure, est utilisée dans le but de prouver aux Palestiniens que le peuple juif a plus souffert qu'eux. Je pense que la peur des Israéliens, principalement due à l'Holocauste, est ce qui dicte leur comportement envers les Palestiniens. Je suis conscient qu'il y a sans doute peu de gens qui partagent cette opinion. Vu sous cet angle, je pense que l'avenir sera compliqué: l'État d'Israël est devenu une prison depuis la construction du mur. La seule possibilité qui reste est de bâtir un mur dans le ciel, au-dessus de l'État d'Israël.

Quant à la société palestinienne, elle doit elle aussi comprendre que notre réalité n'est plus la même que celle de 1948. La situation avant 1948 était très différente de celle que nous connaissons maintenant. À l'époque, il n'y avait pas des millions de Juifs qui vivaient parmi nous sur la même terre. Nous ne pouvons pas continuer de considérer les choses en fonction de la relation qui existait autrefois, et de revendiquer des solutions correspondant à la situation qui prévalait ici il y a 60 ans.

**R. H. :** La société israélienne est en proie aux préjugés et des barricades érigées par les médias et les politiciens dissimulent la vérité. La population reçoit des messages des médias et des politiciens – une réalité virtuelle qui finit par supplanter la réalité des faits.

***Que faut-il pour transformer les croyances et les émotions dans chaque société, en vue de construire une paix stable et durable ?***

**K. A. A. :** Je pense que l'initiative arabe est une base pour la paix. Si c'était en mon pouvoir, je ferais progresser l'initiative et je recruterais les milliers d'Israéliens et de Palestiniens qui la soutiennent déjà aujourd'hui pour qu'ils promeuvent un soutien accru en Israël. À mon avis, une majorité déterminante de Palestiniens appuie l'initiative de paix arabe.

**R. H. :** Concernant l'évolution de la société israélienne, Obama doit s'adresser à nous sans passer par nos politiciens : il ne devrait pas dialoguer avec les dirigeants, mais avec le peuple lui-même. Lorsque Sadate s'est rendu en Israël, Motta Gur, qui était alors commandant en chef des forces armées israéliennes, a déclaré qu'à l'ouverture des portes de l'avion, les Égyptiens se mettraient à tirer sur tous ceux qui étaient venus recevoir le président [*le gouvernement israélien et les dirigeants de l'État - O.S.*]. Quand le roi Hussein [*de Jordanie*] est venu rendre visite aux familles des victimes suite à l'attentat à la bombe perpétré par un ressortissant jordanien, son geste a eu une profonde influence sur la société israélienne. Les dirigeants arabes doivent promouvoir l'initiative arabe directement auprès du peuple, non pas en menant des campagnes publicitaires mais en dialoguant directement avec les citoyens israéliens.

### ***Verrons-nous un jour la paix régner entre Israéliens et Palestiniens ?***

**K. A. A. :** Le jour où nous perdrons espoir en la paix sera le jour de notre fin. Nous devons garder l'espoir. Il est le navire qui nous permettra de traverser l'océan en essayant de résister à l'assaut des vagues. Pour nous, perdre espoir n'est donc pas une option viable.

**R. H. :** D'une part, la possibilité de la paix est toute proche, presque à portée de main, et d'autre part, c'est une question de générations. L'accord est presque prêt, mais d'un autre côté, on en est encore à des années-lumière.



# Mécanismes et méthodes visant à mettre en œuvre le droit international humanitaire et apporter protection et assistance aux victimes de la guerre

**Toni Pfanner\***

Toni Pfanner est rédacteur en chef de la *Revue internationale de la Croix-Rouge*. Il a été chef de différentes délégations du CICR sur le terrain et a dirigé la division juridique de l'institution.

## Résumé

*Cet article présente dans les grandes lignes différents mécanismes visant à améliorer le sort des personnes touchées par les conflits armés. Certains relèvent du droit international humanitaire mais, de plus en plus, d'autres mécanismes contribuent à la mise en œuvre de ce droit, en dehors du cadre initialement prévu à cet effet. Organes de surveillance des droits de l'homme, divers organes et institutions des Nations Unies et d'organisations régionales, ainsi que plusieurs organisations gouvernementales et non gouvernementales s'intéressent aux situations de conflit armé. Cependant, une action humanitaire indépendante de toutes visées politiques et associant protection et assistance est souvent la seule façon d'améliorer réellement le sort des victimes de conflits armés.*

.....

\* Les opinions exprimées ici sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement le point de vue du CICR. Original français. La version anglaise de cet article a été publiée sous le titre « Various mechanisms and approaches for implementing international humanitarian law and protecting and assisting war victims », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 91, N° 874, juin 2009, pp. 279-328.

À l'occasion de la dernière Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a rappelé que « dans un conflit armé, la principale cause de souffrance et de violation du droit international humanitaire reste l'incapacité à mettre en œuvre les normes existantes – du fait de l'absence de volonté politique ou pour d'autres raisons – plutôt que le manque de règles ou leur déficience<sup>1</sup> ». Au plus fort de la bataille, lorsque ceux qui font la guerre et leurs victimes sont en proie à la méfiance et à l'hostilité, il n'est pas facile de respecter les règles. Les passions se déchaînent, et la haine et le désir de vengeance conduisent à toutes sortes d'exactions, l'emportant sur les appels lancés pour préserver un minimum d'humanité, même dans les situations les plus extrêmes. Pourtant, lancer de tels appels est la raison d'être du droit international humanitaire.

Le présent article traite de la façon dont le droit international humanitaire est mis en œuvre et dont les victimes des guerres sont protégées et aidées<sup>2</sup>. La première partie porte sur les mécanismes prévus par le droit international humanitaire lui-même et analyse brièvement leur importance dans la pratique, l'accent étant mis en particulier sur l'action du CICR et sur la mise en œuvre du droit international humanitaire dans les conflits armés non internationaux. Puis c'est la tendance croissante des organes de surveillance des droits de l'homme à suivre de près les situations de conflit armé qui est examinée. Il passe ensuite en revue les institutions extérieures au cadre prévu par le droit international humanitaire – institutions du système des Nations Unies, organisations régionales, organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales – qui s'emploient à ce que les victimes de conflits armés et leurs droits soient respectés. Les méthodes et mécanismes utilisés varient considérablement. Afin d'apporter une protection et une assistance efficaces aux victimes de la guerre, les efforts internationaux devraient tirer parti des avantages comparatifs des différents mécanismes et acteurs concernés.

## Mécanismes issus du droit international humanitaire

### L'obligation des parties à un conflit de respecter et de faire respecter le droit international humanitaire

Les Conventions de Genève de 1949 et leur Protocole additionnel I de 1977 stipulent que les parties à un conflit armé international s'engagent à respecter et à faire

1 « Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains », document préparé par le CICR pour la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, Suisse, 26-30 novembre 2007, p. 5.

2 En 2003, le CICR a organisé une série de séminaires régionaux d'experts sur le thème « Améliorer le respect du droit international humanitaire ». Voir *Améliorer le respect du droit international humanitaire*, rapport des séminaires d'experts du CICR, Genève, octobre 2003, annexé au rapport présenté par le CICR à la XXVIII<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sous le titre « Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains », décembre 2003, pp. 48-74, disponible sur [http://www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/5UDGR6/\\$File/INTCONFIHLReportV%20french.pdf](http://www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/5UDGR6/$File/INTCONFIHLReportV%20french.pdf) (dernière consultation le 7 décembre 2009).

respecter ces traités. Chaque partie à un conflit a par conséquent l'obligation de faire le nécessaire pour que les règles du droit international humanitaire soient respectées par l'ensemble des autorités et des personnes relevant de sa compétence ou sous son contrôle. L'exécution des traités de droit international humanitaire peut faire intervenir une large panoplie de mesures, tant préventives que répressives. Si le présent article porte essentiellement sur les mesures juridiques, d'autres dispositions non juridiques visant à créer un environnement propice au respect de règles minimales – et ce même lors des pires situations – sont absolument indispensables si l'on veut que le droit ait des chances d'être respecté.

Plus concrètement, les parties à un conflit armé doivent donner des ordres et des instructions pour que ces règles soient observées, et doivent superviser leur exécution<sup>3</sup>. Les commandants militaires, en particulier, ont une grande responsabilité à cet égard<sup>4</sup>. En dernière analyse, cependant, il incombe à chaque soldat et à chaque personne participant à un conflit de respecter les règles du droit international humanitaire<sup>5</sup>.

L'originalité<sup>6</sup> du droit international humanitaire régissant les conflits non internationaux réside dans le fait qu'il s'adresse non seulement aux États parties à ces traités, mais plus largement aux « Parties au conflit » selon l'article 3 commun<sup>7</sup> ou, dans la terminologie du Protocole II, aussi « aux forces armées dissidentes ou... groupes armés organisés...<sup>8</sup>, sans pour autant leur conférer un statut juridique<sup>9</sup>. L'article 3 commun régit même les situations<sup>10</sup> où les structures étatiques se sont totalement désintégréées<sup>11</sup>; car un conflit armé

3 Article 80, Protocole additionnel I.

4 Voir Jamie Allan Williamson, « Responsabilité du commandement et pratique pénale », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 90, N° 870, juin 2008, pp. 303-317.

5 Voir aussi Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), *Le Procureur c. Dusko Tadić*, affaire N° IT-94-1-T, Décision relative à l'exception préjudicielle d'incompétence soulevée par la défense (Chambre de première instance), 10 août 1995, paragraphes 31 et 36, et Arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence (Chambre d'appel), 2 octobre 1995, paragraphe 128.

6 Mais aussi des difficultés d'interprétation juridique. Voir notamment *Les Conventions de Genève du 12 août 1949, Commentaire*, publié sous la direction de Jean Pictet, Vol. I, CICR, Genève, 1952, p. 39, et *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949 (Commentaire des Protocoles additionnels)*, édition et coordination Yves Sandoz, Christophe Swinarski et Bruno Zimmermann, CICR, Martinus Nijhoff Publishers, Genève, 1986, p. 1359.

7 Pour les différents types de conflits armés, voir Sylvain Vité, « Typologie des conflits armés en droit international humanitaire: concepts juridiques et réalités » (Typology of armed conflicts in international humanitarian law: legal concepts and actual situations), dans ce numéro, pp. 37-63.

8 L'article premier, chiffre 1, avec la restriction introduite par la suite dans ce Protocole selon laquelle ils « exercent sur une partie [du] territoire un contrôle tel qu'il leur permette de mener des opérations militaires continues et concertées et d'appliquer le ... Protocole ».

9 Article 3 commun, al. 4.

10 Ni le Protocole II, ni le droit des droits de l'homme ne peuvent donner de réponses juridiques à ces situations car ils présupposent un État « fonctionnant ».

11 Dans les pays anglophones, on parle souvent de « failed state ». Voir les résultats de la première Réunion périodique des États parties aux Conventions de Genève sur les problèmes généraux d'application du droit international humanitaire, Genève, 19-23 janvier 1998, dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 830, 30 juin 1998, pp. 390-397, et en particulier la section 2, « Les conflits armés liés à la désintégration des structures d'un État ». Voir aussi Robin Geiss, « Failed States ». *Die normative Erfassung gescheiterter Staaten*, Duncker and Humboldt, Berlin, 2005.

non international peut avoir lieu sans que l'État lui-même soit engagé. Chaque partie au conflit doit respecter et faire respecter le droit international humanitaire par ses forces armées et par les autres personnes ou groupes agissant *de facto* sur ses instructions ou sous son contrôle. Comme dans les conflits internationaux, les règles relatives aux conflits internes s'adressent finalement aussi à toute personne qui participe directement aux hostilités<sup>12</sup> et lui imposent de se comporter d'une certaine manière<sup>13</sup>.

## Les mesures nationales de mise en œuvre

Pour que le droit international humanitaire soit appliqué dans les situations de conflit armé, tous les mécanismes de mise en œuvre prévus par ce même droit doivent être utilisés pleinement, y compris en temps de paix. Les mesures nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire constituent une obligation juridique découlant du devoir exprès des États parties aux traités de droit humanitaire<sup>14</sup> de respecter et faire respecter ceux-ci. Ce devoir est à son tour précisé par une série de dispositions imposant aux États l'obligation d'adopter des mesures particulières de mise en œuvre. Par ailleurs, comme tout traité de droit international les traités de droit international humanitaire exigent l'incorporation de ces mesures dans la législation nationale, si elles ne le sont pas déjà.

L'obligation générale de prendre des « mesures d'exécution » est énoncée dans l'article 80 du Protocole I. Selon cette disposition, les parties doivent prendre « sans délai toutes les mesures nécessaires pour exécuter les obligations qui leur incombent en vertu des Conventions et [dudit] Protocole ». Parmi les nombreuses mesures énoncées par les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels, deux types de mesures nationales de mise en œuvre sont particulièrement importants, à savoir les législations nationales que les États doivent

12 Voir « Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law » dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 90, N° 872, décembre 2008, pp. 991-1047.

13 TPIY, *Le Procureur c. Dusko Tadić*, Décision relative à l'exception préjudicielle d'incompétence soulevée par la défense, *op. cit.*, note 5, paragraphes 65-67; Theodor Meron, « International Criminalization of Internal Atrocities », dans *American Journal of International Law*, Vol. 89, 1995, pp. 561 et suiv.

14 En particulier les quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 [Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, du 12 août 1949 (CG I); Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer, du 12 août 1949 (CG II); Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre, du 12 août 1949 (CG III); Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, du 12 août 1949 (CG IV)] et leurs Protocoles additionnels I et II du 8 juin 1977 [Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (P I); Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (P II)]. Pour une liste de tous les traités, voir <http://www.icrc.org/dih.nsf/TOPICS?OpenView> (dernière consultation le 8 décembre 2009). Ce point est examiné tous les deux ans par l'Assemblée générale des Nations Unies: voir « État des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949 relatifs à la protection des victimes des conflits armés », A/RES/63/125 (2008).



adopter pour assurer l'application de ces traités<sup>15</sup> et les mesures relatives à la diffusion et à la formation.

Les législations nationales de mise en œuvre concernent les dispositions qui ne sont pas immédiatement exécutoires (*self executing*) et qui nécessitent une intervention du législateur pour être applicables. Mise à part l'obligation générale d'assurer l'application des traités au moyen de lois et de règlements<sup>16</sup>, les quatre Conventions et le Protocole I prévoient l'obligation pour les États parties d'adopter les mesures législatives nécessaires pour fixer les sanctions pénales adéquates en cas d'infraction grave au droit international humanitaire<sup>17</sup>. Enfin, il faut une législation pour pouvoir prévenir et réprimer en tout temps l'emploi abusif de l'emblème et des signes distinctifs<sup>18</sup>. Différentes tentatives faites pour renforcer ces obligations conventionnelles visant à prévenir des violations du droit international humanitaire pendant les conflits ont échoué. Une proposition, notamment, selon laquelle il aurait été imposé aux États de faire rapport à une commission internationale sur la manière dont les mesures nationales étaient appliquées, a été refusée<sup>19</sup>.

Faire largement connaître le droit (diffusion) et assurer la formation nécessaire à ceux qui devront l'appliquer sont des facteurs essentiels d'une mise en œuvre effective du droit et d'une protection efficace des populations touchées par les conflits armés. Nécessairement intensifiées en période de guerre, les activités de diffusion doivent être entreprises dès le temps de paix. Les États ont contracté l'obligation initiale de diffuser le texte des traités dans leurs pays respectifs en temps de paix et en temps de guerre, et notamment à en incorporer l'étude dans les programmes d'instruction militaire et, si possible, civile, de telle manière que ces instruments soient connus des forces armées et de l'ensemble de la population<sup>20</sup>. Le droit international humanitaire (ou droit de la guerre) étant constitué dans une large mesure d'obligations auxquelles doivent se conformer les forces armées et les combattants, il doit faire partie intégrante de l'instruction régulière et de la formation pratique qu'ils

15 Les Conventions de Genève (articles 48, CG I; 49, CG II; 128, CG III; 145, CG IV) et l'article 84 du Protocole additionnel I imposent aux Hautes Parties contractantes de se communiquer « aussi rapidement que possible, par l'intermédiaire [du dépositaire] et, pendant les hostilités, par l'entremise des Puissances protectrices » (en cas d'hostilités), d'une part, les traductions officielles de ces instruments et, d'autre part, « les lois et règlements qu'elles pourront être amenées à adopter pour en assurer l'application ». Ces traductions (dans des langues autres que celles des textes originaux) doivent être réalisées par les autorités gouvernementales. Quant aux « lois et règlements » susceptibles d'être adoptés et devant être communiqués, ce sont tous les actes juridiques émanant des différentes autorités investies d'un pouvoir normatif et réglementaire, présentant un rapport avec l'application de ces instruments.

16 Articles 48, CG I; 49, CG II; 128, CG III; 145, CG IV. Le Protocole additionnel I pose la même obligation dans son article 84.

17 Définies aux articles 50, CG I; 51, CG II; 130, CG III; 147, CG IV, ainsi qu'aux articles 11, para. 4 et 85 P I.

18 Articles 53-54, CG I; articles 43-45, CG II.

19 Proposition formulée à la réunion du Groupe d'experts intergouvernemental pour la protection des victimes de la guerre (Genève, 23-27 janvier 1995). Voir « Suivi de la Conférence internationale pour la protection des victimes de la guerre (Genève, 30 août-1er septembre 1993) », « Propositions du Comité international de la Croix-Rouge », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 811, janvier-février 1995, p. 28. Le CICR proposait la création d'un système de rapports périodiques et la mise sur pied d'une commission internationale d'experts ayant des compétences en DIH « pour examiner ces rapports et conseiller les États sur toute question relative à la mise en œuvre du DIH ».

20 Articles 47, CG I; 48, CG II; 127, CG III; 144, CG IV (le libellé est presque identique dans les quatre Conventions); articles 19 et 83, P I; article 19, P II.

reçoivent. Or, malgré leur importance, les règles de la guerre ne figurent que marginalement dans les programmes d’instruction militaire de la plupart des États.

Les mesures d’exécution nécessaires en temps de paix au titre de l’obligation de diffuser « le plus largement possible » les Conventions de Genève et leurs Protocoles concernent la formation d’un personnel qualifié<sup>21</sup>, le déploiement de conseillers juridiques dans les forces armées<sup>22</sup>, les devoirs des commandants<sup>23</sup> et l’instruction particulière des militaires et des autorités qui peuvent avoir à assumer des responsabilités dans ce domaine<sup>24</sup>.

## La répression des infractions

Plusieurs articles des Conventions de Genève et du Protocole I<sup>25</sup> précisent les infractions qui doivent être réprimées par les parties contractantes. Toutes les autres violations sont des comportements contraires aux Conventions et audit Protocole et doivent faire l’objet de mesures administratives, disciplinaires et pénales que les parties contractantes sont tenues de prendre pour punir les auteurs de ces violations. Les infractions graves sont expressément énumérées. Ce qui les caractérise est le fait que les parties au conflit et les autres parties contractantes ont l’obligation de poursuivre ou d’extrader l’auteur de telles infractions, quels que soient sa nationalité et le lieu où l’acte a été commis, ceci en vertu du principe de la compétence pénale universelle<sup>26</sup>. Les infractions graves sont considérées comme des crimes de guerre<sup>27</sup>. La répression des infractions au niveau national, dès qu’un conflit armé éclate et pendant le conflit, est particulièrement importante si l’on veut éviter une spirale négative de violations graves et répétées. Un système de sanctions doit faire partie intégrante de toute construction juridique cohérente, tant sous l’angle de la dissuasion que sous celui de l’autorité coercitive<sup>28</sup>.

21 Article 6, P I. Le premier paragraphe demande aux parties contractantes de s’efforcer dès le temps de paix « de former un personnel qualifié en vue de faciliter l’application des Conventions et du présent Protocole et notamment l’activité des Puissances protectrices ». Cette formation doit se faire avec le concours des Sociétés nationales.

22 Article 82, P I. Les conseillers juridiques auront pour tâche de « conseiller les commandants militaires, à l’échelon approprié, quant à l’application des Conventions et du présent Protocole et quant à l’enseignement approprié à dispenser aux forces armées à ce sujet ».

23 Article 87, para. 1, P I.

24 Article 83, P I. La connaissance du droit international humanitaire s’impose également pour les autorités civiles ou militaires qui assument, en temps de guerre, des responsabilités en matière d’application des Conventions et du Protocole I et, par conséquent, à l’égard des personnes protégées par ce droit. Le paragraphe 2 prévoit que ces mêmes autorités doivent avoir « une pleine connaissance du texte de ces instruments ».

25 Articles 49 à 54, CG I; 50 à 53, CG II; 129 à 132, CG III; 146 à 149, CG IV, et articles 85 à 89, P I.

26 Ce principe impose aux États parties aux traités du droit humanitaire l’obligation de poursuivre et réprimer les infractions graves. Notons que l’obligation est absolue et que même un accord entre parties intéressées ne saurait l’atténuer (voir l’article commun 51, CG I; 52, CG II; 131, CG III; 148, CG IV). Le principe de compétence universelle en tant que tel, toutefois, signifie seulement que les infractions (graves ou non) peuvent être poursuivies et réprimées par n’importe quel État.

27 Article 85, paragraphe 5, P I.

28 Voir le numéro consacré aux sanctions dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 90, N° 870, juin 2008 et dans sa Sélection française 2008.

Le système de compétence pénale universelle étant resté largement inappliqué par les États, il n'y a, pendant longtemps, pas eu véritablement de poursuite ni de répression de ces crimes. Cependant, des mécanismes internationaux tels que les tribunaux pénaux internationaux *ad hoc* pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda créés par le Conseil de sécurité des Nations Unies<sup>29</sup>, et surtout la Cour pénale internationale, ont stimulé la répression au niveau national. Le droit pénal international et son application par les tribunaux internationaux jouent en effet un rôle de plus en plus important non seulement dans l'interprétation et l'application du droit international humanitaire, mais aussi dans l'application de la responsabilité pénale individuelle pour les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et les génocides souvent commis lors des conflits armés. La Cour pénale internationale joue un rôle complémentaire de celui des systèmes judiciaires nationaux, en ce sens qu'elle n'enquête et n'engage de poursuites que lorsque l'État concerné « n'[a] pas la volonté ou [est] dans l'incapacité de mener véritablement à bien l'enquête ou les poursuites<sup>30</sup> ».

La crédibilité de la Cour et sa capacité de s'acquitter de sa fonction en matière de répression des crimes internationaux dépend de l'adhésion du plus grand nombre d'États possible. Le fait que plusieurs États influents et quelques États actuellement engagés dans des conflits armés n'aient pas ratifié le Statut de Rome indique qu'il existe deux poids, deux mesures dans la mise en œuvre du droit pénal international. Ceci porte atteinte dans une certaine mesure à la crédibilité de la Cour et tend à confirmer que des considérations politiques priment même face à des crimes internationaux. De plus, l'appareil judiciaire international qui vise principalement à punir les auteurs des violations ne parvient souvent à engager une action que des années après la fin d'un conflit et ne peut pas remplacer les moyens non judiciaires<sup>31</sup>, bien que la création de tribunaux internationaux ait fortement encouragé le recours à cette voie pour faire appliquer le droit international humanitaire.

## L'enquête

Une procédure d'enquête est prévue par les Conventions de Genève<sup>32</sup>, mais n'a jamais servi depuis sa création en 1929<sup>33</sup>. Le fait qu'elle dépende du consentement

29 Conseil de sécurité, S/RES/827 (1993) et RES/955 (1994).

30 Voir l'article 17 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale du 7 juillet 1998.

31 Voir Marco Sassöli, « Humanitarian Law and International Criminal Law », dans Antonio Cassese (éd.), *The Oxford Companion to International Criminal Justice*, Oxford University Press, Oxford, 2009, pp. 111-120.

32 Article commun 52, CG I; 53, CG II; 132, CG III; 149, CG IV. La procédure qui fait l'objet de cet article commun doit être distinguée de l'enquête menée par la Puissance détentrice conformément aux articles 121 et 131 des III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Conventions de Genève respectivement (cas des prisonniers de guerre et des internés civils blessés ou tués dans des conditions spéciales).

33 Convention pour l'amélioration du sort des blessés et malades dans les armées en campagne, du 27 juillet 1929, article 30. Ce mécanisme fut repris par la suite dans chacune des Conventions de 1949. Pour plus de détails, voir Sylvain Vité, *Les procédures internationales d'établissement des faits dans la mise en œuvre du droit international humanitaire*, Bruylant, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1999, pp. 30 et suiv.

des belligérants est sans doute une des raisons pour lesquelles ce mécanisme n'a pas été utilisé.

## La Commission internationale d'établissement des faits

L'article 90 du Protocole additionnel I de 1977 visait à systématiser la procédure d'enquête en instituant une Commission internationale d'établissement des faits. Cette commission a compétence pour « enquêter sur tout fait prétendu être une infraction grave... ou une autre violation grave des Conventions ou du... Protocole<sup>34</sup> » et pour « faciliter, en prêtant ses bons offices, le retour à l'observation des dispositions des Conventions et du ... Protocole ». Par ses interventions, elle devrait en particulier éviter la surenchère des polémiques et de la violence pendant les hostilités. On peut se demander toutefois si elle a des chances d'y parvenir dans la pratique sans organe opérationnel sur le terrain et sans la capacité nécessaire d'intervention rapide.

La Commission est compétente pour établir des faits et non pour statuer sur des points de droit ni pour juger<sup>35</sup>. Notons toutefois que même si elle se limitait à des constatations de faits<sup>36</sup>, celles-ci conduiraient très souvent à leur qualification en droit et à la mise en lumière des responsabilités<sup>37</sup>. Selon le paragraphe 5 de l'article 90, la Commission doit présenter aux parties concernées un rapport circonstancié sur les résultats de son enquête, avec les recommandations qu'elle jugerait appropriées. Selon cette même disposition, à l'alinéa c), la Commission ne communique pas publiquement ses conclusions, à moins que toutes les Parties au conflit ne le lui demandent<sup>38</sup>. Le fait que ses conclusions doivent rester confidentielles rappelle le *modus operandi* du CICR, mais la confidentialité n'est pas vraiment une façon de travailler appropriée pour une commission internationale.

34 L'expression « infraction grave » a une signification précise et désigne des infractions qui sont énumérées dans les quatre Conventions et le Protocole I. En revanche, l'expression « violation grave » est à prendre dans son sens commun, qui est laissé à l'appréciation de la Commission. Comme le remarque Éric David dans son ouvrage intitulé *Principes de droit des conflits armés* (4<sup>e</sup> éd., Bruylant, Bruxelles, 2008, pp. 670 et suiv.), il ressort du libellé très général du paragraphe 2.d) de l'article 90 que la Commission pourrait être saisie de violations du droit des conflits armés commises dans un conflit armé non international. Le paragraphe 2.d) vise en effet le cas d'autres situations, c'est-à-dire des cas autres qu'une « infraction grave » ou une « violation grave » des Conventions de Genève et du Protocole I. Il exige l'accord non pas des « Hautes Parties contractantes » mais « d'une Partie au conflit » et « de l'autre ou des autres Parties intéressées ».

35 Yves Sandoz et al., *Commentaire des Protocoles additionnels*, op. cit., note 6, p. 1069, para. 3620.

36 Le rôle de la Commission peut aller au-delà de la simple mise en évidence des faits, puisqu'elle est fondée à prêter ses bons offices pour faciliter le retour à l'observation des Conventions et du Protocole I. « Par « bons offices », on peut entendre la communication des conclusions sur les points de fait, des constatations sur les possibilités de règlement amiable, des observations écrites et orales des États intéressés, etc. » (*ibid.*, p. 1070, para. 3625).

37 Voir Éric David, op. cit., note 34, p. 672.

38 On peut se demander quel intérêt la partie victime d'une violation pourrait avoir à demander une enquête à une commission qui n'a aucun pouvoir de sanction et qui ne rend pas ses constatations publiques, même si elle découvre les plus abominables massacres. La seule « sanction » possible, la publication des résultats de l'enquête impartiale, est pratiquement exclue. Si la discrétion peut se justifier pour un organisme travaillant auprès des victimes sur le terrain, elle l'est moins dans l'établissement des faits, à moins qu'elle ne serve à faciliter des poursuites pénales internes.

En principe, la Commission internationale d'établissement des faits ne peut entreprendre une enquête que si toutes les parties intéressées y ont consenti<sup>39</sup>, mais rien n'empêche un État tiers de demander à la Commission d'enquêter sur une infraction grave ou une violation grave du droit humanitaire commise par une partie à un conflit, dès lors que cette partie a également reconnu la compétence de la Commission<sup>40</sup>. Cette possibilité résulte de l'obligation de « faire respecter » le droit des conflits armés.

Bien que créée en 1991, la Commission n'a encore reçu aucun mandat<sup>41</sup> et il est peu probable qu'elle en reçoive, sauf si elle est habilitée à entreprendre une enquête de sa propre initiative ou à la demande d'une seule partie à un conflit ou sur décision d'un autre organisme (par exemple le Conseil de sécurité des Nations Unies)<sup>42</sup>. Dans la pratique, les commissions d'enquête établies et imposées par le Conseil de sécurité<sup>43</sup>, même à des États non consentants, sont mieux placées pour répondre aux attentes de la communauté internationale.

### Les Puissances protectrices

Une Puissance protectrice est un État neutre chargé par un État belligérant de sauvegarder les intérêts de celui-ci et de ses ressortissants auprès de l'État ennemi<sup>44</sup>. Sa mission est double : elle peut mener des actions de secours et de protection en faveur des victimes et contrôler en même temps le respect par les belligérants des engagements juridiques qu'ils ont pris. Les tâches des Puissances protectrices sont vastes et variées, eu égard aux besoins des personnes protégées par la III<sup>e</sup> ou la IV<sup>e</sup> Convention de Genève notamment.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, ce système n'a que très rarement été mis en œuvre<sup>45</sup> et les chances qu'il soit utilisé avec succès à l'avenir sont minces,

39 Article 90, P I. Quoi qu'il en soit, l'acceptation de la compétence de la Commission par l'État mis en cause ne garantit en rien que la procédure aboutira : il est très peu probable qu'un État belligérant accusé de violer le droit des conflits armés aide l'organe d'établissement des faits mandaté à établir la vérité quant à ladite accusation. Voir Éric David, *op. cit.*, note 34, pp. 673-675.

40 « Compétence facultative » : article 90.2.d). Les États ayant ratifié le Protocole additionnel I ont cependant la possibilité de faire une déclaration officielle reconnaissant par avance la « compétence obligatoire » de cet organisme (article 90.2.a)).

41 Voir le site Web de la Commission internationale humanitaire d'établissement des faits : <http://www.ihffc.org/fr/> (dernière consultation le 10 décembre 2009).

42 Pour plus de détails, voir Sylvain Vité, *op. cit.*, note 33, pp. 43 et suiv., 99 et suiv., 117 et suiv.

43 Par exemple, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies et adoptant la résolution 1564 (2004), le Conseil avait prié le Secrétaire général de créer rapidement une commission internationale d'enquête pour enquêter sur les informations faisant état de violations des droits de l'homme au Darfour et déterminer si des actes de génocide avaient été commis sur ce territoire.

44 Articles 8 et 10, CG I-III; 9 et 11, CG IV.

45 François Bugnion, *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, CICR, Genève, 1994, p. 1009. Les événements concernés sont l'affaire de Suez (1956), la crise de Goa (1961), le conflit franco-tunisien de Bizerte (1961), la guerre indo-pakistanaise (1971) et le conflit dans l'Atlantique Sud entre l'Argentine et le Royaume-Uni (1982). « Et même dans ces cas, le fonctionnement de l'institution était soit incomplet, soit le résultat du hasard, soit sujet à controverse » : Georges Abi Saab, « Les mécanismes de mise en œuvre du droit humanitaire », dans *Revue générale de droit international public*, Vol. 82, 1978, pp. 103-129. Cet échec s'explique essentiellement par des motifs politiques. Il est rare en effet que les États acceptent de se soumettre au contrôle d'un État tiers en cas de conflit armé.

étant donné le rôle politiquement délicat qu'un État devrait jouer s'il exerce ses responsabilités de Puissance protectrice<sup>46</sup>. L'article 5 du Protocole I attribue au CICR un nouveau rôle qui lui permet d'offrir « ses bons offices aux Parties au conflit en vue de la désignation sans délai d'une Puissance protectrice agréée par les Parties au conflit<sup>47</sup> ». Cependant, le CICR a agi surtout en qualité de substitut<sup>48</sup>, car il a en réalité assumé la grande majorité des tâches humanitaires dévolues aux Puissances protectrices. Il l'a fait sans préjudice de ses autres activités expressément reconnues, en se limitant toutefois à des activités humanitaires conformes à sa mission.

## Les réparations

Dans un conflit armé international, les parties peuvent être tenues responsables des infractions au droit international humanitaire. Une obligation de payer une indemnité en cas de violation du droit international humanitaire est énoncée à l'article 91 du Protocole I et même déjà à l'article 3 de la Convention IV de La Haye de 1907<sup>49</sup>. Selon les dispositions de droit international général relatives à la responsabilité des États, l'indemnité doit être comprise plus largement comme des réparations<sup>50</sup> et comprend toute un éventail de mesures, dont des moyens non financiers de restitution (consistant dans le rétablissement de la situation qui existait avant que le fait illicite ne soit commis), de satisfaction (reconnaissance de la violation, expression de regrets, excuses) et/ou de réadaptation (y compris prise en charge médicale ou psychologique, ou accès à des services juridiques et sociaux) et garanties de non-répétition<sup>51</sup>.

46 Pour plus de détails sur ces blocages, voir Sylvain Vité, *op. cit.*, note 33, pp. 34 et suiv.

47 Article 5, paragraphe 3 du P I.

48 Articles 10, CG I-III; 11, CG IV et 5, para. 4, P I.

49 Voir la déclaration par la Cour permanente de justice internationale (CPJI) selon laquelle toute violation d'un engagement [de droit international] emporte une obligation de réparation: affaire *Usine de Chorzów*, fond, 1928, C.P.J.I., Série A, N° 17, p. 29. Voir aussi la Cour internationale de justice (CIJ), *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé - Avis consultatif* du 9 juillet 2004, Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances 2004, para. 152 et 153; *Affaire des activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, CIJ, Rapport 2005, 19 décembre 2005, para. 259. D'une façon générale, voir Liesbeth Zegveld, « Remedies for victims of violations of international humanitarian law » (Réparations en faveur des victimes selon le droit international humanitaire), dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 85, N° 851, septembre 2003, pp. 497-527; Emanuela-Chiara Gillard, « Reparations for violations of international humanitarian law » (Réparations pour violations du droit international humanitaire), *ibid.*, pp. 529-553.

50 L'obligation de réparation en cas de violation du DIH est expressément énoncée dans le Deuxième Protocole relatif à la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, du 26 mars 1999 (article 38).

51 Voir les articles 30-37 du *Projet d'articles sur la responsabilité de l'État*, texte adopté par la Commission du droit international à sa cinquante-troisième session en 2001 et soumis à l'Assemblée générale dans le cadre de son rapport sur les travaux de ladite session (A/56/10). La réadaptation et les garanties de non-répétition ne figurent pas dans ces articles, mais sont considérés comme faisant partie du concept de réparation selon le principe 18 des *Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire*, adoptés par la résolution 60/147 de l'Assemblée générale du 16 décembre 2005 (A/RES/60/147). Des mesures visant à sanctionner les auteurs de violations sont parfois aussi considérées comme faisant partie des réparations. Voir Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Durand y Ugarte v Péru* (Réparations), Jugement du 3 décembre 2001, Séries C, N° 89, para. 2.8.

Même dans les situations où un grand nombre de personnes ont été victimes de violations<sup>52</sup>, celles qui ont subi des préjudices personnels directs ou indirects résultant de ces violations ont droit à des réparations<sup>53</sup>. Mais une indemnisation purement financière pourrait facilement constituer une charge excessive – étant donné le peu de ressources disponibles, les importants dégâts causés par la guerre et l'énorme tâche que représente la reconstruction après un conflit – et exiger à la fois une évaluation tant individuelle que collective tenant compte de la portée et de l'ampleur de chaque préjudice<sup>54</sup>. Les décisions relatives à des réparations dans des cas individuels peuvent tenir compte de la dimension collective de certaines violations<sup>55</sup> et aboutir à des règlements plus étendus en faveur de communautés.

La question de savoir si un droit individuel à réparation est reconnu ou non par le droit international humanitaire reste cependant controversée. Même si « [l]a tendance est de plus en plus à autoriser les personnes victimes de violations du droit international humanitaire à demander directement réparation à l'État responsable<sup>56</sup> », un tel droit individuel ne fait pas encore partie du droit coutumier<sup>57</sup>. Que ce soit parce que cette procédure est exclue par un accord de paix, en raison de l'immunité souveraine ou à cause de la nature non immédiatement exécutoire du droit à réparation en droit international, il est généralement impossible que des demandes individuelles aboutissent. Dès lors, les victimes ne peuvent que faire une démarche auprès de leur propre gouvernement, qui peut soumettre leurs plaintes à

52 La Cour interaméricaine, par exemple, a reconnu comme victimes 702 personnes déplacées qui avaient dû fuir leur foyer faute d'une protection de l'État contre les massacres perpétrés par des groupes armés, et a ordonné, à titre de réparation, des mesures visant à faciliter leur retour. Voir *Case of the Ituanga v Colombia*, Jugement du 1<sup>er</sup> juillet 2006, Séries C, N° 148, para. 234.

53 Voir Cour pénale internationale (CPI), *Le Procureur c Thomas Lubango Dyilo*, Affaire N° ICC-01/04-01/06 OA 9 OA 10, Arrêt relatif aux appels interjetés par le Procureur et la Défense contre la Décision relative à la participation des victimes rendue le 18 janvier 2008 par la Chambre de première instance I, 11 juillet 2008, para. 38. Voir aussi Cour européenne des droits de l'homme, *Çakici c Turquie*, Arrêt du 8 juillet 1999, CEDH 1999-IV, para. 98.

54 Voir par exemple la règle 97.1 du Règlement de procédure et de preuve de la Cour pénale internationale, ainsi que sa règle 98 relative au Fonds au profit des victimes. Voir aussi l'article 6 de la Convention de 1997 sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, et l'article 5 de la Convention de 2008 sur les armes à sous-munitions. Si ces articles contiennent, en ce qui concerne l'assistance aux victimes, des dispositions exigeant des États qu'ils élaborent et mettent en œuvre des plans et des programmes d'assistance, ils ne prévoient pas spécifiquement un droit individuel à réparation.

55 Voir par exemple la Commission interaméricaine des droits de l'homme, dans des affaires concernant des communautés indigènes: *Principal Guidelines for a Comprehensive Reparations Policy* (Colombia), OEA/Ser/L/V/II.131, Doc. 1, 19 février 2008, para. 15.

56 Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck, *Droit international humanitaire coutumier*, Vol. I: Règles, CICR et Bruylant, Bruxelles, 2006, p. 713. Voir également les *Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation...*, *op. cit.*, note 51.

57 Les tribunaux nationaux ont rejeté des demandes de réparation individuelles, notamment la Cour constitutionnelle allemande (Bundesverfassungsgericht), 2 BvR 1476/03 – Décision du 15 février 2006, para. 20-22, [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk20060215\\_2bvr147603.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk20060215_2bvr147603.html) (dernière consultation le 10 décembre 2009) et le Tribunal japonais (Claims for compensation from Japan arising from injuries suffered by former POWs and civilian internees of the ex-Allied Powers, Decision rendered by the Civil Division No. 31 of the Tokyo District Court, 26 novembre 1998, repris dans Fujita et al., *War and the Right of Individuals*, Nippon Hyoron-sha Co. Publishers, Tokyo, 1999, pp. 104 et suiv.).

la partie ou aux parties qui ont commis la violation. L'engagement d'une procédure dépend des relations entre les États qui, souvent, ont de part et d'autre commis des violations. Dans les conflits armés non internationaux, il n'existe pas de règle conventionnelle obligeant les États ou les groupes armés non étatiques à donner réparation pour les violations du droit international humanitaire<sup>58</sup>.

Néanmoins, la possibilité pour une victime individuelle de réclamer réparation pour une violation du droit international humanitaire peut être déduite de l'article 75 du Statut de la Cour pénale internationale<sup>59</sup>. Plus important encore, les traités relatifs aux droits de l'homme exigent que les États prévoient l'octroi d'un recours en cas de violations<sup>60</sup>. Au niveau régional, aussi bien la Cour interaméricaine que la Cour européenne des droits de l'homme ont accordé des réparations à des victimes de violations des droits de l'homme qui étaient en même temps des violations du droit international humanitaire. Elles l'ont fait en relation avec des conflits armés internationaux et non internationaux, par exemple en Turquie, à Chypre, en Tchétchénie, au Guatemala, en Colombie, au Pérou et en Bosnie-Herzégovine<sup>61</sup>. Certaines personnes ont également obtenu réparation directement, par le biais de différentes procédures, notamment par des mécanismes mis en place par le Conseil de sécurité<sup>62</sup>, des accords interétatiques<sup>63</sup> et des actes unilatéraux, tels que des lois nationales<sup>64</sup> ou des réponses aux demandes présentées directement par des individus devant des tribunaux nationaux<sup>65</sup>.

Toutefois, des systèmes de réparation plus vastes, internationaux et/ou nationaux, et en particulier ceux qui sont mis en œuvre par le biais des mécanismes de justice transitionnelle (notamment les commissions vérité et réconciliation)<sup>66</sup> peuvent et devraient venir compléter ce régime juridique plutôt sélectif. Il est diffi-

58 Voir J.-M. Henckaerts et L. Doswald-Beck, *op. cit.*, note 56, pp. 549 et suiv.

59 Paragraphe 6. Voir également le Fonds au profit des victimes, créé conformément à l'article 79.

60 Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 2.3; Convention européenne des droits de l'homme, article 13; Convention américaine relative aux droits de l'homme, articles 10 et 25; Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, article 7.1.a (implicite).

61 Voir notamment Karine Bonneau, « Le droit à réparation des victimes des droits de l'homme, le rôle pionnier de la Cour interaméricaine des droits de l'homme », dans *Droits fondamentaux*, N° 6, janvier 2006-décembre 2007, sur: [www.droits-fondamentaux.org](http://www.droits-fondamentaux.org) (dernière consultation le 1<sup>er</sup> juin 2009); Philip Leach, *Taking a Case to the European Court of Human Rights*, 2<sup>e</sup> édition, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 397-454.

62 Voir la Commission d'indemnisation des Nations Unies, créée par S/RES/687 (1991) et 692 (1991) qui examine les revendications d'indemnisations pour les pertes et dommages directs subis « ... du fait de son (Irak) invasion et de son occupation illicites du Koweït ». Voir Fred Wooldridge et Olufemi Eljas, « Humanitarian considerations in the work of the United Nations Compensation Commission » (Les considérations d'ordre humanitaire dans les travaux de la Commission d'indemnisation des Nations Unies, résumé en français), dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 85, N° 851, septembre 2003, pp. 555-581.

63 Voir par exemple *Agreement on Refugees and Displaced Persons* annexé aux Accords de Dayton, art. 1.1. Cet accord a créé la Commission for Real Property Claims of Displaced Persons and Refugees in Bosnia and Herzegovina, affirmant que ces personnes ont le droit de récupérer les biens dont elles ont été privées au cours des hostilités.

64 Voir en particulier les différents traités qui ont été conclus et les lois qui ont été adoptées par l'Allemagne afin d'indemniser les victimes de la guerre et de l'Holocauste.

65 Voir les exemples donnés par Henckaerts et Doswald-Beck, *op. cit.*, note 56, pp. 542-549.

66 Voir *International Review of the Red Cross*, consacrée aux commissions vérité et réconciliation, Vol. 88, N° 862, juin 2006 et dans sa *Sélection française 2006*.



cile de répondre aux demandes d'indemnités au cas par cas et le simple fait d'utiliser le terme de « réparation » présuppose déjà une violation du droit international. Cette approche laisse de côté toutes les victimes d'un conflit armé qui ne sont pas lésées par une violation du droit, et notamment toutes celles qui sont victimes de dommages collatéraux (légaux). Seule une définition plus large des victimes, qui comprendrait toutes les personnes touchées par un conflit, devrait permettre de défendre de manière plus satisfaisante les intérêts des victimes. En outre, s'attaquer aux effets de conflits passés exige des mesures sociétales beaucoup plus larges que de simples réparations individuelles.

## Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR)

Les mécanismes internationaux de mise en œuvre du droit international humanitaire décrits ci-dessus ne fonctionnant que très partiellement, ou même pas du tout, il vaut la peine de s'attarder plus longuement sur le rôle assigné au CICR dans la mise en œuvre de ce corps de droit. Dans la pratique, le CICR joue un rôle primordial dans la protection des victimes de la guerre.

L'essentiel de son mandat consiste à offrir protection et assistance aux victimes des conflits armés. Il lui incombe « d'assumer les tâches qui lui sont reconnues par les Conventions de Genève, de travailler à l'application fidèle du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés et de recevoir toute plainte au sujet des violations alléguées de ce droit » et « de s'efforcer en tout temps, en sa qualité d'institution neutre dont l'activité humanitaire s'exerce spécialement en cas de conflits armés - internationaux ou autres - ou de troubles intérieurs, d'assurer protection et assistance aux victimes civiles et militaires desdits événements et de leurs suites directes<sup>67</sup> ». La doctrine interne du CICR relative à sa mission et à son action souligne le fait que la nature duale de son travail – assistance aux victimes des conflits armés d'une part, et développement et promotion du droit international humanitaire et des principes humanitaires d'autre part – fait partie intégrante de l'identité de l'institution<sup>68</sup>.

Le CICR est cité une centaine de fois dans les Conventions de Genève de 1949 et leurs Protocoles additionnels. La majorité de ces références l'obligent à agir<sup>69</sup>. D'autres tâches sont laissées à la discrétion de l'institution<sup>70</sup>. En fin de

67 Article 5.2.c) et d) des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Ces Statuts sont approuvés par la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge qui rassemble les États parties aux Conventions de Genève, le Comité international de la Croix-Rouge, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie s'est référé à la « tâche fondamentale » qui lui a été confiée par la communauté internationale conformément aux dispositions pertinentes du droit international humanitaire, à savoir « porter assistance et protection aux victimes des conflits armés ».

68 *Le CICR: sa mission et son action*, Doctrine, adoptée par l'Assemblée du CICR en juin 2008, publiée dans cette *Sélection française 2009* et en anglais dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 91, N° 874, juin 2009.

69 Elles concernent principalement la surveillance de l'application du droit international humanitaire, l'Agence centrale de recherches (ACR), la coopération, la diffusion et le rapatriement des blessés.

70 Par exemple la récolte et la transmission d'informations sur des personnes protégées et d'autres tâches de l'ACR.

compte, l'exercice de son droit d'initiative<sup>71</sup> est déterminé par les besoins et les circonstances.

Les différents aspects du mandat du CICR concrétisent ce qui est souvent appelé sa fonction de gardien du droit international humanitaire<sup>72</sup>. Le CICR n'est, en revanche, pas le garant de ce droit. Cette fonction revient aux Hautes Parties contractantes, en vertu de l'obligation qui découle de l'article 1<sup>er</sup> commun. Toutefois, elles doivent « accorder au Comité international de la Croix-Rouge toutes les facilités en leur pouvoir pour lui permettre d'assumer les tâches humanitaires qui lui sont attribuées ... afin d'assurer protection et assistance aux victimes des conflits...<sup>73</sup> ». Dans l'affaire *Simić*, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie<sup>74</sup> a reconnu le rôle spécifique qui revient au CICR dans la mise en œuvre du droit international humanitaire en maintenant son immunité testimoniale, même devant les tribunaux internationaux, afin que l'institution soit en mesure de remplir son mandat<sup>75</sup>.

Le CICR a entrepris différentes démarches visant à mettre en œuvre le droit international humanitaire déjà en temps de paix et à renforcer la protection des victimes de la guerre et le respect du droit humanitaire<sup>76</sup>. Il a notamment soutenu les mesures nationales de mise en œuvre et la diffusion de cette branche du droit. Le CICR a mis en place des services consultatifs, au siège de l'institution et sur le terrain, afin d'explorer toutes les mesures permettant d'intégrer le droit international humanitaire dans les régimes juridiques

71 Voir notamment Yves Sandoz, « Le droit d'initiative du Comité international de la Croix-Rouge », dans *German Yearbook of International Law* (Jahrbuch für internationale Recht), Vol. 22, 1979, pp. 352-373.

72 Voir Yves Sandoz, « Le Comité international de la Croix-Rouge : gardien du droit international humanitaire », Mélanges Sahovic, *Revue yougoslave de droit international*, 1996, sur : <http://www.icrc.org/web/fre/sitefre0.nsf/html/about-the-icrc-311298> (dernière consultation le 28 mai 2009).

73 Article 81.1, PA I.

74 Voir TPIY, *Le Procureur c/ Simić et consorts*, Affaire N° IT-95-9, Decision on the Prosecution Motion under Rule 73 for a Ruling concerning the Testimony of a Witness (Trial Chamber), 27 juillet 1999, para. 47 et 72. Voir aussi Stéphane Jeannot, « Recognition of the ICRC's long-standing rule of confidentiality - An important decision by the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia », (résumé en français), *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 82, N° 838, juin 2000, pp. 403-425.

75 Voir Anne-Marie La Rosa, « Le CICR et la Cour pénale internationale : deux approches distinctes mais complémentaires pour veiller au respect du droit international humanitaire », interview sur le site : <http://www.icrc.org/Web/Fre/sitefre0.nsf/htmlall/international-criminal-court-interview-101008> (dernière consultation le 1<sup>er</sup> juin 2009).

76 Pour compléter les efforts entrepris par le siège de l'institution à Genève et par ses délégations dans les situations de conflit, le CICR a constitué un réseau de délégations qui couvre pratiquement tous les pays qui ne sont pas directement touchés par un conflit armé. Ces délégations existent actuellement dans 21 États, chacune d'entre elles couvrant plusieurs États. Elles sont des extensions décentralisées du siège et lui servent de relais pour réaliser ses objectifs généraux et ses tâches permanentes (mesures de mise en œuvre au niveau national, diffusion et développement du droit international humanitaire, coopération avec les Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge, etc.). Il s'agit en fait de mettre en œuvre le mandat global du CICR, tel que défini dans l'article 5 des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Les délégations ont pour tâche d'alerter rapidement le siège en cas d'urgence et de se préparer à devenir opérationnelles pendant le conflit. Elles permettent un dialogue bilatéral ou multilatéral avec les États et les Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge qui doit servir à améliorer l'application du droit international humanitaire.

nationaux<sup>77</sup>. Ces services examinent la législation interne ainsi que la doctrine, l'instruction, l'entraînement et les systèmes de sanction militaires, et ils proposent les changements nécessaires pour les rendre conformes aux obligations que les traités imposent aux États. Pour ce faire, il s'adresse en priorité aux acteurs qui sont véritablement en mesure d'influencer les structures ou systèmes – comme, par exemple, la législation ou la doctrine et la formation militaires, ou encore les sanctions disciplinaires et pénales – et qui sont associés au problème identifié (réel ou anticipé). Parmi ces acteurs figurent les autorités et les partis politiques, le pouvoir judiciaire, les porteurs d'armes, les Sociétés nationales, les médias, le secteur privé, les groupes religieux, les milieux académiques, les organisations non gouvernementales (ONG) et les organisations internationales. Ces acteurs peuvent avoir un impact positif (ou négatif) sur la vie et la dignité des personnes touchées par un conflit armé ..., et ils sont parfois en mesure de faciliter (ou d'entraver) l'accès du CICR aux populations concernées<sup>78</sup>.

### *Les activités opérationnelles pendant le conflit armé*

En œuvrant à l'application fidèle du droit international humanitaire, le CICR s'efforce de persuader les États et les autres parties concernées d'accepter et de respecter les règles du droit international humanitaire qui s'appliquent à une situation donnée. Les obligations qui leur incombent peuvent varier, selon que la situation est considérée comme conflit international ou non, et cette classification détermine également si un État est obligé d'accepter l'offre de services du CICR. En cas de conflit armé international, la plupart des victimes ont le statut de personnes protégées et les États ont des obligations spécifiques, aussi bien envers elles qu'envers le CICR<sup>79</sup>, alors que le droit qui s'applique en cas de conflit interne n'impose pas les mêmes contraintes aux belligérants.

Dans les conflits internationaux, le CICR a toujours attiré l'attention des parties, de manière officielle, sur les règles essentielles du droit international

77 Le CICR a créé les Services consultatifs en droit international humanitaire en 1996, afin d'accroître son soutien aux États qui s'engagent à appliquer le DIH. Plus spécifiquement, les Services consultatifs organisent des réunions d'experts, offrent une assistance juridique et technique pour intégrer le DIH dans la législation nationale, encouragent les États à mettre sur pied les commissions nationales chargées de la mise en œuvre du DIH et les appuient dans cette démarche (voir les Commissions nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire), promeuvent l'échange d'informations (par ex. par le biais de sa base de données), publient des documents spécialisés (par ex. des fiches d'informations, des dossiers de ratification, des lois-types, des rapports et des mises à jour bisannuels) – voir CICR, *La mise en œuvre nationale du droit international humanitaire et les Services consultatifs du CICR*, [http://www.icrc.org/Web/Fre/sitefre0.nsf/htmlall/advisory\\_service\\_ihl?OpenDocument](http://www.icrc.org/Web/Fre/sitefre0.nsf/htmlall/advisory_service_ihl?OpenDocument) (dernière consultation le 28 mai 2009).

78 Voir *La doctrine du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) en matière de prévention*, point 2.1, adoptée par l'Assemblée du CICR le 18 septembre 2008, publiée dans cette *Sélection française 2009* et en anglais dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 91, N° 874, juin 2009.

79 Voir article 126, CG III et article 143, CG IV. Dans des domaines, le CICR a un réel droit d'intervention et de contrôle, en plus de son droit d'initiative découlant des Conventions. Voir article 9, CG I-III et article 10, CG IV. Il peut en outre être désigné (et agir) comme substitut d'une Puissance protectrice.

humanitaire<sup>80</sup>. Ses *memoranda*<sup>81</sup> contiennent un rappel des principes et règles pertinents de ce corps de droit ; ils comprennent les règles relatives à la conduite des hostilités et celles qui concernent la protection des victimes de la guerre. Le fait qu'une situation soit qualifiée juridiquement de conflit armé permet de souligner les obligations incombant aux belligérants, de fixer un cadre pour les opérations du CICR et c'est aussi une indication qui guide les délégués sur le terrain. Le but primordial du CICR est de faire en sorte que les victimes bénéficient au moins *de facto* d'un traitement conforme aux règles humanitaires, surtout lors de conflits non internationaux.

Afin de mener à bien leurs opérations humanitaires, les délégués du CICR doivent non seulement être présents dans le pays en guerre, mais ils doivent aussi avoir accès aux zones où se déroulent les hostilités, car pour offrir protection et assistance aux victimes, il est essentiel qu'ils soient à proximité immédiate de celles-ci. Un accord de siège et une présence limitée dans la capitale ne remplaceront jamais l'accès direct aux personnes dans le besoin. De même, la capacité des délégués de travailler dans des zones déchirées par le conflit et donc potentiellement dangereuses, et d'être en contact avec les personnes particulièrement vulnérables – en particulier les prisonniers de guerre, les détenus et les internés civils – est une condition *sine qua non* du travail de protection. En cas de conflit international, ce droit est explicitement prévu par les Conventions<sup>82</sup> et comprend un droit réel de contrôle<sup>83</sup>.

Il est évident que l'accès doit être négocié avec les autorités et, si nécessaire, avec toutes les parties en guerre. Leur consentement est indispensable pour garantir un minimum de sécurité. Ces négociations doivent prendre en compte des intérêts militaires et des considérations sécuritaires qui l'emportent souvent sur les principes humanitaires. Des éléments d'ordre politique (étrangère et interne), médiatique et économique jouent également un rôle. En principe, il est assez facile de parvenir à un accord, mais beaucoup plus difficile de le faire appliquer. En outre, le simple fait d'avoir accès aux zones de conflit ne permet pas encore au CICR de mener toutes ses opérations humanitaires. Pour les activités

80 Exemples récents : Tchad/Libye (1987), guerre du Golfe (1990), Équateur/Pérou (1995), Éthiopie/Érythrée (1999), Afghanistan (2002), Irak (2003), Liban-Gaza-Israël (2006/2009). Pour ce qui est de sa pratique en Irak, voir Knut Dörmann et Laurent Colassis, « International Humanitarian Law in the Iraq Conflict », dans *German Yearbook of International Law*, Vol. 37, 2004, pp. 293-342.

81 Un exemple a été publié dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 787, janvier-février 1991, pp. 24-27. Il s'agissait de la note verbale et du mémorandum annexé du 14 décembre 1990 adressé à tous les États parties aux Conventions de Genève du 30 novembre 1990, peu avant qu'éclate la guerre du Golfe.

82 Article 126, CG III et article 143, CG IV : les délégués du CICR (comme ceux des Puissances protectrices) « seront autorisés à se rendre dans tous les lieux où se trouvent des prisonniers de guerre... Ils pourront s'entretenir sans témoin avec les prisonniers, et en particulier avec leur homme de confiance... Toute liberté [leur] sera laissée... quant au choix des endroits qu'ils désirent visiter ».

83 Par exemple dans le cas de visites aux prisonniers de guerre (art. 126, CG III). Le mot « contrôle » apparaît dans la marge, aux articles 126, CG III et 143, CG IV. Dans les Conventions, les titres apparaissant dans la marge ont été ajoutés par le secrétariat de la conférence diplomatique et ne font pas partie du texte officiel. Ils n'ont donc qu'une valeur indicative. Ils sont repris dans l'édition des Conventions de Genève publiée par le CICR.

de protection, par exemple, en particulier celles qui concernent la détention, des accords spécifiques sont nécessaires<sup>84</sup>.

Une fois l'accès obtenu, le CICR peut, en vertu de son droit conventionnel d'initiative, entreprendre ses activités humanitaires avec le consentement des parties au conflit<sup>85</sup>. Si son intervention se fonde explicitement sur le droit humanitaire, l'institution dispose de vastes possibilités d'action (par exemple demande d'un cessez-le-feu temporaire pour évacuer des blessés, rapatriement de prisonniers de guerre blessés, création de zones sanitaires et de sécurité, protection des hôpitaux, organisation de convois de secours à travers les lignes de front). Il peut également discuter avec les autorités pour jouer son rôle d'intermédiaire neutre dans des affaires humanitaires qui nécessitent des négociations avec les parties au conflit ou entre celles-ci – le but étant d'alléger les conséquences réelles ou potentielles du conflit sur le plan humanitaire<sup>86</sup>. Une autre activité fondée sur le droit humanitaire est celle de l'Agence centrale de recherches (ACR) du CICR, qui apporte un soutien moral et pratique aux personnes dont l'institution s'occupe et à leurs familles. L'Agence aide à retrouver les blessés et les personnes décédées<sup>87</sup>, les détenus<sup>88</sup>, les civils isolés en territoire ennemi<sup>89</sup>, les personnes déplacées et les réfugiés<sup>90</sup>, les enfants non accompagnés<sup>91</sup>, et à regrouper les familles dispersées<sup>92</sup>.

Cependant, le travail du CICR s'effectue souvent sans pouvoir se baser solidement sur des dispositions du droit humanitaire. Mais même des accords ponctuels permettent souvent de sauver des vies ou d'atténuer les souffrances au cours d'un conflit. Le CICR peut préparer de tels accords ou répondre positivement à des demandes des parties au conflit, sans autre justification que la nature humanitaire de l'intervention requise (réinstallation de personnes déplacées, échange ou libération de prisonniers, désarmement de groupes armés, évacuation ou reddition de combattants, etc.). Dans ce genre de cas, les interventions doivent se fonder sur des demandes précises et concordantes des parties concernées. En même temps, le CICR doit faire en sorte de ne pas compromettre son principe fondamental de neutralité, en donnant un avantage politique ou de propagande à l'une des parties, ou son action traditionnelle de protection et d'assistance.

Effectivement, la crédibilité du CICR et son acceptation par les parties dépendent de son strict respect des Principes fondamentaux du Mouvement

84 Bien que les visites des délégués du CICR aux prisonniers de guerre (art. 126, CG III) et aux internés civils (art. 143, CG IV) soient une obligation dans les conflits armés internationaux, leurs modalités doivent être fixées lors de négociations.

85 Article 9, CG I – III; article 10, CG IV; article 3 commun aux quatre Conventions de Genève, para. 2 et 3.

86 À distinguer des conséquences liées aux causes d'un différend ou à son objet même. Ces actions sont déjà limitées dans leur nature par le rôle d'institution humanitaire qu'a le CICR, la priorité étant donnée à son travail de protection et d'assistance et par les Principes fondamentaux du Mouvement.

87 Pour les blessés, malades et morts des forces armées (cf. art. 15, 16, CG I et 18, 19, CG II).

88 Cf. articles 70, 71, 120, 122 et 123, CG III pour les prisonniers de guerre et articles 107, 112, 113 et 129, CG IV pour les internés civils.

89 Cf. articles 136 et 140, CG IV, concernant la centralisation des informations relatives aux personnes protégées.

90 Article 73, PA I.

91 Article 78, PA I.

92 Article 74, PA I.

international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, que les États parties aux Conventions ont reconnus et qu'il se sont engagés à respecter. Les principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance sont particulièrement importants en situation de conflit armé<sup>93</sup>. Ces principes déterminent l'approche et les positions du CICR<sup>94</sup> et guident ses opérations sur le terrain. Dans son jugement sur l'affaire *Nicaragua*, la Cour internationale de justice a confirmé l'importance des principes de la Croix-Rouge en soulignant que l'humanité et l'impartialité sont des conditions essentielles à toute action humanitaire<sup>95</sup>.

### *Protection et assistance*

Par ses opérations, le CICR cherche à préserver les victimes de conflits des dangers, des souffrances ou des abus auxquels elles pourraient être exposées, et à leur prêter appui. Les besoins des victimes guident ainsi son action qui peut varier selon les circonstances et englober toute une gamme d'activités, allant de la diffusion des règles et principes humanitaires à l'assistance médicale, nutritionnelle et matérielle. Ces activités sont étroitement liées et doivent être appréhendées dans leur globalité. En fait, protection et assistance sont fondamentalement indissociables dans les conflits armés : le CICR conçoit la protection avant tout comme une présence active auprès des victimes d'un conflit. Les activités d'assistance prennent souvent un caractère de protection et réciproquement<sup>96</sup>.

L'objectif premier des activités opérationnelles doit être de mettre les parties au conflit devant leurs responsabilités et de les amener à respecter leurs obligations découlant du droit international humanitaire, dont celle de préserver la sécurité, l'intégrité physique et la dignité des personnes touchées par le conflit. Le travail du CICR vise à les aider à assumer cette responsabilité. Il comprend des activités dont le but est d'améliorer la sécurité des personnes et de limiter les menaces auxquelles elles doivent faire face en réduisant leur vulnérabilité et/ou leur exposition aux risques<sup>97</sup>. Les informations de première main dont l'institution dispose grâce à sa présence sur le terrain et à son accès aux victimes l'aident à formuler les remarques, basées sur les faits ou sur le droit, qu'elle va adresser aux autorités afin de les persuader de « travailler à l'application fidèle » du droit humanitaire.

93 Voir Jean Pictet, *Les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge*, CICR, Genève 1966 et *Les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge, Commentaire*, Institut Henry Dunant, Genève, 1979.

94 Voir Jean-Luc Blondel, « Signification du mot « humanitaire » au vu des Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge », dans : *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 780, novembre-décembre 1989, pp. 532-540; Marion Harroff-Tavel, « Neutralité et impartialité : de l'importance et de la difficulté, pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, d'être guidé par ces principes », *ibid.*, pp. 563-580.

95 CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, CIJ Recueil 1986, p. 14.

96 Voir la « Politique d'assistance du CICR », adoptée par l'Assemblée du CICR le 29 avril, 2004, publiée dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 855, septembre 2004, pp. 659-676, ainsi que « ICRC Protection Policy » adoptée par l'Assemblée du CICR le 23 septembre 2008, publiée dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 90, N° 871, septembre 2008, pp. 751-775.

97 Voir « ICRC Protection Policy », *op. cit.*, note 96, p. 752.

Ces démarches s'inscrivent dans le cadre d'un dialogue régulier avec les principales parties au conflit, notamment les autorités politiques et militaires<sup>98</sup>. Elles peuvent être faites à différents niveaux, par exemple au niveau du commandant d'un camp, du responsable de tous les camps de prisonniers, du quartier général ou même au niveau ministériel ou présidentiel, par un délégué, le chef de la délégation locale ou régionale, le directeur des opérations ou le président du CICR. Elles peuvent se faire oralement ou par écrit, par lettre ou note verbale. La gravité de la violation, l'urgence de l'intervention et surtout l'intérêt des victimes déterminent la démarche appropriée<sup>99</sup>.

Ces démarches peuvent prendre plusieurs formes. Leur succès dépendra évidemment des relations de confiance qui existent entre les autorités et le CICR. Même si la règle générale veut qu'elles restent confidentielles<sup>100</sup>, en cas de violations graves et répétées, le CICR peut faire appel à la communauté internationale et même dénoncer ces violations publiquement et demander qu'elles cessent<sup>101</sup>. Ces dernières années, ces appels sont devenus de plus en plus fréquents, notamment lors de conflits majeurs comme ceux qui ont eu lieu en Somalie, au Rwanda, au Congo, en ex-Yougoslavie, en Afghanistan, en Irak, en Israël et dans les territoires occupés<sup>102</sup>. Néanmoins, le CICR agit avec prudence, afin de ne pas banaliser les nombreuses violations en tirant trop souvent la sonnette d'alarme et de ne pas mettre en danger sa capacité à agir sur le terrain.

Très fréquemment, les activités de protection doivent être complétées par des activités d'assistance. Alors que c'est aux parties au conflit que revient la responsabilité première de satisfaire les besoins fondamentaux de la population

98 Le ministère des Affaires étrangères est la voie diplomatique traditionnelle, mais le CICR adresse la plupart de ses observations au ministère de la Défense, de la Sécurité ou de l'Intérieur, ou au bureau du président (souvent avec l'aide d'un officier de liaison).

99 Voir Deborah Manicini-Griffoli et André Picot, *Humanitarian negotiation, A Handbook for securing access, assistance and protection for civilians in armed conflicts*, Centre pour le dialogue humanitaire, Genève, octobre 2004. Pour avoir un exemple pratique des différentes interventions, voir Toni Pfanner, « Principled humanitarian action in the East Timor crisis », Larry Minear and Hazel Smith (éds), dans *Humanitarian Diplomacy: Practitioners and their Craft*, United Nations University Press, Tokyo, 2007, pp. 174-193.

100 Pour ce qui est du dialogue et de la confidentialité, voir « ICRC Protection Policy », *op. cit.*, note 96, pp. 758-761.

101 La dénonciation publique est soumise à des conditions spécifiques et cumulatives, définies dans la politique institutionnelle du CICR : « (1) ces violations sont importantes et répétées ou susceptibles de répétition; (2) les délégué(e)s ont été les témoins directs de ces violations, ou l'existence et l'ampleur de ces violations sont établies au moyen de sources sûres et vérifiables; (3) les démarches bilatérales faites à titre confidentiel et, le cas échéant, les efforts de mobilisation humanitaire n'ont pas réussi à faire cesser les violations; (4) une telle publicité est dans l'intérêt des personnes ou des populations atteintes ou menacées », voir « Les démarches du Comité international de la Croix-Rouge en cas de violations du droit international humanitaire ou d'autres règles fondamentales qui protègent la personne humaine en situation de violence », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge, Sélection française 2005*, pp. 351-358.

102 Le premier appel lancé à la communauté internationale lors de la guerre Iran/Irak, fondé sur l'article 1<sup>er</sup> commun aux quatre Conventions, était encore exceptionnel (voir la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 235, juillet-août 1983, et N° 239, mars-avril 1984). Rien que pour le conflit en ex-Yougoslavie, le CICR a lancé plus de 50 appels publics, souvent à la suite d'événements particulièrement tragiques ou meurtriers, afin d'exprimer sa profonde préoccupation face aux graves violations du droit international humanitaire qui étaient commises.

civile entre leurs mains, des opérations de secours sont nécessaires pour pallier le manque de biens essentiels à la survie de cette population. D'après le droit international humanitaire, les parties au conflit ne doivent garantir l'accès aux opérations d'assistance que si celles-ci ont un caractère humanitaire et impartial et si l'approvisionnement en biens essentiels à la survie de la population civile est insuffisant<sup>103</sup>. De ce fait, une opération d'assistance doit être négociée à l'avance avec les parties en guerre. Dans un conflit armé international, l'autorisation de porter assistance doit être donnée lorsque lesdites conditions sont remplies<sup>104</sup>. Toutefois, elle est souvent retardée ou refusée sans qu'existe une justification fondée sur une nécessité militaire impérieuse<sup>105</sup>. Le CICR ne peut mener une opération d'assistance que s'il est en mesure d'établir l'urgence et la nature des besoins sur le terrain en évaluant les bénéficiaires potentiels (catégories et nombre) et en organisant et surveillant la distribution des secours en conséquence<sup>106</sup>. Il examine de près l'usage qui est fait de l'assistance afin d'éviter un détournement ou une politisation de l'aide par l'armée ou des groupes armés. Il se voit obligé de le faire pour respecter les exigences du droit humanitaire<sup>107</sup>. Contrairement à d'autres acteurs, il veut respecter scrupuleusement les principes de la Croix-Rouge et fournir une assistance indépendante de toute structure politique ou militaire, sans prendre position quant aux causes du conflit<sup>108</sup>.

### *Coopération avec les Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge*

La coopération avec les Sociétés nationales est non seulement indispensable pour promouvoir les moyens préventifs de la mise en œuvre du droit humanitaire<sup>109</sup>, mais encore davantage pour se préparer à l'action pendant les hostilités. Les activités humanitaires des Sociétés nationales résultent largement des Conventions elles-mêmes et ce sont en fait elles qui ont la responsabilité première de secourir

103 Voir articles 23 et 55, CG IV ; articles 70 et suiv. PA I ; article 3 commun aux quatre Conventions de Genève, ainsi que *Compilation of United Nations Resolutions on humanitarian assistance*, OCHA Policy Studies Series, 2009, disponible sur <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1112152> (dernière consultation le 7 août 2009). Voir aussi articles 18, PA II. Pour plus de détails sur les règles du droit international humanitaire applicables aux secours, voir Sylvain Vité, *Rights and duties of all actors under international humanitarian law*, présenté lors de la réunion d'experts sur l'Accès Humanitaire dans les Situations de Conflit Armé, 30 juin – 1<sup>er</sup> juillet 2008, Montreux (dont l'auteur a une copie) ; François Bugnion, *op. cit.*, note 45, pp. 658-667, 804-844.

104 Voir articles 23 et 55, CG IV.

105 Voir article 71.3, PA I (restriction temporaire des déplacements du personnel de secours). Toutefois, la famine est souvent utilisée illégalement comme arme, soit pour avoir le contrôle d'un groupe de personnes (en attirant des civils dans des régions où les vivres sont moins rares) ou en chassant un groupe de personnes d'une région particulière. Affamer la population civile est interdit par l'article 54 para. 1, PA I.

106 Voir « ICRC Assistance Policy », *op. cit.*, note 96.

107 Par exemple l'exigence que l'assistance soit neutre et impartiale – voir article 23, CG IV et article 18, PA II.

108 Pierre Krähenbühl, « La stratégie du CICR face aux défis contemporains en matière de sécurité : un avenir pour l'action humanitaire neutre et indépendante », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 86, N° 855, septembre 2004, pp. 505-514.

109 Voir article 3.2 al. 3 et article 5.4 a) des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.



les victimes de conflits armés, en leur qualité d'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire<sup>110</sup>. L'article 81.2 du Protocole I<sup>111</sup>, qui s'adresse en premier lieu aux pouvoirs publics et à leurs organes subsidiaires, prévoit que les parties au conflit « accorderont à leurs organisations respectives de la Croix-Rouge [...] les facilités nécessaires à l'exercice de leurs activités humanitaires en faveur des victimes du conflit, conformément ... aux principes fondamentaux de la Croix-Rouge »<sup>112</sup>.

Le but du partenariat opérationnel est d'atteindre les personnes touchées par un conflit et de répondre à leurs besoins le plus rapidement et efficacement possible. Une étroite coopération existe par exemple dans les domaines des premiers secours<sup>113</sup>, de la santé publique<sup>114</sup>, des programmes d'assistance et de la recherche des personnes portées disparues. Les activités que mène le CICR - à l'exception de celles qui lui sont attribuées par son mandat relevant du droit international humanitaire et plus spécifiquement ses diverses activités de protection - peuvent souvent être effectuées aussi bien, ou même mieux, par la Société nationale concernée, dans le respect des Principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Ce n'est que lorsque la Société nationale ne peut pas assumer ses responsabilités que le CICR offre d'intervenir. Toutefois, dans le cadre d'un conflit intérieur, la Société nationale a des difficultés à respecter ces principes (indépendance vis-à-vis des autorités, neutralité dans le conflit et impartialité de l'aide) et elle ne peut que rarement travailler sur tout le territoire, surtout dans des zones contrôlées par des rebelles. Comme les organisations humanitaires nationales ne sont souvent pas capables de répondre aux besoins dans de telles situations, il est nécessaire d'organiser des opérations internationales pour combler les lacunes du système de secours national.

### Limites

Pour pouvoir remplir son rôle spécifique, le CICR doit sopeser soigneusement les conséquences que ses prises de position publiques face aux violations pourraient

110 Voir notamment articles 26, CG I; 24 et 25, CG II; 63 CG IV; 6 et 17, PA I; 18, PA II et article 3.2, al. 2 des Statuts du Mouvement, *op. cit.*, note 67.

111 Para. 2.

112 Il appelle également les Sociétés nationales à leur donner des facilités semblables aux mêmes conditions (para. 3). Pour ce qui est de la coopération au sein du Mouvement, voir l'Accord sur l'organisation des activités internationales des composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, adopté par le Conseil des Délégués, Séville, 25-27 novembre 1997 (Accord de Séville), disponible sur: <http://www.gva.icrc.priv/web/fre/sitefre0.nsf/html/5FZH4G> (dernière consultation le 28 juillet 2009). Chaque composante du Mouvement (Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, leur Fédération internationale et le CICR) a des règles distinctes mais très proches et complémentaires. Le CICR exercera la fonction d'institution directrice, conformément à l'article 4 du présent Accord, dans les situations de conflits armés internationaux et non internationaux, de troubles intérieurs et de leurs suites directes (article 5.3.1, Accord de Séville).

113 Formation des secouristes, fournitures de médicaments et de matériel médical, renforcement des services ambulanciers, etc.

114 Dispensaires mobiles, programmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement, soutien logistique et administratif aux équipes médicales et chirurgicales, etc.

avoir pour les victimes et, en deuxième lieu, pour ses propres activités en leur faveur. Lorsqu'il doit trancher entre rester silencieux et pouvoir aider les victimes, ou s'exprimer et ne pas pouvoir alléger leur sort, le CICR choisit la première option<sup>115</sup>. Pour la même raison, la nécessité de sauvegarder son mandat opérationnel limite sa capacité à coopérer à des enquêtes ou à des procédures judiciaires, car cela l'obligerait à manquer à son engagement de confidentialité envers les parties au conflit et les victimes. Il risquerait ainsi de perdre la confiance des autorités et des autres parties avec lesquelles il entretient un dialogue et de se voir refuser l'accès aux victimes<sup>116</sup>.

Le CICR, en tant qu'organisation humanitaire neutre et indépendante, a donc avant tout un rôle opérationnel à jouer. Son but est de venir en aide aux victimes, d'améliorer leur situation de manière pratique, de persuader les responsables de les traiter avec humanité et d'œuvrer à mieux faire respecter le droit. Une supervision quasi judiciaire *a posteriori*<sup>117</sup> pour rendre leurs droits aux victimes ne fait pas partie de son mandat. «On ne peut se faire à la fois champion de la justice et de la charité<sup>118</sup>».

## La mise en œuvre dans les conflits armés non internationaux

Le droit international humanitaire fait la distinction entre conflits armés internationaux et non internationaux. Cette distinction se retrouve dans les mécanismes de mise en œuvre : dans le deuxième cas, ceux-ci s'adressent aux «parties» au conflit armé non international, c'est-à-dire aux États, mais aussi aux groupes non étatiques. Ni l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève, ni le Protocole additionnel II ne prévoient expressément des mécanismes internationaux de mise en œuvre. Toutes les tentatives pour créer de tels mécanismes, et à plus forte raison un véritable système de supervision juridique, ont échoué en raison du réflexe «affaires intérieures»<sup>119</sup>. Hormis le droit d'initiative humanitaire ancré dans l'article 3, seule l'obligation de diffuser le Protocole reste dans son article 19.

Le droit applicable aux conflits armés non internationaux ne prévoit ni Puissance protectrice, ni procédures d'enquête ou d'établissement des faits<sup>120</sup>. Au

115 Voir Jakob Kellenberger, «Action humanitaire : parler ou se taire?», dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 86, N° 855, septembre 2004, pp. 593-610.

116 Voir aussi Marco Sassòli, «The Implementation of International Humanitarian Law: Current and Inherent Challenges», dans *Yearbook of International Humanitarian Law*, Vol. 10, décembre 2007, pp. 45-75.

117 Voir E. David, *op. cit.*, note 34, pp. 645-648. Il s'agit plutôt d'une restriction que le CICR s'impose lui-même en raison de la perception qu'il a de son rôle ; pour la Puissance protectrice, le mandat pourrait être interprété différemment.

118 Voir Jean Pictet, *Les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge*, *op. cit.*, note 93, p. 54.

119 Le Protocole additionnel II dit qu'aucune disposition du Protocole ne doit être invoquée «en vue de porter atteinte à la souveraineté d'un État ou à la responsabilité du gouvernement de maintenir ou de rétablir l'ordre public dans l'État ou de défendre l'unité nationale et l'intégrité territoriale de l'État par tous les moyens légitimes» ou «comme une justification d'une intervention directe ou indirecte, pour quelque raison que ce soit, dans le conflit armé ou dans les affaires intérieures ou extérieures de la Haute Partie contractante sur le territoire de laquelle ce conflit se produit» (article 3, para. 1 et 2).

120 Immédiatement après sa séance constitutive à Berne, les 12-13 mars 1993, la Commission internationale d'établissement des faits s'est déclarée prête, avec le consentement de toutes les parties au conflit, à enquêter sur les allégations d'infractions graves ou d'autres violations graves du droit international humanitaire, y compris celles commises lors d'une guerre civile. Il faut se réjouir de l'extension du

mieux, on ne sait pas dans quelle mesure des groupes d'opposition armés encourent une responsabilité et ont l'obligation de fournir réparation. L'obligation de poursuivre et de juger les criminels de guerre, qui est aussi prévue implicitement pour les groupes non étatiques, est difficile à mettre en pratique et les parties à de tels conflits sont souvent réticentes à faire appliquer la responsabilité pénale<sup>121</sup>. Avant l'adoption du Statut de la Cour pénale internationale, il n'y avait aucun mécanisme spécifique pour poursuivre et juger les auteurs de violations du droit international humanitaire ou pour faire cesser ces violations. Toutefois, selon la règle générale figurant à l'article 1<sup>er</sup> commun aux Conventions de Genève, les parties au conflit sont tenues d'assurer le respect du droit international humanitaire<sup>122</sup>, ainsi que d'en prévenir et d'en punir les violations. D'ailleurs, de l'avis de la Cour internationale de justice<sup>123</sup>, l'obligation de faire respecter les Conventions concerne également l'article 3 commun et s'applique donc aussi aux conflits non internationaux. Cette obligation revient également aux États tiers.

Le fait de considérer les infractions à l'article 3 commun comme violations des lois et coutumes de la guerre<sup>124</sup> ou de définir les violations dans le Statut de la Cour pénale internationale<sup>125</sup> ne peut cacher le fait que la pratique des États, sans parler de celle des groupes non étatiques, est encore à l'état embryonnaire lorsqu'il s'agit de poursuivre et de punir les violations des lois et coutumes de la guerre dans un conflit interne. Les mesures d'application du droit international humanitaire incombent donc essentiellement aux autorités nationales.

### *Accords spéciaux et déclarations unilatérales*

Les règles concernant les conflits internes, telles qu'elles figurent dans l'article 3 commun et dans le Protocole additionnel II, peuvent être complétées par celles qui régissent les conflits armés internationaux. L'article 3 commun prévoit dans son alinéa 2 que « les Parties au conflit s'efforceront, d'autre part, de mettre en vigueur par voie d'accords spéciaux tout ou partie des autres dispositions de la présente Convention ». Pour interpréter les règles rudimentaires concernant les conflits non internationaux

mandat de la Commission aux conflits armés non internationaux, mais on peut toutefois se demander si elle a réellement la capacité d'examiner toutes les violations. Dans tout conflit armé, des centaines, voire des milliers de violations graves sont commises. La Commission risquerait d'être submergée de demandes si cette possibilité était vraiment utilisée.

121 Voir Jonathan Somer, « La justice de la jungle : juger de l'égalité des belligérants dans un conflit armé non international », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 89, N° 867, 2007, pp. 655-691.

122 La CIJ a estimé, dans *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (op. cit., note 95, p. 129, para. 255) que l'article 1<sup>er</sup> imposait des obligations en matière de comportement également lors d'un conflit armé international.

123 *Ibid.*, p. 114, para. 220.

124 TPIY, *Le Procureur c. Dusko Tadić*, Décision relative à l'exception préjudicielle d'incompétence soulevée par la défense, op. cit., note 5, para. 86 et suiv. ; Submission of the Government of the United States of America Concerning Certain Arguments Made by Counsel for the Accused in the Case of *The Prosecutor of the Tribunal v. Dusko Tadić*, 17 juillet 1995 (mémoire *amicus curiae* présenté par les États-Unis), p. 37; Antonio Cassese, « The Spanish Civil War and the Development of Customary Law Concerning Internal Armed Conflicts », dans Antonio Cassese (éd.), *Current problems of international law*, Giuffrè, Milan, 1975; T. Meron, op. cit., note 13, pp. 560 et suiv. Voir aussi article 8 e) du Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

125 Voir article 8 e) du Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

et les rendre plus faciles à comprendre et à appliquer, il faut procéder par analogie en consultant les règles plus détaillées (et plus exigeantes) applicables aux conflits internationaux. C'est une méthode appropriée, car les défis d'ordre humanitaire et militaire sont semblables dans les deux types de situations et il ne serait pas justifié de faire une différence<sup>126</sup>. Les problèmes découlant d'une classification juridique du conflit peuvent être surmontés pragmatiquement par un accord, étant donné que cela n'aura aucun impact sur le statut juridique des parties contractantes<sup>127</sup>.

L'accord peut porter sur tout ou partie des dispositions relatives aux conflits armés internationaux. Dans la plupart des cas, seules des dispositions particulières sont concernées (par exemple mise en place de zones de sécurité<sup>128</sup>, libération simultanée de prisonniers blessés, etc.). Parfois, on s'est référé plus largement à des traités ou des parties de traités de droit humanitaire, par exemple dans le cas du conflit en ex-Yougoslavie<sup>129</sup>. Ces accords spéciaux sont souvent le résultat d'une initiative du CICR et sont souvent préparés par le CICR et conclus sous son égide<sup>130</sup>.

Les accords spéciaux conclus entre les parties à un conflit armé non international (que ce soit entre un État et un groupe armé ou entre groupes armés) permettent de s'engager explicitement à respecter toute une série de règles du droit international humanitaire. Un accord peut être constitutif, s'il va au-delà du traité ou des dispositions coutumières déjà applicables dans un contexte donné (créant ainsi de nouvelles obligations juridiques), ou déclaratoire, s'il ne fait que reprendre le droit qui lie déjà les parties, indépendamment de l'accord conclu. Comme l'a souligné le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, la première catégorie d'accords développe le droit coutumier applicable aux conflits armés internes<sup>131</sup>.

126 Par exemple les règles concernant la conduite des hostilités.

127 Article 3 commun, para. 4.

128 Voir Yves Sandoz, « The establishment of safety zones for persons displaced within their country of origin », dans N. Al-Nauimi et R. Meese (éds), *International Legal Issues Arising Under the United Nations Decade of International Law*, 1995, pp. 899-927.

129 Dans l'affaire *Tadić*, la Chambre de première instance du TPIY n'a pas examiné la question de savoir si les dispositions relatives aux infractions graves s'appliquaient en raison d'accords signés sous les auspices du CICR. Néanmoins, la Chambre d'appel a conclu que de tels accords impliquent de poursuivre et de punir toutes les violations commises lors du conflit (TPIY, *Le Procureur c. Dusko Tadić*, Décision relative à l'exception préjudicielle d'incompétence soulevée par la défense, *op. cit.*, note 5, para. 136).

130 Voir les accords publiés dans les annexes du livre de Michèle Mercier, *Crimes sans châtiement – L'action humanitaire en ex-Yougoslavie 1991-1993*, Bruylant, Bruxelles, 1994, Documents III, IV et V, ainsi que les accords suivants : déclaration conjointe entre la Résistance nationale du Mozambique (RENAMO) et le gouvernement du Mozambique sur les principes directeurs de l'assistance humanitaire, 16 juillet 1992; Frente Farabundo marti para la liberacion nacional – FMLN, Accord de San José sur les droits de l'homme, 26 juillet 1990 (reproduits tous les deux dans NSA Database/Geneva Call; Accord sur le respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire passé entre le gouvernement de la République des Philippines et le National Democratic Front of the Philippines, 16 mars 1998, disponible sur <http://www.philsol.nl/A03a/CARHRIHL-mar98.htm> (dernière consultation le 12 avril 2010); Accord entre le gouvernement de la République du Soudan et le Mouvement de libération du peuple du Soudan pour protéger les civils non combattants et les bien civils contre les attaques militaires, 10 mars 2002 disponible sur : <http://www.vigilsd.org/resolut/agreemsd.htm#Agreement%20between%20the%20Government%20of%20the%20Republic> (dernière consultation le 7 août 2009).

131 TPIY, *Le Procureur c. Tadić*, Décision relative à l'exception préjudicielle d'incompétence soulevée par la défense, *op. cit.*, note 5, para. 104-109.

Les États hésitent souvent à passer un accord avec des groupes armés, car ils craignent de donner l'impression de légitimer un groupe armé partie à un conflit. Dans la pratique, les accords spéciaux sont plus souvent envisagés et conclus lorsque le conflit paraît insoluble et qu'il y a une certaine « égalité » entre l'État et les groupes armés du point de vue des combats (c'est-à-dire que le groupe armé est comparable à un État en termes de contrôle territorial, chaîne de commandement hiérarchique, etc.)<sup>132</sup>.

Les groupes armés parties à un conflit armé non international peuvent également faire une déclaration unilatérale (ou déclaration d'intention), par laquelle ils affirment s'engager à respecter le droit international humanitaire ou certaines de ses règles spécifiques<sup>133</sup>. Certains d'entre eux le font par le biais d'une déclaration publique ou d'un communiqué de presse. Dans d'autres cas, le CICR (ou un autre acteur/organisation humanitaire) prépare, négocie et/ou reçoit la déclaration.

Les déclarations d'intention générales<sup>134</sup> ou partielles<sup>135</sup> ont une longue histoire. Le rôle premier d'une déclaration unilatérale est de donner aux groupes armés (ou à ceux qui les représentent) la possibilité de dire qu'ils acceptent

132 Comme le dit le *Commentaire* sur l'article 3 commun (J. Pictet, *op. cit.*, note 6, p. 43), un accord spécial ne sera conclu « qu'en raison d'une situation de « fait » que ni l'une ni l'autre des parties, quelle que soit leur appréciation juridique de cette situation, ne pourraient nier ». Voir aussi Toni Pfanner, « Les guerres asymétriques vues sous l'angle du droit humanitaire et de l'action humanitaire », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge, Sélection française 2005*, pp. 259-288.

133 Voir Denise Plattner, « La portée juridique des déclarations de respect du droit international humanitaire qui émanent de mouvements en lutte dans un conflit armé », dans la *Revue belge de droit international*, 1984-1985/1, pp. 298-320.

134 Voir par ex. : la réponse du général de Gaulle au nom du Comité National Français (qui était en fait le gouvernement de la France libre entre 1941 et 1943), archives du CICR A/CICR, B G70/I 1940-1941; *Lettre du général de Gaulle à Max Huber*, 19 novembre 1941. Voir aussi les déclarations des organisations suivantes : Agence Juive, Vaad Leumi et le Haut Comité Arabe, dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 353, 1948, p. 335; l'Organisation de Libération de la Palestine (1989, déclaration d'adhésion aux CG, disponible sur <http://www.icrc.org/dih.nsf/Pays?ReadForm&c=PS> – voir aussi la note correspondante du Conseil fédéral suisse, reproduite dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 781, 1990, pp. 69-70; SWAPO/Namibie (*South West Africa People's Organization*) reproduite dans NSA Database/Geneva Call, *op. cit.*, note 130; ANC (Congrès national africain), dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 200, 1977, p. 479 (voir aussi la déclaration de l'ANC au CICR du 28 novembre 1980, dans NSA Database/Geneva Call, *op. cit.*, note 130; ANC-ZAPU (Rhodésie/Zimbabwe), dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge* N° 200, 1977, p. 479; União Nacional para a Independência Total de Angola/Angola, dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 219, 1980, p. 320; les Tigres de libération de l'Eelam tamoul (Sri Lanka/1988), cité dans le *Israeli Yearbook on Human Rights*, Vol. 30, 2000, p. 213, disponible sur <http://www.tamilnation.org/unitednations/uncom92.htm#a16>; Revolutionary People's Front (RPF/North-East India/1997), sur [http://www.geocities.com/CapitolHill/Congress/4568/documents/main\\_d.html](http://www.geocities.com/CapitolHill/Congress/4568/documents/main_d.html); New Peoples' Army/NDFP (Philippines/1973/1991), sur <http://home.casema.nl/ndf/>; Justice and Equality Movement (JEM) et Sudan Liberation Movement/Army, sur <http://www.hdcentre.org/files/110708.pdf>; PKK (Turquie/1994), sur <http://www.kurdistan.org/Articles/ismet.html> (et déclaration de 1995 à l'ONU, sur <http://www.hartford-hwp.com/archives/51/009.html>). Tous les sites ont été consultés le 7 août 2009.

135 Les déclarations partielles ne concernent que certains aspects du DIH applicable, le plus souvent le recrutement d'enfants-soldats et l'utilisation de mines antipersonnel. Sur ce dernier sujet, on trouve plusieurs exemples dans NSA Database/Geneva Call, *op. cit.*, note 130. L'acte d'engagement auprès de l'appel de Genève pour l'adhésion à une interdiction totale des mines antipersonnel et une liste de ses signataires se trouve sur <http://www.genevacall.org/signatory-groups/signatory-groups.htm> (consulté le 7 août 2009). De telles déclarations peuvent aussi couvrir des aspects particuliers du DIH (par ex. renoncer à attaquer des civils) et se faire par divers moyens (par ex. *fatwas*).

d'être liés par les règles du droit humanitaire, étant donné qu'ils ne peuvent pas ratifier les traités ou y adhérer formellement. L'engagement exprès manifesté par une déclaration unilatérale fournit à la hiérarchie l'occasion de s'approprier la tâche de faire respecter le droit par ses troupes ou combattants. En outre, il peut susciter une plus grande responsabilité et une meilleure observation des règles de la part du groupe armé, en servant de base pour le suivi et la diffusion aux membres, surtout lorsque la déclaration mentionne explicitement qu'il incombe au groupe armé de diffuser le droit international humanitaire et de punir ses violations. Ce but peut également être atteint en incorporant les règles humanitaires dans les codes de conduite des groupes armés.

L'argument le plus fréquemment invoqué à l'encontre des déclarations unilatérales consiste à dire qu'elles sont souvent faites pour obtenir une légitimité politique et que les engagements pris ont peu de chances d'être respectés<sup>136</sup>. Néanmoins, la pratique montre que même si la motivation première semble être d'ordre politique, on peut tirer parti de l'engagement exprès pris par un groupe armé en l'utilisant stratégiquement comme outil pour promouvoir et améliorer le respect du droit. Les déclarations fournissent un point d'accès, un « premier pas » essentiel pour établir le contact et engager un dialogue. Les négociations peuvent aider à trouver l'interlocuteur responsable avec lequel on pourra entamer un dialogue stratégique et s'employer à favoriser la compréhension mutuelle et à renforcer la volonté politique et la capacité de cette partie à appliquer le droit.

### *Le droit à l'initiative humanitaire*

Le CICR se voit confier un droit d'initiative par l'article 3 commun, paragraphe 2, qui dit que : « Un organisme humanitaire impartial, tel que le Comité international de la Croix-Rouge, pourra offrir ses services aux Parties au conflit »<sup>137</sup>. Même si le CICR n'a pas l'exclusivité de ce droit d'initiative<sup>138</sup>, les États l'ont tout de même ancré dans les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge<sup>139</sup> pour le confirmer comme véritable mandat international de l'institution.

136 Toutefois, il est important de reconnaître que les États aussi ont souvent des motivations politiques lorsqu'ils ratifient des traités ou prennent d'autres engagements internationaux. Cela n'empêche pas la communauté internationale d'accepter ces engagements ou d'essayer de rendre les États redevables de leurs actes.

137 Le Protocole II ne donne pas le même droit d'initiative au CICR, même dans les cas où il s'applique. Voir Y. Sandoz, *op. cit.*, note 71, pp. 364-367.

138 Si les critères énumérés à l'article 3 (humanité, impartialité et non-discrimination) sont remplis, toute organisation peut offrir ses services. Pour plus de détails sur les Principes fondamentaux du Mouvement comme critères de l'action humanitaire, voir CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, *op. cit.*, note 95, para. 243.

139 Voir Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, article 5.2 d) : « de s'efforcer en tout temps, en sa qualité d'*institution neutre* dont l'activité humanitaire s'exerce *spécialement en cas de conflits armés – internationaux ou autres – ou de troubles intérieurs*, d'assurer protection et assistance aux victimes militaires et civiles desdits événements et de leurs suites directes » (italique ajouté). Le CICR fonde souvent son offre de services sur cette disposition lorsqu'il ne veut pas procéder à la classification juridique d'un conflit.

Les parties au conflit peuvent refuser l'offre du CICR ou de toute organisation humanitaire, mais elles doivent y accorder toute l'attention voulue<sup>140</sup>. L'obligation de ne pas refuser « de façon arbitraire et injustifiée » une offre faite de bonne foi et exclusivement destinée à fournir une assistance humanitaire<sup>141</sup> se recoupe avec les exigences du droit des droits de l'homme<sup>142</sup>.

L'offre s'adresse aux parties au conflit. Selon le type de conflit et les besoins constatés, l'organisation va s'adresser au gouvernement en place, à l'autorité dissidente ou à d'autres parties au conflit, par exemple à des factions armées en lutte, afin d'atteindre toutes les victimes se trouvant sur les territoires qu'ils contrôlent. Elle peut faire une offre à une seule partie de façon indépendante, le seul critère pertinent étant l'impartialité de l'action humanitaire. Dès qu'une partie accepte son offre, le CICR s'estime en droit de fournir les services attendus, indépendamment de l'accord des autres parties au conflit<sup>143</sup>. Dans certains cas, l'accord du gouvernement est sollicité pour accéder à l'ensemble du territoire, y compris aux régions sous le contrôle d'un groupe armé. Pour accomplir pleinement sa tâche humanitaire, l'institution doit jouir de l'entière confiance des autorités de droit ou de fait qui exercent le pouvoir sur le territoire où son action se déroule. En effet, à défaut d'un accord explicite, implicite ou au moins tacite, les délégués du CICR se heurteraient rapidement à des problèmes de sécurité.

L'offre de service ne vise pas seulement à permettre aux travailleurs humanitaires de se rendre dans un pays en proie à un conflit armé. Par celle-ci, le CICR fait savoir qu'il est prêt à accomplir certaines tâches qui découlent de son mandat (visites aux détenus de sécurité et aux groupes vulnérables de la population civile, fourniture d'une assistance médicale, nutritionnelle et matérielle, recherche de personnes). Au fur et à mesure que le conflit évolue, et avec lui les besoins des victimes, des offres spécifiques doivent être préparées,

140 J. Pictet, *op. cit.*, note 6, vol. I, pp. 57 et suiv. Dans le même sens, cf. article 5, para. 2, de la résolution sur la protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États, adoptée le 13 septembre 1989 par l'Institut de droit international. Robert Kolb estime quant à lui que le refus n'est pas arbitraire lorsque, par exemple, l'offre ou son exercice n'est pas politiquement neutre, ou que l'aide est en fait destinée à des combattants adverses, etc. (Robert Kolb, « De l'assistance humanitaire: la résolution sur l'assistance humanitaire adoptée par l'Institut de droit international à sa session de Bruges en 2003 », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 86, N° 856, décembre 2004, pp. 853-878.

141 Institut de droit international, *L'assistance humanitaire*, para. VIII.1. Voir aussi Juan Antonio Carrillo Salcedo, « Le droit à l'assistance humanitaire: à la recherche d'un équilibre entre les devoirs des autorités territoriales et les obligations des donateurs des secours humanitaires », dans *Law in Humanitarian Crises/Le droit face aux crises humanitaires*, Vol. II, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1995, p. 112.

142 Il y a par exemple violation du droit à l'alimentation s'il y a « prévention de l'accès à l'aide alimentaire à caractère humanitaire en cas de conflit interne ou d'autres situations d'urgence » (Comité des Droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale N° 12*, E/C.12/1999/5, 12 mai 1999, para. 19).

143 Y. Sandoz, *op. cit.*, note 71, pp. 364 et suiv.; Michael Bothe conclut également qu'une action entreprise unilatéralement par le CICR serait conforme au droit international (voir « Relief Actions: The Position of the Recipient State », dans Frits Kalshoven (éd.), *Assisting the victims of armed conflict and other disasters*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1989, p. 96.

discutées et acceptées; des négociations quotidiennes et à plusieurs niveaux sont alors souvent nécessaires. Elles peuvent concerner l'acceptation de visites à des prisonniers ou à une seule personne, mais portent plus souvent sur des questions d'accès à des régions en conflit, avec quels moyens et à quelles conditions.

## La responsabilité de la communauté internationale

### «Faire respecter» le droit international humanitaire

L'engagement de « faire respecter » le droit international humanitaire, qui figure à l'article premier commun aux quatre Conventions de Genève, signifie que les parties contractantes ont l'obligation de contribuer au respect des Conventions de Genève chaque fois que celles-ci sont applicables, même dans les conflits où elles ne sont pas engagées. Cette disposition renforce ainsi la responsabilité de chaque État contractant qui doit non seulement adapter son propre comportement, mais aussi avoir recours à tous les moyens appropriés afin que le droit humanitaire soit observé par tous les autres États. Ainsi, « si une Puissance manque à ses obligations, les autres Parties contractantes (neutres, alliées ou ennemies) peuvent-elles – et doivent-elles – chercher à la ramener au respect de la Convention »<sup>144</sup>.

Cet article premier a été plusieurs fois invoqué, tant par l'Assemblée générale<sup>145</sup>, le Conseil de sécurité<sup>146</sup> et la Cour internationale de justice<sup>147</sup> que par le CICR<sup>148</sup>.

L'obligation pour les États parties aux Conventions de Genève et à leurs Protocoles additionnels « de respecter et de faire respecter » ces instruments « en toutes circonstances », recouvre un large éventail de mesures (en plus de celles prévues expressément par le droit international humanitaire, comme le recours aux Puissances protectrices ou à la Commission internationale d'établissement des faits), telles que des démarches diplomatiques, confidentielles ou publiques et des appels publics<sup>149</sup>.

144 J. Pictet, *op. cit.*, note 6, Vol. I, p. 26.

145 Voir par ex. A/RES/63/96 (2008).

146 Voir par ex. S/681 (1990), S/RES/764 (1992) et S/RES/ 955 (1994).

147 CIJ, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé*, *op. cit.*, note 49, para. 96-98 et 158-159; CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, *op. cit.*, note 95, para. 220.

148 C'est sur la base de cet article premier que le CICR a lancé, en 1983 et 1984, un appel aux États parties aux Conventions de Genève pour qu'ils usent de leur influence auprès de l'Irak et de l'Iran, alors en guerre, et les persuadent de respecter le droit des conflits armés, voir *op. cit.*, note 102.

149 Pour une liste des moyens auxquels les États peuvent recourir pour remplir cette obligation, voir Umesh Palwankar, « Mesures auxquelles peuvent recourir les États pour remplir leur obligation de faire respecter le droit international humanitaire », dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 805, janvier-février 1994, pp. 11-27, et les Lignes directrices de l'Union européenne concernant la promotion du droit humanitaire international, dans le *Journal officiel de l'Union européenne*, 2005/C 327/04, (en particulier section III Lignes directrices opérationnelles, Moyens d'action à la disposition de l'UE dans ses relations avec les pays tiers).



La portée de cette obligation<sup>150</sup> ne peut être évaluée qu'au cas par cas, en fonction de facteurs tels que l'adéquation des divers moyens à disposition et la nature des relations entre l'État tiers et les parties au conflit. Le défi posé par cette disposition n'est donc pas d'en expliciter le contenu, mais plutôt de voir aussi précisément que possible quels sont les moyens à disposition des États tiers pour influencer les parties aux conflits<sup>151</sup>. Bien que l'article 1<sup>er</sup> ouvre largement la porte à toute action visant à faire respecter le droit, les États se sont rarement aventurés à aller au-delà d'observations faites discrètement dans les coulisses.

Enfin, un autre type de « coopération » en cas de violations graves du droit international humanitaire est prévu par l'article 89 du Protocole 1, qui enjoint les parties contractantes d'« agir tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation des Nations Unies et conformément à la Charte des Nations Unies ». Au cas où les violations atteindraient une telle ampleur que leur persistance constituerait en soi une menace contre la paix (au sens de l'article 39 de la Charte des Nations Unies), il appartient au Conseil de sécurité des Nations Unies de le constater, de faire des recommandations ou de décider des mesures à prendre conformément aux articles 41 et 42 de la Charte. L'usage de la force est alors envisageable : la finalité première de ces mesures n'est toutefois pas de faire respecter le droit humanitaire, mais de faire cesser une situation menaçant la paix et la sécurité internationales. Dans ce cas, la base légale ne se trouve pas dans le droit humanitaire<sup>152</sup>.

### *Des forums multilatéraux spécifiques pour le droit international humanitaire ?*

La mise en place d'un nouvel organisme qui permettrait d'examiner le respect du droit international humanitaire dans un forum multilatéral a été proposée à plusieurs reprises. Certains mécanismes des Nations Unies pourraient se voir confier la compétence spécifique de traiter du droit international humanitaire (par exemple un organe subsidiaire du Conseil des droits de l'homme), un Haut Commissaire au droit international humanitaire<sup>153</sup> pourrait exercer des fonctions semblables à

150 Avant l'avis de la CIJ sur les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé*, *op. cit.*, note 49, la portée juridique de l'obligation de « faire respecter » était controversée, notamment la question de savoir si cette obligation lie uniquement les parties à un conflit ou si elle implique aussi un devoir (et lequel) pour des États tiers. Au moins, les États ne devraient « pas encourager une partie à un conflit armé à violer le droit international humanitaire ni prendre des mesures susceptibles d'aider à la commission de telles violations », CIJ, « *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, *op. cit.*, note 95, para. 220. Pour plus de détails, voir Luigi Condorelli et Laurence Boisson de Chazournes, « Quelques remarques à propos de l'obligation de « respecter et faire respecter » le droit international humanitaire » en toutes circonstances », dans Christophe Swinarski (éd.), *Mélanges Pictet*, CICR-Martinus Nijhoff, Genève-La Haye 1984, pp. 17-35; Nicolas Levrat, « Les conséquences de l'engagement pris par les Hautes Parties Contractantes de faire respecter les Conventions humanitaires », dans Frits Kalshoven et Yves Sandoz (éds), *Mise en œuvre du droit international humanitaire*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1989, pp. 263-296; Frits Kalshoven, « The Undertaking to Respect and Ensure Respect in All Circumstances: from Tiny Seed to Ripening Fruit », dans *Yearbook of International Humanitarian Law*, Vol. 2, 1999, pp. 3-61.

151 CICR, *Améliorer le respect du droit international humanitaire*, *op. cit.*, note 2.

152 Voir le chapitre consacré au Conseil de sécurité, dès la note 210 ci-dessous.

153 Voir *Rapport du Secrétaire général sur le Respect des Droits de l'Homme en Période de Conflit armé*, doc. UN A/8052 (1970), pp. 54 et suiv.

celles des organes chargés de la mise en œuvre des droits de l'homme<sup>154</sup>, ou une organisation interétatique à composition limitée pourrait superviser l'application du DIH, qu'il découle de traités ou de résolutions<sup>155</sup>.

Lors de la rédaction des Protocoles de 1977 additionnels aux Conventions de Genève, le CICR a lui-même avancé diverses idées pour la supervision internationale des parties impliquées dans un conflit<sup>156</sup>. Ses suggestions comprenaient notamment la possibilité d'attribuer certains rôles à des organisations internationales et régionales existantes, l'établissement d'une commission internationale du droit humanitaire ou la création d'un tribunal international pour le droit international humanitaire<sup>157</sup>.

En 1998, le gouvernement suisse a organisé la première Réunion périodique des États parties aux Conventions de Genève sur les problèmes généraux d'application du droit international humanitaire (comme prévu à l'article 7 du Protocole I). Les discussions ont porté sur deux sujets principaux : le respect et la protection du personnel d'organisations humanitaires et les conflits armés liés à la désintégration des structures de l'État<sup>158</sup>. L'occasion n'a pas été saisie pour faire de ce forum un lieu de discussion sur l'application du droit, car une deuxième réunion n'a pas encore été organisée. Bien qu'elles traitent généralement du droit international humanitaire, les Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge – qui rassemblent les États parties aux Conventions de Genève et les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge – évitent soigneusement d'être entraînées dans des débats sur la mise en œuvre, car les participants (en particulier le Mouvement) craignent une politisation et une éventuelle polarisation de la Conférence.

L'histoire du droit international humanitaire montre que les États ont toujours rejeté toute forme de contrôle contraignant de leur conduite lors de conflits armés, surtout de conflits non internationaux. Il n'est pas étonnant que des experts «...ont mis en exergue le faible enthousiasme manifesté à l'heure actuelle pour les mécanismes existants de la part des États parties aux Conventions de Genève et aux Protocoles additionnels et ont mis en garde contre l'idéalisme consistant à envisager d'introduire dans le climat actuel de nouveaux organes ou mécanismes permanents, même si cela pouvait être un but louable à long terme<sup>159</sup>». Si un tel mécanisme devait

154 En examinant des rapports présentés par les États (éventuellement même des acteurs non étatiques), des plaintes individuelles, etc.

155 Par exemple de l'Assemblée générale des Nations Unies ou la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

156 Voir *Actes de la Conférence diplomatique de Genève de 1949*, Vol. 3, annexe 21 et Vol. 2, section B, p. 61.

157 Voir aussi les diverses propositions du CICR, *Améliorer le respect du droit international humanitaire*, *op. cit.*, note 2, p. 28.

158 En sa qualité de dépositaire des Conventions de Genève, le gouvernement suisse a convoqué cette Conférence à Genève, du 19 au 23 janvier 1998, et a ainsi donné suite à la recommandation VII du Groupe d'experts intergouvernemental pour la protection des victimes de la guerre (Genève, janvier 1995) et à la résolution I de la XXVI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Genève, décembre 1995). Les représentants de 129 États parties aux Conventions de Genève et 36 observateurs ont participé à la réunion. Les discussions préliminaires ont d'emblée dégagé le souhait des États de donner aux débats un caractère informel et celui de ne pas vouloir négocier un nouveau texte. Dans ce sens, le président a consigné ses conclusions dans un rapport qui n'engage pas les participants à la réunion. Voir *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 830, 1998, pp. 390-397.

159 CICR, *Améliorer le respect du droit international humanitaire*, *op. cit.*, note 2, p. 56.

voir le jour, il y aurait souvent des chevauchements avec les procédures relatives aux droits de l'homme et il donnerait certainement lieu à des discussions interminables pour savoir si le droit international humanitaire est applicable dans une situation donnée. Dans son rapport adressé au Sommet du millénaire, le secrétaire général des Nations Unies a néanmoins proposé, sans plus de précision, «l'établissement d'un mécanisme de surveillance de l'application par les parties des dispositions du droit international humanitaire»<sup>160</sup>.

### «La responsabilité de protéger» (R2P)

Le concept de «responsabilité de protéger» (R2P), qui ressortit également à la responsabilité de la communauté internationale mais qui est indépendant du droit international humanitaire, est devenu récemment un vaste sujet de débat dans les sphères humanitaire et politique. Sa raison d'être est finalement d'améliorer la protection des individus face aux crimes les plus odieux. Elle découle de la notion d'«intervention humanitaire» telle qu'elle figure dans le rapport 2001 de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États<sup>161</sup>. Le Document final du Sommet mondial de 2005 a ancré ce concept dans l'environnement des Nations Unies. Il affirmait la responsabilité incombant à chaque État de protéger sa population contre le génocide, les crimes de guerre, l'épuration ethnique et les crimes contre l'humanité, et invitait la communauté internationale<sup>162</sup>, si nécessaire, à aider les États dans cette tâche et à mener une action collective dans les cas où un État ne s'acquitterait pas de cette responsabilité<sup>163</sup>. Le Conseil de sécurité a introduit la R2P dans ses délibérations lorsqu'il a abordé la protection des civils en cas de conflits armés<sup>164</sup>.

160 Rapport du secrétaire général, *Nous les peuples: le rôle des Nations Unies au XXI<sup>e</sup> siècle*, A/54/2000, 27 mars 2000, para. 212.

161 Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *La responsabilité de protéger*, décembre 2001, disponible sur <http://www.iciss.ca/report-fr.asp> (dernière consultation le 12 janvier 2010). Voir aussi *Un monde plus sûr: notre affaire à tous*, Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, constitué par le secrétaire général des Nations Unies (UN Doc. A/59/565) disponible sur: <http://www.un.org/french/secureworld> (dernière consultation le 12 janvier 2010). Le concept a évolué depuis le concept initial du «droit d'ingérence» (cf. Assemblée générale, résolutions 43/131 du 8 décembre 1988 et 45/100 du 14 décembre 1990). Voir aussi le site de la Coalition internationale pour la responsabilité de protéger, disponible sur <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/about-rtop/core-rtop-documents> (dernière consultation le 1<sup>er</sup> juin 2009) et celui de International Crisis Group (y compris la liste d'ouvrages), disponible sur: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?l=2> (dernière consultation le 12 janvier 2010).

162 Assemblée générale de l'ONU, *Document final du Sommet mondial de 2005*, para. 138 et 139, 15 septembre 2005, disponible sur: <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/61/pdf/N0548761.pdf?OpenElement> (dernière consultation le 12 janvier 2010).

163 Le 12 janvier 2009, le secrétaire général de l'ONU a adressé à l'Assemblée générale un rapport comprenant des propositions pour mettre en œuvre le concept de «responsabilité de protéger». Ce rapport n'avait pas encore été débattu à l'AG au moment où le présent document a été rédigé.

164 Voir la résolution du Conseil de sécurité 1674 (2006), para. 4. De même, plusieurs États ont mentionné la R2P lors des délibérations du Conseil de sécurité, le 14 janvier 2009, qui ont porté sur le même sujet. Voir procès-verbal provisoire de la réunion S/PV.6066, sur: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N09/207/81/PDF/N0920781.pdf?OpenElement> (dernière consultation le 12 janvier 2010). Le texte final sera imprimé dans les *Procès-verbaux officiels du Conseil de sécurité*.

En bref, la R2P concerne la responsabilité de prévenir ces crimes et d'y réagir. En termes de prévention, elle consiste à mener des actions pour « encourager et aider les États à s'acquitter de cette responsabilité et aider l'Organisation des Nations Unies à mettre en place un dispositif d'alerte rapide ». Une partie des responsabilités incombant à la communauté internationale, à savoir « de mettre en œuvre les moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés<sup>165</sup> » pour protéger sa population contre ces crimes, figure déjà dans l'article 1<sup>er</sup> commun aux Conventions de Genève. En se référant à une action collective résolue, par l'entremise du Conseil de sécurité, conformément à la Charte, notamment son Chapitre VII – « lorsque ces moyens pacifiques se révèlent inadéquats et que les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations<sup>166</sup> » - la R2P va au-delà du système du droit international humanitaire. Toutefois, le Document final limite la responsabilité: il ne parle pas d'« obligation », mais d'être « prêts » à mener une action collective, « au cas par cas et en coopération, le cas échéant, avec les organisations régionales compétentes ». C'est une déclaration affirmant la volonté d'agir et donc un concept essentiellement politique. Cette responsabilité n'a donc pas encore acquis le statut de règle internationale, bien qu'elle découle de normes internationales telles que les dispositions du droit international humanitaire et soit décrite comme une « nouvelle norme prescrivant une obligation collective internationale de protection<sup>167</sup> ». Il n'y a aucune obligation systématique d'agir collectivement pour empêcher que les crimes les plus odieux ne se produisent, mais le Conseil de sécurité – organe essentiellement politique – a toute liberté de choisir comment et quand il peut agir. Toutefois, le concept de R2P souligne implicitement le caractère *erga omnes* de certaines obligations<sup>168</sup> du droit international humanitaire et rappelle que tous les États ont intérêt, juridiquement, à faire en sorte que ces obligations soient respectées<sup>169</sup>.

## Protéger les victimes de la guerre grâce aux organes des traités sur les droits de l'homme

Le droit international humanitaire, et sa mise en œuvre, ne fonctionnent pas en vase clos. Il s'insère dans le cadre général du droit international. La protection des victimes d'un conflit armé revient en premier lieu à toutes les parties

165 AG ONU, *Document final du Sommet mondial de 2005*, para. 138, 15 septembre 2005, disponible sur: <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/61/pdf/N0548761.pdf?OpenElement> (dernière consultation le 12 janvier 2010).

166 *Ibid.*, para. 139.

167 Voir le Rapport du secrétaire général, *Dans une liberté plus grande: développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, para. 135, Nations Unies, New-York, 2005.

168 La portée des obligations des États, y compris leurs responsabilités secondaires, est plus vaste en droit international humanitaire qu'en vertu du concept de R2P, qui couvre seulement quatre types de crimes et n'entraîne pas d'autres obligations en droit international humanitaire.

169 Voir aussi CIJ, *Barcelona Traction, Light and Power Co Ltd*, Recueil 1979, para. 33-34.

impliquées dans le conflit et met en jeu leurs obligations en vertu des instruments internationaux élaborés pour assurer cette protection.

## Les relations étroites entre droit humanitaire et droits de l'homme

Malgré leurs origines différentes, tant du point de vue de la philosophie, de l'histoire, de la codification, des champs d'application matérielle et personnelle et des institutions différentes prévues pour leur mise en œuvre, le droit international humanitaire et les droits de l'homme se rejoignent souvent et poursuivent un but commun, à savoir la protection de la personne humaine. Les chevauchements, la complémentarité et les influences réciproques de ces deux branches du droit<sup>170</sup> se reflètent aussi dans leur mise en œuvre. Sauf dérogation, le droit international des droits de l'homme s'applique pendant les conflits armés. Les divers organes des Nations Unies, de même que les jurisprudences et doctrines nationales et internationales, reconnaissent le principe selon lequel les « droits fondamentaux de l'homme, tels qu'ils sont acceptés en droit international et énoncés dans des instruments internationaux, demeurent pleinement applicables en cas de conflit armé<sup>171</sup> ».

La Cour internationale de justice, dans son avis consultatif sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, a noté que « trois situations peuvent dès lors se présenter : certains droits peuvent relever exclusivement du droit international humanitaire; d'autres peuvent relever exclusivement des droits de l'homme; d'autres enfin peuvent relever à la fois de ces deux branches du droit international. Pour répondre à la question qui lui est posée, la Cour aura en l'espèce à prendre en considération les deux branches du droit international précitées, à savoir les droits de l'homme et, en tant que *lex specialis*, le droit international humanitaire »<sup>172</sup>.

Ces questions fondamentales sur la relation entre le droit humanitaire et les droits de l'homme se reflètent aussi dans la question – plus politique – de savoir si les mécanismes de mise en œuvre des droits de l'homme devraient également régir les situations de conflit armé. Les mécanismes établis par le droit humanitaire sont souvent considérés comme étant moins stricts, appliqués uniquement dans des cas exceptionnels et développés de façon rudimentaire, surtout dans les situations de conflit armé non international. Les mécanismes des droits de l'homme, en revanche, garantiraient un traitement plus ouvert – et souvent judiciaire – des violations graves des droits fondamentaux de l'homme dans les conflits armés.

170 Voir Cordula Droegge, « Droits de l'homme et droit humanitaire: des affinités électives? », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge, Sélection française 2008*, Vol. 90, pp. 215-268.

171 Résolution 2675 (XXV) de l'Assemblée générale, *Principes fondamentaux touchant la protection des populations civiles en période de conflit armé* (9 décembre 1970). Les deux Protocoles additionnels reconnaissent explicitement l'application des droits de l'homme durant les conflits armés (article 72 PA I; Préambule, PA II).

172 CIJ, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, op. cit., note 49, para. 106; confirmé dans CIJ, *Affaire des activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, arrêt du 19 décembre 2005, para. 216.

## Les organes de surveillance des traités relatifs aux droits de l'homme

Les organes de surveillance des traités relatifs aux droits de l'homme<sup>173</sup> privilégient une interprétation stricte de leur mandat et se limitent à l'application des conventions pour lesquelles ils ont été créés, renonçant à intégrer le DIH dans leur travail<sup>174</sup>. Parmi les organes chargés de superviser les huit traités internationaux relatifs aux droits de l'homme<sup>175</sup>, seul le Comité des droits de l'enfant fait exception, dont la Convention de référence renvoie explicitement au DIH<sup>176</sup>. Toutefois, les organes chargés de vérifier que les États parties remplissent leurs obligations conventionnelles n'ont pas hésité à affirmer que ces traités s'appliquent dans des situations de conflits armés internationaux et non internationaux ou en cas d'occupation<sup>177</sup>.

En plus, presque tous les États occidentaux et de nombreux États africains sont parties à une convention régionale des droits de l'homme<sup>178</sup>. La Commission et la Cour interaméricaines des droits de l'homme ont reconnu l'applicabilité aux situations de conflit armé de la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme et de la Convention américaine relative aux droits de l'homme<sup>179</sup>. De même, la Cour européenne des droits de l'homme a appliqué la Convention

173 Françoise J. Hampson, «The relationship between international humanitarian law and human rights law from the perspective of a human rights treaty body», *International Review of the Red Cross*, Vol. 90, N° 871, septembre 2008, pp. 549-572.

174 Cette pratique remonte à l'ancienne Commission des droits de l'homme des Nations Unies, voir U. Sundberg, «The Role of the United Nations Commission on Human Rights in Armed Conflict Situations», dans *Human Dignity Protection in Armed Conflict*, *International Institute of Humanitarian Law* (28<sup>e</sup> Table Ronde, San Remo, 2-4 septembre 2004), Nagard, Milan, 2006, pp. 30-36.

175 Comité des droits de l'homme (CCPR); le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR); le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD); le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW); le Comité contre la torture (CAT) et Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants – Sous – Comité pour la prévention de la torture; le Comité des droits de l'enfant (CRC); le Comité des travailleurs migrants (CMW) et le Comité des droits des personnes handicapées (CRPD).

176 Article 38 (1), Convention relative aux droits de l'enfant (1989): «Les États parties s'engagent à respecter et à faire respecter les règles du droit humanitaire international qui leur sont applicables en cas de conflit armé et dont la protection s'étend aux enfants».

177 Voir par exemple: Comité des droits de l'homme, *Observations finales: République Démocratique du Congo*, UN doc. CCPR/C/COD/CO/3, 26 avril 2006; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales: Colombie*, UN doc. E/C.12/1/Add.74, 6 décembre 2001; *Guatemala*, UN Doc E/C.12/1/Add.93, 12 décembre 2003; Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, *Conclusions: Israël*, UN doc. CERD/C/304/Add.45, 30 mars 1998. Rapport du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Vingt-sixième session, *Conclusions: Sri Lanka*, para. 256-302, UN doc. A/57/38 (Part I), 7 mai 2002; Comité des droits de l'enfant, *Observations finales: Colombie*, UN doc. CRC/C/COL/CO/3, 8 juin 2006.

178 Les 47 membres du Conseil de l'Europe ont tous adhéré à la Convention européenne et 24 des 35 membres de l'Organisation des États américains sont parties à la Déclaration américaine des droits de l'homme. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples a été adoptée le 27 juin 1981 (OUA doc. CAB/LEG/67/3 rév. 5, 21 I.L.M. 58, 1982) et est entrée en vigueur le 21 octobre 1986. Actuellement, 25 États y ont adhéré.

179 Cour interaméricaine des droits de l'homme, affaire *Bámaca Velásquez c. Guatemala*, arrêt du 25 novembre 2000, Série C N° 70, para. 209; Commission interaméricaine des droits de l'homme, affaire N° 10.951, *Coard et autres c. États-Unis*, doc. OEA/ser.L/V/II.106.doc.3rev, 1999, para. 37; *Request for Precautionary Measures Concerning the Detainees at Guantánamo Bay, Cuba*, arrêt du 12 mars 2002, *International Legal Materials (ILM)*, Vol. 41, p. 532.

européenne, tant dans des situations de conflit armé non international<sup>180</sup> que dans des situations d'occupation<sup>181</sup>; ces dernières années, la Cour européenne des droits de l'homme, en particulier, a rendu plusieurs jugements qui ont un impact sur la lecture juridique des situations de conflit armé et du droit applicable. La Cour s'est notamment déclarée compétente pour juger des plaintes déposées par des civils tchéchènes à l'encontre de la Russie, au sujet de violations des droits de l'homme commises durant la deuxième guerre russo-tchéchène, et a prononcé plus de 30 jugements à ce jour<sup>182</sup>.

La Commission interaméricaine des droits de l'homme n'hésite pas à se référer au droit international humanitaire lorsqu'elle le juge utile, aussi bien dans des rapports généraux que dans des décisions individuelles<sup>183</sup>. Cela semble indiquer que la Commission s'estime compétente pour examiner non seulement la conduite des États, mais également celle des groupes armés non gouvernementaux<sup>184</sup>. Toutefois, la Cour interaméricaine des droits de l'homme considère que, si elle ne peut pas appliquer directement le droit international humanitaire, elle peut l'utiliser pour interpréter les dispositions de la Convention américaine des droits de l'homme lorsque celles-ci doivent s'appliquer en temps de conflit armé<sup>185</sup>, contrairement à la Cour européenne des droits de l'homme, qui n'a jamais cité explicitement le droit international humanitaire pour étayer ses jugements, même dans des cas liés à des conflits armés<sup>186</sup>. Elle s'est abstenue de mentionner le droit humanitaire, probablement pour éviter d'éventuels problèmes de compétence matérielle. Néanmoins, la Cour n'a pas pu éviter de faire référence à des notions émanant directement du droit humanitaire, notam-

180 Voir par exemple Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), affaire *Issaïeva, Youssoupova et Bazaïeva c. Russie*, arrêt du 24 février 2005; affaire *Ergi c. Turquie*, arrêt du 28 juillet 1998, Rapports 1998-IV; affaire *Ahmet Özkan et autres c. Turquie*, arrêt du 6 avril 2004 [N.B. le texte de cet arrêt n'est disponible qu'en anglais].

181 Voir, par exemple, le rapport de la Commission européenne des droits de l'homme, *Chypre c. Turquie*, requêtes N°6780/74 et 6950/75, Commission européenne des droits de l'homme, Décisions et Rapports 125; Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Chypre c. Turquie*, arrêt du 10 mai 2001, Recueil des arrêts et décisions 2001-IV.

182 Plus de 3300 requêtes ont été déposées à la CEDH contre la Géorgie par des Ossétiens du Sud. Le 18 mars 2008, il avait déjà été saisi de plus de 100 affaires contre la Russie, concernant environ 600 requérants géorgiens, et la Géorgie a présenté une requête interétatique contre la Russie.

183 Voir par exemple Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Juan Carlos Abella c. Argentina*, affaire 11.137, OEA/Ser.L/V/II.98 doc. 6 rev., 13 avril 1998; *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 octobre 2006.

184 Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Third Report on the Situation of Human Rights in Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev.1, p. 72, para. 6, basé sur AG/RES. 1043 (XX-0/90) de 1990.

185 *Las Palmeras, Excepciones Preliminares*, Sentencia de 4 de febrero de 2000, Serie C, N° 67, para. 32-34; *Bámaca Velásquez vs. Guatemala (Fondo)*, op. cit., note 179, para. 207-209. Le Comité des droits de l'homme a aussi admis qu'il peut prendre en compte d'autres branches du droit international pour évaluer la légalité des dérogations (*General Comment N°. 29: States of Emergency (article 4)*, UN Doc CCPR/C/21/Rev1/Add.11, 24 juillet 2001, para. 10).

186 Sur la pratique de la Cour européenne, voir William Abresch, « A Human Rights Law of Internal Armed Conflict: The European Court of Human Rights in Chechnya », dans *European Journal of International Law*, Vol. 16, 2005, pp. 741-767.

ment la distinction entre combattants et civils<sup>187</sup>. Dans le système africain des droits de l'homme, les traités relatifs à la protection des femmes et des enfants prennent en compte le contexte de conflit armé<sup>188</sup>. Néanmoins, l'organe judiciaire, l'ancienne Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, a fondé ses décisions presque exclusivement sur le droit des droits de l'homme. Elle a tout de même déclaré, en relation avec le droit à la vie, que l'État doit faire tout son possible pour respecter le droit international humanitaire en cas de guerre civile<sup>189</sup>. En 2004, la Commission a été remplacée par la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, qui a fusionné par la suite avec la Cour africaine de justice pour former la Cour africaine de justice et des droits de l'homme<sup>190</sup>. Ces mécanismes ne sont pas encore opérationnels, laissant les victimes des violations sans recours judiciaire lorsque leur système national n'est pas en mesure de leur rendre justice.

La question des mécanismes régionaux des droits de l'homme est d'autant plus importante que les instruments qui s'y rapportent peuvent s'appliquer non seulement sur le territoire des États parties, mais aussi à des actes commis par ces États dans un pays tiers – y compris dans les situations de conflit armé. La Cour internationale de justice<sup>191</sup>, le Comité des droits de l'homme<sup>192</sup> et la Cour interaméricaine<sup>193</sup> ont approuvé ce principe d'application extraterritoriale des droits de l'homme, en soulignant qu'il est inadmissible de permettre aux États de perpétrer à l'étranger des actes qui leur sont interdits dans leurs propres frontières<sup>194</sup>. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme – en particulier sur la signification de « contrôle effectif » et la question de savoir si son application se limite à la détention de personnes – démontre que l'on ne

187 Voir W. Abresch, *ibid*; Michael J. Dennis et Andre M. Surena, « Application of the international covenant on civil and political rights in times of armed conflict and military occupation: the gap between legal theory and state practice », dans *European Human Rights Law Review*, Issue 6, 2008, pp. 714-731; Michael Bothe, « Die Anwendung der Europäischen Menschenrechtskonvention in bewaffneten Konflikten – eine Überforderung », dans *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Vol. 65, 2005, p. 615.

188 Article 11, Protocole à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, Relatif aux Droits de la Femme en Afrique, adopté par la 2<sup>e</sup> session de l'Assemblée de l'Union africaine, le 11 juillet 2003 : article 22, Charte africaine sur les droits et le Bien-être de l'Enfant, OAU Doc. CAB/LEG/24.9/49 (1990), entrée en vigueur le 29 novembre 1999.

189 Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Amnesty International and Others v. Sudan*, Commissions N° 48/90, 50/91, 52/91, 89/93 (1999), para. 50.

190 Voir le Protocole portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, entré en vigueur le 25 janvier 2004, disponible sur : [http://www.achpr.org/francais/\\_info/court\\_fr.html](http://www.achpr.org/francais/_info/court_fr.html) (dernière consultation le 19 janvier 2010); Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights, 1<sup>er</sup> juillet 2008, disponible sur : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4937f0ac2.html> (dernière consultation le 7 août 2009).

191 CIJ, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé*, *op. cit.*, note 49, para.106.

192 Comité des droits de l'homme, *Observation générale N° 31[80]*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 mai 2004, para. 10.

193 Voir Cour interaméricaine des droits de l'homme, Rapport N° 55/97, Cas N° 11.137, Argentina, OEA/Ser/L/V/II.97, Doc. 38, 30 octobre 1997.

194 Voir les différentes contributions dans Fons Coomans et Menno T. Kaminga (éds), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Intersentia, Antwerp/Oxford, 2004.



sait pas dans quelle mesure les traités des droits de l'homme devraient régir des situations dans lesquelles le droit humanitaire est *lex specialis*<sup>195</sup>. Les compétences et la jurisprudence divergentes des divers organes des traités risquent d'avoir des incidences directes sur la conduite des hostilités et la répartition des rôles parmi les parties alliées dans un conflit armé, d'autant que les actes de certains belligérants pourraient ne pas être soumis au contrôle des organismes chargés des droits de l'homme.

Cette tendance à faire examiner la conduite des hostilités par le biais de mécanismes des droits de l'homme a suscité des résistances de divers côtés. Premièrement, les États sont opposés à toute forme de contrôle judiciaire de leur comportement au cours des hostilités, qui pourrait les empêcher de mener (et de gagner) une guerre féroce et sanglante. Deuxièmement, ils affirment que la réalité du conflit et la désorganisation de la justice en temps de guerre ne sont pas favorables à une approche judiciaire. D'autres objections consistent à dire que l'application simultanée du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, qui aboutissent parfois à des conclusions contradictoires, pourrait déstabiliser les forces armées et faciliter une approche « à choix » qui pourrait finalement affaiblir des normes universellement applicables. Les groupes non étatiques participant au conflit ne tomberaient pas dans le champ d'action d'un système judiciaire international fondé sur les droits de l'homme et certains des rôles revenant aux mécanismes de surveillance des droits de l'homme ne sembleraient pas adaptés aux caractéristiques de groupes armés non gouvernementaux. Enfin, certains prétendent que ce type d'approche pourrait mener à une régionalisation du droit applicable en cas de conflit armé, puisque toutes les régions n'ont pas un mécanisme judiciaire semblable à ceux que l'on trouve en Afrique, dans les Amériques et en Europe pour faire respecter les droits de l'homme<sup>196</sup>.

Malgré ces controverses, les mécanismes judiciaires d'application des droits de l'homme, en particulier la Cour interaméricaine des droits de l'homme et la Cour européenne des droits de l'homme, ont fait progresser fortement la mise en œuvre du droit international humanitaire, même s'ils ne l'appliquent par formellement. En outre, encouragées par l'interprétation du droit faite par la Cour internationale de justice dans l'affaire *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé*<sup>197</sup>, ces cours confirment l'extraterritorialité des droits de l'homme et, par conséquent, leur applicabilité lors d'opérations militaires et de conflits armés qui se déroulent en-dehors des frontières des États parties aux traités pertinents. Même si les limites de cette

195 CEDH, affaire *Issa et autres c. Turquie*, arrêt du 16 novembre 2004 [notre traduction — le texte de cet arrêt n'est disponible qu'en anglais], para. 71; voir aussi *Isaak c. Turquie*, requête N° 44587/98, Décision de recevabilité du 28 septembre 2008, p. 19 [N.B. ce texte n'est disponible qu'en anglais]. Voir également House of Lords, *Al-Skeini and others v. Secretary of State for Defence*, arrêt du 13 juin 2007, [2007] UKHL 26, para. 61-83, 91, 105-132.

196 CICR, *Améliorer le respect du droit international humanitaire*, op. cit., note 2, p. 17.

197 CJI, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé*, op. cit., note 49, para. 102 et suiv.

jurisprudence n'ont pas encore été définitivement fixées, cette interprétation renverse l'opinion que l'on avait préalablement de la différence existant entre le droit international humanitaire et le droit des droits de l'homme, tant sur le fond que sur la mise en œuvre. Dans ses formulations les plus audacieuses, elle représente un énorme pas en avant vers un élargissement considérable du rôle revenant aux procédures judiciaires dans le contexte de la guerre – comme le suggèrent les premiers jugements prononcés par les tribunaux pénaux internationaux – et vers une meilleure protection des victimes de la guerre, puisqu'une disposition prévoyant des réparations a été adoptée, alors qu'elle était pratiquement inexistante en droit international humanitaire.

## Protéger les victimes de la guerre par le biais du système des Nations Unies

L'obligation de faire respecter le droit international humanitaire par les parties au conflit revient également aux États tiers. Les efforts les plus visibles dans ce domaine sont déployés par les Nations Unies, les organisations régionales et les organisations non gouvernementales, même si ce corps de droit ne leur donne pas de rôle spécifique, ou au mieux un rôle marginal, à cet égard<sup>198</sup>.

Il est évident que les Nations Unies doivent être préoccupées par les conflits armés. Le recours à la guerre n'est plus un moyen légal de résoudre un différend et le maintien ou, le cas échéant, le rétablissement de la paix et de la sécurité internationales constituent un des buts fondamentaux de l'Organisation. Dès qu'un conflit armé éclate, les différents organes de l'ONU, dans le cadre de leurs rôles respectifs, doivent s'intéresser au droit international humanitaire, qui fait partie intégrante du droit international que les Nations Unies doivent respecter et promouvoir.

En promouvant le respect des droits de l'homme<sup>199</sup>, les organes pertinents des Nations Unies ont donné encore plus d'importance au respect du droit international humanitaire dans le cadre du droit des droits de l'homme, à l'extérieur du système conventionnel. Toutefois, les relations entre les différents systèmes de surveillance des droits de l'homme, ainsi que leurs liens respectifs avec le droit international humanitaire, restent controversés<sup>200</sup>. Les quelques remarques qui suivent démontrent et expliquent l'importance que les différents organes des Nations Unies attachent à la mise en œuvre du droit humanitaire.

198 Leurs déclarations peuvent aussi faire directement référence au droit international humanitaire. L'article 89 du PA I prévoit que les États «s'engagent à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation des Nations Unies et conformément à la Charte des Nations Unies... dans le cas de violations graves des Conventions et du présent Protocole». Formellement, cette disposition ne permet d'agir que dans les conflits armés internationaux. L'article premier commun aux quatre Conventions de Genève, qui appelle les États parties à faire respecter le droit, va plus loin car il couvre aussi les conflits internes et il interpelle l'ensemble de la communauté internationale, représentée par son organisation universelle.

199 Articles 1.3 et 55.3 de la Charte des Nations Unies.

200 Voir Christine Byron, «A Blurring of Boundaries: The application of International Humanitarian Law by Human Rights Bodies», dans *Virginia Journal of International Law*, Vol. 47, 2007, pp. 839-896.

## Le Conseil de sécurité

Le Conseil de sécurité a souvent appelé au respect du droit international humanitaire et il a même déclaré que l'observation de ses règles et de ses principes constituait un important élément pour rétablir la paix. Le respect du droit international humanitaire par les belligérants peut éviter une spirale de la violence et constituer le premier pas dans le processus de règlement d'un conflit. Ces vingt dernières années, les questions humanitaires ont pris une place importante dans les délibérations et les décisions du Conseil de sécurité, souvent sans espoir immédiat d'un règlement du conflit. Cette préoccupation s'est manifestée tout particulièrement lors du conflit dans l'ex-Yougoslavie<sup>201</sup>.

### *Le cadre donné par la Charte des Nations Unies*

Tant que le Conseil de sécurité agit dans le cadre assez large de la Charte des Nations Unies, il n'est pas limité aux instruments du droit international humanitaire et peut innover. Il peut prendre des décisions de grande portée et même créer de nouveaux mécanismes<sup>202</sup>, à condition d'agir conformément aux objectifs et aux principes de la Charte<sup>203</sup> et de ne pas contrevenir aux normes du *jus cogens*. Toutefois, le contrôle principal qui s'exerce sur ses décisions provient du fait que les États peuvent les ignorer : sans le soutien des États membres, les résolutions ne sont que des vœux pieux<sup>204</sup>.

Alors que le système établi en vertu du droit international humanitaire repose essentiellement sur le consentement des parties au conflit, surtout en cas de conflit interne, les mesures autorisées par le chapitre VII de la Charte n'exigent pas de consentement et peuvent être imposées. Le Conseil de sécurité ne se cantonne pas au cadre fixé par le droit international humanitaire et il combine souvent certains aspects du *jus ad bellum* (interventions directes ou indirectes dans les opérations militaires en cours) à d'autres du *jus in bello* (initiatives visant à protéger les victimes de la guerre). En agissant ainsi, surtout lorsque la force est utilisée pour appliquer ces mesures, le Conseil de sécurité met en œuvre la Charte de l'ONU et non le droit humanitaire, qui n'admet aucune interven-

201 Dans ce contexte, plus d'une trentaine de résolutions du Conseil de sécurité contiennent des références au droit international humanitaire (cf. par exemple Rés. 743 (1992) du 21 février 1992 établissant la FORPRONU; Rés. 770 (1992) du 13 août 1992 sur l'acheminement de l'aide humanitaire en ex-Yougoslavie; Rés. 771 (1992) du 13 août 1992 sur l'accès aux détenus par le CICR; Rés. 808 (1993) du 22 février 1993 et Rés. 827 (1993) du 25 mai 1993 sur la création d'un Tribunal international pour la répression des violations graves du droit international humanitaire en ex-Yougoslavie; Rés. 913 (1994) du 22 avril 1994 relative aux événements de Gorazde; Rés. 941 (1995) du 23 septembre 1995 condamnant la purification ethnique perpétrée en particulier à Banja Luka et Bijeljina et Rés. 1010 (1995) du 10 août 1995 concernant la libération de personnes détenues en Bosnie-Herzégovine.

202 Voir par exemple la résolution 1820 (2008) sur les femmes, la paix et la sécurité, ainsi que les actes de violence sexuelle dans les situations de conflit armé.

203 Article 24.2 de la Charte. Voir TPIY, *Le Procureur c. Dusko Tadić*, op. cit., note 5, para. 28-30.

204 Voir par exemple les remarques critiques du secrétaire général au sujet du non respect des interdictions de voyager et du gel des avoirs par les États membres, *Rapport du Secrétaire général sur la protection des civils en période de conflit armé* (S/2009/277), p. 5, para. 20.

tion dans un conflit. Il ne peut pas rester neutre entre un agresseur et sa victime. C'est une approche différente de celle qui doit impérativement être adoptée dans le cadre du droit international humanitaire, où la neutralité est de rigueur et où il est vital que le Conseil de sécurité applique aussi, comme le prévoit le préambule du Protocole I additionnel aux Conventions de Genève, « les dispositions des Conventions de Genève du 12 août 1949 et du présent Protocole... à toutes les personnes protégées par ces instruments, sans aucune distinction défavorable fondée sur la nature ou l'origine du conflit armé ou sur les causes soutenues par les Parties au conflit, ou attribuées à celles-ci ».

La pratique du Conseil de sécurité révèle une autre différence de traitement, dans la mesure où celui-ci ne considère pas de la même manière un conflit qui surgit entre ses membres ou qui implique un membre permanent du Conseil de sécurité (ou ses alliés) et un conflit qui se déroule dans d'autres États. Bien que la Charte n'exige pas explicitement que le Conseil de sécurité agisse avec impartialité, ces différences de traitement (« deux poids deux mesures ») entament la crédibilité du Conseil et n'incitent pas vraiment à soutenir le principe essentiel qui prévoit que le droit international humanitaire doit s'appliquer « en toutes circonstances »<sup>205</sup>.

### *Une pratique adaptée aux circonstances*

La liste de mesures énumérées à l'article 41 de la Charte est purement indicative et ne limite en rien les moyens que le Conseil de sécurité peut choisir pour atteindre l'objectif visé ou rétablir et maintenir la paix<sup>206</sup>. Dans sa pratique, le Conseil se soucie avant tout des effets qu'ont les conflits internationaux et appelle souvent les belligérants à respecter le droit humanitaire (comme exemples, on peut citer le conflit Iran/Irak<sup>207</sup>, les territoires occupés par Israël<sup>208</sup>, l'invasion du Koweït<sup>209</sup>, Éthiopie/Érythrée<sup>210</sup>, Irak<sup>211</sup>, Géorgie<sup>212</sup>, etc.). Néanmoins, il s'est occupé de plus en plus de conflits non internationaux (par ex. Somalie, Rwanda, Libéria, Afghanistan<sup>213</sup>). Ceux-ci peuvent aussi constituer une menace pour la paix et la sécurité internationales, avoir un impact sur les pays voisins (afflux massifs de réfugiés), provoquer l'intervention de pays tiers ou déstabiliser des régions entières. En outre, la communauté internationale ne peut pas assister

205 Voir préambule du PA I, para. 5.

206 TPIY, *Le Procureur c. Dusko Tadić*, affaire N° IT-94-1-T, Décision relative à l'exception préjudicielle d'incompétence soulevée par la défense, *op. cit.*, note 5, para. 22 et 31.

207 S/RES/598 (1987) sur le rapatriement des prisonniers de guerre lors du conflit Iran/Irak et S/RES/540 (1983) sur les attaques contre la population civile lors du conflit Iran/Irak.

208 S/RES/681 (1990) sur l'application de la IV<sup>e</sup> Convention de Genève dans les territoires occupés.

209 S/RES/687 (1991) sur le rapatriement des Koweïtiens détenus en Irak; S/RES/674 (1990) et 670 (1990) sur l'applicabilité de la IV<sup>e</sup> Convention de Genève au Koweït.

210 S/RES/1320 (2000).

211 S/RES/1546 (2004).

212 S/RES/1808 (2008).

213 Parmi de nombreuses résolutions, voir par ex. S/RES/1872 (2009) sur la Somalie; S/RES/1870 (2009) sur le Soudan; S/RES/925 (1994) sur le Rwanda, S/RES/1383 (2001) sur l'Afghanistan.

passivement à la mort de centaines de milliers de personnes, car une catastrophe de cette nature est en soi une menace pour la paix et la sécurité internationales.

Le Conseil de sécurité a lancé de nombreux appels demandant par exemple la reconnaissance de l'applicabilité de la IV<sup>e</sup> Convention de Genève<sup>214</sup>, la libération et le rapatriement des prisonniers de guerre<sup>215</sup>, un accès non limité et un passage sûr pour les convois d'aide<sup>216</sup>, une interdiction de voyager et un gel des avoirs imposés aux responsables de violations<sup>217</sup>, la création d'une commission d'enquête<sup>218</sup>, la mise sur pied de tribunaux pénaux *ad hoc*<sup>219</sup> ou la saisine de la Cour pénale internationale, même si l'État concerné n'était pas partie au Statut de Rome<sup>220</sup>. Mais il peut aussi mettre en place une force de protection des Nations Unies<sup>221</sup>, des villes protégées<sup>222</sup> et des couloirs humanitaires<sup>223</sup>, un système de compensation pour les victimes d'attaques armées<sup>224</sup> ou même un système de rapports lié au droit international humanitaire<sup>225</sup>.

Comme l'a déclaré le secrétaire général, « Le Conseil de sécurité a lui aussi un rôle décisif à jouer, celui de faire systématiquement respecter les règles de droit. Il devrait, en particulier: a) saisir toute occasion se présentant... de condamner les violations du droit sans exception, de rappeler aux parties leurs obligations et d'exiger qu'elles les respectent; b) menacer publiquement de sanctions, et les appliquer de façon ciblée s'il y a lieu, les instances dirigeantes des parties qui font fi de la volonté du Conseil de sécurité et violent couramment l'obligation qu'elles ont de respecter les populations civiles; c) demander systématiquement des rapports sur les violations et envisager la création de commissions chargées d'enquêter sur les situations dans lesquelles il y a des raisons de croire qu'ont été commises de graves violations du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme, afin notamment d'identifier les responsables et de les poursuivre au niveau national ou de déferer l'affaire à la Cour pénale internationale<sup>226</sup> ».

### *Protection de la population civile et forces de maintien de la paix*

En 1999, le Conseil a adopté une résolution thématique révolutionnaire sur la protection de la population civile, exprimant clairement et précisément le lien qui

214 S/RES/681 (1990) sur Israël et les territoires occupés.

215 S/RES/598 (1987) sur le rapatriement des prisonniers de guerre lors du conflit Iran/Irak.

216 S/RES/1870 (2009) sur le Soudan.

217 S/RES/1572 (2004) sur la Côte d'Ivoire et 1591 (2005) sur le Soudan.

218 S/RES/1564 (2004) sur le Soudan.

219 S/RES/808 (1993) et 827 (1993) pour l'ex-Yougoslavie et S/RES/935 (1994) pour le Rwanda.

220 S/RES/1593 (2005) sur le Soudan.

221 S/RES/743 (1992) qui a créé la FORPRONU en ex-Yougoslavie.

222 S/RES/824 (1993) sur les zones de sécurité en Bosnie-Herzégovine et 819 (1992) sur Srebrenica.

223 S/RES/918 (1994) pour le Rwanda.

224 S/RES/687 (1991) créant un fonds pour indemniser les gouvernements, les citoyens et les sociétés de toute perte, dommage ou blessure directs causés par l'occupation illégale du Koweït par l'Irak.

225 *Mécanisme de surveillance et de communication de l'information sur les enfants et les conflits armés*, créé en vertu de la résolution 1612 (2005) du Conseil de sécurité.

226 *Rapport du Secrétaire général sur la protection des civils en période de conflit armé*, op. cit., note 204, p. 9, para. 37.

existe avec ses responsabilités en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales<sup>227</sup>. Depuis lors, le secrétaire général a présenté sept mémoires sur cette question au Conseil de sécurité<sup>228</sup>, qui discute des rapports et des recommandations qu'ils contiennent et se réfère de plus en plus souvent au concept de R2P<sup>229</sup>. Actuellement, il estime que les défis principaux sont la promotion d'un plus grand respect des obligations juridiques, également de la part des groupes non étatiques, le rôle croissant joué par les missions de maintien de la paix dans la protection des civils, l'accès humanitaire et la responsabilisation accrue des différents acteurs<sup>230</sup>.

Même un examen succinct du mandat des forces de maintien de la paix montre que leurs opérations vont parfois bien au-delà de leurs activités classiques, qui consistaient notamment à contrôler et à préserver un cessez-le-feu, à surveiller les frontières ou à servir de tampon entre les belligérants. Dorénavant, la protection des civils est considérée comme une partie intégrante de toute mission de maintien de la paix et non plus comme une tâche purement militaire. L'éventail des tâches possibles comprend la protection de la population civile, la diffusion d'informations et la collecte de données sur les violations des droits de l'homme et du droit humanitaire, ainsi que l'assistance aux victimes de la guerre. Ce rôle est assumé par des observateurs militaires, la police et des spécialistes des droits de l'homme. Dans l'ex-Yougoslavie, par exemple, des unités de la FORPRONU chargées de veiller au respect des droits de l'homme (département des affaires civiles et force de police civile) ont déjà joué un rôle important dans la promotion du droit humanitaire.

Toutefois, le fait que des opérations militaires et humanitaires coexistent au sein des forces de maintien de la paix pose certains problèmes. Les opérations militaires ont des objectifs qui vont bien au-delà des objectifs humanitaires et qui sont également d'ordre politique, alors que l'action humanitaire, de par sa nature même, ne peut jamais être coercitive. L'usage de la force, même pour des raisons humanitaires valables, transforme inévitablement une action humanitaire en action militaire et la simple menace de faire usage de la force pour faciliter une opération humanitaire peut suffire à mettre en péril cette opération. En outre, une telle menace ne peut être maintenue indéfiniment. Si elle n'est pas mise en pratique, elle va probablement miner non seulement la crédibilité de l'opération militaire, mais également tous les efforts entrepris pour faire en sorte que les opérations humanitaires soient effectuées sur la base d'un accord, comme le demande le droit humanitaire.

## L'Assemblée générale

Dans sa résolution 2444 (XXIII) « *relative au respect des droits de l'homme en période de conflit armé* », l'Assemblée générale ne s'est pas limitée à énoncer des

227 S/RES/1265 (1999) et sa résolution jumelle S/RES/1269 (2000).

228 Voir aussi le dernier rapport du 29 mai 2009, S/2009/277, *op. cit.*, note 204, qui donne une vue d'ensemble de la dernière décennie.

229 Voir aussi le dernier rapport S/PV.6151 (reprise 1). Le Conseil de sécurité a en outre créé un groupe d'experts sur la protection des civils.

230 Voir S/2009/277, pp. 10-12.

principes à observer dans ce genre de situations; elle a ouvert la voie à des résolutions appelant au respect du droit international humanitaire dans des situations générales aussi bien que spécifiques. Les fonctions et les pouvoirs étendus de l'Assemblée générale lui permettent de discuter et de faire des recommandations sur toutes questions ou affaires rentrant dans le cadre du mandat des Nations Unies, en respectant les prérogatives du Conseil de sécurité<sup>231</sup>. Par le biais des résolutions portant sur des conflits spécifiques, l'Assemblée générale attire l'attention des États et de la communauté internationale sur leurs responsabilités découlant de l'obligation de « faire respecter » le droit international humanitaire, conformément à l'article premier commun aux quatre Conventions de Genève<sup>232</sup>. Les organes subsidiaires suivants sont d'une particulière importance :

### *Le Conseil des droits de l'homme*

Depuis la création du Conseil des droits de l'homme en mars 2006, l'incertitude règne concernant les relations entre le Conseil et la Commission des affaires sociales, humanitaires et culturelles (Troisième Commission)<sup>233</sup>, car ces deux organes subsidiaires de l'Assemblée générale sont chargés de promouvoir et de mettre en œuvre les droits de l'homme au niveau mondial. Toutefois, ils n'hésitent pas à invoquer le droit humanitaire pour étayer leurs recommandations. Les États ont aussi des avis divergents sur la mesure dans laquelle le Conseil, et plus encore les procédures spéciales créées par l'ancienne Commission des droits de l'homme et reprises par le Conseil<sup>234</sup>, devraient prendre en considération le droit international humanitaire. Certains États craignent que le traitement sélectif de certaines situations de conflit armé, en particulier au Moyen-Orient, ne politise davantage encore le Conseil, alors que d'autres, sachant la position de force qu'ils occupent au sein de cet organisme, sont favorables à des discussions sur l'application du droit international humanitaire. Quelle que soit la décision prise, le Conseil ne devrait pas assumer les fonctions des différents organes créés en vertu des traités internationaux des droits de l'homme, qui garantissent une plus grande impartialité dans ce débat souvent politisé.

231 Articles 10-12, 14 et 15 de la Charte.

232 Voir par ex. A/RES/63/96 (2008) (concernant l'applicabilité de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, du 12 août 1949, au territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et aux autres territoires arabes occupés).

233 Une partie importante du travail de la Commission consiste à examiner les questions relatives aux droits de l'homme, notamment les rapports émanant des procédures spéciales du nouveau Conseil des droits de l'homme. La Commission collabore avec 25 rapporteurs spéciaux, des experts indépendants et des présidents de groupes de travail du Conseil des droits de l'homme.

234 « Procédures spéciales » est le terme généralement attribué aux mécanismes mis en place par la Commission des droits de l'homme et repris par le Conseil des droits de l'homme, qui s'occupent de la situation spécifique d'un pays ou de questions thématiques dans toutes les régions du monde. Il existe actuellement 30 mandats thématiques et 8 mandats par pays. Les mandats des procédures spéciales chargent en général les titulaires de ces mandats d'examiner, de superviser, de conseiller et de faire rapport sur les situations des droits de l'homme dans des pays ou territoires donnés (mandats par pays) ou sur des phénomènes graves de violations des droits de l'homme dans le monde entier (mandats thématiques).

Le Conseil des droits de l'homme a pour but principal « d'aborder des situations de violations des droits de l'homme et d'émettre des recommandations à leur encontre ». Il s'occupe également des situations de conflit armé, mais exclusivement sous l'angle des droits de l'homme<sup>235</sup>. La première résolution de la première session extraordinaire du Conseil traitait déjà du droit humanitaire, même si elle était intitulée « situation des droits de l'homme dans le territoire palestinien occupé »<sup>236</sup>. Huit des onze sessions extraordinaires tenues à ce jour se sont occupées d'une situation de conflit armé, dont cinq du Moyen Orient<sup>237</sup>. Lorsqu'une telle situation fait l'objet d'un examen<sup>238</sup> (actuellement par exemple le Soudan, la Somalie ou les territoires palestiniens occupés)<sup>239</sup> ou qu'une question relevant du droit international humanitaire est abordée<sup>240</sup>, cela permet au moins une discussion sur le droit applicable lors du conflit armé qui n'avait pas été prévue dans ce forum. Les États et l'opinion publique prêtent une attention certaine aux discussions qui ont lieu dans ces forums et, même si celles-ci sont fortement politisées et mettent l'accent sur les droits de l'homme, elles peuvent avoir un effet dissuasif en montrant les coupables du doigt.

Le Conseil a apporté une innovation : l'examen périodique universel (EPU). Ce mécanisme permet d'évaluer la situation des droits de l'homme dans chacun des 192 États membres de l'ONU. La résolution 5/1 donne expressément le pouvoir à l'EPU de vérifier si les obligations en matière de droit international humanitaire sont respectées. Ce droit a été abordé à plusieurs reprises lors du processus d'examen, notamment quand le pays en question était impliqué dans un conflit armé<sup>241</sup>. Cela a également été le cas dans d'autres mécanismes, notamment au nouveau Comité consultatif, qui sert de « groupe de réflexion » au Conseil, lui fournissant connaissances et conseils sur des questions de

235 Voir par ex. la résolution 9/9 du Conseil des droits de l'homme du 24 septembre 2008 sur la protection des droits de l'homme en temps de conflit armé, dans laquelle le Conseil « engage les procédures spéciales pertinentes des droits de l'homme et le Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme, et invite les organes conventionnels à continuer, au titre de leurs mandats respectifs, de s'occuper dans leurs travaux de tous les aspects pertinents de la protection des droits de l'homme des civils dans les conflits armés ».

236 Conseil des droits de l'homme, S-1/Res.1, 6 juillet 2006.

237 Israël/OPT (1<sup>re</sup> session, juillet 2006), Israël/Liban (2<sup>e</sup> session, août 2006), Israël/OPT (3<sup>e</sup> session, novembre 2006), Soudan/Darfour (4<sup>e</sup> session, décembre 2006), Israël/Westbank-Gaza (6<sup>e</sup> session, janvier 2008), Congo (8<sup>e</sup> session, novembre 2008), Israël/Gaza (9<sup>e</sup> session, février 2009), Sri Lanka (11<sup>e</sup> session, mai 2009).

238 Décider quelles situations seront examinées par le Conseil, si un pays est condamné pour violations ou si un rapporteur spécial est nommé, fait l'objet d'un marchandage politique et n'obéit pas forcément à des critères objectifs.

239 Dans la pratique, les références au droit international humanitaire sont souvent très générales. Pour des exemples récents, voir *Rapport de l'expert indépendant chargé par le Secrétaire général d'examiner la situation des droits de l'homme en Somalie* (M. Ghanim Alnajjar), A/HRC/7/26, 17 mars 2008 ; *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la situation des droits de l'homme au Soudan*, (Sima Samar), A/HRC/9/13, 2 septembre 2008.

240 Plusieurs des problèmes abordés se posent également pendant les conflits armés (torture, mercenaires, terrorisme, disparitions, exécutions extrajudiciaires, etc.).

241 Voir par ex. le résultat de l'EPU sur Israël, le Cap Vert, la Colombie et l'Ouzbékistan, disponible sur : <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/VDUX-7QBUCS?OpenDocument> (dernière consultation le 28 mai 2009).



droits de l'homme<sup>242</sup>, dans les procédures spéciales<sup>243</sup> ainsi que dans la procédure révisée de requête qui permet à des individus et à des organismes de porter devant le Conseil des plaintes pour violations des droits de l'homme<sup>244</sup>. Le Conseil des droits de l'homme continue ainsi à travailler étroitement avec les procédures spéciales de l'ONU. Les groupes de travail, représentants ou rapporteurs spéciaux chargés par le Conseil d'examiner des situations particulières devraient certainement prendre en considération les interactions existant entre les droits de l'homme et le droit humanitaire, mais ne l'ont pas fait d'une manière systématique<sup>245</sup>.

### *Le Conseil économique et social*

Le Conseil économique et social (ECOSOC), principal organe des Nations Unies pour la coordination des affaires économiques et sociales<sup>246</sup>, est bien placé pour formuler des recommandations politiques à l'intention des États membres et de la famille des Nations Unies sur le renforcement de la coordination lors d'opérations d'assistance humanitaire ou de secours en cas de catastrophe naturelle<sup>247</sup>. Les rapports soumis à l'ECOSOC par le secrétaire général décrivent les principaux défis et tendances d'ordre humanitaire (notamment lors de conflits) et les processus clés permettant d'améliorer la coordination humanitaire<sup>248</sup>. La préoccupation majeure du Conseil reste l'amélioration de l'efficacité du système des Nations Unies dans son action humanitaire, mais il met également en exergue les défis que posent une action humanitaire fondée sur des principes tirés largement du droit international humanitaire<sup>249</sup> et sur les Principes fondamentaux du

242 Conformément à la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme, le Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme, ci-après « le Comité consultatif », composé de 18 experts, a été établi pour fonctionner comme un groupe de réflexion pour le Conseil et travailler sous sa direction. Le Comité consultatif remplace l'ancienne Sous-Commission de la promotion et la protection des droits de l'homme. Ses services d'experts ne seront fournis que sur la demande du Conseil, conformément à ses résolutions et selon ses orientations. Voir : <http://www2.ohchr.org/french/bodies/hrcouncil/advisorycommittee.htm> (dernière consultation le 28 juillet 2009).

243 Voir Philip Alston, Jason Morgan-Foster et William Abresch, « The competence of the UN Human Rights Council and its Special Procedures in relation to armed conflict: Extrajudicial executions in the « war on terror » », dans *European Journal of International Law*, Vol. 19, 2008, pp. 183- 209.

244 Voir le texte du président du Conseil des droits de l'homme intitulé « Conseil des droits de l'homme : mise en place des institutions » (résolution 5/1), qui prévoit la mise en place d'une procédure de requête pour traiter tout ensemble de violations flagrantes et attestées par des éléments dignes de foi de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales. La résolution de l'ECOSOC 1503 (XLVIII) du 27 mai 1970 a servi de base de travail à l'élaboration de cette nouvelle procédure de requête.

245 Voir par ex. les rapports élaborés dans le cadre du *Monitoring and Reporting Mechanism on Children Affected by Armed Conflict*, mis en place en application de la résolution 1612 du Conseil de sécurité, qui ne font quasiment pas référence au DIH dans leurs conclusions.

246 Voir le chapitre X de la Charte des Nations Unies, dont l'article 62 prévoit que l'ECOSOC « peut faire des recommandations en vue d'assurer le respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous ».

247 Avant 2006, l'ECOSOC agissait en tant que coordonnateur de l'assistance humanitaire ou en vertu de recommandations de la Commission des droits de l'homme, mise en place par l'ECOSOC en 1946.

248 Voir par ex. A/64/84-E/2009/87, 28 mai 2009.

249 *Ibid.*, pp. 7-9. Par exemple la sûreté et la sécurité du personnel humanitaire, l'augmentation du nombre d'acteurs dans l'assistance humanitaire, la distinction entre acteurs humanitaires, militaires ou politiques.

Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui inspirent également les recommandations de l'ECOSOC<sup>250</sup>.

## Le Secrétaire général et les agences onusiennes

Le Secrétaire général des Nations Unies occupe évidemment un poste-clé dans le domaine de la mise en œuvre du droit international humanitaire, puisqu'il prépare *de facto* les interventions des autres organes non judiciaires de l'Organisation et en assure le suivi et qu'il peut exercer son droit d'initiative vis-à-vis du Conseil de sécurité<sup>251</sup>. Sous son autorité, le Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme assume la responsabilité des activités de l'Organisation dans le domaine des droits de l'homme<sup>252</sup>. Outre la coordination et la rationalisation de ces activités, il lui incombe notamment de « contribuer activement à écarter les obstacles et à régler les problèmes qui entravent actuellement la réalisation intégrale de tous les droits de l'homme, ainsi qu'à empêcher que les violations des droits de l'homme ne persistent, où que ce soit dans le monde... »<sup>253</sup>. Conformément à ce mandat, le Haut Commissaire a envoyé des missions d'observateurs dans les pays en conflit et il s'est progressivement intéressé au respect du droit international humanitaire. Au fil des années, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme a renforcé sa présence sur le terrain pour promouvoir les droits de l'homme et pour aider à renforcer les institutions nationales et la société civile<sup>254</sup>. Il a étendu son mandat opérationnel à la coopération technique, en particulier l'administration de la justice. Les activités de ces « *observateurs des droits de l'homme* » sont par conséquent très variées, allant de la collecte d'informations sur les violations passées aux interventions d'urgence.

Dans le souci de subvenir plus efficacement aux besoins des victimes des conflits armés et des catastrophes naturelles, le Secrétaire général adjoint des Nations Unies aux affaires humanitaires essaye de renforcer « la coordination de l'aide humanitaire d'urgence du système des Nations Unies »<sup>255</sup>. Le Département des affaires humanitaires, organe de coordination, et notamment son Comité permanent interagences doit permettre d'éviter les chevauchements ou l'absence

250 Voir par ex. la résolution 2008/36 de l'ECOSOC du 25 juillet 2008.

251 Article 99 de la Charte des Nations Unies.

252 Dans la résolution A/RES/48/141 du 20 décembre 1993, l'Assemblée générale a décidé d'entériner les recommandations de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, qui s'est tenue à Vienne en 1993, ainsi que les fonctions du Haut Commissaire.

253 A/RES/48/141, para. 4 (f) du 20 décembre 1993.

254 La plupart des 11 bureaux du HCDH se trouvent dans des pays en proie à un conflit. Le HCDH dispose d'une unité d'intervention rapide qui l'aide à déployer du personnel sur le terrain très rapidement. Pour permettre à l'ONU d'anticiper les situations où les droits de l'homme ne sont pas respectés et pour y réagir, le HCDH est souvent amené à envoyer ou à soutenir des missions ou des commissions d'enquête pour vérifier les allégations de violations graves des droits de l'homme. Depuis sa création en 2006, l'unité d'intervention rapide a envoyé des missions ou des commissions d'enquête à Timor Leste, au Sahara occidental, au Libéria, au Liban et à Beit Hanoun (territoires palestiniens occupés).

255 Voir Assemblée générale de l'ONU : *Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies*, A/RES/46/182, 19 décembre 1991. Pour la résolution la plus récente, voir A/RES/63/139, 11 décembre 2008.

d'action humanitaire grâce à une répartition des tâches répondant aux mandats respectifs des différentes organisations onusiennes<sup>256</sup>. La prolifération d'agences effectuant un travail humanitaire et la diversité de leurs domaines de spécialisation, de leurs compétences et de leurs méthodes de travail ont encouragé un esprit à la fois de complémentarité et de concurrence. En vertu du droit international humanitaire, aucune agence de l'ONU n'a le même rôle que le CICR qui consiste à fournir protection et assistance aux victimes des conflits armés. Mais tous les organes de l'ONU ont affaire, d'une façon ou d'une autre, aux situations de conflit et ils peuvent et doivent s'intéresser aux victimes de la guerre dans le cadre de leur mandat, en tout cas à la périphérie des zones de conflit. En plus du Haut Commissariat aux droits de l'homme, les organisations suivantes (la liste n'est pas exhaustive) ont agi en faveur des victimes de conflits armés : le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)<sup>257</sup>, le Programme alimentaire mondial (PAM), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)<sup>258</sup>, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et dans une moindre mesure l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)<sup>259</sup>.

D'après le secrétaire général, « il peut arriver que la distinction s'estompe entre les objectifs humanitaires, politiques et de sécurité au sein des opérations des Nations Unies, en particulier dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler une mission intégrée où les acteurs humanitaires travaillent aux côtés de missions politiques et de maintien de la paix »<sup>260</sup>. Dans les situations d'après-conflit<sup>261</sup>, mais aussi dans une situation de conflit<sup>262</sup>, il a réaffirmé l'importance de l'intégration comme principe directeur lorsque l'ONU a une équipe locale et une opération de maintien de la paix multidimensionnelle ou une mission/bureau politique, afin de maximiser l'impact individuel et collectif de la réponse de l'ONU. Des approches coordonnées mais variées devraient prendre pleinement en compte les divers points forts des mandats politiques et humanitaires.

Toutefois, les acteurs politiques, militaires et humanitaires ne poursuivent pas toujours le même but. Par exemple, le maintien ou la consolidation de la paix n'est pas l'objectif premier des acteurs humanitaires, même si ces derniers

256 Le CICR et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et Croissant-Rouge participent en tant qu'observateurs.

257 Le secrétaire général des Nations Unies a mandaté le HCR pour agir en tant qu'agence principale de l'Organisation en ex-Yougoslavie afin de fournir protection et assistance aux réfugiés et aux personnes déplacées (lettre du 14 novembre 1991 adressée par le secrétaire général au HCR – dont l'auteur a une copie.) Ce rôle a été confirmé dans plusieurs conflits et a été attesté par l'Assemblée générale des Nations Unies (voir par ex. A/RES/48/116, 20 décembre 1993).

258 L'UNICEF et le CICR ont mené une action importante pour protéger les femmes et les enfants au Cambodge en 1980 (cf. William Shawcross, *The Quality of Mercy*, New York, 1984).

259 Pour la protection des biens culturels en période de conflit armé.

260 Voir par ex. A/64/84-E/2009/87, 28 mai 2009, pp. 11 et suiv.

261 Voir *Rapport du Secrétaire général sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit*, A/63/881-S/2009/304, 11 juin 2009.

262 Voir les décisions du secrétaire général - réunion du 25 juin du Comité politique (26 juin 2008). Voir également les Policy Instructions, OCHA's *Structural Relationship Within an Integrated UN Presence*, 1<sup>er</sup> mai 2009.

prennent en considération l'influence que peut avoir le travail humanitaire sur la réconciliation des adversaires et s'abstiennent de toute activité qui serait susceptible d'alimenter la violence; ils envisagent même d'élaborer des projets qui pourraient réduire les tensions au niveau local. Leur but est avant tout de sauver des vies et d'alléger les souffrances humaines. S'ils subordonnent l'action humanitaire à des objectifs politiques, les insurgés, ou certaines parties de la population, risquent de percevoir les organisations humanitaires comme instruments d'un projet extérieur, ce qui entraînerait des risques pour la sécurité, susciterait le scepticisme quant à la responsabilité des acteurs humanitaires et pourrait entraver la fourniture d'une aide indépendante et impartiale dans les zones de conflit<sup>263</sup>.

Dans toutes les opérations menées sous les auspices des Nations Unies, il faudrait faire une distinction nette entre les activités humanitaires et les activités politiques qui découlent du mandat du secrétaire général de l'ONU. Dans la mesure où les agences de l'ONU contribuent à l'application du droit humanitaire, elles doivent jouir d'une certaine indépendance, parfois appelée « espace humanitaire », à l'égard des organes politiques des Nations Unies et doivent pouvoir garantir l'impartialité de leurs opérations humanitaires. De ce fait, les Nations Unies se réfèrent aux « ...principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance », « dans le cadre de l'assistance humanitaire »<sup>264</sup>. Toutefois, ces principes peuvent être compris différemment<sup>265</sup>.

## La Cour internationale de Justice

La Cour internationale de Justice, en tant qu'organe judiciaire principal des Nations Unies, contribue à la mise en œuvre du droit humanitaire par le biais de sa jurisprudence et de ses avis consultatifs. Elle peut être saisie d'un différend entre États concernant l'application du droit international humanitaire si ces États ont accepté la juridiction de la Cour<sup>266</sup>. En général, la Cour n'est compétente que sur la base d'un consentement et seuls des États peuvent être parties à des affaires contentieuses<sup>267</sup>. Lorsque la Cour doit statuer ou donner un avis sur une question liée à un conflit armé, elle applique tout naturellement le droit international humanitaire car, contrairement à de nombreux autres organes judiciaires inter-

263 Voir par ex. *An ICRC perspective on integrated missions*, Official Statement, 31 mai 2005, sur : <http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/html/6DCGRN> (dernière consultation le 7 août 2009).

264 Voir S/RES/1674 (2006), para. 21.

265 Surtout les principes de neutralité et d'indépendance. Pour ce qui est de l'interprétation de ces principes par le CICR, voir Jean Pictet, *Les Principes de la Croix-Rouge et Les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge*, (pour les 2 textes: *op. cit.*, note 93). Le principe de neutralité est interprété différemment par la Croix-Rouge et par les Nations Unies (voir Umesh Palwankar (éd.), *Symposium on Humanitarian Action and Peace-keeping Operations*, CICR, Genève, 1994, et en particulier le glossaire à la fin du rapport.). Voir aussi Frits Kalshoven « Impartiality and neutrality in humanitarian law and practice », dans *International Review of the Red Cross*, N° 273, novembre-décembre 1989, pp. 516-535 et Maurice Torelli, « From humanitarian assistance to « intervention on humanitarian grounds »? » dans *International Review of the Red Cross*, N° 795, mai-juin 1992, pp. 228-248.

266 Le chapitre XIV de la Charte des Nations Unies autorise le Conseil de sécurité des Nations Unies à faire exécuter les arrêts, mais sous réserve du veto des cinq membres permanents du Conseil.

267 Voir article 36 du Statut de la Cour internationale de justice.

nationaux, elle est libre de se référer à l'ensemble du droit international applicable et pas seulement à une branche du droit ou à un traité particulier<sup>268</sup>. Dans l'affaire *Nicaragua c. États-Unis*, les États-Unis, qui avaient accepté comme obligatoire la juridiction de la Cour lors de sa création en 1946, ont retiré leur acceptation à la suite d'un jugement prononcé par la Cour en 1984, qui leur demandait de s'abstenir de faire un usage illégal de la force contre le gouvernement du Nicaragua. La Cour a jugé que les États-Unis avaient violé l'obligation que lui faisait le traité d'amitié avec le Nicaragua de ne pas utiliser la force contre ce pays et elle a ordonné aux États-Unis de payer des réparations de guerre<sup>269</sup>. Dans son jugement final dans l'affaire *Congo*, la Cour a affirmé que les activités armées déployées par l'Ouganda dans la République démocratique du Congo (RDC), entre août 1998 et juin 2003, violaient les droits de l'homme et le droit international humanitaire et a ordonné à l'Ouganda de payer des réparations à la RDC<sup>270</sup>. Ces deux jugements ont peut-être encouragé une prise de conscience, mais ils n'ont pas encore été appliqués. Les avis consultatifs sur la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires et sur l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé* ont été des jalons juridiques et politiques<sup>271</sup>, mais n'ont pas entraîné de changements pratiques dans leurs domaines respectifs. Même si les avis ont une certaine influence et jouissent d'un grand respect, ils ne sont pas contraignants en vertu du Statut de la Cour.

## Activités des organisations régionales

Les organisations régionales, tout comme l'Organisation des Nations Unies, n'ont pas pour préoccupation première de mettre en œuvre le droit international

268 Voir article 38.1 du Statut de la Cour internationale de justice.

269 CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, *op. cit.*, note 95, para. 60 et 218. Les États-Unis ont refusé de participer, après que la Cour eut rejeté leurs arguments prétendant que la CIJ n'avait pas la compétence de connaître de cette affaire. Par la suite, les États-Unis ont bloqué l'exécution du jugement par le Conseil de sécurité, rendant inutiles les efforts du Nicaragua pour obtenir son application. Fin 2008, le chef d'État nicaraguayen présenta une nouvelle demande de réparations (17 milliards de dollars US) en se fondant sur ce jugement : voir Ivan Castro « Nicaragua asks U.S. for war reparations in aid row », dans Reuters, 2 décembre 2008, disponible sur : <http://www.reuters.com/article/domesticNews/idUSTRE4B115920081202> (dernière consultation le 7 août 2009).

270 Ayant constaté que l'Ouganda était une puissance occupante en Ituri (RDC), la Cour a conclu que l'Ouganda était responsable de violations du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire sur ce territoire. Ces violations alléguées comprenaient des massacres de civils sur une grande échelle, des actes de torture et d'autres formes de traitements inhumains et dégradants. D'autres plaintes comprenaient la saisie illégale de biens civils par des soldats ougandais, l'enlèvement et l'enrôlement forcé de plusieurs centaines d'enfants congolais par les forces armées ougandaises (UPDF) en 2000 et le fait que les forces ougandaises ne faisaient pas de distinction entre les combattants et les non-combattants, comme l'exige le droit international humanitaire. Voir *Affaire des activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, CIJ année 2005, para. 181-221. La RDC a demandé 10 milliards de dollars US de réparations, mais la compensation doit être négociée bilatéralement par les deux États. Ce processus de négociations pourrait être si long qu'il faudra des années pour parvenir à un règlement et, si l'on y parvient, il sera très difficile de faire exécuter cette décision de compensation.

271 Voir CIJ, *La licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif, Recueil 1996, p. 226; CIJ, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé*, *op. cit.*, note 49, p. 13.

humanitaire. Nonobstant, la recrudescence des conflits armés a conduit ces organisations à s'intéresser de plus en plus à la dimension humanitaire des conflits. Elles déploient des efforts non seulement en vue de prévenir, si possible, ou au moins de contenir les guerres, mais aussi de trouver des solutions pacifiques qui débutent souvent, faute de mieux, par le respect d'un minimum d'humanité au milieu des combats.

L'intérêt croissant des organisations régionales pour le droit international humanitaire se manifeste à divers degrés. L'Organisation des États américains (OEA)<sup>272</sup>, l'Organisation de l'unité africaine (OUA)<sup>273</sup>, l'Union européenne (UE)<sup>274</sup> et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) notamment ont toutes fait des déclarations fondées sur le droit international humanitaire. La reconnaissance de l'importance du droit international humanitaire par les États membres est reflétée également dans un article de la Charte de l'ASEAN (ANASE)<sup>275</sup>.

Mais elles ne se contentent pas d'adopter des résolutions : elles essaient de jouer un rôle de médiateur et elles envoient souvent des observateurs sur le terrain des conflits, avec un mandat étendu qui inclut souvent le contrôle du respect du droit international humanitaire, en particulier en Europe. Des observateurs européens, dont la tâche principale était, en coopération avec l'OSCE, de veiller au respect d'un cessez-le-feu en ex-Yougoslavie<sup>276</sup>, se sont rapidement trouvés impliqués dans des actions humanitaires telles que des visites de prisons et l'escorte de convois. Le renforcement institutionnel de l'OSCE<sup>277</sup> s'est

272 AG/RES 2293 (XXXVII O/07) *Promotion et respect du droit international humanitaire*, adoptée lors de la 4<sup>e</sup> séance plénière de l'Assemblée générale, le 5 juin 2007.

273 Voir par ex. : Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, *Communiqué de la 163<sup>e</sup> réunion, PSC/MIN/Comm.4 (CLXIII)*, 22 décembre 2008, para. 9 (qui condamne les attaques contre les travailleurs humanitaires et les populations civiles en Somalie) ; Organe central du mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits au niveau des ambassadeurs (Organe central), *Communiqué de la 7<sup>e</sup> session ordinaire*, Central Organ/MEC/AHG/Comm. (VII), 3 février 2003, para. B.4 (demandant le respect des droits de l'homme et du droit humanitaire en Côte d'Ivoire) ; Organe central au niveau des ambassadeurs, *Communiqué de la 86<sup>e</sup> session ordinaire*, Central Organ/MEC/AMB/Comm. (LXXXVI), 29 octobre 2002, para. B.4 et D.4 (appelant les parties en REC et au Libéria à respecter le droit international humanitaire).

274 En particulier par le biais des organes du Conseil de l'UE. Voir en particulier les Lignes directrices de l'Union européenne concernant la promotion du droit humanitaire international (DIH), *Journal officiel de l'Union européenne*, 2005/C 327/04.

275 Voir article 2 de la Charte de l'ANASE (en vigueur depuis décembre 2008) : « ASEAN and its Member States shall act in accordance with the following Principles: ... (j) upholding the United Nations Charter and international law, including international humanitarian law, subscribed to by ASEAN Member States ».

276 Voir la déclaration commune de Brioni entre le gouvernement yougoslave et la troïka européenne du 7 juillet 1991 à l'issue de la guerre de Slovénie (publiée dans l'ouvrage de M. Mercier, *op. cit.*, note 161, pp. 260-266) qui confia aux médiateurs européens un mandat étendu quant à l'avenir de la Fédération yougoslave, en prévoyant le déploiement d'une mission d'observateurs de l'OSCE.

277 Les missions de l'OSCE servent d'instrument de prévention et de gestion des conflits. En ce qui concerne le droit international humanitaire, les chapitres VII et VIII du « Code de conduite relatif aux aspects politico-militaires de la sécurité », adopté à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, Budapest 1994. Ce code rappelle abondamment les obligations des États membres de l'OSCE au regard du droit international humanitaire, notamment dans les domaines de la diffusion et de l'instruction. « Les organes, mécanismes et procédures appropriés ... seront utilisés pour évaluer et examiner la mise en œuvre du présent Code. » (chapitre IX).

traduit par une présence très médiatisée d'observateurs dans les Balkans et le Caucase du Sud. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a conduit plusieurs missions d'établissement des faits dans des pays et des territoires en proie à un conflit armé (ou d'autres formes de violence), aboutissant à l'adoption de résolutions et de recommandations portant sur des questions de nature humanitaire<sup>278</sup>. La mise en œuvre des recommandations adoptées revient ensuite au Comité des ministres. L'Union africaine a commencé à jouer un rôle actif dans ce domaine dans le cadre du mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits adopté au Caire en juin 1993<sup>279</sup>.

Si les organisations régionales surveillent la mise en œuvre du droit international humanitaire, elles auront obligatoirement un impact positif, mais leur nature essentiellement politique peut se refléter dans leurs opérations et peut parfois porter préjudice au travail des organisations humanitaires, qui doit être réalisé avec impartialité et ne pas être entaché par des considérations politiques.

## Les activités des organisations gouvernementales et non gouvernementales

Comme nous l'avons déjà souligné, les États disposent, sur la base de l'article premier commun aux quatre Conventions, d'un large éventail de moyens pour s'acquitter de leur obligation de faire respecter le droit international humanitaire. De multiples actions sont possibles, qui vont de l'enseignement du droit dans le cadre de la coopération militaire à la mise à disposition d'infrastructures logistiques destinées à faciliter les opérations humanitaires. Des organisations gouvernementales sont souvent présentes dans des situations de conflit; elles fournissent un soutien financier et/ou matériel aux organisations humanitaires<sup>280</sup> ou deviennent elles-mêmes opérationnelles pour soulager le sort des victimes de la guerre<sup>281</sup>. Il est évident que, lorsque des gouvernements s'engagent dans de telles actions, ils sont toujours vus avec une certaine méfiance, notamment si les services humanitaires qu'ils fournissent

278 Voir par ex. les résolutions 1633 (2008) et 1857 (2009) sur les conséquences de la guerre entre la Géorgie et la Russie.

279 Une opération hybride Union africaine/Nations Unies au Darfour a été autorisée par Conseil de sécurité dans sa résolution 1769 du 31 juillet 2007. Le Conseil, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, décide en outre d'autoriser la MINUAD à prendre toutes les mesures requises pour aider à la mise en œuvre de l'Accord de paix pour le Darfour et protéger son personnel et la population civile, « sans préjudice de la responsabilité du Gouvernement soudanais ». La MINUAD a entamé ses opérations officiellement le 31 décembre 2007.

280 Les différents départements responsables de l'action d'urgence ou du développement, souvent intégrés dans les ambassades des pays respectifs, par exemple ACIDI (Agence Canadienne pour le développement), ODA (Overseas Development Agency), SIDA (Swedish International Development Agency), USAID (United States Agency for International Development). À mentionner aussi, au niveau régional, ECHO (European Community Humanitarian Office).

281 *Corps Suisse d'Aide humanitaire, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, etc.*

bénéficient aussi aux adversaires du gouvernement légal du pays concerné, et le reproche d'ingérence dans les affaires intérieures n'est pas facile à éviter dans un contexte de conflit.

Les conflits et les situations d'urgence actuelles sont très divers, de par leur nature, leur intensité et leur ampleur. Chacun d'entre eux suscite des besoins d'ordre humanitaire différents et apporte ses propres contraintes. La diversité des organisations non gouvernementales (ONG) permet une réponse souple et adaptée à cette multiplicité de demandes humanitaires. En temps de guerre, les ONG exercent leur droit d'initiative prévu en cas de conflit international ou interne. Ce droit ne revient pas qu'au CICR, mais peut être exercé par « tout autre organisme humanitaire impartial ». Dans les conflits, les ONG comblent souvent les lacunes laissées par les organisations internationales; elles s'occupent généralement de questions spécifiques et certaines d'entre elles agissent dans de nombreuses régions du monde, comme *Médecins sans Frontières*, *NORWAC* (organisation norvégienne), *International Rescue Committee*, *CARE*, *Save the Children*, *OXFAM* ou *Islamic Relief Society*, pour n'en citer que quelques-unes. Leurs activités s'exercent dans de nombreux domaines: aide d'urgence, lutte antimines, soins de santé primaires, droits de l'homme, résolution des conflits, démocratie et aide juridique, ainsi que développement, agriculture, commerce, éducation, questions de genre, environnement, et même télécommunications. De nombreuses organisations agissent dans plusieurs d'entre eux et y ajoutent simplement les secours humanitaires. Elles viennent en aide à des groupes spécifiques, tels que les enfants, les femmes, les personnes âgées, les handicapés, les réfugiés/déplacés internes et les demandeurs d'asile.

Face à des actes de guerre indiscriminés, des exécutions sommaires ou des actes de torture et à des détournements de l'aide humanitaire, le rôle de ces organisations ne se limite plus à celui de simple fournisseur d'aide médicale et matérielle; bon nombre d'entre elles associent progressivement à leurs opérations d'urgence des démarches visant à protéger les victimes du conflit. D'autres organisations non gouvernementales mettent l'accent sur cette dimension. Des organisations comme *Human Rights Watch*, *Amnesty International* ou la *Commission internationale de Juristes* défendent principalement le respect des droits de l'homme en dénonçant les violations, mais elles introduisent aussi de plus en plus le droit humanitaire dans leur argumentation, pour attirer l'attention sur les violations des droits de l'homme commises dans les situations de conflit armé<sup>282</sup>.

282 Voir par exemple Philippe Ryfmann, « Les organisations non-gouvernementales (ONG): un acteur incontournable de l'aide humanitaire », dans *Revue internationale de la Croix-rouge, Sélection française* 2007, pp. 25-50; Mario Bettati et Pierre-Marie Dupuis (éds), *Les ONG et le Droit International*, Economica, Paris, 1986.



## Conclusions

Il est clair qu'il y a des tensions – même des frictions – entre la protection des victimes de la guerre au milieu des combats et la surveillance judiciaire, entre le consentement et l'exécution, entre l'action humanitaire et la dénonciation des violations et entre une approche humanitaire impartiale et une approche politique. Améliorer la situation des victimes d'un conflit armé revient à combiner judicieusement les différents moyens existants et à tirer parti de leurs avantages comparatifs. Cela doit se faire essentiellement sur le terrain, alors qu'au niveau international, l'action devrait viser à soutenir les initiatives du terrain.

Le droit international humanitaire et ses mécanismes sont la réponse modeste qu'apporte le droit international aux situations de conflit armé. De nos jours, l'exécution forcée du droit au niveau international est encore exceptionnelle, vu l'absence de système de mise en œuvre centralisé. La volonté et la capacité de respecter les règles sont entre les mains des belligérants et les mécanismes de surveillance sont fondés sur le consentement et la bonne foi de ces derniers. Le droit humanitaire se prête bien à une surveillance sur place et s'efforce d'apporter directement protection et assistance aux victimes du conflit armé. Le but est d'atteindre *toutes* les personnes touchées par un conflit armé, contrairement à l'approche judiciaire plus restreinte, qui ne prend en compte que les victimes d'une violation du droit.

Néanmoins, une pression politique est nécessaire pour faire respecter le droit international humanitaire. Si c'est dans l'intérêt des victimes, il faut s'adresser aux États parties aux Conventions de Genève, qui ont l'obligation de « faire respecter » le droit international humanitaire en vertu de l'article premier commun aux quatre Conventions de Genève. Le droit humanitaire appelle effectivement les États à prendre des mesures politiques, de manière individuelle et collectivement par le biais des Nations Unies, pour inciter les belligérants à respecter ses principes. Le Conseil des droits de l'homme discute des situations de conflit armé et le Conseil de sécurité essaie, notamment, d'améliorer la protection de la population civile sur le terrain, en envoyant des missions de maintien de la paix qui effectuent des activités de protection, ou en cherchant à créer un environnement politique qui favorise l'accès humanitaire. Dans des circonstances exceptionnelles, les moyens militaires peuvent s'avérer être les seuls à même de faire cesser des tueries sans fin. Comme c'est souvent le cas lorsque des décisions sont prises par des organes essentiellement politiques, une approche impartiale ne peut pas être garantie et certains concepts comme la « responsabilité de protéger » restent délibérément vagues.

Toutefois, le droit international humanitaire perdrait sa raison d'être si la politique l'emportait sur les considérations humanitaires : l'essence même du droit international humanitaire réside dans la séparation qu'il instaure entre le *jus in bello* et le *jus ad bellum*, de telle sorte que les victimes reçoivent protection et assistance, quelles que soient les raisons du conflit. Face à des

violations répétées des règles les plus fondamentales par les parties au conflit et face à l'incapacité ou au manque de volonté de la communauté internationale de prendre des mesures courageuses pour mettre fin aux violations ou même au conflit, l'action humanitaire, indépendante de tout programme politique, reste souvent le dernier recours, en tout cas pour les victimes du conflit. L'utilisation de l'action humanitaire à des fins politiques, ou son intégration dans la politique, asservit les opérations humanitaires aux ambitions politiques et militaires sous-jacentes au conflit, entravant ainsi l'accès humanitaire aux victimes.

# Assistance internationale aux victimes de l'emploi d'armes nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques – Une approche plus réaliste s'impose-t-elle ?

**Robin Coupland et Dominique Loye\***

Robin Coupland est conseiller médical sur les questions liées aux armes et à la violence armée au sein de la division Assistance du CICR. Dominique Loye est chef-adjoint et conseiller technique de l'unité Armes de la division juridique du CICR.

## Résumé

*Les risques liés à l'emploi d'armes nucléaires, radiologiques, biologiques ou chimiques (NRBC) sont hétérogènes. Chacun a ses propres incidences sur le développement et le déploiement de toute capacité d'assistance aux victimes d'un événement NRBC et, parallèlement, sur la santé et la sécurité des personnes qui fourniront cette assistance. Au niveau international, il n'existe aucun plan d'assistance aux victimes d'un événement NRBC qui soit à la fois adapté et sûr. Reconnaître les réalités des contextes associés à chacun des risques pose de*

\* Les opinions reflétées dans cet article sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement le point de vue du CICR.

La version originale anglaise a été publiée sous le titre « International assistance for victims of use of nuclear, radiological, biological and chemical weapons: time for a reality check? », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 91, N° 874, juin 2009, pp. 329-340.

*nombreux défis, lesquels ne pourront toutefois pas être relevés sans une telle reconnaissance. Les réalités à prendre en compte portent sur :*

- 1. le développement, l'acquisition, la formation et la planification d'une capacité d'intervention spécialisée;*
- 2. le déploiement d'une capacité d'intervention en cas d'événement NRBC;*
- 3. les mandats et les politiques des organisations internationales se rapportant aux événements NRBC.*

*Les défis qui causeront le plus de difficultés aux organisations humanitaires sont ceux pour lesquels il n'existe pas de solution « achetable » et qui exigeront la prise de décisions extrêmement délicates. Tenter de venir en aide aux victimes d'un événement NRBC sans adopter une approche fondée sur la réalité pourrait se révéler inefficace et créer des situations d'un niveau de danger inacceptable pour les personnes concernées.*



Dans un précédent article, nous demandions qui se porterait au secours des victimes de l'emploi d'armes nucléaires, radiologiques, biologiques ou chimiques et comment cette assistance pourrait être fournie<sup>1</sup>. Notre conclusion était la suivante : si dans certains pays, des interventions pour venir en aide aux victimes d'un événement NRBC peuvent être possibles au niveau national, nous ne savons pas avec certitude qui serait responsable d'organiser une opération pour porter assistance à ces victimes si une action internationale était nécessaire<sup>2</sup>.

Notre article comprenait une évaluation des risques qui portait *uniquement* sur l'emploi d'armes nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques ; les risques d'autres événements NRBC n'y étaient pas pris en compte. Le risque était défini comme une fonction de deux variables, à savoir, d'une part, la probabilité de l'emploi de différents types d'armes NRBC et, d'autre part, l'impact potentiel<sup>3</sup> qui résulterait de cet emploi. Les onze risques recensés peuvent être résumés comme suit :

1. Armes nucléaires (AN) : probabilité faible – lourd impact potentiel
2. Engins nucléaires improvisés (ENI) : probabilité faible – lourd impact potentiel

1 D. Loye, R. Coupland, « Armes nucléaires, radiologiques, biologiques ou chimiques – qui portera assistance aux victimes, et comment ? », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 89, N° 866, juin 2007, pp. 131-149.

2 L'expression « événement NRBC » s'applique à tout emploi d'une arme nucléaire, radiologique, biologique ou chimique. Elle s'applique également à une situation dans laquelle il existe une probabilité élevée de recours à ce type d'armes. Outre la dissémination accidentelle de matières NRBC en cas d'attaque lancée au moyen d'armes classiques sur une installation NRBC, cette expression englobe également les allégations d'emploi. Par « assistance aux victimes d'un événement NRBC », on entend à la fois l'assistance spécialisée (antidotes et antibiotiques spécifiques aux agents, par exemple) et l'assistance générale (vivres, eau) à fournir aux personnes touchées par des armes ou des agents NRBC ; il s'agit également de la mise à disposition de moyens généraux et spécifiques pour assurer la protection de la population contre une exposition potentielle aux effets des armes ou agents NRBC.

3 L'impact potentiel est estimé sur la base du nombre de personnes dont les armes NRBC sont directement la cause du décès ou des blessures.

3. « Engins radiologiques » (ER) : probabilité moyenne – faible impact potentiel
4. Agents biologiques très infectieux et agents biologiques antihumains contagieux avec des implications à l'échelle mondiale (AB1) : probabilité faible – lourd impact potentiel
5. Agents bactériens qui sont infectieux mais dont les effets peuvent être traités et dont la transmission d'humain à humain est contrôlable (AB2) : probabilité faible – impact potentiel modéré
6. Agents non contagieux (AB3) : probabilité moyenne – faible impact potentiel
7. Agents infectieux et contagieux utilisés contre des animaux ou des plantes (AB4) : probabilité moyenne – faible impact potentiel
8. Guerre chimique (AC1) : probabilité faible – lourd impact potentiel
9. Emploi limité ou à petite échelle d'armes chimiques (AC2) : probabilité élevée – faible impact potentiel
10. « Nouvelles » armes chimiques (NAC) : probabilité moyenne – faible impact potentiel
11. Agents de lutte anti-émeute (ALA) : probabilité élevée – faible impact potentiel

Cette évaluation des risques a été discutée avec plusieurs experts et présentée dans différents forums. Aucune objection n'a été soulevée.

L'évaluation des risques établit certains points importants :

1. Les « risques NRBC » sont hétérogènes et chacun a ses propres incidences sur l'assistance fournie aux victimes et sur la santé et la sécurité du personnel.
2. Les risques aux degrés de probabilité les plus faibles sont ceux dont l'impact potentiel est le plus lourd.
3. Les risques aux degrés de probabilité moyens et élevés auraient un impact plus faible (en termes de nombre de personnes directement touchées).
4. Bien qu'elle ne porte pas sur l'ensemble des événements NRBC, cette évaluation des risques constitue un point de référence utile pour l'élaboration de politiques au sein d'une organisation humanitaire qui planifie d'intervenir en cas d'événement NRBC de quel que type ce soit.

Si l'évaluation des risques porte sur l'emploi d'armes NRBC, nous estimons que dans les situations de conflit armé, les événements impliquant un emploi suspecté ou allégué d'armes NRBC sont plus probables que les événements impliquant un emploi confirmé de ce type d'armes<sup>4</sup>.

Par ailleurs, des débats fondés sur cette évaluation des risques nous ont fourni notre premier indicateur du fait que les acteurs internationaux sont dépourvus d'une approche réaliste s'agissant de l'assistance aux victimes d'un événement NRBC. Un autre indicateur de cette absence d'approche réaliste est l'ambiguïté qui entoure la question suivante : *qui* porterait assistance aux

4 Nous fondons cette conclusion sur le fait que des allégations concernant l'emploi d'armes chimiques et biologiques sont soulevées dans de nombreux conflits conventionnels. Toutefois, une large majorité de ces allégations ne sont jamais vérifiées.

victimes d'un événement NRBC si une opération internationale était requise ? Le fait que nous reconnaissons cette ambiguïté a déclenché une certaine controverse, laquelle s'est apaisée lorsqu'il a été précisé que dans les traités pertinents, on entend par « assistance » l'assistance destinée à un État et pas nécessairement celle en faveur des victimes<sup>5</sup>. En outre, l'État en question doit demander une telle assistance (et nombreuses sont les raisons pour lesquelles un État pourrait souhaiter que la nouvelle ne se propage pas si un événement NRBC se produisait). La question est d'autant plus complexe que les politiques relatives à la santé et à la sécurité du personnel des organisations internationales – notamment du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) – peuvent être incompatibles avec la fourniture d'une assistance à des victimes potentiellement contaminées ou dans une zone de ce type.

Dans notre précédent article, nous avons abordé la question de savoir comment une opération internationale de cette nature pourrait être mise sur pied. Nous avons mentionné certaines des difficultés à prévoir. Des recherches plus poussées sur ces difficultés ont fourni encore un argument supplémentaire en faveur d'une approche réaliste et ont amené le CICR à commencer d'aborder les questions complexes liées à la façon de développer, ou de déployer, une capacité d'intervention internationale pour porter secours aux victimes d'un événement NRBC, tout en veillant à la sécurité et à la santé du personnel. Ce processus a abouti à l'identification d'un certain nombre de défis exigeants, auxquels toute organisation humanitaire serait confrontée si elle planifiait de mettre sur pied une opération internationale de ce type.

### **Les défis et leurs solutions, qu'elles soient de nature « achetable » ou « non achetable »**

Dans le cadre de nos recherches sur la façon de mettre sur pied une opération internationale pour porter assistance aux victimes d'un événement NRBC, nous avons découvert que les défis auxquels une organisation telle que le CICR devrait faire face ne se résument de loin pas à décider quels matériaux et équipements devraient être achetés et quels collaborateurs avec quelles compétences seraient utiles. En d'autres termes, il est possible de déterminer, pour chacun des onze risques recensés, le coût approximatif du développement d'une capacité d'intervention adaptée, mais il existe d'autres défis, plus lourds, que les décideurs devront relever. Nous avons dès lors classifié les défis selon que leur solution est « achetable » ou « non achetable ». Parmi les

5 Voir le Plan d'intervention conjoint en cas d'urgence radiologique, Agence internationale de l'énergie atomique, 2006; la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction (Convention sur les armes chimiques), entrée en vigueur le 29 avril 1997, article X, Assistance et Protection contre les Armes Chimiques; et la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction (Convention sur les armes biologiques), entrée en vigueur le 26 mars 1975, article VII.

défis dont la solution est « non achetable », on compte le processus de prise de décisions interne, son contenu et des facteurs extérieurs tels que la sécurité, la politique et la coordination avec d'autres organisations internationales.

Reconnaître, affiner et classer les défis dont la solution est « non achetable » forcera tous les acteurs dans ce domaine à regarder en face de nombreuses réalités. Parce qu'il n'existe pas d'approche réaliste, nous sommes certains qu'il serait impossible, pour une organisation humanitaire, de mettre sur pied une intervention efficace pour venir en aide aux victimes d'un événement NRBC si elle ne relève pas ces défis de plein front. Cette confrontation prendra la forme de questions et de dilemmes très difficiles ; nous pourrions prévoir bon nombre d'entre eux, mais pas forcément les résoudre à l'avance. Ces défis-là et d'autres devront être affrontés lorsque nous aurons à décider de l'acquisition d'une capacité d'intervention ; cependant, ils seront plus nombreux encore au moment de déployer cette capacité dans un contexte donné.

Nous estimons que les défis dont la solution est « non achetable » relèvent de trois domaines : premièrement, les aspects pratiques, qui sont nombreux et complexes, relatifs au développement, à l'acquisition, à la formation et à la planification d'une capacité d'intervention adéquate pour porter assistance aux victimes d'un événement NRBC ; deuxièmement, les questions spécifiques au déploiement d'une telle capacité en cas de besoin ; et troisièmement, les différents mandats et politiques des organisations internationales pertinentes et la façon dont celles-ci interagissent.

La question primordiale qui s'applique à la plupart de ces défis est celle de l'ensemble de risques spécifiques menaçant la santé et la sécurité du personnel chargé de fournir une assistance. Il s'agit là de la caractéristique *unique* qui différencie les événements NRBC d'autres situations dans lesquelles des armes classiques ont été employées.

## **Développer, acquérir, former et planifier une capacité d'intervention NRBC**

### **Une approche militaire est-elle appropriée ?**

Actuellement, les réflexions menées sur l'assistance fournie aux personnes potentiellement touchées par des armes NRBC s'appuient essentiellement sur des procédures opérationnelles et des connaissances techniques militaires appliquées soit à un scénario de combats, soit à un événement NRBC survenant à l'intérieur des frontières nationales. On attend donc du personnel militaire qu'il fonctionne *militairement* dans un environnement contaminé, ou qu'il seconde les autorités dans une opération nationale en cas d'événement NRBC dans un pays donné. Si une capacité militaire NRBC était déployée dans un autre pays, ce serait presque certainement pour soutenir les forces militaires concernées (ou celles d'alliés) ; l'intervention n'impliquerait pas la fourniture d'une assistance humanitaire aux personnes touchées.

En revanche, si une organisation humanitaire était confrontée à un environnement contaminé (à condition que cette contamination ait été bien confirmée), elle utiliserait probablement des matériaux et des compétences spécifiques aux agents NRBC de tous types avant tout pour garantir sa sécurité ou pour se retirer de manière sûre, afin de réduire les risques de contamination pour son personnel. Une assistance serait ensuite fournie aux victimes dès que les conditions de sécurité seraient remplies, c'est-à-dire plus tard ou à la limite extérieure de la zone contaminée (en supposant que de telles limites puissent être établies).

Il existe d'excellents textes sur l'impact des armes NRBC et les secours nécessaires pour venir en aide aux victimes, bien qu'ils n'indiquent pas comment cette assistance pourrait être fournie dans un contexte international<sup>6</sup>. Aucun test n'a véritablement été réalisé sur la conduite d'une opération internationale menée dans le but de porter secours aux victimes d'un événement NRBC majeur. Aucune personne ou organisation individuelle n'a d'expérience significative en la matière. Les équipements et les systèmes n'ont pas été testés. Il est loin d'être certain que les procédures opérationnelles, les compétences et les exercices militaires, sur lesquels se fondent les réflexions actuelles, soient appropriés. En effet, ils pourraient ne pas tenir compte de réalités telles que les objectifs de l'assistance humanitaire et les nombreuses contraintes associées. Dès lors, planifier une opération internationale avec des ressources et des procédures opérationnelles militaires pourrait ne pas constituer une intervention humanitaire efficace. Cela soulève une question très provocante : si une telle opération risque fort d'être inefficace en tant qu'action humanitaire, le risque qui pèse sur la santé et la sécurité des intervenants peut-il se justifier ? Nous concluons qu'il serait quasiment impossible pour une organisation humanitaire de développer, d'acquérir, de former et de planifier une capacité d'intervention efficace pour affronter chacun des onze risques recensés si la planification, l'action et la formation se fondent sur des procédures opérationnelles et des matériaux militaires. Cela est particulièrement vrai pour les événements NRBC à faible probabilité (AN, ENI, ABI, AC1), dont l'impact potentiel est lourd.

### Comment planifier l'assistance en veillant à la sécurité de ceux qui la fournissent ?

L'acte de porter secours aux victimes comporte un risque inhérent pour les personnes qui fournissent cette assistance et ce risque est propre à l'agent NRBC en question. Or, si l'on tient compte de notre conclusion selon laquelle il serait presque impossible de fournir une assistance humanitaire efficace à l'heure actuelle, cela signifie que les matériaux et les compétences spécifiques à la prévention d'une

6 Voir « Effets de la guerre nucléaire sur la santé et les services de santé », Organisation mondiale de la Santé, Genève, 1988 ; « Armes chimiques et biologiques : les moyens d'action en santé publique (Guide de l'OMS) », Organisation mondiale de la Santé, 2004.



contamination NRBC seraient certainement utilisés pour protéger le personnel et qu'une assistance ne serait fournie qu'à un très petit nombre de personnes touchées. D'où une question éthique difficile : dans quelle mesure une organisation devrait-elle investir pour préparer une opération d'assistance qui veille également à la santé et à la sécurité de son personnel, alors que cette opération pourrait être inefficace et que la santé et la sécurité des collaborateurs pourraient être mieux protégées si l'organisation se retirait de la zone touchée et n'entreprendait aucune intervention ?

Actuellement, la responsabilité qui incombe aux organisations internationales à l'égard de leur personnel (international et national) n'est pas compatible avec le déploiement d'une capacité d'assistance destinée aux victimes d'un événement NRBC<sup>7</sup>. À cet égard, de nombreuses organisations d'assistance humanitaire prennent appui sur le principe du volontariat (c'est-à-dire que personne ne peut être contraint de participer à une action). Les incidences sont évidentes sur le recrutement du personnel chargé d'intervenir en cas d'événement NRBC et doivent être prises en compte au niveau politique, parallèlement au processus de développement d'une capacité d'assistance.

### Les différents risques exigent-ils des ressources et des plans différents ?

Nous avons fait valoir qu'il n'est guère possible de planifier une intervention efficace pour affronter un risque à faible probabilité, mais dont l'impact est lourd. Aucune organisation ne pourrait à elle seule répondre aux besoins de toutes les personnes touchées par l'explosion d'un engin nucléaire en zone urbaine, par exemple. En revanche, un emploi répété d'agents de lutte anti-émeute touchant de nombreuses personnes pourrait n'appeler aucune intervention. Dans une certaine mesure, il pourrait être possible de planifier une assistance en cas d'utilisation ponctuelle d'une arme chimique à petite échelle ou d'explosion d'une « bombe sale » (engin radiologique).

C'est dans le domaine des risques « B » que le besoin de ressources, de plans et de mécanismes différents pour coordonner l'information en fonction du risque concerné est le plus évident. Les membres de la communauté de la santé publique, dont les ministères de la Santé, les organisations internationales et les ONG, ont une expérience étendue des mesures à prendre en cas de flambées naturelles d'épidémies telles que le choléra<sup>8</sup>. Par ailleurs, des préparatifs ont été effectués au niveau international pour faire face à des flambées naturelles plus graves, particulièrement la grippe aviaire, le SARS et la variole<sup>9</sup>. Il semble donc que les mécanismes en place pour porter assistance aux victimes

7 Coordonnateur des Nations Unies pour les questions de sécurité, Information Package for Staff on NBC Warfare Agents, mars 2003.

8 Voir Alerte et action en cas d'épidémie et de pandémie, Organisation mondiale de la Santé, disponible à l'adresse <http://www.who.int/csr/fr/index.html> (dernière consultation le 9 janvier 2009).

9 Voir Préparation à une pandémie de l'Organisation mondiale de la Santé, disponible à l'adresse <http://www.who.int/csr/disease/influenza/pandemic/en/> (dernière consultation en janvier 2009; en anglais).

des risques « B » (notamment AB1 et AB2) sont plus avancés et plus susceptibles d'être fondés sur la réalité, car une certaine expérience internationale pertinente a été accumulée. Cependant, la communauté de la santé publique n'a pas suffisamment considéré la possibilité que la flambée de maladie résulte d'un acte intentionnel; dans ce cas, l'opération de santé publique pourrait-elle être différente et à quel niveau? Si des personnes étaient touchées par une flambée d'une maladie inhabituelle, le premier « diagnostic » à établir serait de détecter l'agent responsable; le second « diagnostic » serait de déterminer si la flambée était intentionnelle. Le second « diagnostic » a des incidences importantes sur le plan de la médecine légale et de la sécurité. Il est possible que des jours, des semaines ou des mois s'écoulent entre les deux « diagnostics ». Les instances responsables de l'opération de santé publique et du premier « diagnostic » disposeront probablement d'informations utiles pour établir le second « diagnostic ». Qui sera autorisé à accéder à ces informations? Qui se chargera de leur coordination? Qui décrètera que l'acte était intentionnel ou non? À qui cette décision sera-t-elle communiquée – et par quels moyens? Pour résumer, l'interaction entre l'opération de santé publique et l'application des lois et/ou les impératifs internationaux de sécurité n'a pas fait l'objet d'études adéquates, dans l'éventualité d'un événement NRBC nécessitant une action internationale.

### Qu'entend-on par « porter assistance aux victimes »?

« Porter assistance aux victimes d'un événement NRBC » implique notamment le fait de prodiguer des soins et un traitement aux personnes qui ont été contaminées ou qui le sont potentiellement. Il est possible que de nombreuses autres personnes qui ne sont ni contaminées, ni potentiellement contaminées, nécessitent toutefois une assistance en raison de l'événement, parce qu'elles ont été déplacées, qu'elles sont sans abri, qu'elles ont besoin de vivres, qu'un membre de leur famille a disparu ou simplement qu'elles recherchent des informations. À moins qu'elles ne connaissent et qu'elles ne comprennent la nature et la portée temporelle et géographique de l'événement, les organisations humanitaires qui seraient intervenues en temps normal pourraient être réticentes à porter secours à cette catégorie élargie de victimes. En effet, le personnel pourrait notamment ne pas se porter volontaire pour se rendre sur les lieux ou y rester dans un tel contexte, même si le risque de contamination était minime. À notre connaissance, aucune organisation non gouvernementale active dans le domaine de l'assistance humanitaire internationale n'a de plan de préparation à un événement NRBC.

### Quel niveau d'assistance fournir?

L'assistance fournie aux victimes d'un événement NRBC qui ont été contaminées et qui ont survécu pourrait prendre la forme de mesures initiales comme la décontamination ou l'administration de médicaments tels qu'antibiotiques, antidotes ou iode. Toutefois, de nombreuses personnes devraient aussi être

admises dans un environnement hospitalier qui puisse assurer, par exemple, des soins intensifs respiratoires ou des services chirurgicaux destinés aux brûlés. Il est peu probable qu'une capacité hospitalière de ce type existe dans les contextes en question et, même si c'était le cas, elle serait rapidement submergée ou rendue improductive par l'événement lui-même. Dès lors, pour porter secours aux victimes d'un événement NRBC de façon véritablement efficace, il faudrait aussi assurer cette capacité hospitalière et fournir les matériaux et les compétences nécessaires pour prodiguer les soins spécialisés requis. Les charges financières seules (les solutions « achetables ») seraient énormes; les défis dont la solution est « non achetable » pourraient être insurmontables pour ceux qui tenteraient de faire en sorte que l'infrastructure hospitalière dotée des bons équipements et des collaborateurs compétents soit au bon endroit en temps opportun, tout en veillant à ce que l'hôpital lui-même ne soit pas contaminé.

Nous ignorons s'il serait efficace de déployer une capacité d'intervention pour venir en aide aux victimes d'un événement NRBC sans capacité d'assurer un traitement hospitalier compétent. La question se pose donc de savoir s'il est judicieux de planifier une assistance en faveur de ces victimes, dans le cas où le plan ne prévoit pas les moyens permettant d'assurer un traitement hospitalier pour les personnes qui ont véritablement besoin de secours et qui en tireraient sans doute le meilleur parti. En d'autres termes, un impératif moral ou politique pourrait nous pousser à « faire quelque chose » même si, d'un point de vue sanitaire, l'efficacité de ce « quelque chose » serait discutable. Pour une organisation humanitaire planifiant une intervention, ce facteur rend plus délicate la tâche de trouver un compromis entre, d'une part, le désir de porter assistance aux victimes et, d'autre part, la responsabilité à l'égard de la santé et de la sécurité du personnel.

### Les exigences financières sont-elles excessives ?

Une organisation qui planifie une opération internationale en cas d'événement NRBC doit reconnaître que la capacité déployée ne pourra pas être renforcée en recourant à des ressources humaines au niveau local, comme dans les conflits ou les catastrophes « conventionnelles »<sup>10</sup>. De plus, le personnel déployé aurait probablement une culture et une langue différentes de celles des victimes nécessitant une assistance. Communiquer avec des personnes qui ont besoin d'une décontamination, par exemple, présenterait des difficultés pratiques considérables. Tous ces éléments signifient qu'il faudrait former à l'avance le personnel dans les zones à haut risque (pour autant que de telles zones puissent être identifiées). Cela sous-entend également d'engager à l'avance des investissements financiers massifs pour développer une capacité qui, en réalité, est peu susceptible d'être déployée et qui, si elle l'était, n'offrirait aucune garantie

10 L'ensemble du personnel hospitalier, des volontaires secouristes, des chauffeurs d'ambulance et des brancardiers devrait être formé à l'avance aux questions relatives aux agents NRBC et à la protection personnelle.

d'efficacité. On est donc confronté à un dilemme fondamental : combien une organisation devrait-elle investir dans le développement d'une telle capacité ? Devrait-elle se préparer uniquement aux risques dont la probabilité est la plus forte ? Ou devrait-elle se préparer à tous les risques, y compris les événements à faible probabilité, mais dont l'impact est lourd (AN, ENI, AB1, AC1) ? Se préparer à tous les risques pourrait se révéler extrêmement coûteux.

Bien que le présent article soit axé sur la réalité des défis dont la solution est « non achetable », la question suivante doit être posée : des gouvernements donateurs seraient-ils prêts à investir pour aider une organisation humanitaire à développer une capacité d'intervention, sans aucune garantie que cette capacité serait finalement déployée, ni aucune preuve qu'elle pourrait véritablement avoir un impact sur les personnes touchées ou potentiellement touchées ?

## **Déployer une capacité d'intervention en cas d'événement NRBC**

Comment une organisation humanitaire saura-t-elle qu'un événement NRBC s'est produit ?

Une large part de la littérature, de la planification et des débats relatifs aux opérations en cas d'événement NRBC est fondée sur l'hypothèse selon laquelle l'agent utilisé et le lieu de dégagement, ou du moins le secteur touché, sont connus<sup>11</sup>. Il peut être judicieux qu'un groupe militaire opérant à un niveau tactique adopte cette hypothèse, mais ce n'est pas le cas pour une organisation humanitaire qui planifie de venir en aide aux victimes d'un événement NRBC. En effet, il est peu probable que l'agent ou la zone soient connus. Les premières informations indiquant qu'un événement NRBC s'est produit peuvent être recueillies dans la presse, qui peut rapporter des allégations d'emploi ou des victimes humaines ou animales, éventuellement avec des photos. Un nombre élevé de malades peut signaler une flambée inhabituelle d'une maladie. Par exemple, si un hôpital fait état d'un grand nombre de personnes atteintes de vomissements, cela peut révéler une exposition à un agent radiologique, biologique ou chimique, mais pas forcément la localisation géographique de la source. Mener une enquête adéquate (pour autant que cela soit possible) prendrait un temps certain, plus long que le délai dans lequel l'assistance en faveur des victimes devrait être engagée. Or, l'efficacité probable de l'intervention diminue à mesure que ce délai s'allonge.

Quand déployer une capacité internationale d'assistance aux victimes d'un événement NRBC ?

Il est probable qu'un événement impliquant l'emploi d'armes NRBC ne soit pas immédiatement confirmé en tant que tel. Comment une organisation humani-

11 On qualifie souvent ce secteur de zone « chaude » ou « contaminée ».

taire dotée d'une capacité d'intervention adaptée devrait-elle réagir face à un emploi d'armes NRBC suspecté ou allégué? La nature de l'événement doit-elle être confirmée avant le lancement des opérations? Si oui, comment obtenir une telle confirmation? Si non, la mise sur pied d'une intervention pourrait-elle être considérée comme la manifestation d'un appui aux suspicions ou d'une volonté de vouloir vérifier les allégations, ce qui créerait des difficultés supplémentaires sur les plans politique et de la sécurité?

Quelles ressources sont-elles nécessaires et où? Comment les y acheminer et quand arriveront-elles à destination?

Une organisation humanitaire qui planifie d'intervenir en cas d'événement NRBC devra savoir qu'un tel événement s'est produit, de quel type d'événement il s'agit, qui est touché, de quelle manière les victimes sont touchées, où elles se trouvent, quels sont leurs besoins, comment ces besoins spécifiques aux agents NRBC s'articulent avec d'autres programmes d'assistance et, point important, comment ces besoins peuvent être satisfaits tout en veillant à la santé et à la sécurité des personnes chargées de venir en aide aux victimes. Aucune de ces informations ne sera facile à obtenir, mais toutes ont des incidences considérables sur le type de secours approprié et la manière de fournir cette assistance.

Si les limites de la zone contaminée sont connues (et même cette information peut être extrêmement difficile à obtenir), une organisation humanitaire qui planifie de venir en aide aux victimes doit remplir deux missions: l'une consiste à retirer le personnel vulnérable ou non formé de la zone contaminée et l'autre consiste à acheminer l'équipement approprié et le personnel formé vers un lieu où le risque de contamination est minime, mais où l'accès aux personnes touchées est suffisant. Concrètement, il s'agit en bref d'une question hautement délicate: en cas d'événement NRBC nécessitant une opération internationale, où positionner les ressources humaines et matérielles pour porter assistance aux victimes, tout en minimalisant les risques encourus par le personnel en matière de santé et de sécurité?

Un autre facteur à prendre en compte est la façon dont les besoins évoluent avec le temps. Une fois encore, l'influence militaire domine les réflexions et l'on considère toujours qu'en cas d'événement NRBC, une intervention devrait être menée de toute urgence. Par exemple, en cas d'emploi suspecté de gaz moutarde, la réaction appropriée semblerait être de fournir une capacité de décontamination. En réalité, si une opération internationale doit être mise sur pied, au moment où les personnes touchées seront atteintes, il est possible que la décontamination ne soit plus guère nécessaire et que le risque de contamination secondaire soit devenu minime. Dans ce cas, la forme d'assistance la mieux adaptée pourrait consister à assurer la gestion et la réadaptation des personnes souffrant de brûlures chimiques, voire, par la suite, à surveiller les cancers et les malformations congénitales.

## Outre l'exposition à un agent NRBC, existe-t-il des risques pour la sécurité d'une organisation humanitaire ?

Déployer une capacité de secours en faveur des victimes d'un événement NRBC peut engendrer des risques supplémentaires pour la sécurité d'une organisation humanitaire. Un tel déploiement exige inévitablement de recueillir des informations, or les responsables de l'événement pourraient souhaiter éviter qu'une instance extérieure connaisse les effets de leurs agissements ou en soit témoin. En outre, la population locale pourrait se trouver dans un tel état de panique que n'importe quelle organisation risquerait de subir une attaque, précisément parce qu'elle possède (ou qu'on croit qu'elle possède) des vaccins appropriés, des équipements de protection personnelle ou des antidotes, voire des informations. Par exemple, si des travailleurs humanitaires portant des masques de protection traversaient une zone habitée à bord de leurs véhicules, le risque d'être victime d'une attaque pourrait l'emporter sur le risque d'être exposé à un agent NRBC ou contaminé par un tel agent.

## Les mandats et les politiques des organisations internationales se rapportant à « l'assistance » en cas d'événement NRBC

### À qui incombe la responsabilité ?

Étant donné notre prémisse selon laquelle actuellement, nous ne savons pas avec certitude qui serait chargé de mettre sur pied une opération internationale pour porter secours aux victimes d'un événement NRBC, il est pertinent de se demander comment, à l'avenir, les différentes organisations agiront seules ou en coopération avec d'autres pour mener une telle action au niveau international. Les questions que nous avons posées ci-dessus quant à l'intervention potentielle d'une organisation humanitaire appellent un autre ensemble de considérations dans le cas des organismes des Nations Unies. Un organisme des Nations Unies a-t-il la capacité de venir en aide à un nombre significatif de victimes et, si oui, lequel ? Dans l'hypothèse où les États mettraient à disposition leurs compétences et leurs ressources militaires, ces compétences, ressources et procédures opérationnelles militaires seraient-elles adaptées ? Qui transporterait cette capacité militaire ? Ces convois aériens, qu'ils soient militaires ou civils, seraient-ils autorisés à atterrir dans la zone touchée ? À qui incombe la responsabilité globale de décider quel type d'assistance est fourni, quand et où ? Si des ressources militaires sont mises à la disposition d'organismes des Nations Unies, particulièrement dans le cadre d'un événement NRBC, les réponses à ces questions risquent d'être fondées sur des priorités politiques.

### Qu'est-ce qui déclenche une intervention d'un organisme spécialisé des Nations Unies et en quoi consiste cette intervention ?

Toute intervention potentielle des organismes spécialisés des Nations Unies remplirait un mandat dérivé des traités. L'organisme des Nations Unies responsable de

« l'assistance » en cas d'événement NRBC dépendra de la demande de soutien formulée par l'État touché. Comme nous l'avions mentionné plus haut, on entend par « assistance » l'aide fournie à l'État en question et pas nécessairement l'aide fournie aux victimes. Par conséquent, les organismes spécialisés des Nations Unies pourront donner des conseils à l'État touché, mais si ce dernier n'a pas suffisamment de ressources pour porter secours aux victimes, l'assistance ne sera pas forcément fournie par les organismes spécialisés<sup>12</sup>. Ce point soulève d'autres questions : que se passerait-il si l'État concerné ne demandait pas d'assistance ? Qu'en serait-il si aucun autre État ne souhaitait apporter son concours ? Nous ne savons pas avec certitude ce qui déclencherait une opération internationale de soutien aux victimes d'un événement NRBC. De même, il n'est pas certain que les organismes des Nations Unies (ou d'autres organisations humanitaires) pourraient mobiliser les ressources nécessaires suffisamment vite.

### Qui assurera la coordination d'une opération internationale en cas d'événement NRBC ?

Si le gouvernement concerné n'a pas les moyens ou la volonté de coordonner une intervention adéquate pour venir en aide aux victimes d'un événement NRBC, qui s'en chargera ? Les mécanismes de coordination établis pour l'assistance humanitaire « classique » seraient-ils suffisants et appropriés en cas d'événement NRBC ? Sans cette coordination, les organisations susceptibles de fournir des secours, telles que le CICR ou les ONG actives dans le domaine de la santé, seraient-elles placées dans une position excessivement dangereuse ? Ces questions ont des incidences complexes tant pour les gouvernements que pour les organisations internationales ; à l'heure actuelle, elles ne sont pas réglées et ne pourraient pas l'être de manière à porter assistance, en temps opportun, aux victimes d'un événement NRBC.

### Qu'en est-il si l'emploi d'une arme NRBC n'est pas confirmé ?

En cas de menace d'emploi d'armes NRBC ou d'emploi suspecté ou allégué, il pourrait être approprié de déployer une capacité d'assistance. Mais qu'en est-il si, par exemple, une substance suspecte est découverte, plusieurs personnes tombent malades ou des animaux meurent, mais que rien n'indique si l'agent responsable est de nature radiologique, biologique ou chimique ? Quel organisme des Nations Unies serait alors responsable ? Comment les différents organismes des Nations Unies coordonneraient-ils leurs mandats, leurs conclusions et leurs activités avec d'autres instances humanitaires, avec le Conseil de sécurité des Nations Unies et le mécanisme du secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies pour enquêter sur les allégations d'emploi d'armes chimiques ou biologiques<sup>13</sup> ? Une

12 Aujourd'hui, ces organismes se tourneraient vers d'autres États et vers les organisations qui fournissent une assistance humanitaire globale.

13 Résolution 620 du Conseil de sécurité des Nations Unies, 26 août 1988.

fois encore, toutes ces questions sont d'une complexité extrême en termes juridiques, politiques et diplomatiques et il est peu probable qu'elles soient résolues prochainement.

## **Conclusion**

En posant un certain nombre de questions dans cet article, nous espérons avoir introduit une perspective réaliste sur un ensemble de difficultés liées à la fourniture d'assistance aux victimes d'un événement NRBC. Mais avant tout, nous pensons avoir démontré qu'une approche réaliste est absolument nécessaire à chacune des étapes, du développement d'une capacité pour porter secours aux victimes d'un événement NRBC jusqu'au déploiement final de cette capacité. Une telle approche fondée sur la réalité ne répond pas à toutes les questions difficiles auxquelles les décideurs seront confrontés ; néanmoins, nous la considérons comme une condition préalable pour toute organisation internationale planifiant de venir en aide aux victimes d'un événement NRBC. Nous soulignons qu'une telle approche doit être adoptée pour chacun des onze risques recensés. Sans cette composante essentielle, il est probable que le développement et le déploiement d'une capacité d'intervention en cas d'événement NRBC soient inefficaces, gaspillent des ressources et, surtout, exposent les intervenants à des risques inutiles.



Volume 91 Number 875 September 2009

# INTERNATIONAL REVIEW of the Red Cross

Humanitarian debate: Law, policy, action

# Displacement



ICRC

**REVUE**  
**INTERNATIONALE**  
de la Croix-Rouge

**Déplacements**

## ÉDITORIAL

Le phénomène des mouvements de population ne date certes pas d'hier, puisqu'on peut déjà le faire remonter aux migrations d'*homo erectus* depuis l'Afrique. Dans toutes les civilisations, recherche de terres à cultiver et de travail rémunérateur, quête de ressources et débouchés commerciaux, ont été des motifs de migration fondamentaux. Que ce soit sous la forme de conquêtes caractérisées ou d'infiltration culturelle et de réinstallation, le phénomène a existé à toutes les époques de l'histoire de l'humanité. Lorsqu'il a été colonisation, il a même transformé le monde.

Dans l'histoire, des conflits de toutes sortes ont provoqué d'autres types de déplacement : exodes, expulsions massives, exil de populations. Le XIX<sup>e</sup> siècle a été le siècle des migrations de grande ampleur, le XX<sup>e</sup> celui des réfugiés. En tout, les deux guerres mondiales ont forcé plus de 100 millions de personnes à quitter leur pays. En déplaçant, déportant ou expulsant plus de 10 % de la population européenne (quelque 50 à 60 millions de personnes), la Seconde Guerre mondiale a créé un véritable cauchemar migratoire. De même, avec la fin de l'Empire britannique, la partition entre Inde et Pakistan a contraint 17 millions de personnes à quitter la région où elles vivaient – migration à laquelle s'est ajouté par la suite l'exode de 6 à 8 millions de personnes dû à la sécession du Bangladesh.

\*\*\*

Ce n'est qu'au début du XX<sup>e</sup> siècle qu'un système de passeports et de visas a été solidement établi pour régler le passage des frontières. Aujourd'hui, malgré la progression des droits de l'homme et de l'interdépendance économique, les frontières et le droit des migrations constituent souvent le dernier bastion de la souveraineté nationale à l'ère de la mondialisation, alors que les mouvements de population se poursuivent sous la forme aussi bien de migrations volontaires que de déplacements forcés. En même temps, il est quasiment impossible de contrôler efficacement les activités transfrontalières, les États étant obligés de laisser leurs frontières ouvertes pour la circulation des marchandises, des capitaux et des services. Il s'ensuit une contradiction entre des systèmes juridiques fondés sur l'ouverture et une rhétorique sécuritaire

justifiant des pratiques restrictives et coercitives à l'encontre des étrangers. La réaction des États face à ce qu'ils ressentent comme une perte de contrôle s'est traduite d'abord par les atteintes portées aux réfugiés et au droit des réfugiés. Après la fin de la guerre froide, la répression mondiale de la « migration illégale » et le durcissement des restrictions imposées en matière de migration ont fait du droit international des réfugiés une entrave à la souveraineté plus importante que jamais auparavant.

\*\*\*

Toutefois, il se produit aussi des déplacements de population à l'intérieur des frontières nationales. À la fin de l'année dernière, le nombre de personnes déplacées dans leur propre pays par un conflit armé, une situation de violence généralisée ou des violations des droits de l'homme, serait resté supérieur à 20 millions pour l'ensemble de la planète. Bien entendu, les causes du déplacement sont multiples et complexes. À part les cas de catastrophe naturelle ou de déplacement induit par le développement, les causes profondes du déplacement sont généralement celles qui, précisément, ont déclenché – ou du moins contribué à déclencher – conflits armés ou situations de violence. La pauvreté, les conséquences du changement climatique, le manque de ressources, l'instabilité politique, ainsi que des systèmes de gouvernance et de justice fragiles, sont autant de catalyseurs possibles du déplacement induit par les conflits. Souvent, ces mêmes causes empêchent le retour des déplacés et rendent d'autant plus difficile pour les personnes touchées par le déplacement de se reconstruire une vie et de retrouver des moyens de subsistance. Les désignations aseptisées que l'on utilise pour qualifier les « personnes déplacées » ne donnent pas la moindre idée des dures réalités auxquelles elles doivent faire face dans de nombreuses parties du monde aujourd'hui.

Une des principales causes du déplacement forcé lors de conflits armés reste sans aucun doute le non-respect du droit international humanitaire. Les attaques visant des civils ou portées sans discrimination, qui obligent la plupart du temps la population à fuir, sont interdites par le droit humanitaire. En outre, les parties à un conflit armé ont l'interdiction expresse de contraindre les civils à partir de chez eux. Si ces dispositions étaient mieux respectées, il serait possible de prévenir dans une large mesure le déplacement interne. Lorsque celui-ci se produit, les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays ont droit à la même protection contre les effets des hostilités et à la même assistance que le reste de la population civile.

L'élaboration de normes juridiques ne relevant pas du droit humanitaire a étendu la protection des personnes déplacées à un ensemble plus large de situations. Dix ans après leur adoption, les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays demeurent un cadre international important pour apporter protection et assistance aux personnes déplacées. Ils portent sur les enjeux liés au déplacement forcé, indépendamment de la manière dont une situation particulière est qualifiée en droit. Ils sont donc applicables aussi bien pendant et après un conflit armé que lors de

tensions internes, dans des situations d'urgence complexes ou lors de catastrophes naturelles. À l'échelon régional, la nouvelle Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala), adoptée par le Sommet spécial de l'Union africaine le 23 octobre 2009, à Kampala (Ouganda), considère le phénomène dans sa globalité. Cette Convention est le tout premier traité international portant sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et constitue, en tant que tel, une avancée importante.

\*\*\*

Lorsque des crises aussi graves que soudaines entraînent des déplacements massifs de population, il est nécessaire de lancer de toute urgence une action humanitaire. En raison de la nature souvent très complexe et fluctuante du déplacement, il est difficile de répondre aux besoins des personnes déplacées et il faut avoir une vision globale des besoins humanitaires de la population civile dans toute crise ou situation de conflit. Pour les organisations humanitaires, il est primordial de porter assistance à toutes les personnes ayant besoin d'aide, et pas seulement à celles qui ont été contraintes au déplacement. Seule une telle approche permettra d'aider les habitants des régions reculées à retrouver une certaine autonomie et à rebondir, d'atténuer les tensions liées au manque de ressources et d'éviter que ces personnes se retrouvent dans des camps de déplacés.

Dans la plupart des cas, la grande majorité des personnes déplacées vivant dans des camps souhaitent retourner chez elles – souvent pour récupérer leurs terres ou leurs biens et reprendre une vie normale – dans la mesure où les conditions de sécurité le permettent. Par ailleurs, l'installation de camps crée de nouveaux problèmes difficiles à résoudre et peut en fait augmenter la vulnérabilité des personnes déplacées et les risques auxquels elles sont exposées.

Prévenir le déplacement, c'est aussi empêcher que ce phénomène ne se reproduise une fois que les personnes déplacées sont de retour chez elles, qu'elles se sont installées dans les communautés qui les ont accueillies ou qu'elles se sont réinstallées ailleurs. Le retour ou la réinstallation doivent se faire dans des conditions de sécurité et dans le respect de la dignité et de la volonté des personnes concernées. Sans une détermination à long terme de s'attaquer aux causes profondes des conflits, les schémas du déplacement interne et des crises humanitaires risquent de se répéter. À moins que la situation des populations déplacées ne soit stabilisée efficacement grâce à une protection et à une assistance adéquates, il y a peu d'espoir de parvenir à une paix durable.

\*\*\*

S'attaquer au problème du déplacement interne dans toutes ses dimensions suppose un énorme effort concerté, tant au niveau national qu'international. En 2007, la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge reconnaissait pour la première fois que la migration, au sens large du

terme, figurait parmi les défis stratégiques majeurs à relever dans le futur. En outre, elle recommandait à la Croix-Rouge et au Croissant-Rouge d'adopter une approche globale pour prendre en compte la dimension humanitaire de la migration, indépendamment du statut des migrants concernés. Les besoins et les vulnérabilités des migrants devraient ainsi être le facteur déterminant dans la réponse humanitaire à apporter, quel que soit leur statut juridique ou la catégorie à laquelle ils appartiennent. Parallèlement, le CICR, la Fédération internationale et les Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont élaboré des lignes directrices pour prendre en compte les besoins et les vulnérabilités des personnes et des communautés touchées par le déplacement interne. Adoptées en novembre 2009, ces lignes directrices mettent en avant les atouts et la valeur ajoutée du Mouvement dans la réponse globale qu'il apporte lors de déplacements de population, essentiellement à travers son réseau mondial qui est fermement ancré dans les communautés.

*Toni Pfanner*  
*Rédacteur en chef*

## Interview de William Lacy Swing

*William Lacy Swing est le directeur général de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Il a occupé la fonction de représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour la République démocratique du Congo (2003–2008) et le Sahara Occidental (2001–2003), et a dirigé la Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental. Il a auparavant travaillé pendant de longues années au Département d'État des États-Unis, au cours desquelles il a occupé à six reprises un poste d'ambassadeur.*

.....

***Les gens se déplacent dans le monde pour toutes sortes de raisons, d'ordre politique, économique ou autre. L'OIM s'occupe-t-elle de ces différentes catégories de migrants sans établir de différences ou met-elle l'accent sur certaines catégories précises ?***

Nous aidons toutes les catégories de migrants, mais nous nous occupons beaucoup des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays en raison d'un conflit, des réfugiés et autres migrants forcés, ainsi que des mouvements migratoires croissants provoqués par le changement climatique et les catastrophes naturelles. Cependant, le Rapport 2008 de l'OIM sur l'état de la migration dans le monde constate dans ses conclusions que, plus que jamais dans l'histoire de l'humanité, la plus grande partie des migrations sont liées à l'emploi, d'une manière ou d'une autre. Les migrations du travail sont le grand phénomène du futur, étant donné les caractéristiques démographiques, économiques et du

\* Cet entretien a été mené le 6 juillet 2009 par Toni Pfanner, rédacteur en chef de la *Revue internationale de la Croix-Rouge*.

La version anglaise a été publiée dans : *International Review of the Red Cross*, Vol. 91, N° 875, septembre 2009, pp. 467-474.

marché du travail actuelles. Même si le changement climatique continue à être un facteur de migration (on estime que le nombre de personnes touchées par le changement climatique se situera entre 25 millions et un milliard d'ici à 2050, 200 millions étant le chiffre le plus fréquemment évoqué), la très grande majorité des migrations est et sera liée à l'emploi.

***L'OIM a-t-elle élargi son champ d'action pour s'adapter à ces nouvelles tendances ? De quelle manière son travail a-t-il évolué au fil des années ?***

Ce qui n'a pas changé est que, depuis sa création, l'OIM est la seule organisation internationale chargée de s'occuper des déplacements de population sous tous leurs aspects. Au départ, les gens pensaient que l'OIM était une agence de voyages, car après la Seconde Guerre mondiale, nous avons accordé toute notre attention aux ravages de la guerre et du chômage en Europe et nous avons déplacé des personnes vers des zones comme l'Australie, le Canada, les États-Unis et l'Amérique latine, vers des pays qui avaient l'habitude d'accueillir des réfugiés et des migrants. Cependant, même à l'époque, il s'agissait aussi d'aider les États membres à pourvoir à leurs besoins en migrants, en les aidant à élaborer des politiques et à trouver les moyens de recruter des migrants du travail, etc. Plus tard, pendant la Guerre froide, des conflits régionaux ont surgi en Asie du Sud-Est, en Afrique et en Amérique centrale et nous avons travaillé davantage dans ces zones. En 1990, après la chute du mur de Berlin et le début de la mondialisation, nous sommes devenus une organisation véritablement mondiale, même si nous n'avons pas encore la présence universelle des Nations Unies ou du CICR.

***L'OIM a tout de même fait un gigantesque bond en avant par le nombre de ses membres, en passant de 67 pays en 1998 à 127 aujourd'hui. Quelles en sont les raisons ?***

Le mérite en revient en grande partie à mon prédécesseur, qui a beaucoup travaillé pour y parvenir. Pendant les dix années au cours desquelles il a été en fonction, il a multiplié par deux le nombre des membres et par quatre le budget qui, de 200 millions de dollars américains au départ, a atteint un milliard l'année dernière. Pendant cette période, le nombre de nos bureaux dans le monde est passé de 119 à 440 et notre personnel de 1100 employés environ à quelque 7000.

Le bon travail qu'il a effectué s'est inscrit dans un contexte très porteur. Il y a quinze ans, ou même douze, les questions de migration suscitaient l'indifférence générale ; personne ne voulait en parler. Aujourd'hui, pratiquement chaque gouvernement ou institution dans le monde mène des activités dans ce domaine, ce qui nous convient bien car nous sommes trop petits pour tout prendre en charge et nous trouvons ainsi de nouveaux partenaires. Il est évident que nous connaissons à l'heure actuelle les plus grands mouvements de population de l'histoire. Non pas en pourcentage, mais pour ce qui est du nombre de personnes concernées. D'ici à l'année prochaine, on estime qu'il y aura 214 millions de migrants internationaux dans le monde en comptant les réfugiés, les migrants du travail, leurs familles, les étudiants et les jeunes



diplômés qui vont travailler à l'étranger, etc. J'ai fait remarquer que si ces personnes formaient une nation, celle-ci serait au cinquième rang des pays les plus peuplés. Les 305 milliards de dollars qu'elles ont envoyés dans les pays en développement l'année dernière représentent à eux seuls un montant supérieur au produit intérieur brut de la Suisse et de plusieurs autres États membres de l'OIM. Ce seul indicateur ferait de cette nation une grande puissance. Bien sûr, les migrations entraînent des coûts sociaux, car le tissu familial se déchire lorsque le soutien de famille n'est plus là. Nous ne devons pas l'oublier. Mais sans perdre ces questions de vue, notre organisation s'attache principalement à faire en sorte que les migrations soient organisées et s'effectuent dans des conditions décentes.

***Vous avez dit que la migration du travail est un élément essentiel de la vague actuelle – à quoi peut-on attribuer cette forte augmentation de la migration du travail ?***

C'est la grande question. La réponse réside dans les tendances démographique, économique et des marchés du travail. On constate une baisse très importante du taux de natalité et un vieillissement de la population dans le Nord (Europe occidentale, États-Unis, Canada ou Japon, par exemple). Dans le Sud, bien entendu, étant donné les disparités économiques, le marché du travail est toujours excédentaire, avec trop de personnes cherchant un emploi et un développement trop faible pour créer des emplois. Donc, qu'on le veuille ou non, la réalité est que le mouvement sud-nord va se poursuivre dans un proche avenir. Cependant, il ne faut pas oublier que la migration sud-sud est tout aussi importante. Dans la région de l'Afrique de l'Ouest, par exemple, la migration sud-sud est bien plus importante que la migration de cette région vers l'Europe. Et dans les Amériques, tant de travailleurs mexicains sont partis pour les États-Unis que le Mexique a maintenant créé des visas temporaires de travail à entrées multiples pour que les Guatémaltèques puissent aller et venir comme travailleurs saisonniers pour pallier les manques. Ce genre de phénomène est courant à l'heure actuelle. Donc nous contribuons à chercher des solutions aux problèmes de migration et à faciliter l'échange d'informations. Nous continuons à soutenir 14 mécanismes consultatifs régionaux sur les migrations, qui fonctionnent très bien parce qu'ils réunissent les pays de destination, d'origine et de transit.

***L'accroissement des migrations du travail a-t-il mené les États à essayer de limiter l'accueil des réfugiés – en les classant comme migrants plutôt que comme demandeurs d'asile ?***

Je pense que jusqu'à récemment, la tendance était à la baisse du nombre de réfugiés et à l'augmentation du nombre de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Mais je ne constate pas de baisse dans le soutien aux réfugiés. Aux États-Unis, par exemple, les contingents ont eu plutôt tendance à augmenter et se situent désormais à un peu plus de 77 000 personnes par an. Je dirais que ces chiffres vont continuer à augmenter pendant un certain temps, parce

que c'est la volonté de l'administration. Mais ils seront bien sûr limités par la situation financière.

En Europe, ce phénomène peut être dû en partie aux pressions exercées par la migration de travail. Beaucoup de pays aimeraient sélectionner les arrivants en fonction de leurs compétences. Je pense qu'il s'agit pour eux bien plus d'un problème de migration, car ils ont ouvert leurs frontières avec l'est et, plus on va à l'est, plus les frontières sont perméables. Sur le flanc sud, en Méditerranée, l'Italie, Malte, la Grèce et l'Espagne sont désormais confrontés au problème de la migration irrégulière. Cela illustre le genre de pressions qui influent sur l'attitude de tant de pays européens à l'égard des flux de réfugiés.

***Dans de nombreux pays de destination, la résistance aux migrations est aussi assez forte, car la population a l'impression que son identité est menacée. Est-ce que vous intervenez dans ce genre de situation ?***

Absolument, et surtout maintenant, avec la crise économique, nous sommes évidemment préoccupés par la perte d'emplois et la baisse des envois de fonds dans les pays d'origine. Nous avons également peur que les niveaux d'aide publique au développement et d'investissement étranger direct ne baissent pendant cette période. Mais notre plus grand souci est que les gouvernements élaborent des politiques discriminatoires confinant à la xénophobie. Je pense que nous devons lutter contre la tendance qu'ont certains gouvernements à penser que la solution au problème est de renvoyer les migrants chez eux. Ils auront besoin de ces gens en phase de reprise, eu égard à ce que je viens de vous dire sur les tendances démographiques et du marché du travail. Vous pouvez les renvoyer, mais il faudra les faire revenir tout de suite après. Il y a aussi une question d'identité nationale, mais cela change déjà, ne serait-ce qu'avec la création de l'Union européenne.

Un autre point essentiel est que les gouvernements et les médias accordent beaucoup trop d'attention à ce qu'ils appellent la migration illégale – que nous appelons migration irrégulière, car ces migrants n'ont pas les papiers requis. En même temps, on accorde trop peu d'attention à la contribution qu'apportent les migrants à nos pays. Nous faisons un gros travail de diffusion de l'information pour éduquer le public ; par exemple, nous avons organisé récemment une campagne dans les médias italiens sur la contribution des migrants à la société. En Afrique du Sud et en Ukraine, nous avons aussi des projets liés directement à la lutte contre la xénophobie, en raison du niveau de violence à l'encontre des migrants. Éduquer et travailler avec les communautés pour favoriser une meilleure compréhension des migrants est une partie très importante de notre travail.

***De quelle manière les pays de destination peuvent-ils gérer les migrations face à la pression de leur population ?***

Il est nécessaire de trouver un équilibre entre le contrôle et la facilitation des migrations. Sans politique de contrôle, la facilitation des migrations n'est pas crédible aux yeux de la population. Deux éléments sont essentiels. Tout d'abord, les

gouvernements doivent avoir une approche globale de la migration, impliquant l'ensemble du gouvernement. Par exemple, un pays peut confier les questions de migration au Ministère de l'intérieur. L'accent sera mis par conséquent sur les contrôles aux frontières, la police et le renvoi des migrants irréguliers, car c'est le rôle de ce ministère. Cependant, le Ministère des affaires étrangères peut vouloir entretenir des relations avec les pays d'origine et ne pas créer de tensions. D'autres ministères, comme les Affaires sociales, auront des préoccupations humanitaires et de droits de l'homme. Si vous ne tenez pas compte de tous ces éléments, vous aurez une politique déséquilibrée qui ne servira pas l'intérêt national. Ensuite, tout cela doit s'inscrire dans un cadre de consultation régionale pour éviter les conflits bilatéraux qui surgissent parce que les deux parties ne se parlent pas.

***Le problème de la détention des demandeurs d'asile ou des migrants, ainsi que celui de leur renvoi dans leur pays d'origine (refoulement) peut devenir très critique dans de nombreux cas. Comment concevez-vous votre rôle dans ce domaine ? Menez-vous des activités de protection ?***

Nous ne disposons pas d'un mandat formel en matière de protection, mais nous menons des activités dans ce domaine. Notre rôle ne comprend pas un mandat de protection spécifique fondé sur un traité, comme pour le HCR par exemple, que nous respectons et appuyons. Mais nous faisons beaucoup de protection *de facto* parce que nous travaillons dans beaucoup de zones grises où personne d'autre n'est présent, ne peut ou ne veut le faire, ou n'a de mandat pour le faire. Il va sans dire que nous protégeons les personnes lorsqu'elles en ont besoin.

La question des migrants détenus fait justement partie des zones grises. Dans le monde entier, dans les pays développés tout comme dans les pays en développement, des dizaines de milliers de migrants ont été mis en prison, non pas parce que ce sont des criminels, mais simplement parce qu'ils sont dans une situation irrégulière. Les pays donnent souvent d'autres noms à ces lieux de détention, par exemple centres pour migrants, mais ce ne sont rien d'autre que des centres de détention. Dans beaucoup de pays, les conditions de détention sont absolument épouvantables et si l'on n'entre pas dans cette zone grise et qu'on ne va pas concrètement les aider, soit en essayant d'améliorer leur situation, de leur fournir une assistance ou seulement en étant présents pour les soutenir, ils moisiront en prison. C'est a priori très difficile à justifier, mais sur un plan purement humanitaire, les migrants détenus ont vraiment besoin de cette aide, et nous pouvons la leur apporter.

***Est-ce que vous conseillez les réfugiés sur les risques que peut entraîner le retour dans leur pays ? Quelle est votre politique lorsqu'ils ne sont pas prêts à rentrer ?***

Notre politique est claire : nous n'organisons que des retours volontaires. Nous ne pratiquons pas de retour forcé, d'aucune sorte. Plusieurs pays européens ont demandé si nous pouvions suggérer aux migrants de rentrer chez eux, ou les inciter à le faire. J'ai refusé. Nous ne suggérons pas, nous n'incitons pas. S'ils s'adressent à nous et qu'ils veulent rentrer chez eux, nous les ramenons chez eux.

Auparavant, nous leur fournissons toutes les informations nécessaires, notamment sur la situation dans leur pays.

Pourtant, nous devons parfois juger au cas par cas. Lorsqu'un gouvernement décide de renvoyer des personnes de force, nous sommes devant un dilemme : faut-il offrir des services de réintégration à des migrants qui sont souvent démunis et qui ont besoin d'assistance humanitaire ? Il faut procéder sans avoir à promettre au gouvernement qui les renvoie que nous allons le faire. Cela dit, une fois qu'ils sont rentrés, ils sont là, et il faut faire face au problème. Si le gouvernement du pays d'origine ne dispose pas de services de réintégration, nous étudions sérieusement la possibilité de les mettre en place. Mais nous devons procéder d'une manière qui n'encourage pas le gouvernement du pays de destination à renvoyer ces personnes contre leur volonté.

***Quelle assistance proposez-vous aux réfugiés réinstallés dans des pays tiers ?***

Dans le programme de réinstallation des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, nous travaillons souvent en étroite collaboration avec le HCR, qui nous charge de réinstaller des réfugiés dans des pays tiers. L'OIM s'occupe de leurs titres de voyage et de leur transport, effectue des examens médicaux visant à détecter les maladies graves ou contagieuses comme la tuberculose et soigne les personnes malades jusqu'à ce qu'elles soient en état de voyager.

Nous donnons aussi beaucoup d'informations culturelles aux personnes réinstallées et nous avons du personnel bien formé pour cette activité. Lorsque l'on réinstalle au Canada des Irakiens qui se trouvent en Jordanie ou en Syrie, ceux-ci doivent avoir quelques connaissances sur le pays, par exemple savoir qu'il y fait froid ! Alors on essaie de les préparer. Les Japonais viennent de demander à l'OIM d'organiser une information culturelle et des cours de japonais pour quelques réfugiés se trouvant dans des camps du nord de la Thaïlande, où se trouvent les réfugiés du Myanmar, ce qui est exceptionnel. Le Japon va intégrer ces réfugiés dans sa société, ce qui est une première. Il ne l'a jamais fait auparavant.

Nous faisons beaucoup d'autres choses, notamment de l'accompagnement médical et de l'assistance au transit, mais essentiellement, le HCR demande à réinstaller des réfugiés dans des pays tiers et nous intervenons dès qu'un pays de réinstallation s'adresse à nous. C'est très compliqué. Nous menons par exemple ce type de collaboration avec le HCR en Malaisie, qui n'est pas membre de l'OIM et où nous n'avons pas de bureau, mais d'où nous réinstallons environ 7000 réfugiés du Myanmar par an.

***L'OIM ne fait pas partie des Nations Unies, mais vous travaillez en étroite collaboration avec le HCR, par exemple. Comment trouvez-vous votre place au sein des différentes institutions des Nations Unies qui s'occupent directement ou indirectement de questions ayant une incidence sur la migration ? Quelle est la stratégie ?***

Nos membres ont réitéré en 2006 leur décision de ne pas faire partie des Nations Unies. Ils voulaient que nous restions indépendants. Mais en même temps, ils souhaitent que nous continuions à resserrer nos liens avec les Nations Unies.

Le résultat, c'est que nous faisons désormais partie de toutes les équipes des Nations Unies dans le monde. Nous dirigeons le groupe de gestion des camps en cas de catastrophes naturelles et faisons également partie du Comité permanent interorganisations.

Trouver notre rôle est un exercice d'équilibre difficile, mais je pense que nous y sommes parvenus et que nous avons notre place. Notre point faible est que, en général, lors d'une urgence ou d'une catastrophe, nous sommes la seule organisation présente qui n'a pas d'argent, même si nous avons souvent une présence opérationnelle aux endroits où les autres ne vont pas. Lorsque quelque chose se produit, nous devons nous débrouiller pour trouver de l'argent rapidement. Nous utilisons également des fonds des Nations Unies, comme le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires et le Fonds de consolidation de la paix. Nous entretenons aussi une excellente relation avec OCHA. Cependant, nous disposons d'un seul Fonds d'urgence propre, que nous utilisons pour les migrants qui sont restés bloqués quelque part. Nous devons trouver des fonds afin de pouvoir agir rapidement; nous avons acquis au fil des années la réputation d'être rapides, bon marché et aussi plutôt discrets.

Nous sommes néanmoins beaucoup plus proches du secteur privé que des Nations Unies de par notre fonctionnement. S'agissant de notre mode opérationnel, c'est certainement du Programme alimentaire mondial que nous nous rapprochons le plus, car nous déployons des opérations sur le terrain. Mais nous allons plus loin, nous faisons aussi beaucoup de politique, surtout depuis que nous sommes devenus une organisation mondiale. C'est pourquoi nous recherchons un chef de mission qui soit très compétent sur le plan opérationnel, mais aussi très nuancé sur le plan politique, un diplomate accompli qui soit crédible auprès des Nations Unies et du corps diplomatique, mais qui soit aussi capable de mener un projet.

### ***Que recouvrent les activités politiques de l'OIM? Cherche-t-elle à développer un droit international de la migration?***

Nous offrons beaucoup de conseils pour élaborer une législation nationale sur les migrations, en mettant à disposition des lois étrangères comparables, en examinant les meilleures pratiques et en donnant des conseils sur les éléments qui font une bonne loi et ceux qui peuvent poser problème. De même, nous aidons les gouvernements à élaborer des lois pour lutter contre le trafic des personnes. Nous informons aussi les États et d'autres acteurs du contenu des normes existantes du droit international.

Bien que nous ne fassions partie d'aucun organe de décision de l'ONU, pas même en tant qu'observateur, nous essayons de faire en sorte que notre voix soit entendue lors de chaque grand débat et de chaque négociation importante sur les migrations. L'OIM participe au Groupe mondial sur les migrations (qui œuvre en faveur d'une application plus étendue des instruments et normes relatifs à la migration, ainsi que de l'adoption de politiques de migration cohérentes) et au Forum économique mondial, où nous faisons partie de l'Alliance

mondiale pour les migrations. Nous voulons également participer au suivi du Sommet des Amériques. C'est important pour l'OIM et j'ai insisté pour que nous gardions notre place au sein du Groupe de travail conjoint du Sommet.

Cependant, nous avons dû être très prudents. Même si nous donnons des conseils politiques, la majorité des États membres souhaitent vivement que l'OIM ne devienne pas un organe normatif.

***Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge – en particulier les Sociétés nationales – mène certaines activités qui touchent aussi au problème de la migration, par exemple le rétablissement des liens familiaux. Quelle est l'interaction de l'OIM avec le Mouvement de la Croix-Rouge ?***

Nous ne travaillons pas partout avec les Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge, mais nous le faisons lorsque nous le pouvons, par exemple en Irak, en Syrie et même au Kenya, du fait des violences post-électorales. Nous avons travaillé en étroite collaboration avec la Croix-Rouge du Kenya pour concevoir notre action humanitaire : installation de camps et distribution de secours alimentaires et non alimentaires. Je vous donne un autre exemple, l'Italie. Le centre d'accueil des migrants à Lampedusa, où nous travaillons avec la Croix-Rouge italienne, le HCR et d'autres, devait être un modèle à reproduire ailleurs, dans des endroits comme les îles grecques. Mais le nouveau gouvernement a changé de politique à l'égard de ce centre. Cependant, chaque fois que je vais à Rome, je me rends auprès de la Croix-Rouge italienne. C'est un acteur très important et nous accordons une grande valeur à nos relations.

Ce que j'ai appris sur le CICR au fil des années est que, pour travailler avec lui, il faut lui faire confiance et accepter qu'il garde toutes les informations qu'on lui donne. J'ai toujours respecté l'intégrité institutionnelle du CICR. Je la respecte parce que je sais qu'en fin de compte, quand tout le monde est parti, le CICR est la seule organisation qui reste et qui peut vraiment faire quelque chose.

***Les programmes que vous menez dans les zones de conflit – l'Afghanistan ou le Soudan par exemple – couvrent de nombreux domaines et comprennent des activités comme les opérations d'assistance et la stabilisation communautaire. Quel est le lien entre ces programmes et la question des migrations ?***

Un débat divise les États membres au sujet du véritable rôle de l'OIM. Il y a ceux qui sont strictement constructivistes et qui privilégient uniquement le mandat fondamental, qu'ils souhaiteraient voir défini d'une manière très stricte. D'autres veulent que nous soyons beaucoup plus flexibles. Je suis plutôt en faveur de l'approche flexible, car je vois un lien très clair entre la migration et diverses autres activités. Par exemple, les programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR) que nous menons ou avons menés dans près de 30 pays, notamment en démobilisant et en réintégrant d'anciens combattants tamouls au Sri Lanka. Sans stabilité politique et communautaire, vous allez avoir une forte pression migratoire, les gens vont partir. Le lien est donc très étroit avec les migrations.

Vous serez probablement étonné par certaines de nos autres activités ; par exemple, nous avons mis en place l'ensemble du programme allemand de compensation pour les victimes des crimes de guerre nazis. Là encore, nous menons ces activités (demandes de compensation foncière et immobilière), car elles contribuent à la stabilisation du pays. Nous participons à de nombreux programmes similaires au cas par cas – actuellement en Irak et en Sierra Leone.

En Indonésie, nous formons la police à Aceh. Cela ne plaît pas à tous nos membres et beaucoup demandent quel est le rapport avec les migrations. Eh bien, nous avons une stratégie en 12 points élaborée en juin 2007. Dans notre budget annuel, nous rattachons chaque projet que nous menons à l'un des 12 points. Le programme d'Aceh, par exemple, était lié à trois des points. Je leur réponds qu'ils peuvent ne pas être d'accord avec moi ou avec mon interprétation des liens avec la stratégie, mais qu'ils doivent nous dire s'ils veulent continuer à procéder ainsi. Jusqu'à présent, la majorité a souhaité que nous restions flexibles, car nous sommes opérationnels.

***Diriger cette « nation » de 200 millions de migrants, pour ainsi dire, est une lourde tâche. Comment établissez-vous vos priorités ?***

Une lourde tâche, c'est certain. Nous avons un budget très limité et nous dépendons des fonds fournis par nos donateurs. Mais la migration n'est pas une question précise et nettement définie. L'ensemble de ce processus complexe qui consiste à se déplacer d'un pays à un autre ou à l'intérieur d'un même pays fait surgir de nombreux problèmes. Chaque élément contribue au tableau d'ensemble. Par exemple, il ressort de notre travail que lutter contre le trafic d'êtres humains consiste à aider les victimes, non seulement à se remettre physiquement, émotionnellement et économiquement de leur pénible épreuve, mais aussi à surmonter la stigmatisation et la discrimination dont elles sont l'objet, afin qu'elles puissent redevenir des membres à part entière de la société. Si vous ne faites rien pour agir sur la demande, le problème n'aura pas de fin. Si les gouvernements n'adoptent pas des lois suffisamment strictes contre le trafic, les trafiquants échapperont toujours aux poursuites en profitant des vides juridiques, et si les personnes chargées de l'application de la loi ne comprennent pas bien le problème ou n'ont pas de lois adéquates à leur disposition, elles ne pourront ni protéger la victime, ni faire en sorte que les trafiquants soient mis derrière les barreaux.

Vous ne pouvez pas isoler une composante et n'agir que sur celle-ci, car ainsi vous ne pouvez pas aider véritablement la personne. C'est ce qui est difficile quand on travaille dans le domaine des migrations.





# L'action du CICR face aux situations de déplacement interne : atouts, enjeux et limites

**Jakob Kellenberger\***

Jakob Kellenberger est le président du Comité international de la Croix-Rouge

## Résumé

*En raison de la nature souvent très complexe et fluctuante du déplacement, il est difficile de satisfaire les besoins des personnes déplacées et il faut faire preuve de souplesse dans la réponse apportée afin de l'adapter aux différents contextes. L'action humanitaire du CICR est guidée par la vulnérabilité et les besoins de toutes les victimes des conflits armés et d'autres situations de violence – y compris, bien sûr, les personnes déplacées, dont la vulnérabilité est souvent (mais pas automatiquement) exacerbée par leur situation particulière. C'est pourquoi il est naturel que la protection et l'assistance offertes aux personnes déplacées soient au cœur du mandat et des activités du CICR. Pour définir les besoins et y répondre, le CICR prend en compte le contexte global dans lequel le déplacement interne se produit, ainsi que toutes les personnes touchées. Son but est de promouvoir l'autosuffisance des communautés vulnérables, afin d'éviter leur déplacement ou de renforcer leur capacité à accueillir des déplacés. Néanmoins, lorsque c'est nécessaire, le CICR comble aussi les lacunes en fournissant une aide d'urgence dans les camps pour déplacés, en coordonnant son action avec d'autres organisations internationales afin d'optimiser la réponse.*

⋮⋮⋮⋮⋮

Le déplacement interne est peut-être l'un des défis les plus redoutables à affronter sur le plan humanitaire de nos jours. L'impact qu'il a, non seulement sur des mil-

\* Original anglais, publié sous le titre "The ICRC's response to internal displacement: strengths, challenges and constraints", dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 91, N° 875, septembre 2009, pp. 475-490.

lions de personnes déplacées, mais aussi sur d'innombrables familles d'accueil et sur les communautés locales, est très difficile, sinon impossible, à mesurer. Répondre à leurs besoins de protection et d'assistance – souvent en l'absence d'autorités nationales assumant leur responsabilité à cet égard – exige un énorme effort concerté de la communauté internationale dans son ensemble.

Face à un défi humanitaire d'une telle ampleur, le CICR n'est qu'un des multiples acteurs qui ont chacun leur rôle spécifique à jouer. Ces dernières années, le CICR a ressenti de plus en plus la nécessité de définir sa position face au problème des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (ci-après « déplacés internes »), et de déterminer comment son approche opérationnelle s'inscrit dans le cadre normatif et institutionnel international mis en place pour gérer le déplacement interne. L'institution s'est avant tout interrogée sur ce qu'un tel positionnement pourrait signifier dans la pratique ou, en d'autres termes, sur les atouts ou les limites de son approche, là où son action est décisive, à savoir sur le terrain.

Pour tenter de répondre à ces questions, il est utile de considérer les divers aspects du problème, notamment la complexité potentielle des différents types de déplacement et de retour, le phénomène des camps par opposition à un séjour temporaire dans une famille d'accueil, les critères permettant d'évaluer la vulnérabilité et de cibler l'action humanitaire, ainsi que la coordination et la réforme des actions humanitaires des Nations Unies.

## L'approche du CICR

La position opérationnelle du CICR relative aux personnes déplacées a presque toujours été perçue de manières diverses, parfois même très critiques. Alors qu'en novembre 2008, j'intervenais sur le thème du déplacement interne devant une assemblée constituée d'États donateurs au siège des Nations Unies à Genève, un des participants m'a demandé en toute sincérité : « Depuis quand le CICR s'occupe-t-il des déplacés internes ? Je croyais que l'institution ne les reconnaissait pas comme catégorie à part en droit humanitaire ? »

La réalité est sensiblement plus nuancée. L'action humanitaire du CICR est généralement guidée par le degré de vulnérabilité et par les besoins essentiels de toutes les personnes touchées par un conflit armé ou d'autres situations de violence – y compris, bien sûr, les déplacés internes. Porter protection et assistance aux personnes déplacées est donc au cœur du mandat et des activités du CICR.

Il ne fait aucun doute que les civils sont d'autant plus vulnérables s'ils sont déplacés. En effet, les déplacés internes sont privés, souvent de manière brutale, de leur cadre de vie habituel en termes de sécurité, de soutien communautaire, de capacité à assurer leur propre subsistance, ainsi que d'accès à la nourriture, à l'eau et au logement. Ces privations réduisent considérablement leur capacité à satisfaire leurs besoins les plus essentiels. En outre, il arrive fréquemment que les personnes déplacées aient des besoins particuliers en

matière de protection, car elles courent un risque accru de se voir séparées de leurs familles, et elles sont particulièrement vulnérables aux attaques lors de leur déplacement.

Les déplacés internes ne forment que très rarement un groupe homogène et le déplacement a sans conteste un impact différent sur les hommes, les femmes, les garçons ou les filles, en raison de leurs rôles sociaux et économiques spécifiques et des raisons à l'origine de leur déplacement.

Les femmes et les enfants paient généralement le plus lourd tribut. La vulnérabilité des femmes peut être accentuée par des facteurs tels que la perte du soutien de famille, un risque plus grand de subir des violences sexuelles ou le besoin de soins de santé génésique. Elles sont particulièrement exposées aux actes de violence lors de leur fuite sur les routes, dans les camps ou les établissements spontanés et aux alentours. Cela dit, les femmes font souvent preuve d'une force et d'une résistance remarquables, nourrissant leur famille et dirigeant leur communauté lors de crises aiguës aussi bien que lors de déplacements prolongés. Elles peuvent aussi apporter une contribution sociale et économique importante, ou jouer un rôle clé lors du retour ou de la réinstallation, et c'est un potentiel qu'il ne faut pas sous-estimer.

Par contre, les enfants sont particulièrement vulnérables – surtout s'ils sont séparés de leurs familles lors du déplacement.

Là où le CICR n'est peut-être pas d'accord avec un certain nombre d'autres organisations humanitaires, c'est que s'il reconnaît que le déplacement interne peut aggraver la vulnérabilité des communautés touchées par un conflit armé, il n'estime pas que les personnes déplacées sont automatiquement plus vulnérables que les civils qui ne se trouvent pas en situation de déplacement. Bon nombre de ceux qui sont restés (souvent des personnes âgées et des malades) peuvent se retrouver dans une situation beaucoup plus précaire que ceux qui ont pu fuir. Submergées par l'afflux de déplacés, les familles d'accueil, qui partagent souvent avec eux leurs maigres ressources, peuvent elles aussi être extrêmement vulnérables et avoir besoin d'aide humanitaire.

Afin de recenser les besoins et d'y répondre, le CICR a pour pratique de considérer le phénomène du déplacement interne dans son ensemble, en tenant compte de toutes les catégories de personnes touchées : de celles qui s'enfuient de chez elles à celles qui regagnent leur lieu d'origine, sans oublier celles qui ne peuvent pas fuir ou qui décident de rester pour des raisons diverses. Il s'efforce de répondre aux besoins là où ils sont le plus aigus, de manière flexible et adaptable, en fonction des circonstances particulières qui prévalent dans un contexte donné. Parfois, il est ainsi amené à fournir des secours dans des camps pour personnes déplacées – mais la plupart du temps, uniquement à court terme et lorsque d'autres organisations humanitaires ne sont pas, pour diverses raisons, en mesure d'intervenir. Dans ses choix opérationnels et ses stratégies, le CICR accorde la priorité aux efforts de prévention, s'efforçant de faire en sorte que le déplacement ne se produise pas. C'est pourquoi, dans des zones de conflit comme le Darfour, la République démocratique du Congo, le Sri Lanka, les Philippines et d'autres encore, il fournit tout un éventail de

services à la population se trouvant dans des zones à risque et invite expressément toutes les parties à respecter les obligations qui leur incombent en vertu du droit international humanitaire, qui sert aussi à protéger les populations vulnérables, si elles ont malgré tout été déplacées.

Le CICR vise à promouvoir l'autosuffisance des communautés vulnérables, pour contribuer à éviter des déplacements ou, le cas échéant, à accroître la capacité des communautés à héberger des personnes déplacées, en renforçant les mécanismes de survie existants. Au Darfour par exemple, il a fourni depuis 2004, à des degrés divers, une assistance d'urgence dans plusieurs camps de déplacés internes<sup>1</sup>, en particulier lorsque d'autres organisations humanitaires n'étaient pas en mesure de le faire. Le CICR s'attache cependant davantage à venir en aide aux habitants des zones rurales et reculées pour qu'ils deviennent le plus autosuffisants possible. À cette fin, il distribue notamment des semences pour cultures vivrières et commerciales, ainsi que des outils agricoles, il remet en état les systèmes d'approvisionnement en eau et contribue à fournir des services vétérinaires. Ce n'est là qu'un exemple des activités que mène le CICR lors de la phase d'urgence d'une opération, dans l'optique d'un développement à plus long terme. Lorsque les personnes sont déplacées, le CICR s'efforce de répondre aux besoins non seulement des populations déplacées, mais aussi des communautés d'accueil, de la population locale, de même que des personnes déplacées qui retournent chez elles.

Telle est la théorie. Avant d'aborder dans le détail les aspects pratiques de cette problématique, il serait peut-être utile de se rappeler comment, ces dernières années, le cadre international pour l'assistance aux personnes déplacées n'a cessé de s'étoffer et pourquoi le phénomène du déplacement interne suscite une attention toujours plus grande.

## Le CICR dans un cadre international en expansion

Quelle que soit sa position ou sa politique en matière de déplacement, on ne peut contester que la problématique générale a atteint des dimensions considérables. S'il est vrai que personne ne sait exactement combien il y a de personnes déplacées dans le monde (une estimation datant de fin 2008<sup>2</sup> avançait le chiffre de 26 millions), il est toutefois certain que leur nombre dépasse de loin celui des réfugiés. Et en dépit, ou à cause, de l'ampleur de ce problème au niveau mondial, l'attention de la communauté internationale s'est généralement portée plutôt sur les réfugiés, d'ordinaire beaucoup plus visibles que les déplacés internes.

Contrairement aux réfugiés, les déplacés internes ne sont pas encore couverts par une convention internationale spécifique, ce qui incite parfois à penser

1 Notamment dans celui de Gereida (voir la rubrique sur la prévention et le phénomène des camps).

2 Observatoire des situations de déplacement interne (IDMC): *Global Overview of Trends and Developments in 2008*, mai 2009, p. 9, disponible sur [http://www.internal-displacement.org/idmc/website/resources.nsf/\(httpPublications\)/0605361027488A28C12575A90042305B?OpenDocument](http://www.internal-displacement.org/idmc/website/resources.nsf/(httpPublications)/0605361027488A28C12575A90042305B?OpenDocument) (dernière consultation le 21 août 2009).

qu'il y a une lacune dans le cadre juridique devant les protégés. Toutefois, même si le droit pertinent ne fait pas explicitement référence aux déplacés internes, il existe toujours des dispositions auxquelles on peut recourir pour protéger les personnes déplacées, celles qui n'ont pas pu partir et d'autres groupes concernés.

Lorsque des personnes subissent un déplacement forcé à l'intérieur de leur pays, c'est la législation nationale qui est la première source de droit et elle devrait prévoir des garanties relatives à la protection et à l'assistance à fournir aux populations touchées. Toutefois, cette législation ne tient pas toujours compte des circonstances extraordinaires qu'implique le déplacement interne.

Bien que la responsabilité de protéger les déplacés internes et de répondre à leurs besoins essentiels incombe au premier chef à l'État ou aux autorités qui contrôlent le territoire sur lequel ils se trouvent, trop souvent ces autorités ne veulent pas ou ne peuvent pas s'acquitter de cette obligation. Par conséquent, beaucoup de déplacés restent exposés à de nouveaux actes de violences, à la malnutrition et aux maladies, et sont souvent forcés de fuir à plusieurs reprises.

Le droit international humanitaire, qui est juridiquement contraignant pour les États et pour les acteurs non étatiques, devrait être suffisant pour résoudre la plupart des problèmes de déplacement interne liés à des conflits armés. De fait, les déplacements résultent souvent de violations de cette branche du droit commises lors d'un conflit armé, ou du non-respect d'autres normes, comme celles des droits de l'homme, conçues pour protéger les personnes dans des situations de violence. Dans ce contexte, certaines dispositions du droit international humanitaire sont particulièrement pertinentes, à savoir : l'interdiction de lancer des attaques contre les civils et les biens de caractère civil, l'interdiction des attaques indiscriminées, l'interdiction d'utiliser contre les civils la famine comme méthode de guerre et de détruire les biens indispensables à leur survie, et l'interdiction d'exercer des représailles à l'encontre des civils et des biens de caractère civil. Ce sont fréquemment des violations de ces règles qui contraignent les civils à quitter leurs foyers.

Quand des civils fuient une zone de conflit, cela signifie vraisemblablement que les parties à un conflit sont indifférentes aux droits dont ils bénéficient en vertu du droit international humanitaire ou qu'elles se soustraient délibérément à leurs responsabilités. Le droit humanitaire interdit expressément à toute partie à un conflit armé de contraindre les civils à partir de chez eux<sup>3</sup>. En outre, il accorde aux déplacés internes la même protection face aux conséquences des hostilités et la même assistance qu'au reste de la population civile<sup>4</sup>. Les États et toute autre partie à un conflit ont l'obligation d'octroyer un libre passage aux secours et d'autoriser l'assistance nécessaire à la survie des civils, qu'ils aient été déplacés ou non<sup>5</sup>.

3 Article 17, PA II

4 Par exemple : Art. 13 et 14, Protocole Additionnel (PA II) ; Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck, *Droit international humanitaire coutumier*, Volume I : Règles, CICR et Bruylant, 2006, Règles 1, 2, 7, 11 et 15.

5 Article 18, PA II ; Henckaerts et Doswald-Beck, cf. note 4 ci-dessus, Règle 56.

Le DIH et le droit international des droits de l'homme ne font que peu mention du retour et de la réinstallation des personnes déplacées ou de solutions durables au déplacement. Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays<sup>6</sup> – élaborés en 1998 par le Représentant spécial du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies pour les personnes déplacées dans leur propre pays, Francis Deng – soulignent que les autorités nationales sont responsables de créer les conditions qui permettent un retour sans risques, volontaire et digne, ainsi que de fournir les moyens d'aider les personnes déplacées à rechercher volontairement des solutions durables en toute sécurité et dans la dignité. Le CICR a contribué à l'élaboration des Principes directeurs et apporte son soutien à leur diffusion et leur mise en œuvre. Un des problèmes auxquels se heurtent les Principes directeurs, c'est que – bien qu'ils soient fondés sur un droit existant (droit international humanitaire et droit international des droits de l'homme) – de nombreux États les considèrent toujours comme non contraignants et même comme une ingérence dans une question relevant de leur souveraineté.

Vu l'ampleur de la problématique du déplacement interne, aucun acteur n'a la capacité de mettre en place à lui seul une stratégie complète. Souvent, lorsque des activités humanitaires sont nécessaires sur une grande échelle, les organisations humanitaires interviennent en plus grand nombre, ce qui les oblige à coordonner systématiquement leurs efforts et à trouver des moyens d'utiliser au mieux leurs ressources, leurs capacités et leurs compétences, afin d'optimiser leur impact global. Le CICR a toujours été favorable à l'idée de travailler en coordination avec d'autres acteurs, appartenant ou non au système des Nations Unies – refusant par contre l'idée d'être coordonné par ceux-ci –, de manière à tirer le meilleur parti possible de l'action humanitaire et à mieux répondre aux besoins des personnes touchées par un conflit armé ou d'autres situations de violence. C'était déjà le cas lorsque, en l'absence d'une organisation unique mandatée pour porter protection et assistance aux déplacés internes, un système d'action concertée a été mis au point, en 1999, par le Comité permanent inter-organisations des Nations Unies. Quand l'action concertée a été effectivement remplacée par les diverses réformes humanitaires consécutives à l'Examen des interventions humanitaires de 2005<sup>7</sup>, le CICR a toujours continué à soutenir les efforts visant à améliorer et à renforcer l'action menée par les différentes institutions en faveur des personnes déplacées.

Instaurée en 2006, l'approche de « responsabilité sectorielle » (« *cluster approach* ») – en vertu de laquelle le HCR s'est engagé à assumer le rôle de chef de file du groupe d'organisations chargées de la protection des personnes déplacées, de la gestion et de la coordination des camps et des abris d'urgence, dans le cadre de la réforme des Nations Unies – visait clairement à davantage de cohérence, de responsabilisation et de prévisibilité dans le domaine de l'action humanitaire

6 Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, Doc. ONU E/CN.4/1998/53/Add.2 du 11 février 1998, repris dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 831, septembre 1998, pp. 585-597.

7 Nations Unies, Examen des interventions humanitaires, New York/Genève, août 2005.

globale en faveur des personnes déplacées. Bien que le CICR juge que le fait d'adhérer formellement à cette approche soit incompatible avec sa conception du principe d'indépendance, il assiste à des réunions de groupes sur le terrain en qualité d'observateur.

Si une meilleure coordination et un dialogue approfondi sont absolument essentiels pour éviter les lacunes et les doubles emplois dans la prise en compte des besoins, il est tout aussi évident qu'une coordination réelle et efficace doit reposer davantage sur le respect véritable de certains principes essentiels que sur des mécanismes et des procédures toujours plus sophistiqués. Des progrès ont certes été réalisés dans ce sens, mais il ne fait aucun doute que le chemin à parcourir est encore long. L'honnêteté et la transparence sur des points fondamentaux tels que le nombre des bénéficiaires, les capacités opérationnelles (notamment l'accès humanitaire et la fiabilité des partenaires opérationnels), ainsi que sur les normes, sont des éléments essentiels si l'on veut que la coordination humanitaire soit efficace. Le CICR est tout à fait favorable à cette coordination, à condition qu'il puisse conserver une totale autonomie dans ses processus de prise de décisions, que cette coordination n'estompe pas son identité d'acteur humanitaire neutre et indépendant, et qu'enfin la coordination apporte une véritable valeur ajoutée en termes humanitaires pour les bénéficiaires.

## La situation dans la pratique

Que signifient ces politiques et ces positions dans la pratique, pour les personnes touchées par une catastrophe naturelle ou un conflit armé ?

Un des facteurs essentiels qui rendent une action humanitaire bien coordonnée en faveur de personnes déplacées difficile à réaliser dans la pratique réside dans la nature même, souvent complexe et mouvante à l'extrême, de tout déplacement de population. Une situation qui illustre bien cette complexité, et sur laquelle je m'arrêterai un peu plus longuement, est celle qui prévaut en République démocratique du Congo (RDC) – en particulier dans la province du Nord-Kivu – où le CICR mène une opération de grande envergure.

Au Nord-Kivu, on estime à plusieurs centaines de milliers les personnes qui se sont enfuies de chez elles à la suite des opérations militaires conjointes lancées dans la région contre des milices hutues, début 2009, par les armées congolaises et rwandaises, principalement dans les districts de Lubero, Walikale et Masisi. Selon les Nations Unies, le nombre de déplacés internes au Nord-Kivu a ainsi passé à environ 707 000, tandis que quelque 350 000 personnes retournaient dans des « zones stabilisées » des Kivus. Quant au nombre total de personnes déplacées au Congo, principalement dans les Kivus et la Province orientale, il était alors estimé à 1,4 million. Le record avait été atteint en 2003, avec près de 3,4 millions de personnes déplacées dans le pays, principalement dans les trois mêmes provinces<sup>8</sup>.

8 Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, 27<sup>e</sup> rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, 27 mars 2009.

Toutefois, la plupart des organisations humanitaires présentes dans l'est du pays s'accorderaient certainement à dire que la fiabilité de ces chiffres est toute relative. Une telle situation s'explique essentiellement par le manque d'accès aux populations déplacées, en raison de l'insécurité et du mauvais état des routes, l'absence de vérification et les mouvements continus des personnes nouvellement déplacées et de celles retournant à leur lieu d'origine. On peut affirmer sans se tromper que personne ne connaît le nombre de déplacés internes au Nord-Kivu ou, plus généralement, dans le pays tout entier. En outre, d'autres questions se posent sur la proportion d'« anciens déplacés », sur le moment où un déplacement prend réellement fin et où l'assistance n'est plus nécessaire, et sur les raisons exactes pour lesquelles les déplacés internes constituent un groupe plus vulnérable que d'autres (si tel est vraiment le cas). Autant de débats sur lesquels ne s'accordent pas les différents organismes et qui ne se traduisent donc pas par une approche commune et cohérente sur le terrain.

En RDC, on observe quatre principaux types de déplacement interne, ce qui accroît encore la difficulté de se faire une idée précise du nombre des personnes déplacées et de leurs besoins. Un déplacement peut être « réactif », par suite d'une attaque effective ou de tout autre événement particulier, ou « préventif », par crainte d'une attaque ou d'autres actes de violence. Il peut être de nature « pendulaire », lorsque des personnes retournent dans leur région d'origine, soit durant la journée, soit par intermittence, au moment des semailles ou au gré des périodes scolaires (se cachant parfois dans la forêt pendant une ou plusieurs nuits)<sup>9</sup>, ou « itinérante », lorsque les gens se déplacent d'un endroit à l'autre, souvent en quête d'assistance humanitaire.

En République démocratique du Congo, les personnes déplacées sont le plus souvent hébergées par des familles d'accueil et retournent chez elles par intermittence. Près de 70 % des déplacés internes que compte le pays vivent toujours dans des familles ou des communautés d'accueil bien que, depuis une année environ, le pourcentage de déplacés vivant dans des camps officiels ou dans des établissements « spontanés » soit en forte augmentation. En avril 2009, on dénombrait au Nord-Kivu 11 camps pour déplacés internes gérés par des organisations non gouvernementales internationales sous la coordination du HCR et environ 80 sites spontanés, installés par exemple dans des bâtiments publics tels qu'églises ou écoles et ne recevant généralement qu'une aide sporadique et limitée. Ce phénomène s'expliquerait principalement par les raisons suivantes : la « saturation » croissante des communautés hôtes submergées par l'afflux de déplacés internes (qui se traduit par une dégradation de la situation économique et parfois des tensions entre les personnes déplacées et celles qui les accueillent) ; la prolongation des périodes de déplacement et l'effet d'attraction que provoquent les ressources disponibles en plus grande

9 Katherine Haver, *Out of Site: Building Better Responses to Displacement in the DRC by Helping Host Families*, Oxfam International Research Report, septembre 2008, p. 10, à voir sur : <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/out-of-site-drc-0908.pdf> (dernière consultation le 25 août 2009).



quantité dans les camps, généralement approvisionnés par des organisations humanitaires – alors que les déplacés vivant dans des familles d'accueil et que les familles d'accueil elles-mêmes ne reçoivent généralement pas d'assistance. Il va de soi, en effet, que le ciblage, la distribution et le suivi de l'assistance se font plus aisément dans les structures contrôlées que sont les camps, où l'aide est aussi moins visible. Au Nord-Kivu, les incessants mouvements de population, combinés aux problèmes d'accès, compliquent dès lors le recensement et l'assistance aux déplacés internes vivant dans des familles d'accueil.

Les implications proprement dites qu'une situation aussi complexe et mouvante que le déplacement interne – et que nous examinerons ci-dessous – a sur l'action humanitaire sont considérables et soulignent la nécessité d'une approche flexible adaptée à chaque contexte. Il apparaît en effet clairement qu'il est impossible de recourir à une approche « passe-partout » pour des situations aussi différentes que celle du Congo, qui se distingue par des crises de déplacement chroniques et aiguës, de la Colombie, qui connaît une situation de déplacement endémique, essentiellement urbain, du Libéria ou de l'Ouganda, marqués tous deux par le retour et la réinsertion des anciens déplacés, ou encore du nord-ouest du Pakistan, frappé depuis mai 2009 par de nouveaux déplacements massifs de population dans des régions largement inaccessibles. Pourtant, la communauté humanitaire dans son ensemble a toujours beaucoup de mal à proposer des solutions cohérentes et faites sur mesure permettant de répondre aux besoins extrêmement divers qui apparaissent lors de déplacements de population.

### À qui venir en aide en premier ?

Les déplacés internes, pour certains déplacés à plusieurs reprises, ont sans aucun doute des besoins de protection spécifiques, les femmes et les enfants en particulier. Ils sont exposés à des actes de violence, durant leur fuite sur les routes comme dans les camps ou les établissements spontanés, ainsi qu'aux abords de ceux-ci. Parfois, des camps de déplacés ont été la cible directe d'attaques ou de pillages de la part de groupes armés et des personnes y sont tuées ou menacées de mort, notamment par des combattants démobilisés. Des enlèvements et des cas de violences sexuelles y ont aussi été observés. Les familles déplacées courent en outre un risque accru de se voir dispersées, ce qui se traduit par une augmentation du nombre d'enfants séparés de leurs parents, qui se retrouvent fréquemment non accompagnés.

Dans l'ensemble, cependant, dans un contexte de violence généralisée quel qu'il soit, la question de la protection concerne tous les groupes de la population civile, pas uniquement les personnes déplacées. Lorsque des déplacements ont lieu en raison d'un conflit armé, où les diverses phases de la crises se superposent souvent, il peut être très difficile – et franchement non souhaitable – d'accorder une plus grande priorité aux besoins des personnes déplacées qu'à ceux d'autres groupes très vulnérables. Dans l'est de la RDC,

par exemple, la protection de tous les civils continue à être une sérieuse préoccupation, notamment à cause du climat d'impunité qui y règne. Les parties au conflit armé qui est centré sur le Nord-Kivu se sont toutes rendues coupables d'une série d'actes de violence commis contre des civils.

La situation désastreuse que connaît la RDC – l'une des pires au monde – touche une grande partie de la population civile, même dans des zones épargnées par le conflit. Cette situation s'explique par la combinaison de crises aiguës qui viennent s'ajouter à des conflits armés localisés, à l'insécurité généralisée, à des catastrophes naturelles et à des épidémies, ainsi qu'à des crises profondes dues à des problèmes structurels engendrés par l'effondrement des services publics<sup>10</sup>. Les conséquences de ces différents problèmes sont difficiles à départager clairement, certaines régions du pays épargnées par la guerre connaissant des taux de mortalité et de malnutrition plus élevés que d'autres régions déchirées par un conflit armé<sup>11</sup>.

Selon la dernière enquête de mortalité menée dans le pays par l'*International Rescue Committee*, 5,4 millions de personnes seraient mortes du fait de conflits armés et de leurs effets persistants entre 1998 et 2007. La plupart des décès ont été causés par des maladies que l'on peut facilement prévenir ou guérir, telles que paludisme, diarrhée et pneumonie, par la malnutrition ou par des problèmes de santé néonatale – conséquences indirectes de l'effondrement du système de santé et d'une économie moribonde. Seul 0,4 % de l'ensemble des décès survenus dans le pays tout entier était directement lié à la violence. Ce sont les enfants qui ont payé le plus lourd tribut, totalisant à eux seuls la moitié des décès dus à ces affections, alors qu'ils ne représentent que 19 % de la population totale. La mortalité est élevée dans tout le pays, où l'on enregistre un taux national de près de 60 % supérieur à la moyenne en Afrique subsaharienne<sup>12</sup>.

Même si la précision de ces chiffres est discutable, il est néanmoins évident que dans un environnement où la plupart des personnes déplacées vivent dans des familles ou des communautés d'accueil, la vulnérabilité peut dépendre de toute une série de facteurs et n'est pas liée au seul déplacement. Les personnes déplacées, comme celles qui sont de retour dans leur foyer, ont des besoins de subsistance spécifiques, surtout si elles sont sans abri et qu'elles ne peuvent accéder à leurs terres agricoles. De plus, la grande proportion de déplacés vivant chez des amis ou des membres de leur famille impose une

10 On estime par exemple que 20% seulement de ce vaste pays est atteignable par la route – voir : HIV in Humanitarian Situations, *Democratic Republic of Congo: HIV Humanitarian Overview*, disponible sur : [http://www.aidsandemergencies.org/cms/index.php?option=com\\_content&task=view&id=63&Itemid=132](http://www.aidsandemergencies.org/cms/index.php?option=com_content&task=view&id=63&Itemid=132) (dernière consultation le 28 août 2009).

11 Bureau de la Coordination des Affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), *Plan d'action humanitaire 2009 pour la République démocratique du Congo*, p. 30 (carte des zones les plus durement frappées par la malnutrition), disponible sur : [http://www.rdc-humanitaire.net/IMG/pdf/2009\\_DRC\\_HAP\\_EN\\_FINAL\\_-2.pdf](http://www.rdc-humanitaire.net/IMG/pdf/2009_DRC_HAP_EN_FINAL_-2.pdf) (dernière consultation le 31 août 2009).

12 International Rescue Committee/Burnet Institute, *Mortality in the DRC: an ongoing crisis*, January 2008, disponible sur : [http://www.theirc.org/resources/2007/2006-7\\_congomortalitysurvey.pdf](http://www.theirc.org/resources/2007/2006-7_congomortalitysurvey.pdf) (dernière consultation le 24 août 2009), pp. ii-iii.

charge supplémentaire aux ressources déjà limitées, s'agissant notamment des réserves de nourriture, des terres arables, de l'eau, de l'assainissement et de services comme les centres de santé et les écoles. Du fait de la présence prolongée de personnes déplacées dans une communauté d'accueil, les ressources diminuent inévitablement et les tensions augmentent, avec des effets négatifs sur la sécurité économique et alimentaire de la communauté tout entière. Bien que les déplacés internes préfèrent généralement vivre dans des familles d'accueil, en particulier parce qu'ils s'y sentent plus en sécurité que dans des camps<sup>13</sup>, toujours plus nombreux sont ceux qui n'ont eu d'autre choix que de s'installer dans des établissements spontanés ou des camps officiels, au fur et à mesure que la situation des familles d'accueil se détériorait. Or, si de nombreuses organisations humanitaires admettent que la capacité des communautés hôtes à venir en aide aux déplacés ne cesse de diminuer, aucune stratégie globale axée essentiellement sur l'assistance aux déplacés vivant en familles d'accueil, ou aux familles d'accueil elles-mêmes, n'a encore été mise en place.

## Une réponse flexible

### La prévention et le rôle des camps

S'il est vrai que la politique du CICR privilégie les efforts visant à renforcer les mécanismes de survie existant dans les communautés locales, avant tout pour éviter dans toute la mesure du possible qu'un déplacement se produise et aussi pour soutenir les communautés qui accueillent des déplacés, afin d'éviter l'effet d'attraction que provoquent les services et la sécurité relative offertes par les camps. Dans des circonstances exceptionnelles, l'institution a fourni (et continue de le faire) une aide d'urgence aux personnes installées dans des camps. Mais l'expérience a montré que, dans de nombreux cas, cette action crée de nouveaux problèmes, complexes à résoudre, et peut en fait augmenter la vulnérabilité des déplacés internes et les risques auxquels ils sont exposés.

Au Darfour, par exemple, le CICR a géré le camp de Gereida – avec ses 125 000 habitants, l'un des plus grands camps de déplacés au monde – alors que la précarité des conditions de sécurité empêchait d'autres organisations humanitaires de mener des opérations dans la région. Et bien qu'il ait aujourd'hui confié au Programme alimentaire mondial et à l'organisation non gouvernementale *Care international* la responsabilité de la distribution des vivres dans le camp, le CICR continuera à y jouer un rôle clé, tant que d'autres organisations humanitaires ne seront pas en mesure de prendre la relève. Au Darfour toujours, alors que toute autre solution ne semblait guère envisageable, c'est aussi le CICR qui a entrepris de construire les camps d'Abu Shok et de Kassab, en 2004.

13 K. Haver, voir note 9 ci-dessus, p. 24.

Avant la création du camp d'Abu Shok à El Fasher, quelque 30 000 déplacés s'entassaient dans des conditions déplorable sur un terrain vague de la ville. Les disputes politiques et les moyens restreints à disposition des rares organisations humanitaires présentes sur place avaient empêché la fourniture d'une assistance adéquate. Le CICR avait alors négocié avec les autorités la possibilité d'établir un camp à la périphérie de la ville, qui respecterait les prérogatives des chefs traditionnels et les structures claniques. Le gouvernement était responsable d'assurer la sécurité à l'intérieur et à l'extérieur du camp, tandis que le CICR et le Croissant-Rouge soudanais s'employaient à concevoir le camp, enregistrer ses habitants, distribuer du matériel pour la construction d'abris et d'autres secours non alimentaires, installer des système d'approvisionnement en eau et, enfin, coordonner les activités d'autres organisations humanitaires. Il s'agissait néanmoins d'éviter toute dépendance des déplacés et de faciliter leur retour chez eux, dès que les conditions le permettraient, en leur fournissant une assistance adaptée, mais de nature à ne pas créer des conditions de vie meilleures que celles prévalant dans leurs régions d'origine. Ceci permettait également d'éviter le risque de soutenir indirectement des plans de réinstallation obéissant à des motivations politiques.

Toutefois, le projet a finalement été sapé, car l'afflux d'organisations humanitaires à Abu Shok et dans quelques autres camps du Darfour en été 2004 a généré un volume artificiellement élevé d'assistance, en décalage avec la réalité de la vie rurale. De plus, l'insécurité régnant dans les régions d'origine des personnes déplacées n'incitait pas au retour. Ces camps ont ainsi fini par devenir des prolongements semi-permanents des agglomérations aux abords desquelles ils avaient été construits. Quant aux évaluations menées parallèlement par le CICR dans les régions rurales, elles avaient révélé que, suite aux mauvaises récoltes, un besoin urgent en nourriture se faisait sentir dans les villages, ce qui a poussé le CICR à réorienter son action et à se concentrer sur les zones rurales, comme mentionné plus haut, afin d'inciter les habitants à rester dans leurs lieux d'origine et d'éviter un exode vers les camps.

On peut citer d'autres exemples où le CICR est intervenu dans des camps, alors qu'une nouvelle crise provoquant un afflux considérable de déplacés se produisait et que d'autres organisations humanitaires n'étaient pas en mesure de fournir rapidement une aide adéquate. Cela a notamment été le cas dans les camps de Kibati, à proximité de la ville de Goma, dans le Nord-Kivu, où le CICR a fourni en octobre 2008 une assistance à court terme sous forme de vivres, de secours non alimentaires et d'approvisionnement en eau, ou encore au Pakistan, au lendemain de déplacements massifs de personnes provoqués par des combats de forte intensité dans des régions presque totalement inaccessibles du nord-ouest du pays. Là, dès mai 2009, le CICR et le Croissant-Rouge du Pakistan ont pris en charge la gestion d'un grand camp pour personnes déplacées installé à Swabi, apportant en outre un soutien à d'autres camps gérés par la Société nationale. Parallèlement, le CICR a fourni des vivres et des secours non alimentaires à des déplacés hébergés par des familles d'accueil, ainsi qu'aux communautés hôtes elles-mêmes, notamment dans des zones de conflit où n'était présente aucune autre organisation humanitaire.

En général, ce sont cependant des institutions des Nations Unies et des organisations non gouvernementales travaillant comme partenaires opérationnels qui pourvoient aux besoins des camps officiels ne présentant pas de problèmes particuliers sur le plan de la sécurité. Le CICR, de son côté, n'intervient que pour compléter leurs efforts, s'attachant à combler les lacunes lorsque certains besoins n'ont pas pu être couverts. Dans le cas du Nord-Kivu, la mise en œuvre en 2006 de l'approche de responsabilité sectorielle a amené le HCR non seulement à coprésider le groupe protection (conjointement avec la Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo, MONUC) et le groupe retour et réintégration (conjointement avec le Programme des Nations Unies pour le développement, PNUD), mais également à assumer davantage de responsabilités dans le domaine de la protection et de l'assistance aux déplacés. En 2007, il a par exemple pris en charge la direction du mécanisme de Coordination et Gestion des camps (CCCM). Mi-2009, il y avait au Nord-Kivu 11 camps officiellement gérés par ce mécanisme, contre un seul lorsque le CCCM a été mis en place deux ans auparavant. Compte tenu du savoir-faire et de l'expérience qu'ils ont acquis auprès des réfugiés, il est tout naturel que le HCR et ses partenaires opérationnels – le Conseil norvégien pour les réfugiés, entre autres – axent leurs activités sur les camps. Dans sa position officielle, le HCR considère cependant que les camps ne devraient être qu'une solution de dernier recours, faute d'autre choix, et que l'assistance devrait être fournie en tenant compte du niveau de vie des communautés environnantes et viser à accroître le soutien aux familles d'accueil. Le HCR a en outre clairement fait savoir qu'il se fonderait davantage sur le critère de la vulnérabilité des bénéficiaires que sur leur statut de déplacés, au moment de leur venir en aide. Toutefois, dans l'est du Congo, tout au moins, des difficultés de plusieurs ordres, en particulier le manque de fonds, empêchent l'organisation de réaliser ses objectifs.

De son côté, l'UNICEF s'élève également contre la création de camps, en insistant sur la nécessité de renforcer les mécanismes de survie traditionnels. À l'instar du HCR, l'UNICEF a élaboré pour l'est de la RDC une nouvelle stratégie d'assistance basée davantage sur les vulnérabilités spécifiques des bénéficiaires que sur leur seul statut de personnes déplacées ou de retour chez elles. Mais il doit faire face aux mêmes difficultés que le HCR à traduire cette politique dans les faits. En attendant, le plus important mécanisme d'intervention d'urgence mis en place au Nord-Kivu, tant pour les déplacés internes que pour les populations victimes de catastrophes naturelles, est sans aucun doute le mécanisme d'intervention rapide dirigé par l'UNICEF en collaboration avec l'OCHA et mis en œuvre par différentes organisations non gouvernementales internationales. Ce mécanisme permet de couvrir largement les besoins les plus urgents des bénéficiaires, grâce à des distributions uniques de secours non alimentaires, à une assistance dans les domaines de l'eau, de l'assainissement et des infrastructures scolaires pendant une période pouvant aller jusqu'à trois mois. Si le mécanisme est largement considéré comme une réussite, l'UNICEF est le premier à admettre qu'il ne permet pas forcément de répondre aux besoins selon le critère de vulnérabilité, mais se base plutôt sur le statut des personnes (par exemple déplacé interne).

## Dans la phase de déplacement

Le CICR s'attache en permanence à adapter ses activités aux besoins spécifiques des populations touchées, mais il ne peut pas – et ne prétend pas – satisfaire tous les besoins. La coordination avec d'autres organisations humanitaires est donc un outil qu'il utilise pour regrouper systématiquement les efforts et travailler en se fondant sur la complémentarité et la collaboration, parallèlement à leurs activités respectives, afin d'éviter les doubles emplois.

Souvent, le CICR concentre ses opérations sur des « zones prioritaires », qui sont définies selon des critères déterminés par la délégation. Ces critères varient d'un endroit à l'autre, mais sont généralement fonction de questions relatives à la protection de la population civile et aux besoins en matière d'assistance, de la présence d'acteurs armés, dans le cadre d'un conflit armé réel ou potentiel. Il va en outre de soi que, dans un tel environnement, tout déplacement de personnes aura tendance à accroître considérablement la vulnérabilité et les besoins de la population en général.

Le mandat du CICR confère à l'institution un rôle bien précis en matière de protection. Le dialogue et d'autres activités auprès des acteurs armés, notamment le rappel des responsabilités qui leur incombent en vertu du droit international humanitaire (par exemple éviter les déplacements de population, ainsi que les obligations envers les civils déjà déplacés ou regagnant leur lieu d'origine), son travail dans le domaine de la détention, de la recherche de personnes et du rétablissement des liens familiaux, sont au cœur des activités traditionnelles de protection du CICR.

Les activités visant à retrouver des personnes portées disparues et à rétablir les liens familiaux – qui sont presque toujours menées en coopération avec les Sociétés nationales – bénéficient à de nombreux déplacés internes, la dispersion des familles étant à l'évidence un effet fréquent de tout déplacement, qu'il soit réactif ou forcé. De telles activités facilitent l'enregistrement des enfants sans nouvelles de leurs proches, entre autres les enfants-soldats démobilisés, ainsi que des parents qui recherchent leurs enfants ou d'autres proches. Dans certains cas, le CICR a recours à des radios locales ou à l'affichage de photos ou de posters pour retrouver des membres de familles dispersées et les réunir. Lorsqu'on ne parvient pas à retrouver les familles d'enfants non accompagnés, des mesures de prise en charge peuvent être mises en place avec d'autres organisations humanitaires compétentes.

Dans l'est de la RDC, les personnes déplacées bénéficient également de l'une des activités de protection moins traditionnelles du CICR, à savoir un programme de soutien psychosocial pour les victimes de violences sexuelles et d'autres formes de violence. Grâce à ses 18 maisons d'écoute dans le Nord-Kivu (dont quatre dans des camps) et 19 au Sud-Kivu, le CICR mène à bien des activités de protection et de sensibilisation de la population aux violences sexuelles. Il propose aussi des activités de renforcement des capacités et une formation à des conseillers spécialistes des violences sexuelles, qui appartiennent

nent généralement à des réseaux locaux de femmes et qui travaillent dans les maisons d'écoute. En outre, le CICR fournit au besoin une aide directe sous forme de colis pour bébés et de vivres, ou d'aide financière destinée à couvrir les frais d'hébergement et de transport. S'il y a lieu, les bénéficiaires sont orientés vers des centres de santé pour y recevoir des soins. Le programme n'ayant que quatre ans, ce domaine d'activité est encore nouveau pour le CICR, qui continue à innover en fonction des situations.

Le CICR recourt à une approche intégrée pour satisfaire les besoins en protection et en assistance des personnes déplacées, de celles qui sont de retour chez elles et des communautés locales dans les régions auxquelles il peut accéder et où la stabilité est suffisante. Il mène des activités dans les domaines de la sécurité économique, de la santé, de l'eau et de l'habitat. Au Nord-Kivu, par exemple, les activités de l'institution en matière de sécurité économique se sont concentrées sur des régions vers lesquelles retournaient des déplacés internes. Dans ces cas-là, le CICR fournit aux bénéficiaires des vivres et des secours non alimentaires pour trois mois. Il procure en outre des semences et des outils aux anciens déplacés qui peuvent accéder à leurs champs et leur distribue également des rations alimentaires, afin de protéger les semences. Ceux qui n'ont pas accès à des terres agricoles ne reçoivent qu'une assistance alimentaire. En fonction des circonstances, il arrive aussi que des semences et des rations alimentaires soient fournies aux familles d'accueil. Tel a été le cas en décembre 2008 et en janvier 2009, lorsqu'on s'est aperçu que les familles qui accueillaient des déplacés dans la région de Kibati ne pouvaient pas se rendre dans leurs champs et que les vivres commençaient à manquer cruellement, provoquant des tensions manifestes entre les personnes déplacées et leurs hôtes. Une situation similaire s'est produite dans le centre de Mindanao (sud des Philippines), où les déplacements massifs de personnes provoqués par les combats qui s'y sont déroulés en octobre 2008 ont fait peser un fardeau supplémentaire sur la population locale déjà vulnérable. On a vu par exemple des familles, elles-mêmes dans un grand dénuement, héberger jusqu'à 20 personnes déplacées. Le CICR a donc dû adapter son assistance en conséquence et distribuer des vivres et des articles ménagers de première nécessité aux déplacés et aux habitants.

Les activités que le CICR a déployées au Nord-Kivu dans les domaines de l'eau et de l'habitat sont un autre exemple de son approche visant à atténuer les tensions entre les déplacés et leurs hôtes. Même si le CICR apporte, selon les besoins, une aide d'urgence à court terme dans les camps (par exemple approvisionnement en eau et construction de latrines), il s'efforce généralement de privilégier les projets durables de « relèvement précoce », tels que la remise en état des systèmes de distribution d'eau, et ce souvent dans des régions où l'afflux massif de déplacés ou de personnes de retour dans leur foyer ont mis à rude épreuve des réseaux de distribution déjà endommagés ou détruits. À Kitchanga, par exemple, 35 000 personnes – toute la population d'un camp, des déplacés hébergés par des familles d'accueil et des habitants – ont bénéficié de la remise en état du réseau d'eau, qui a consisté à sécuriser la source et à construire un réseau de distribution et des réservoirs. Un projet similaire a

été lancé dans la région de Sake, où l'on attend le retour d'anciens déplacés et où la capacité d'approvisionnement en eau est insuffisante depuis au moins trois ans. En outre, le CICR a entrepris une étude de viabilité pour un projet d'envergure visant à adapter le système d'approvisionnement en eau de la ville de Goma, dont la population n'a cessé d'augmenter avec l'afflux de déplacés, jusqu'à atteindre 750 000 habitants – soit plus de trois fois la population estimée en 2004.

Le CICR applique le même mode opératoire – se concentrant sur des projets durables qui profitent aussi bien aux communautés hôtes qu'aux personnes déplacées – dans beaucoup d'autres situations. C'est notamment le cas en Colombie, où des décennies de conflit armé ont provoqué des déplacements chroniques de populations à l'intérieur du pays, la plupart du temps dans des régions urbaines. Là aussi, le CICR apporte une aide d'urgence aux personnes déplacées et aux autres victimes du conflit, en particulier sous forme de programmes de santé publique et de projets de réhabilitation d'infrastructures à petite échelle dans des régions touchées par le conflit.

### Dans la phase de retour, d'intégration sur place ou de réinstallation ailleurs

Apporter une assistance humanitaire cohérente et systématique aux personnes déplacées qui retournent dans leur lieu d'origine, s'installent dans la communauté qui les a accueillies ou s'établissent ailleurs est aussi essentiel que complexe. Des problèmes peuvent se poser lorsque les autorités d'un pays encouragent le retour pour faire croire à une certaine stabilité politique, alors que dans les faits, les conditions de sécurité n'y sont pas réellement propices. Il arrive en effet que les civils reçoivent des informations insuffisantes, voire trompeuses, tant sur les conditions de sécurité que sur le soutien sur lequel ils pourront compter dans les zones de retour et que les organisations humanitaires soient induites en erreur, ou encore contraintes d'offrir une aide au retour, même s'il est évident que cette situation n'est pas soutenable durablement. Et lorsque des déplacés retournent effectivement dans leur lieu d'origine ou se réinstallent ailleurs, des tensions peuvent surgir à propos des terres, de questions de propriété et d'autres ressources.

Les discussions consistant à savoir à partir de quel moment un conflit est réellement terminé, et à partir de quel moment on passe de la phase d'urgence à celle du relèvement, demeurent très théoriques. Et si les définitions expliquant à grand renfort de graphiques le concept de transition abondent, la réalité sur le terrain est souvent vague et difficile à appréhender et le flou, qui entoure le passage de la phase des secours à celle du relèvement, reste problématique.

Dans des pays qui ont connu des retours massifs de déplacés et de réfugiés et où la phase d'après-conflit a été consolidée par une période suffisamment longue de (relative) stabilité – comme au Libéria ou en Ouganda – la réponse humanitaire est dès lors plus prévisible et plus cohérente.

Toutefois, dans de nombreux contextes, on ne peut pas considérer le retour de déplacés, la signature d'un accord de paix ou encore le déploiement



de troupes de maintien de la paix comme le signe que l'on a passé à une phase « d'après-conflit ». L'est de la RDC n'est qu'un exemple parmi d'autres montrant qu'en dépit de nombreux accords de paix et du déploiement, par les Nations Unies, de leur plus importante mission de maintien de la paix (MONUC), les déplacements de civils et les retours d'anciens déplacés se sont poursuivis sans relâche. Le Plan d'action humanitaire pour la République démocratique du Congo, adopté en 2009 par les Nations Unies (le Plan d'action), reconnaît que l'opération d'assistance humanitaire menée dans le pays est efficace pour faire face à l'urgence, mais inadaptée en cas de crises chroniques. Il est par conséquent nécessaire de soutenir et de renforcer les mécanismes traditionnels de survie, notamment dans les communautés qui accueillent des déplacés, et de trouver des solutions durables. Le Plan d'action insiste en outre sur la nécessité de s'attaquer aux causes profondes des crises – conflits, épidémies, malnutrition, insécurité alimentaire, pour n'en citer que quelques-unes – et pas uniquement aux symptômes. À cette fin, le Plan d'action a fixé deux nouveaux objectifs fondés sur des principes propres au relèvement précoce : le renforcement de la sécurité alimentaire et le développement microéconomique<sup>14</sup>. La mise en pratique cohérente et systématique de telles stratégies continue cependant à se heurter à de nombreuses difficultés, principalement parce que les conditions nécessaires à des solutions durables n'existent pas. Le retour définitif des déplacés, ainsi que le relèvement et la reconstruction durables, ne seront possibles, dans les régions de conflit, que lorsque les conditions de sécurité se seront améliorées et que le fonctionnement des pouvoirs publics aura été rétabli et renforcé.

Le CICR préconise d'adopter des mesures devant permettre le retour volontaire, en toute sécurité et dans la dignité, des personnes déplacées dans leur lieu d'origine ou leur réinstallation ailleurs. Elles comprendraient notamment la reconnaissance par les autorités du droit à la propriété, à des services publics et parfois à des compensations. Elles pourraient aussi consister à encourager les autorités compétentes à nettoyer les zones contaminées par des mines et des restes explosifs de guerre, à renoncer à l'usage de telles armes et à réaliser des programmes d'éducation aux risques des mines pour sensibiliser la population aux dangers que représentent ces engins. Comme nous l'avons mentionné plus haut à propos du Nord-Kivu, l'assistance peut aussi comprendre des programmes de soutien des moyens de subsistance destinés à renforcer la sécurité économique des personnes de retour chez elles et des communautés locales, ainsi qu'à garantir un approvisionnement suffisant en eau potable et l'accès aux soins de santé.

Dans les faits, pourtant, les activités du CICR ne bénéficient qu'à un nombre limité de personnes et ne représentent qu'une partie de l'action humanitaire globale. Selon les circonstances prévalant aux endroits où les déplacés retournent, s'intègrent ou se réinstallent, divers programmes peuvent aussi être mis en place par d'autres composantes du Mouvement – ciblant d'abord

14 OCHA, voir note 11 ci-dessus, p. 2.

les groupes les plus vulnérables – afin d'aider ces personnes à retrouver une vie normale. Comblen les lacunes de l'assistance afin de permettre le retour et la réintégration des déplacés – dans des contextes aussi variés que le Congo, le Sri Lanka, le Tchad et le Pakistan – est le défi que doit relever chaque jour la communauté humanitaire dans son ensemble.

## Conclusion

L'action humanitaire du CICR est guidée par des évaluations régulières de la vulnérabilité et des besoins essentiels de toutes les personnes touchées par un conflit armé ou d'autres situations de violence – dont les déplacés internes ont toujours fait partie. Si ceux-ci ont sans aucun doute des besoins spécifiques en matière de protection et d'assistance, et si le déplacement interne est un indicateur fiable de vulnérabilité potentielle, le CICR ne considère toutefois pas que le simple fait d'être déplacé implique automatiquement des besoins plus importants que ceux d'autres civils – notamment les familles d'accueil submergées par l'afflux de déplacés. Pour recenser les besoins et y répondre, le CICR tient généralement compte de tous les types de déplacement interne et de toutes les catégories de personnes touchées.

Le CICR estime que le droit international humanitaire est approprié pour résoudre la plupart des problèmes de déplacements internes liés à des situations de conflit armé. Entre autres choses, le respect du droit pourrait avant tout éviter que des personnes ne soient déplacées et protéger les populations vulnérables en cas de déplacement. Cela dit, la volonté politique de mettre en œuvre et de respecter le droit international humanitaire aux échelons national et international est, très souvent, encore très loin d'être suffisante. Le CICR est également convaincu que les Principes directeurs sont pertinents et méritent tout notre soutien. Ils sont pertinents parce que, dans certaines circonstances, ils donnent des indications plus précises que le DIH. Par exemple, on ne trouve aucune disposition spécifique dans le DIH exigeant que les personnes déplacées puissent rentrer chez elles en toute sécurité et dans la dignité. Les Principes directeurs abordent aussi des questions liées au déplacement forcé, indépendamment de la catégorie dans laquelle le droit classe une situation donnée. Ils sont donc applicables aussi bien pendant et après un conflit armé que lors de tensions internes, dans une situation d'urgence complexe ou lors d'une catastrophe naturelle.

Le CICR a accueilli favorablement les différentes initiatives qui ont abouti à la réforme humanitaire des Nations Unies, notamment l'adoption d'une approche sectorielle visant à améliorer l'action humanitaire globale en faveur des déplacés internes. Cependant, une coordination réelle et efficace doit reposer davantage sur le respect de certains principes essentiels que sur des mécanismes et des procédures toujours plus sophistiqués. Pour le CICR, il est essentiel que cette coordination n'ait pas pour effet d'estomper son identité d'acteur humanitaire neutre et indépendant.

Un des principaux obstacles à la bonne coordination d'une action en faveur des personnes déplacées réside principalement dans la nature souvent complexe et mouvante de tout déplacement, particulièrement quand la majorité des déplacés vivent dans des familles d'accueil. Et lorsqu'à cette complexité naturelle s'ajoute un accès restreint aux bénéficiaires – ce qui est souvent le cas pour les organisations humanitaires, en raison de l'insécurité ou d'infrastructures défectueuses – il devient pratiquement impossible de se faire une idée précise du nombre des personnes déplacées et de leurs besoins. Une situation que complique encore fréquemment le manque de clarté ou de transparence quant aux ressources dont disposent les divers acteurs humanitaires et à leur capacité d'accéder aux bénéficiaires.

Le CICR privilégie les efforts visant à renforcer les mécanismes de survie déjà en place dans les communautés locales, avant tout pour prévenir le déplacement de populations (dans toute la mesure du possible) et pour soutenir les communautés qui accueillent des déplacés, afin d'éviter la création de camps. Il s'attache également à réduire la vulnérabilité des habitants et des familles d'accueil. S'il arrive parfois au CICR de fournir une aide humanitaire dans des camps (en général, de manière ponctuelle uniquement), ce sont, dans la grande majorité des cas, des institutions appartenant au système des Nations Unies et leurs partenaires opérationnels qui pourvoient aux besoins des camps de déplacés officiels. Le CICR n'intervient que pour compléter leurs efforts et combler les lacunes lorsque les besoins des personnes déplacées, de celles de retour chez elles et des familles d'accueil, n'ont pu être couverts, principalement dans les domaines de la sécurité économique, de l'eau, de l'habitat et de la santé, en plus de ses activités de protection. Vu que ses ressources sont limitées, le CICR doit fixer des priorités, et il se voit dans l'impossibilité de combler toutes les lacunes majeures en matière d'assistance. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne le retour des déplacés, leur réinsertion dans la société et la période de transition prolongée entre les secours et le relèvement – des situations auxquelles, très souvent, on n'accorde pas suffisamment d'attention de nos jours.



# Aide humanitaire aux migrants indépendamment de leur statut – vers une approche non-catégorielle

**Thomas Linde\***

Thomas Linde est le Représentant spécial pour la migration à la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

## Résumé

*Les organisations humanitaires qui s'occupent des migrants ont souvent fixé leurs priorités en fonction de catégories juridiques et institutionnelles, privilégiant les personnes qui fuyaient un conflit, la violence ou la persécution. S'écartant de cette tradition, la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a recommandé au Mouvement d'adopter une approche globale pour prendre en compte la dimension humanitaire de la migration, indépendamment du statut des migrants concernés. Cet article présente ce changement d'approche et son intégration dans la politique relative à la migration de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.*

.....

L'année 2007 a marqué un tournant pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge car, pour la première fois, ses instances dirigeantes, notamment la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ont reconnu que la migration au sens large du terme

\* La version originale anglaise a été publiée sous le titre «Humanitarian assistance to migrants irrespective of their status – towards a non-categorical approach» dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 91, N° 875, septembre 2009, pp. 567-578.

était l'un des défis majeurs de l'avenir. En outre, la recommandation émise en 2007 stipule que, en abordant la dimension humanitaire de la migration, le Mouvement doit adopter une approche globale, indépendante du statut des migrants concernés, ce qui signifie que les besoins et les vulnérabilités des migrants doivent primer sur la catégorie (juridique ou autre) à laquelle ils appartiennent.

Adopter une telle approche non-catégorielle, c'est s'écarter d'une longue tradition. Les organisations humanitaires avaient l'habitude, depuis longtemps, d'établir des priorités parmi les différentes catégories de personnes déracinées, en fonction du droit international et de leurs mandats institutionnels. Elles avaient ainsi tendance à se préoccuper tout particulièrement des personnes dont le déplacement était lié à un conflit, à la violence ou à la persécution. Les « migrants économiques » et ceux qui ressortissaient à des régimes juridiques internationaux non spécifiques étaient plutôt inclus dans l'action humanitaire générale.

À la suite de l'appel à une nouvelle réflexion stratégique en 2007, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a défini une politique générale, fixant un cadre stratégique pour les dimensions humanitaires de la migration. Cette politique indique comment éviter la catégorisation pour se concentrer sur la dimension humanitaire d'une manière non exclusive.

De manière plus précise, cette politique se fonde sur un concept descriptif de la migration, qui permet de se concentrer de manière directe et cohérente sur les préoccupations humanitaires et évite toute typologie. En outre, elle s'adresse aux collaborateurs communautaires sur le terrain, qui sont les premiers à transcrire en actions les impératifs humanitaires, plutôt qu'à des interlocuteurs gouvernementaux ou para-gouvernementaux qui doivent promouvoir et respecter des mandats, des règles et des catégories juridiques.

## **La méthode traditionnelle de catégorisation des migrants**

De nos jours, les politiciens et le public en général considèrent souvent la migration comme étant exclusivement un problème de gestion et de régulation (ou de prévention) des « pressions démographiques » et des « flux migratoires ». Cette perception, renforcée par l'idée commune que l'étranger représente une menace, a eu progressivement pour effet de détourner l'attention de la dimension humanitaire de la migration.

D'autre part, les organisations humanitaires ont généralement mis l'accent, dans leur travail, sur le sort difficile des personnes déracinées par un conflit, la violence et la persécution.

Le développement du droit international des réfugiés et les efforts déployés par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, l'agence chargée de défendre ce droit, ont été indispensables pour renforcer et mieux cibler la protection internationale accordée à une catégorie spéciale

de personnes déracinées. La Convention de 1951 sur le statut des réfugiés, son Protocole de 1967 et plusieurs conventions régionales sur les réfugiés<sup>1</sup> ont créé des catégories très précises de réfugiés qui, en tant qu'individus, ont droit à une protection et à une assistance humanitaires spéciales. Par conséquent, des procédures spéciales ont aussi été établies, essentiellement au niveau national, pour déterminer le statut de chaque requérant d'asile à titre individuel<sup>2</sup>.

Ceci dit, le droit international des réfugiés reflète également le souci des États de restreindre les catégories de personnes ayant droit à la protection et à l'assistance. Ainsi, il a eu pour effet secondaire de renforcer l'idée que les migrants qui se déplacent en raison de pressions et de contraintes socio-économiques, ou simplement volontairement, ne méritent, au mieux, qu'une aide humanitaire accessoire. Souvent qualifiées de « réfugiés économiques » ou de « migrants économiques », ces personnes étaient supposées avoir une certaine liberté de choix qui leur permettait d'éviter la misère et la souffrance. Leur déracinement n'était pas considéré comme cause d'une vulnérabilité spéciale exigeant une réponse humanitaire stratégique. Si de tels migrants rencontraient des difficultés, on supposait qu'il incombait aux gouvernements d'y répondre, dans le cadre de leur responsabilité sociale et humanitaire générale, mais que cela ne concernait pas spécifiquement la communauté internationale.

Ce qui a favorisé une approche plus globale et moins exclusive, c'est l'apparition, dans les années 1990, du concept plus large de « migration forcée ». Ce concept englobe non seulement les réfugiés au sens de la Convention de 1951, mais également toutes les personnes déplacées par une catastrophe naturelle ou environnementale, chimique ou nucléaire, par la famine ou par des projets de développement<sup>3</sup>. Pourtant, ce concept exclut encore le migrant qui part à la recherche de meilleures conditions économiques et sociales, bien qu'il soit amplement démontré que ces personnes doivent souvent faire face à de rudes épreuves et à une certaine hostilité. On peut donc dire que le concept de « migration forcée » ne reflète pas complètement la réalité humanitaire de la migration.

L'approche exclusive, axée sur des groupes spécifiques de migrants, se retrouve aussi dans l'histoire du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Tout au long du 20<sup>e</sup> siècle, les termes « migrant » et « migration » sont absents du langage officiel des Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Celles-ci parlaient de catégories plus

1 Notamment la Convention de l'Organisation de l'Unité africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique de 1929, ainsi que la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés de 1984 (non contraignante).

2 L'institution du « réfugié *prima facie* », c'est-à-dire d'un statut provisoire de réfugié accordé à une personne ou à un groupe dont le statut n'a pas été déterminé individuellement, comme le stipule implicitement la définition très large du réfugié figurant dans la Convention de l'OUA, ou qui est aussi prévu dans des dispositions du droit national ou dans des règlements administratifs de nombreux pays, est sans conteste une exception prévue pour des situations où se produit le déplacement subit d'un grand nombre de personnes au-delà d'une frontière internationale, provoqué généralement par un conflit armé et/ou une situation de violence généralisée.

3 Voir Forced Migration Online, *What is forced migration?* sur le site: <http://www.forcedmigration.org/whatisfm.htm> (dernière consultation le 29 septembre 2009).

spécifiques – que ce soit dans le contexte de la protection accordée en vertu du droit international humanitaire, ou dans celui de l'assistance humanitaire en général. Il est étonnant de voir quelle terminologie était utilisée : « prisonniers de guerre, déportés, évacués et réfugiés » (1921), « apatrides, réfugiés et victimes de la guerre » (1948) , « réfugiés, rapatriés et personnes déplacées », (1981) « réfugiés, demandeurs d'asile et personnes déplacées » (1986), « réfugiés et personnes déplacées internes » (1995 et 1999)<sup>4</sup>.

Il semble donc que, par le passé, les instances dirigeantes du Mouvement estimaient que les personnes déracinées à la suite d'un conflit, d'actes de violence ou de persécution avaient une importance spéciale et stratégique du point de vue humanitaire. En fait, c'est une conséquence logique de l'histoire sanglante du XX<sup>e</sup> siècle, marquée par deux guerres mondiales et les nombreux conflits de la Guerre froide. L'intérêt général et les priorités opérationnelles ont focalisé fortement l'attention sur les phénomènes migratoires qui étaient liés à un conflit, à la violence et à la persécution.

Cela ne signifie pas que les migrants qui ne correspondaient pas à ces critères étaient systématiquement ignorés par les Sociétés nationales. Les renseignements contenus dans les archives des 186 Sociétés nationales actuelles étant extrêmement dispersés, il est très difficile d'avoir un tableau complet des activités passées. Ceci dit, il existe des exemples où une aide a été fournie à des migrants de toutes catégories, notamment des services médicaux à des immigrants attendant leur réinstallation, une aide à l'intégration à des personnes rentrées après la guerre ou des soins de santé de base à des migrants ruraux dans le besoin. Une recherche approfondie, en particulier dans les archives des pays d'immigration, pourrait même mettre au jour l'existence d'une programmation stratégique précoce en faveur de migrants au niveau de certaines Sociétés nationales.

Néanmoins, aucun élément ne permet de conclure qu'avant la dernière décennie du XX<sup>e</sup> siècle, le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans son ensemble ait reconnu la migration comme une préoccupation commune, stratégique et fondatrice.

## **Le tournant de 2007 : la migration reconnue comme enjeu global**

Ce n'est que vers le milieu des années 1990, au siècle passé, qu'une prise de conscience plus large a émergé, dont une décision de l'Assemblée générale de la Fédération internationale de 1995 est la première illustration. Notant en particulier « les mesures restrictives prises par les pays hôtes et les manifestations de racisme, de xénophobie et de discrimination dans certains d'entre eux », cette décision « demande aux Sociétés nationales d'envisager une action en

4 X<sup>e</sup> Conférence internationale, mars 1921, Genève : résolution 15 ; XVII<sup>e</sup> Conférence internationale, août 1948, Stockholm : résolution 31 ; XXIV<sup>e</sup> Conférence internationale, novembre 1981, Manille : résolution 21 ; XXV<sup>e</sup> Conférence internationale, octobre 1986, Genève : résolution 17 ; XXVI<sup>e</sup> Conférence internationale, décembre 1995, Genève : résolution 4 ; XXVII<sup>e</sup> Conférence internationale, novembre 1999, Plan d'action, objectif 2.3.



faveur des populations migrantes [...] », « [les] invite à encourager les migrants à prendre part à leurs activités » et souligne la nécessité de coopérer avec les gouvernements et les institutions internationales spécialisées<sup>5</sup>. À partir de là, les migrants et la migration sont devenus progressivement un thème abordé au niveau des instances dirigeantes du Mouvement – même si ils n'étaient mentionnés que rarement et plutôt incidemment<sup>6</sup>.

La véritable évolution stratégique vers une nouvelle compréhension de la migration comme phénomène humanitaire global est venue de la base : c'est tout à fait caractéristique du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge – réseau enraciné dans les communautés locales – que les questions humanitaires s'infiltrèrent par le bas et qu'il leur faille du temps pour parvenir jusque dans les hautes sphères décisionnelles. De ce fait, c'est avant tout lors des conférences régionales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge que la question de la migration, comme grande thématique humanitaire, a été débattue en détail et que l'appel réclamant un engagement humanitaire global dans ce domaine s'est fait insistant (Berlin et Manille 2002, Santiago du Chili 2003, Athènes, Istanbul et Guayaquil 2007)<sup>7</sup>.

Le Conseil des Délégués du Mouvement l'a exprimé en termes assez diplomatiques en 2007 :

« [...] les informations reçues en retour des différentes composantes du Mouvement montrent que ces décisions statutaires ne donnent pas toujours au Mouvement des orientations suffisantes sur la façon d'aborder, dans son action, la situation des personnes ayant besoin d'assistance et de protection au cours de leurs mouvements migratoires<sup>8</sup>. »

En novembre 2007, l'Assemblée générale de la Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a réagi en demandant l'élaboration d'une politique globale en matière de migration<sup>9</sup>, proposant que celle-ci bénéficie

5 X<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 1995, décision 12 : « Le travail de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge avec les migrants ».

6 Voir par ex. : XXVII<sup>e</sup> Conférence internationale, Genève 1999, document de référence (objectif 1.1 : la protection des victimes des conflits armés à travers le respect du droit international humanitaire ; objectif 3.1 : stratégie de partenariat pour améliorer les conditions de vie des personnes vulnérables) ; Conseil des Délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, novembre 2001, résolution 4 : « Action du Mouvement en faveur des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays » ; Conseil des Délégués, Genève, août 2003 : « Tolérance, non-discrimination et respect des diversités », document préparé par le Comité international de la Croix-Rouge et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

7 VI<sup>e</sup> Conférence régionale européenne de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Berlin, avril 2002 ; VI<sup>e</sup> Conférence régionale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de l'Asie et du Pacifique, Manille, novembre 2002 ; XVII<sup>e</sup> Conférence interaméricaine de la Croix-Rouge, Santiago du Chili, avril 2003 ; X<sup>e</sup> Conférence méditerranéenne, mars 2007, Athènes ; VII<sup>e</sup> Conférence régionale européenne de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Istanbul, mai 2007 ; XVIII<sup>e</sup> Conférence interaméricaine, Guayaquil, Équateur, juin 2007.

8 Conseil des Délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, novembre 2007, document de travail « Migration », p. 1.

9 16<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale, Genève, Suisse, 20-22 novembre 2007, décision 12 : « Migration ».

du savoir-faire du Comité international de la Croix-Rouge. C'était faire état d'une nouvelle ambition de grande portée qui englobe tous les aspects.

Ce qui est encore plus significatif comme reconnaissance officielle de l'aspect global de la question humanitaire, c'est la déclaration Ensemble pour l'humanité, adoptée lors de la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge<sup>10</sup>. L'une des quatre sections de cette déclaration est consacrée exclusivement aux « préoccupations humanitaires causées par la migration internationale ».

En plus des 186 Sociétés nationales, la Conférence internationale rassemble les 194 États parties aux Conventions de Genève. C'est pourquoi il est étonnant de voir jusqu'où la déclaration est allée en reconnaissant les dimensions du problème :

« Nous sommes particulièrement préoccupés par le fait que les migrants, quel que soit leur statut, vivent parfois en marge des systèmes sanitaires, sociaux et juridiques conventionnels, et que, pour diverses raisons, ils peuvent ne pas avoir accès aux moyens qui garantissent le respect de leurs droits fondamentaux<sup>11</sup> ».

Sur la base de cette constatation, la Conférence invite ensuite à « renforcer la coopération internationale à tous les niveaux pour répondre aux préoccupations humanitaires causées par la migration internationale ». Énumérant un certain nombre de problèmes préoccupants, elle souligne le « rôle du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à cet égard » et conclut en reconnaissant qu'il « appartient aux Sociétés nationales ... de fournir une assistance humanitaire aux migrants vulnérables, quel que soit leur statut juridique<sup>12</sup> ».

Ainsi, le langage de la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale présente un concept global et inclusif de la migration comme défi humanitaire. En insistant sur les besoins des migrants « quel que soit leur statut juridique<sup>13</sup> », elle écarte toute réserve qui pourrait limiter l'assistance et la protection humanitaire à certaines catégories spécifiques de migrants.

## Vers une approche humanitaire non catégorielle

Lorsqu'il s'agit de définir une politique globale en matière de migration pour le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les conséquences de l'approche non catégorielle adoptée par la Conférence internationale en 2007 s'avèrent être d'une grande portée. Les obstacles et les problèmes à surmonter sont importants.

10 XXX<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, novembre 2007, résolution 1 : « Déclaration : Ensemble pour l'humanité », disponible sur le site : <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/events/intconf07/adopted/declaration-fr.pdf> (dernière consultation le 29 septembre 2009).

11 *Ibid.*

12 *Ibid.*

13 *Ibid.*

« Programmation fondée sur les droits » – la méthode utilisée par de nombreuses organisations humanitaires ces dernières années – met en avant à juste titre que la mesure dans laquelle une personne peut jouir/ou est privée de ses droits est un facteur constitutif de sa vulnérabilité. Toutefois, cette méthode a aussi incité de nombreux travailleurs humanitaires à penser essentiellement en catégories juridiques plutôt que d'une manière intégrale.

Ceci dit, même pour les partisans de l'approche traditionnelle « fondée sur les besoins », il est difficile d'éviter de créer certaines catégories de bénéficiaires et d'adapter les programmes en conséquence – que ces catégories soient basées sur un statut juridique ou d'autres distinctions. En fait, des programmes spéciaux ont souvent une importance vitale pour certaines catégories de personnes, notamment les enfants.

En outre, comme souligné précédemment, la tendance générale dans l'humanitaire, par le passé, était justement de se concentrer sur des catégories spécifiques, en particulier les réfugiés et les demandeurs d'asile, plutôt que sur la migration au sens large. Cette tradition se retrouve dans les programmes actuels de nombreuses Sociétés nationales. Élargir la perspective sans perdre les connaissances et le savoir-faire spécifiques acquis au cours des ans exige des changements majeurs, aussi bien dans la programmation stratégique que dans l'utilisation des structures et des ressources.

Par exemple, il est normal qu'une Société nationale qui bénéficie de contrats publics pour réaliser ses programmes de soutien aux demandeurs d'asile et aux réfugiés soit réticente lorsqu'on lui demande d'élargir ses activités en offrant une assistance supplémentaire à des migrants considérés comme irréguliers : le savoir-faire spécifique acquis au cours des ans en travaillant avec les demandeurs d'asile et les réfugiés n'est souvent pas facilement transposable à la situation de migrants irréguliers. Un financement supplémentaire pour ces nouvelles activités peut aussi être difficile à obtenir ; en outre, dans de nombreux pays, une telle assistance serait considérée comme illégitime et pourrait compromettre le financement public de l'assistance fournie à des catégories que l'État juge légitimes, à savoir les demandeurs d'asile et les réfugiés.

En fait, on craint souvent et c'est compréhensible, qu'une approche plus large de l'aide humanitaire aux migrants – qui reconnaisse que les migrants irréguliers ont le même droit que les migrants réguliers à une assistance et à une protection humanitaires de base, se fondant sur un concept strict des besoins et de la vulnérabilité – ne mine la protection spéciale qui est due aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. Mais nous nous sommes rendu compte entre temps – la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale n'a laissé aucun doute à ce sujet – que les dimensions humanitaires de la migration vont bien au-delà des catégories sur lesquelles le Mouvement se focalisait traditionnellement pour cibler son action sur les personnes déracinées qu'il jugeait être dans une situation particulièrement critique.

En outre, c'est en raison de sa nature même que l'action humanitaire ne peut pas attendre d'avoir des définitions claires et des procédés achevés pour déterminer qui est dans une situation préoccupante et qui ne l'est pas.

Au contraire, elle doit constamment se redéfinir pour adapter sa réponse à la complexité de phénomènes sociaux en constante évolution. La migration est indéniablement un exemple typique de tels phénomènes : il n'existe pas de définition contraignante de la migration, acceptée au niveau international. La terminologie utilisée actuellement est vague et souvent connotée politiquement<sup>14</sup>. De plus, le statut et la situation des migrants changent le long du parcours migratoire. Néanmoins, nous savons que la vulnérabilité et les besoins humanitaires de ces personnes sont pressants et exigent un réajustement de la stratégie.

Il est clair qu'il n'y a pas de solution facile pour forger une nouvelle approche – le débat doit se poursuivre. Toutefois, la politique relative à la migration élaborée sous la direction du Groupe de référence sur la migration de la Fédération, constitué suite à une décision de l'Assemblée générale de 2007, donne une première orientation<sup>15</sup>. Ses deux principes généraux sont esquissés dans les chapitres suivants.

### Approche descriptive et ouverte pour définir le migrant

Le travail humanitaire se fonde sur une hypothèse essentielle qui est que les bénéficiaires présentent en tout temps diverses caractéristiques qui, cumulées, vont définir leurs besoins en matière d'assistance et de protection. Des catégories exclusives constituées sur la base d'un seul critère ou d'une seule caractéristique sont peut-être utiles sur le plan théorique, mais ne servent pas à grand-chose lorsqu'il s'agit de concevoir une réponse adaptée à des besoins réels d'une grande diversité. Des catégories telles que « réfugié », « migrant », etc. sont des abstractions qui ne reflètent pas la complexité de la réalité.

C'est aussi pour cette raison qu'une typologie juridique des migrants ne correspond pas à la réalité humanitaire. Elle pourrait révéler les caractéristiques donnant lieu à certains droits<sup>16</sup>, mais d'autres éléments (origine, état

14 Par exemple, quel migrant est « illégal » ou « irrégulier » ? Dans de nombreux contextes – surtout dans des régions où les frontières ont été tracées de manière arbitraire, séparant des groupes ethniques et historiques – il est impossible de faire la différence. Et même lorsque les instruments juridiques qui doivent permettre de faire la distinction existent, ceux-ci peuvent être en contradiction avec d'autres systèmes de droit : si le fait de traverser la frontière ailleurs qu'aux points de passage officiels est considéré comme un délit – que dire du migrant qui la franchit ainsi mais en étant soumis à des contraintes qui justifient une protection en vertu du droit international des réfugiés ?

15 Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Politique relative à la migration*, mai 2009, disponible sur : <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/who/policies/migration-policy-fr.pdf> (dernière consultation le 29 septembre 2009). Ce document a été approuvé par le Conseil de direction de la Fédération le 3 mai 2009. Le Conseil a demandé que cette politique soit mise en œuvre en prévision de son approbation définitive par l'Assemblée générale en novembre 2009.

16 ... effectivement, dans de nombreux contextes (mais pas tous) les considérations de droit sont un déterminant important qui nous aide à dresser un tableau des besoins, des vulnérabilités, des potentiels et des perspectives des migrants, dans la mesure où elles sont liées à la réalisation ou au déni d'un de leurs droits spécifiques. Ainsi, dans nombre de situations, y inclus la migration, elles méritent d'être mentionnées comme instruments opérationnels et arguments d'un plaidoyer en faveur de l'action humanitaire (voir Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Politique relative à la migration*, note 15 ci-dessus, point 4 « Reconnaître les droits des migrants »).

de santé, sexe, âge, motivations, etc.) sont tout aussi importants et doivent être pris en compte simultanément.

Ceci dit, il est indispensable d'avoir un minimum de compréhension du sujet qui nous occupe pour pouvoir intégrer notre travail dans une politique commune qui ait un sens, c'est-à-dire qui soit spécifique et ciblée. La solution pourrait être une approche qui ne classe pas les migrants dans des catégories constituées sur la base de critères stricts d'inclusion ou d'exclusion, mais qui considère plutôt les migrants comme les membres d'une « famille de préoccupations », avec des caractéristiques semblables qui se recourent partiellement, mais dont aucune ne doit forcément être commune à tous<sup>17</sup>.

Par exemple, il est évident qu'un migrant n'est pas un migrant simplement à cause de sa vulnérabilité et de ses besoins de nature humanitaire – beaucoup de migrants n'ont pas besoin d'assistance. Inversement, une personne vulnérable qui a besoin d'assistance n'est pas forcément un migrant. Toutefois, la vulnérabilité et les besoins humanitaires sont une « ressemblance familiale » que l'on retrouve très fréquemment chez les migrants. Autre exemple : un migrant n'est pas forcément une personne « qui bouge » et vice-versa. Cependant, le mouvement est certainement une caractéristique fréquente de la vie des migrants – bien que même ceci ne soit pas toujours le cas, notamment pour les migrants de deuxième génération. Enfin, les migrants dont le déplacement est totalement volontaire sont rares et ils sont nombreux à être soumis à des pressions et des contraintes considérables qui les obligent à partir. Inversement à nouveau, la migration ne peut pas être définie uniquement comme une mobilité forcée. Dans ce cas, la « ressemblance familiale » pourrait être que la migration est habituellement, mais seulement et dans une certaine mesure, une mobilité délibérée et planifiée.

Ainsi, en utilisant de multiples « critères souples » sur une échelle mobile, on aboutit à une description du phénomène qui permettra d'évaluer directement la réponse humanitaire nécessaire, sans avoir à prendre une décision préliminaire tranchée et artificielle sur les sujets à inclure ou à exclure.

Le recours à des critères souples n'empêche pas de faire des distinctions entre la migration et d'autres formes de mobilité humaine. Par exemple, dans la politique de la Fédération, la migration et le déplacement sont deux « familles de préoccupations » distinctes, mais étroitement liées<sup>18</sup>. La migration, d'une part, se fait généralement de manière individuelle ou en petits groupes et obéit à des motivations complexes. Les pressions et les incitations qui conduisent à la migration se font sentir au fil du temps. Le déplacement, d'autre part, qu'il soit transfrontalier (par exemple exode ou afflux de réfugiés) ou interne

17 En termes philosophiques, cette idée reprend le concept de « ressemblances familiales » utilisé par Ludwig Wittgenstein pour s'opposer à la catégorisation aristotélicienne.

18 Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Politique relative à la migration*, note 15 ci-dessus, art. 9.1 : « Les situations de déplacement de population sont souvent liées à la migration. Les personnes déplacées peuvent ne pas être en mesure de regagner leur lieu d'origine ou de rester là où elles ont cherché refuge. En conséquence, elles peuvent opter pour la migration pour reconstruire leur vie ailleurs ».

(dû à une catastrophe naturelle ou à un conflit armé) est plutôt un phénomène collectif, non planifié, involontaire causé par une crise soudaine ; les personnes déplacées doivent partir temporairement pour survivre, mais leur intention est de revenir dès que les conditions le permettront<sup>19</sup>.

Du point de vue opérationnel, la différence est évidente, mais à nouveau, la distinction n'est pas rigide et indiscutable : normalement, la migration nécessite une approche basée sur l'aide sociale, qui implique toute une série de choix, de perspectives et de contraintes individuels ; en outre, pour respecter le principe humanitaire de neutralité, il ne faudrait ni décourager ni encourager la migration. Le déplacement, quant à lui, nécessite généralement des opérations de secours ainsi que de « soins et entretien » combinés avec des efforts visant à trouver des solutions collectives durables, dont le retour est souvent l'option de prédilection ; à noter en outre qu'en principe, il faut prévenir le déplacement de populations.

En résumé, l'approche descriptive, fondée sur une « famille de préoccupations » plutôt que sur des « catégories » précises, est la mieux à même de capter directement et intégralement les préoccupations d'ordre humanitaire causées par le phénomène universel complexe qu'est la migration. C'est donc cette approche qu'a adoptée la Fédération dans sa politique relative à la migration. Dans son introduction, elle fait une description de la vaste palette de difficultés que les migrants peuvent rencontrer, concluant :

« Afin de saisir de façon intégrale les dimensions humanitaires de la migration, nous avons délibérément opté pour une description large des migrants : les migrants sont des personnes qui quittent ou fuient leur lieu de résidence habituel pour se rendre ailleurs – généralement à l'étranger – en quête de possibilités ou de perspectives meilleures et plus sûres. La migration peut être volontaire ou involontaire mais, la plupart du temps, elle procède d'un mélange de choix et de contraintes. Aussi la présente politique vise-t-elle, notamment, les travailleurs migrants, les migrants apatrides et les migrants que les pouvoirs publics considèrent comme étant en situation irrégulière. Elle concerne aussi les réfugiés et les demandeurs d'asile, sans préjudice du fait qu'ils constituent une catégorie spéciale au regard du droit international<sup>20</sup>.

19 L'échelle mobile des différents critères devant permettre de distinguer la migration du déplacement pourrait se présenter sous cette forme schématique :

	MIGRATION	DÉPLACEMENT
(1) Sujet	individu ou petit groupe	<...> grands groupes, populations
(2) Cause	pression/ attraction sur long terme	<...> impact soudain
(3) Mobilité	lente, continue	<...> rapide, s'accélérait
(4) Préméditation	initiative préméditée	<...> fuite précipitée
(5) Intention/horizon temporel	intention à long terme	<...> déplacement temporaire
(6) etc.	(autres critères sur une échelle mobile)	

20 Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Politique relative à la migration*, note 15 ci-dessus, Introduction, p. 3.

## Approche axée sur les acteurs communautaires indispensables à l'action humanitaire

Le défi ne réside pas seulement dans le choix de l'approche conceptuelle de la migration à adopter, mais aussi dans celui des personnes qui devront mettre en œuvre cette approche dans une action humanitaire. Car finalement, c'est à leur niveau que l'assistance sera fournie, indépendamment du statut des bénéficiaires.

La question de savoir à qui s'adresse cette politique au sein des Sociétés nationales est délicate: les Sociétés nationales jouent un rôle important en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire. Or, ces pouvoirs publics, sur le terrain, pourraient interpréter ces termes comme signifiant que les Sociétés nationales doivent participer à la promotion du droit par leur action, notamment en appliquant des catégories juridiques dans leur assistance aux migrants.

Ce serait toutefois mal comprendre le rôle d'auxiliaire, qui est soumis à une condition préalable: que les autorités publiques reconnaissent et respectent les principes propres au Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui sont différents de ceux qui sous-tendent l'action du gouvernement. Il est essentiel de préserver cette différence, afin que les Sociétés nationales puissent répondre directement et en toute impartialité aux questions d'ordre humanitaire que posent la migration. C'est pourquoi il est très important de comprendre quel doit être le profil du public auquel va s'adresser en premier lieu la politique de la Fédération relative à la migration.

Il va sans dire que les programmes humanitaires doivent répondre aux besoins et respecter les bénéficiaires. Ils doivent être élaborés dans le cadre de liens directs avec les bénéficiaires et les autres acteurs sur le terrain. La Société nationale doit être ancrée dans sa communauté. C'est un élément fondamental, car c'est à ce niveau que se concrétise l'action humanitaire et c'est de cette source que le travail du Mouvement tire sa pertinence sur le plan humanitaire. Une Société nationale qui ne pourrait pas faire reposer ses opérations sur cette base deviendrait «étrangère» à sa propre communauté, inefficace dans ses relations avec ses partenaires et incapable de répondre aux besoins.

C'est pourquoi la Fédération, dans sa politique relative à la migration, s'adresse à ceux dont elle veut orienter et renforcer l'action, c'est-à-dire les collaborateurs des Sociétés nationales au niveau communautaire. Une telle politique doit être fondamentalement différente de politiques destinées aux fonctionnaires gouvernementaux, qui doivent être les promoteurs et les garants de mandats, de règles et de catégories juridiques. Les collaborateurs des Sociétés nationales sur le terrain devraient s'efforcer avant tout de mener une action humanitaire neutre et impartiale. Alors que leur action, comme toute action, doit respecter les cadres juridiques, leur objectif primordial n'est pas de promouvoir et de garantir la primauté du droit, mais plutôt d'offrir assistance et protection aux personnes vulnérables et dans le besoin.

La XXX<sup>e</sup> Conférence internationale a réaffirmé cette différence en soulignant le rôle spécial que jouent les Sociétés nationales en apportant une aide

humanitaire aux migrants vulnérables, « indépendamment de leur statut (juridique) ». Dans certains contextes, c'est l'identité même d'un employé gouvernemental qui limite sa capacité à venir en aide sans différenciation<sup>21</sup> et c'est là que la Croix-Rouge/Croissant-Rouge doit intervenir pour accomplir sa tâche humanitaire !

Pour ces diverses raisons, la politique de la Fédération relative à la migration a été rédigée de façon à s'adresser avant tout aux collaborateurs des Sociétés nationales. Ce n'est que par leur action que le Mouvement peut continuer à porter son attention « en priorité, sur les migrants dont l'existence, la dignité ou la santé physique et mentale est immédiatement menacée<sup>22</sup> ». Ce n'est que grâce à eux que des activités peuvent être associées pour lier « l'assistance directe, les conseils juridiques, l'orientation vers des organismes compétents et différentes formes de plaidoyer<sup>23</sup> ». Et ce n'est qu'à leur niveau que nous pouvons réaliser et « soutenir la création de liens avec les communautés, [ce qui] fait partie de l'engagement global qu'ont pris les Sociétés nationales de promouvoir l'insertion sociale et l'intégration des migrants<sup>24</sup> ».

## Conclusion

La voie sur laquelle la Fédération internationale s'engage avec sa nouvelle approche des dimensions humanitaires de la migration est donc la suivante :

1. Premièrement, dans notre perception de la migration d'un point de vue humanitaire, nous devons éviter de penser en catégories entraînant l'inclusion ou l'exclusion. Nous devons plutôt utiliser une description des besoins d'ordre humanitaire que peuvent avoir les migrants, en les considérant comme les membres d'une seule « famille de préoccupations ». C'est pourquoi les conseils à donner devraient se concentrer sur des domaines d'action plutôt que sur des types de bénéficiaires<sup>25</sup>.
2. Deuxièmement, nous devons adresser les conseils systématiquement au niveau des agents communautaires, qui traduisent en actions les impératifs

21 De plus en plus souvent, des fonctionnaires gouvernementaux sont même contraints d'entraver ou de bloquer l'assistance fournie à certaines catégories de migrants. C'est le cas lorsque les efforts des gouvernements convergent vers un seul but, qui est de restreindre la migration, notamment par des mesures juridiques ou administratives visant à réduire au minimum l'assistance offerte à des migrants irréguliers, ou même à simplement la proscrire.

22 Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Politique relative à la migration*, note 15 ci-dessus, section 1 : « Se concentrer sur les besoins et la vulnérabilité des migrants ».

23 *Ibid.* Section 5 : « Lier l'assistance, la protection et le plaidoyer humanitaire en faveur des migrants ».

24 *Ibid.* Section 7 : « Agir tout au long des chemins de migration ».

25 Ainsi, les principes généraux énoncés dans la politique de la Fédération sont libellés dans la perspective de l'action plutôt que sur la base d'une typologie : « 1. Se concentrer sur les besoins et la vulnérabilité des migrants, 2. Inclure les migrants parmi les bénéficiaires des programmes humanitaires, 3. Soutenir les aspirations des migrants, 4. Reconnaître les droits des migrants, 5. Lier l'assistance, la protection et le plaidoyer humanitaire en faveur des migrants, 6. Établir des partenariats pour les migrants, 7. Agir tout au long des chemins de migration, 8. Apporter une aide au retour, 9. Agir face aux déplacements de populations, 10. Atténuer les pressions à l'émigration dans les pays d'origine ».



humanitaires, plutôt qu'au niveau gouvernemental, où se préservent et s'appliquent les mandats, les règles et les catégories.

Ainsi, le chemin paraît évident. Comme je l'ai déjà mentionné, les États membres de la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont encouragé l'adoption de cette voie en reconnaissant implicitement la différence qui existe entre la sphère gouvernementale – soumise à des contraintes dans l'assistance à des migrants qui « vivent parfois en marge des systèmes sanitaires, sociaux et juridiques conventionnels » – et la sphère humanitaire, qui peut fournir « une assistance humanitaire aux migrants vulnérables, quel que soit leur statut juridique<sup>26</sup> ».

Néanmoins, la réalité du terrain est un peu plus compliquée. Comme je l'ai déjà expliqué, les gouvernements ont tendance, dans de nombreuses régions, à entraver ou à bloquer l'assistance destinée à certaines catégories de migrants, limitant ainsi « l'accès aux moyens qui garantissent [aux migrants] le respect de leurs droits fondamentaux<sup>27</sup> ».

Le défi que doit relever le Mouvement, et en particulier les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, sera donc de taille : obtenir des gouvernements l'accès à toutes les catégories de migrants qui est nécessaire à l'action humanitaire – afin que les volontaires et les collaborateurs sur le terrain puissent effectuer leur travail en mettant en œuvre une conception non-catégorielle et résolument humanitaire de la migration – et faire de sorte à ce qu'ils puissent le faire en toute confiance, sachant qu'ils bénéficient du soutien indispensable de leurs dirigeants, en accord avec les organes statutaires du Mouvement.

26 XXX<sup>e</sup> Conférence internationale, « Déclaration : Ensemble pour l'humanité », note 10 ci-dessus.

27 *Ibid.*



Volume 91 Number 876 December 2009

# **INTERNATIONAL REVIEW** of the Red Cross

Humanitarian debate: Law, policy, action

## **International Conference of the Red Cross and Red Crescent**



**CICR**

**REVUE**  
**INTERNATIONALE**  
de la Croix-Rouge

## **La Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge**

## ÉDITORIAL

Depuis sa première tenue en 1867, la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge constitue un cadre unique où le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les États peuvent échanger leurs points de vue sur des questions d'ordre humanitaire. Les trente Conférences qui ont eu lieu sur plus de 140 ans ont été témoins de la naissance et de l'évolution du droit de la guerre et de l'histoire du Mouvement international. Les défis humanitaires, les normes de droit humanitaire et les relations entre gouvernements et Croix-Rouge et Croissant-Rouge ont toujours été au cœur de la Conférence internationale.

De nombreuses questions soulevées à la Conférence sont examinées également au sein d'autres instances internationales, mais le point de vue de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et la valeur ajoutée qu'il représente justifient l'inscription à l'ordre du jour de questions telles que l'environnement et les migrations. À cet égard, le sort des victimes – et l'impact que chaque question a sur elles – reste le paramètre déterminant.

Tout en réaffirmant la responsabilité incombant à tous les États de respecter et de faire respecter le droit international humanitaire, la Conférence étudie régulièrement les nouvelles problématiques et tendances qui émergent des conflits armés contemporains. Le mandat du CICR et l'histoire du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sont en effet étroitement liés aux origines et à l'évolution du droit international humanitaire, et les défis à relever en la matière sont d'une importance cruciale pour la Conférence internationale.

La préoccupation première est certainement d'assurer l'accès aux victimes de conflits armés et d'autres situations de violence, et de leur apporter protection et assistance. Les contraintes qui existent dans un environnement conflictuel en constante évolution rendent cet accès plus difficile à obtenir ; aussi est-il important que tous les belligérants acceptent et comprennent les règles du droit international humanitaire et respectent les activités humanitaires, notamment lorsqu'elles sont menées sous la protection des emblèmes de la croix rouge, du croissant rouge et du cristal rouge.

\*\*\*

La Conférence rassemble sur un pied d'égalité les 194 États parties aux Conventions de Genève, le Comité international de la Croix-Rouge et les 186 Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ainsi que leur Fédération internationale. À l'occasion de cette Conférence quadriennale, plus de 2000 délégués, dont un grand nombre d'observateurs, se réunissent pendant cinq jours pour débattre et échanger des vues et des données d'expérience de manière tant formelle qu'informelle. La participation de presque tous les États démontre que la spécificité de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, en tant qu'acteur humanitaire universel et privilégié, distinct du système des Nations Unies, est reconnue. Elle met aussi en évidence le partenariat entre les composantes du Mouvement international et les gouvernements, en particulier le rôle des Sociétés nationales en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire. En collaboration avec le Mouvement – leur principal partenaire dans la protection et l'assistance apportées aux victimes de conflits armés ou de catastrophes naturelles ou technologiques – les États cherchent à accroître l'efficacité des opérations d'urgence internationales et à renforcer les capacités locales, afin de pouvoir venir en aide aux membres les plus vulnérables de leur société.

Les discussions à caractère politique sur la participation des États, des Sociétés nationales et/ou des observateurs ont parfois relégué au second plan le contenu de la Conférence et même conduit, en 1991, à son annulation, la question de la participation de la Palestine n'ayant pas pu être réglée préalablement. La nature même de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et le soin apporté à la préparation de l'événement ont cependant permis d'éviter généralement toute politisation du Mouvement. La Conférence s'inscrit en effet dans le cadre d'un processus long et compliqué, qui commence par l'établissement de l'ordre du jour, se poursuit par l'élaboration des rapports et par une large consultation, et se termine par l'application des décisions après la Conférence. Ce travail de préparation et de suivi facilite un dialogue permanent entre le Mouvement international et les États sur les questions humanitaires.

Les séances plénières et les commissions sont les principaux cadres formels où les participants peuvent débattre et discuter les points inscrits à l'ordre du jour et où s'obtiennent les résultats les plus importants de la Conférence. Souvent cependant, le comité de rédaction a un rôle prépondérant à jouer : c'est à lui qu'il revient de synthétiser l'essentiel des débats qui ont nourri le processus décisionnel pour en faire des résolutions épurées qui orienteront dans une large mesure le droit et l'action humanitaires à long terme.

*Toni Pfanner*  
*Rédacteur en chef*

## Interview de Masood Khan\*

*Masood Khan est ambassadeur du Pakistan en République populaire de Chine depuis septembre 2008. De mars 2005 à septembre 2008, il a exercé la fonction de représentant permanent du Pakistan auprès de l'Office des Nations Unies et d'autres organisations internationales à Genève. Haut fonctionnaire du ministère pakistanais des Affaires étrangères, M. Khan a été en poste à Islamabad et à l'étranger pendant trente ans. En 2009, il est devenu secrétaire fédéral, ce qui le place au rang le plus élevé de la fonction publique du Pakistan. Auparavant, il avait été, notamment, directeur général chargé des affaires de l'Organisation des Nations Unies et du désarmement au ministère pakistanais des Affaires étrangères et porte-parole de ce ministère. Au fil des ans, M. Khan a acquis une expertise dans les domaines suivants: diplomatie multilatérale, questions de sécurité et de désarmement, droits de l'homme, diplomatie humanitaire et développement social. Il s'est également spécialisé dans les conférences internationales, puisqu'il y a assuré plusieurs fonctions de direction, notamment celles de président de la Conférence du désarmement, président de la Sixième Conférence des parties chargée de l'examen de la Convention sur les armes biologiques, coordonnateur du Groupe de l'Organisation de la Conférence islamique à Genève, président du Conseil de l'Organisation internationale pour les migrations, président du Comité pour la réforme de la Conférence internationale du Travail et président du Comité de rédaction de la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.*

.....

***Vous avez participé à de nombreuses conférences internationales. Que représente pour vous la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ?***

Il s'agit d'un processus unique en son genre. Il est vrai que j'ai présidé beaucoup d'autres conférences, mais la Conférence internationale de la Croix-Rouge et

\* L'interview a été réalisée le 27 janvier 2010 par Toni Pfanner, rédacteur en chef de la *Revue internationale de la Croix-Rouge*. La version anglaise a été publiée dans : *International Review of the Red Cross*, Vol. 91, N° 876, décembre 2009, pp. 663-673.

du Croissant-Rouge est différente car elle réunit, pour l'essentiel, trois groupes de parties prenantes : les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les composantes internationales du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge<sup>1</sup> et les États. C'est en quelque sorte une interface. L'influence du Mouvement se multiplie grâce aux 100 millions de volontaires à l'œuvre dans l'important réseau des Sociétés nationales, qui travaillent directement avec les populations.

***Pourrait-on la classer parmi les conférences plutôt axées sur les États, ou s'agit-il d'une conférence qui est surtout importante pour les participants non étatiques ?***

Les Conférences internationales sont importantes pour les États et les Sociétés nationales. Quand j'ai présidé le Comité de rédaction en 2007, une consultation préalable a eu lieu avec les Sociétés nationales. Un délégué de Société nationale s'est levé et a déclaré : « Soit, nous allons entamer la Conférence internationale, mais elle sera dominée par les États membres et les Sociétés nationales n'auront pas la possibilité de faire suffisamment entendre leur voix ». Ce à quoi j'ai répondu : « Nous veillerons – et vous devriez veiller également – à ce que les points de vue des Sociétés nationales soient entendus haut et clair ». C'est exactement ce qui s'est passé ensuite. Je dirais que, dans ce cadre, les Sociétés nationales ont un avantage car elles interagissent et travaillent directement avec les communautés.

***La valeur particulière de la Conférence internationale est-elle due au dialogue qui s'établit entre États et entités non étatiques lorsqu'ils débattent les questions humanitaires ?***

Tout à fait. Dans un sens, la Conférence internationale est dotée d'une meilleure structure que l'Organisation des Nations Unies (ONU), par exemple. À l'ONU, il y a l'Assemblée générale et les organes subsidiaires. Les relations entre l'ONU et les organisations non gouvernementales (ONG) sont régies par des règles que le Conseil économique et social a actualisées en 1996 et qui limitent la participation des ONG. Dans le cadre des Conférences internationales, en revanche, les Sociétés nationales ont une participation directe et efficace. De plus, elles sentent le pouls des populations. Les Sociétés nationales sont beaucoup plus que de simples ONG : non seulement elles possèdent la force morale et l'orientation de la société civile, avec laquelle elles interagissent, mais elles ont aussi une position semi-officielle dans toutes les sociétés du monde. Grâce aux activités qu'elles déploient, elles jouissent d'un certain prestige et sont respectées au sein des communautés nationales. Outre les consultations avec les Sociétés nationales, les concertations avec le secteur privé, les établissements d'enseignement et les médias permettent au Mouvement d'élargir ses horizons et d'avoir une compréhension plus affûtée des questions contemporaines.

1 Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.



***Quand on participe à la Conférence internationale, on peut avoir le sentiment qu'elle n'est pas si différente des autres conférences d'États, surtout s'agissant des Comités de rédaction, où les États ont plus de poids que les Sociétés nationales. Celles-ci hésitent d'ailleurs parfois à aborder les sujets qui les préoccupent.***

La Conférence internationale est un très bon modèle pour les conférences multilatérales, car c'est un cadre dans lequel les États exercent bel et bien leur fonction, mais dans certaines limites. Ils jouent un rôle crucial dans la mise en œuvre d'un grand nombre de décisions qui y sont prises. En même temps, ils doivent tirer profit de l'expérience, des réactions, des perspectives et de l'apport des Sociétés nationales. C'est ce qui se produit non seulement dans les séances plénières de la Conférence, mais aussi dans les séances restreintes du Comité de rédaction.

Les deux jours de séances du Comité de rédaction ne devraient pas être considérés isolément. De fait, une série d'activités très intenses précèdent ces deux journées. Il y a des consultations avec les parties prenantes. Par exemple, le CICR ou la Fédération internationale iront parler à toutes les parties prenantes – Sociétés nationales, États concernés ou organisations internationales. Ce n'est qu'à l'issue de ce long processus que débute à proprement parler le travail du Comité de rédaction. On fait beaucoup pendant la phase préparatoire avant de parvenir au stade final. Les hauts responsables du CICR et de la Fédération ont régulièrement consulté les États avant la Conférence internationale de 2007 et ils se sont entretenus avec des ambassadeurs d'importance déterminante, soit en tête-à-tête soit dans le cadre de groupes. En tant que président désigné du Comité de rédaction, j'ai moi-même procédé à un grand nombre de consultations, mais celles du CICR et de la Fédération nous ont grandement facilité la tâche.

***La Conférence internationale discute du droit et de l'action humanitaires – des thèmes qui sont aussi examinés dans d'autres cadres, tels que les débats du Conseil de sécurité sur la protection des civils, le Conseil des droits de l'homme, la Troisième Commission, etc. Selon vous, quelle est la différence? La Conférence internationale apporte-t-elle réellement un plus par rapport aux débats que les États tiennent dans d'autres contextes sur des sujets très similaires, voire identiques?***

À vrai dire, cette question a déjà fait l'objet en 2007 de discussions parmi des ambassadeurs en poste à Genève, durant la période qui a précédé la Conférence internationale. Dans le projet de déclaration et de résolution *Ensemble pour l'humanité*, nous examinons des mesures visant à réduire la vulnérabilité aux risques environnementaux et à la dégradation de l'environnement, à venir en aide aux migrants vulnérables, à prévenir ou atténuer la violence en milieu urbain et à faciliter l'accès à la santé publique. Bien entendu, toutes ces mesures ont été débattues dans un contexte purement humanitaire. D'autres institutions traitent aussi ces questions – le Programme des Nations Unies pour

l'environnement, l'Organisation internationale pour les migrations et l'Organisation mondiale de la Santé.

Dans le contexte de la Conférence internationale, quelqu'un a employé une expression très bien choisie : nous n'étions pas en train d'étudier « les fondements scientifiques » ou « l'anatomie » de ces questions, mais leurs dimensions humanitaires. Celles-ci intéressent très légitimement la Conférence et je ne pense pas que celle de 2007 ait, de quelque manière que ce soit, empiété sur le territoire de l'une ou l'autre des organisations internationales, y compris l'ONU.

De fait, les textes adoptés à l'issue de la Conférence internationale étaient très pertinents. Je citerai par exemple les *Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe*. Nous avons pu constater leur utilité et leur valeur en Haïti récemment. Les gouvernements ont tout d'abord craint qu'il ne s'agisse d'un cadre légaliste et normatif. Il a donc été précisé que les *Lignes directrices* n'avaient pas force obligatoire. Ce document était une sorte de cadeau du Mouvement aux États et c'est ce qui me plaît le plus à son sujet.

Vers la fin des consultations, les ambassadeurs à Genève avaient compris que l'attention que la Conférence internationale portait à ces questions n'empiétait en rien sur le mandat de l'ONU, ni de ses institutions spécialisées.

### ***La Conférence devrait donc s'attaquer à tous les grands défis humanitaires ?***

Je dirais que oui. Par exemple, en ce qui concerne les défis humanitaires, la frontière entre droit des droits de l'homme et droit humanitaire est ténue. Ces deux branches du droit n'ont jamais été totalement distinctes, mais aujourd'hui la distinction est encore plus floue, notamment dans les zones de conflit armé et de catastrophe. Ce que nous avons pu constater, c'est qu'un ensemble d'organismes et d'acteurs font face aux situations d'urgence et de conflit en formant des réseaux. Permettez-moi d'évoquer une expérience directe. Quand le Pakistan a été frappé par un tremblement de terre en 2005, le Croissant-Rouge du Pakistan a été l'un des premiers à intervenir et je dois dire qu'il a été très efficace ! Il pouvait compter sur le plein soutien et sur les capacités du CICR et de la Fédération internationale. Les Sociétés nationales en général font partie des acteurs les plus efficaces en matière d'intervention en cas de catastrophe et de gestion des catastrophes. En outre, leur contribution est largement reconnue. Les Sociétés nationales ont, dans les communautés, la présence et les moyens nécessaires pour avoir un réel effet. La Conférence internationale sert de catalyseur s'agissant de regrouper tous ces acteurs.

### ***Ce qui importe, donc, c'est qu'un rassemblement de cette ampleur et un débat aient lieu ? Même si la Conférence ne génère pas de dispositions juridiques contraignantes, elle peut néanmoins influencer sur l'action humanitaire et même sur les politiques des États et contribuer à la définition d'un agenda humanitaire ?***

Absolument. Il me paraît important de soulever ces questions dans un cadre collectif et c'est précisément ce cadre que la Conférence offre à la communauté

internationale. Une fois qu'ils sont parvenus à des décisions cruciales, le CICR, la Fédération et les Sociétés nationales ne les mettent pas en œuvre tout seuls. Ils travaillent en étroite collaboration avec les pouvoirs publics et d'autres acteurs de la société civile aux niveaux national et international. La Conférence définit un agenda humanitaire, des impératifs moraux et des responsabilités sociales et juridiques. Elle devient ainsi un instrument permettant d'influer sur l'action humanitaire nationale et internationale. Elle peut parfois donner plus de résultats que le droit ayant force obligatoire, car son élément moteur est non pas la coercition mais la persuasion.

***Initialement, la Conférence internationale était beaucoup plus étroitement liée aux Conventions de Genève et aux questions de droit international humanitaire et elle imprimait la dynamique nécessaire dans ce domaine. Considérez-vous qu'elle reste importante pour le développement ou l'affirmation du droit international humanitaire, dont traitent aussi, aujourd'hui, le Conseil de sécurité, le Conseil des droits de l'homme, la Commission du droit international et d'autres instances ?***

Le droit international humanitaire est le fondement du mouvement humanitaire partout dans le monde, car il vise à garantir la protection de la vie et de la dignité humaines dans les circonstances les plus dures, comme les conflits armés. Le mouvement humanitaire se manifeste de multiples façons, mais le socle de l'action internationale dans ce domaine est le droit international humanitaire. Ce corpus de droit doit aussi pouvoir être adapté aux situations nouvelles. Il doit rester utile dans les conflits traditionnels et non traditionnels. En 2007, les armes à sous-munitions, par exemple, ont fait l'objet de débats dans d'autres cadres – Convention sur certaines armes classiques et processus d'Oslo – mais la Conférence s'est prononcée sur la question en dépit de tous les aspects délicats qui étaient en jeu. La réaffirmation et le développement du droit international humanitaire par les Conférences internationales et les conférences diplomatiques ont une valeur intrinsèque avérée. Pas plus le Conseil de sécurité que le Conseil des droits de l'homme ou la Commission du droit international n'affaiblissent ni ne remplacent la Conférence internationale. Au contraire, leurs travaux créent un environnement favorable à l'action humanitaire du Mouvement.

***Si la Conférence internationale peut réaffirmer les règles et encourager le développement du droit international humanitaire, on y discute moins de l'application et du respect de ce droit. Les participants ont peut-être l'impression que la Conférence internationale n'est pas la tribune appropriée pour aborder cette question très politique. À votre avis, le rôle de la Conférence est-il de traiter des questions générales du droit international humanitaire plutôt que des cas concrets ? Devrait-on éviter ces derniers de peur de politiser la Conférence, comme cela se fait parfois dans d'autres instances ?***

La Conférence internationale est axée à la fois sur l'élaboration et sur la mise en œuvre du droit, mais elle devrait donner plus de poids à ce second aspect. Elle

ne peut pas faire abstraction des situations concrètes : l'élaboration du droit et l'établissement de règles ne se font jamais *ex abstracto*. Les débats qui ont lieu à la Conférence sont en corrélation avec des situations réelles. La Conférence ne peut en aucun cas être réduite à un simple espace de discussion. En outre, le travail qui y est fait est soutenu par le dynamisme des Sociétés nationales. Après avoir établi le programme d'action humanitaire, le Mouvement doit faire le nécessaire pour obtenir et mobiliser l'appui des pouvoirs publics et d'autres acteurs, afin de mettre en œuvre les mesures qu'il a adoptées. Je ne crois pas que la Conférence internationale doive éviter de se prononcer sur des problèmes émergents ou sur des mesures d'application. Même si elle tentait de le faire, elle n'y parviendrait pas. La dernière Conférence n'aurait pas pu éviter d'aborder la question des changements climatiques. La politisation est une tout autre affaire. Dans n'importe quel domaine, le Mouvement doit tout faire pour maintenir sa neutralité, son impartialité et son indépendance.

***La Conférence a lieu tous les quatre ans. Peut-elle se pencher sur toutes les nouvelles problématiques ?***

L'un des points faibles que j'ai pu relever est qu'aujourd'hui, cet intervalle de quatre ans est trop long. Les choses évoluent si vite... Je comprends la formule modérée que le CICR et la Fédération ont adoptée mais, à mon avis, il devrait y avoir des réunions annuelles. Vous avez évoqué le Conseil des droits de l'homme : cet organe se réunit pratiquement tout au long de l'année. Je veux parler non seulement des sessions formelles, mais aussi des réunions intersessions. C'est aussi le cas du Conseil de sécurité. Quand il examine un problème, il en étudie simultanément les aspects humanitaires et il se réunit presque 24 heures sur 24, sept jours sur sept. Je pense qu'il serait utile pour le Mouvement qu'il y ait plus de Conférences.

***On a tenté, par le passé, d'organiser des conférences intermédiaires, spécifiquement consacrées au droit international humanitaire et ne réunissant que les États. Au niveau des États, une conférence spéciale pour la protection des victimes de la guerre s'est tenue en 1993 après le génocide du Rwanda et une première réunion périodique des États parties aux Conventions de Genève a eu lieu en 1998. Des réunions de ce type – incluant éventuellement les Sociétés nationales – organisées entre les Conférences internationales pour traiter des problèmes plus spécifiques et urgents, pourraient-elles être une solution ?***

Oui, tout à fait. Des réunions dirigées par le CICR et la Fédération internationale entre les Conférences contribueront utilement à faire avancer l'agenda humanitaire. En 2008, le monde a dû faire face à une crise financière. Je ne sais pas dans quelle mesure celle-ci a influé sur le calendrier du CICR et de la Fédération, mais elle a eu des répercussions considérables sur le plan humanitaire, notamment dans les pays en développement. Les couches les plus pauvres de la société ne savaient pas où se tourner. D'autres instances ont pris des mesures face à la crise, mais je ne sais pas combien de temps la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge,

pour leur part, ont pu y consacrer. En 2008, bien d'autres problèmes, tels que la hausse des prix du pétrole et l'insécurité alimentaire, ont eu un coût énorme en termes humanitaires. Je ne dis pas que le Mouvement devrait s'occuper d'absolument tout ce qui ne va pas, mais le CICR et la Fédération pourraient, dans un cadre collectif et en temps réel, délibérer sur nombre des problèmes urgents auxquels font face les Sociétés nationales dans leur propre pays.

***Dans les régions touchées par un problème spécifique, pourriez-vous imaginer que la Conférence internationale soit remplacée par des conférences régionales ou pensez-vous qu'il soit préférable d'agir au niveau mondial ?***

Des conférences exclusivement consacrées à une question ou limitées à une région particulière pourraient être organisées en fonction du problème. C'est une bonne idée.

***Les problèmes de grande ampleur sont-ils mieux traités par des conférences formelles ou informelles ?***

Cela dépend de la nature du problème. S'il touche l'ensemble de l'humanité, il est préférable de tenir une conférence formelle et générale. Les réunions informelles se prêtent mieux à la résolution d'un problème spécifique. Les résultats d'un processus informel devraient être soumis à un organe formel ou plénier, par souci de transparence et de légitimité. Les réunions informelles sont d'excellents outils pour les processus préparatoires.

***Les Conférences internationales sont coûteuses et exigent une longue préparation. Parallèlement, les États et les Sociétés nationales sont déjà engagés dans bien d'autres travaux. Si l'on multipliait les réunions, ne risquerait-il pas de devenir très difficile d'aller de l'avant ?***

Il faut à tout prix éviter la prolifération des réunions. Cela dit, il y a certains coûts humanitaires que nous devons garder à l'esprit. Plusieurs autres organisations tiennent d'innombrables réunions pour faire face aux crises. Par exemple, je sais qu'à la suite de la crise financière internationale, l'Organisation internationale du travail a réagi spécifiquement aux problèmes qui se posaient pour le monde de l'emploi et a produit une étude évaluant l'incidence de la crise sur les conditions de travail et la productivité du travail.

Je pense que les composantes internationales du Mouvement, en consultation avec les États et les Sociétés nationales, devront procéder à une évaluation des coûts financiers qu'engendreraient des réunions fréquentes. Cela entraînerait effectivement des frais, c'est pourquoi il faudrait peser soigneusement le pour et le contre d'un nouveau calendrier de conférences. S'agissant des avantages, le Mouvement serait plus prompt à réagir face aux défis humanitaires internationaux. Pour ce qui est des inconvénients, je dirais prolifération et gaspillage. Il faudrait faire en sorte de trouver un point d'équilibre entre ces deux aspects. Ce qui est sûr, c'est que les Conférences ne devraient pas faire double emploi avec les travaux des Sociétés nationales. Leur fonction est de synthétiser et d'orienter. En conséquence, une autodiscipline stricte et

une introspection institutionnelle s'imposent au moment de décider s'il faut ou non convoquer une conférence.

***Pour vous, quels sont les sujets que doit traiter la Conférence internationale? Comme nous l'avons mentionné, le thème dominant a été pendant longtemps le droit international humanitaire. Aujourd'hui, d'autres questions humanitaires, telles que les changements climatiques et les catastrophes naturelles, occupent une place de plus en plus importante à la Conférence, de même que dans les priorités politiques.***

Je répondrai spontanément que le droit international humanitaire à caractère contraignant devrait en être l'élément fondamental, complété par un droit souple en plein essor. Sa création remonte aux préoccupations humanitaires de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et il s'applique directement aux situations de conflit armé, que ce soit entre États ou groupes armés.

Toutefois, de plus en plus de calamités frappent par ailleurs – catastrophes, changements climatiques, implosions au sein de sociétés dysfonctionnelles, etc. La migration, qui, en soi, n'est pas une activité illégale ni inhabituelle, pose aussi beaucoup de nouveaux défis. Le domaine de la prévention des maladies et de l'amélioration de la santé, dont s'occupe depuis longtemps le mouvement humanitaire, reste au cœur des priorités de la communauté internationale. Il englobe la promotion de la santé et les soins curatifs. Il faudrait que le Mouvement soit aveugle pour ne pas avoir conscience des effets des changements climatiques sur les populations vulnérables. Le socle devrait rester le droit international humanitaire, qui devrait continuer d'évoluer. Cela étant, d'autres dispositions de droit souple doivent s'appliquer à diverses situations, à travers le monde, face auxquelles le Mouvement est tenu d'agir efficacement.

***Abordons maintenant un sujet précis relevant du droit international humanitaire. On a beaucoup débattu récemment de la question très politisée de la prolifération des armes nucléaires, dont l'emploi aurait certainement un impact humanitaire considérable. À votre avis, des sujets tels que la non-prolifération et le désarmement nucléaires ont-ils leur place à la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge? Ou devraient-ils être traités uniquement par la Conférence du désarmement, ici à Genève?***

Il faut espérer que les armes nucléaires ne seront jamais employées. Si elles le sont un jour, délibérément ou accidentellement, les coûts en termes humanitaires seront énormes. C'est pourquoi la préparation et les mesures à prendre en cas d'emploi de ces armes occupent une place aussi importante parmi les préoccupations internationales. L'Assemblée générale, le Conseil de sécurité, la Conférence du désarmement, l'Agence internationale de l'énergie atomique et tout un ensemble d'institutions nationales se penchent sur ces questions. En tant qu'invités permanents du Comité permanent interorganisations des Nations Unies, le CICR et la Fédération peuvent suivre les progrès accomplis en la matière et participer aux prises de décisions. Actuellement, la place accordée

aux ONG dans les instances traitant du désarmement est limitée, comparé à celle qui leur est accordée ailleurs, comme au Conseil des droits de l'homme. Le CICR, lui, jouit d'un statut particulier dont il peut pleinement tirer parti. Cela fait des années qu'il étudie les effets catastrophiques des armes classiques. Après délibération interne, le Mouvement pourrait tout à fait porter son attention, de façon plus concrète, sur les conséquences de l'éventuelle utilisation d'armes de destruction massive.

***Nombre de conférences internationales sont hautement politisées. À la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, des questions politiques très épineuses semblent être exclues afin d'éviter les conflits.***

Quand différentes questions sont à l'ordre du jour dans une instance internationale, il est inévitable que des divergences de vues surgissent. Cela est naturel et sain. Il ne faut pas systématiquement appeler cela un « conflit », car ce mot a une connotation négative. Que ce soit au Conseil de sécurité, à l'Assemblée générale ou au Conseil des droits de l'homme, les États (et les ONG) auront toujours des façons différentes de voir les choses. Les joutes qui s'engagent en vue de rapprocher leurs intérêts ne devraient pas être considérées comme des conflits. Ce qui importe, c'est que les personnes qui président les débats et leurs collaborateurs emploient des méthodes efficaces qui permettent d'aboutir à des décisions.

Il y a des situations où l'on ne peut pas parvenir à un consensus, même si tous les efforts possibles sont déployés. Si le règlement n'impose pas le consensus, on peut procéder à un vote et voir ce que souhaite la majorité – puis prendre une décision, que la minorité doit respecter.

Le consensus est particulièrement important pour le Mouvement, car plus la participation à la prise d'une décision est large, plus l'application de cette décision sera efficace. En conséquence, il convient d'apporter toute sa diligence à la recherche d'un consensus. Si l'on ne peut y parvenir, la meilleure solution est de procéder à un vote et mettre un point final à la question, au lieu de repousser indéfiniment la décision.

***Vous en avez fait vous-même l'expérience à une Conférence, quand la question de l'adoption du troisième emblème a été mise aux voix. Ce n'est certes pas l'issue que l'on souhaite dans une Conférence internationale. Cela étant, quand on vise le consensus, on risque de vider la règle ou la résolution d'une partie de sa substance. Comment peut-on concilier ces deux objectifs : s'efforcer de parvenir à un consensus et faire en sorte que le contenu d'une résolution reste substantiel ?***

Je donnerai deux exemples. Le premier est celui de la conférence diplomatique sur l'adoption d'un signe distinctif additionnel – le cristal rouge – en 2005, suivie de la XXIX<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en 2006 sur le même thème. Certaines divergences de vues n'ont pas pu être résolues et l'issue a été un vote.

Depuis, la décision prise par la majorité a été mise en œuvre. Des problèmes subsistent, mais si la question n'avait pas été mise aux voix, il n'y aurait toujours pas de décision prise aujourd'hui. Quand on ne peut pas faire concorder des opinions clairement divergentes, il faut procéder au vote.

Le second exemple est celui des consultations de 2007 pour la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale, dont je présidais le Comité de rédaction. La Conférence a adopté une déclaration et quatre résolutions. Nous avons adopté les résolutions par consensus, mais elles ne reflétaient pas le « plus petit dénominateur commun ». Nous nous sommes employés à leur ajouter de la valeur et nous y sommes parvenus. Nous avons trouvé la « médiane » qui convenait à tous. Pour obtenir cette valeur ajoutée, il a fallu collaborer avec les parties prenantes au lieu d'essayer de les tenir à l'écart. Cette démarche a été fructueuse.

***La question de la participation de certains États, et même de Sociétés nationales, à la Conférence a souvent été intensément débattue. La Conférence de 1991 qui devait se tenir à Budapest a même été annulée en raison d'un différend sur la participation de la Palestine. Comment gérer un tel problème, qui risque de prendre le pas sur toute une Conférence ?***

Il s'agit là de situations délicates et il n'existe pas de réponse toute faite. Il ne peut pas y avoir d'instructions formelles en la matière. Une solution possible consiste à prendre des initiatives diplomatiques dûment réfléchies et à faire intervenir le poids de certains États membres – et de Sociétés nationales influentes – pour tenter de résoudre le problème. Cette démarche est fructueuse si l'on travaille en coulisse. La sincérité et l'intégrité sont également de mise car, loin de n'être que des termes abstraits, elles peuvent être instantanément perçues et faire merveille pour instaurer un climat de confiance. Les interlocuteurs s'écoutent mutuellement et étudient des moyens de prendre en compte les préoccupations des principaux acteurs du différend. En pareil cas, on peut trouver des médiateurs qui apportent leur aide en toute bonne foi. Il est toujours prudent d'utiliser leur bonne volonté et leurs compétences pour rapprocher les groupes opposés.

***En règle générale, la Conférence internationale tient compte des politiques suivies par l'ONU ou d'autres instances en matière de participation. Devrait-on appliquer la même politique que dans toutes les autres instances ou pourrait-on envisager plus de souplesse, étant donné la nature spécifique de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ? Pourrait-on par exemple inviter, à un titre ou à un autre, certains acteurs non étatiques qui jouissent d'une grande influence sur l'agenda humanitaire ? Ou cela entraînerait-il selon vous une politisation injustifiée ?***

Je comprends que le Mouvement éprouve le désir d'inviter de telles entités, mais il faut être prudent. J'ai écouté dans de nombreuses instances le débat sur l'intégration d'acteurs non étatiques. En fait, l'expression « acteur non étatique » est un euphémisme qui recouvre plusieurs réalités. Il convient donc de définir et déconstruire le concept. Si l'on se trouve en présence d'organisations que le



droit international qualifie de « terroristes », mais qui se font passer pour des organismes respectables, il ne faut pas les légitimer. J'ai vu à plusieurs reprises des groupes terroristes tenter de s'associer au CICR ou à la Fédération pour obtenir reconnaissance et respectabilité. Ce type de situation doit être évité.

Dans les contextes de conflit, le CICR et la Fédération peuvent être amenés à devoir transiger avec de telles organisations – mais transiger ne veut pas dire reconnaître. Il convient de trouver un équilibre. Cette question doit être débattue plus avant pour gagner en clarté juridique.

***La Conférence internationale est un énorme rassemblement de plus de 2000 délégués sur trois jours. Au début de l'entretien, vous avez souligné l'importance non seulement du processus en soi, mais aussi de la phase préparatoire. Nombre de participants ont le sentiment que tout se décide à l'avance, au cours du processus de consultation. La Conférence pourrait-elle être un rassemblement plus dynamique ou sa nature ne lui permet-elle d'être que la partie émergée de l'iceberg du processus préparatoire ?***

En ce qui concerne la dernière Conférence, le CICR et la Fédération avaient lancé le processus préparatoire bien avant qu'elle ne débute. Pour fixer et affiner les priorités, ils avaient consulté des membres du personnel de Sociétés nationales, des instituts de recherche, des établissements d'enseignement, des ONG et des organisations internationales concernées, comme le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, l'Organisation internationale pour les migrations et l'Organisation mondiale de la Santé. À Genève même, je sais que les ambassadeurs ont été consultés à plusieurs reprises. Si le CICR et la Fédération savaient qu'un pays s'intéressait à une question particulière, ils organisaient des consultations soit en tête-à-tête, soit en groupe.

Même si les décisions sont préparées à l'avance – et je ne dis pas que c'est le cas – les parties intéressées ont déjà participé d'une manière ou d'une autre au processus de prise de décision et ce, de façon beaucoup plus poussée qu'en se trouvant simplement dans une salle de conférence. Pour moi, ce processus consultatif est unique et efficace, car il diffère de la façon dont nous prenons les décisions à l'Assemblée générale des Nations Unies. À l'Assemblée générale, on fait des déclarations, on rédige des résolutions qui sont ensuite débattues – soit ouvertement en réunion, soit en coulisse – et on se met d'accord. Dans le cadre de la Conférence internationale, on tient des consultations plus larges, pas seulement à Genève, avant et pendant la Conférence, mais aussi dans des capitales et bien d'autres lieux de la planète.

Pour résumer, il existe deux modèles. D'une part, le modèle propre aux Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. D'autre part, le système plus familier du Conseil des droits de l'homme ou de l'Assemblée générale, où l'on privilégie les réunions formelles qui durent plusieurs semaines, voire plusieurs mois. Là encore, il faudrait sopeser soigneusement les avantages et les inconvénients des deux formules, mais je ne pense pas que la courte durée des Conférences internationales amoindrisse l'efficacité de leur processus de prise de décision.

*La Conférence internationale s'est tenue dans de nombreux pays – les Philippines, la Roumanie, l'Iran, la Turquie, l'Inde, le Canada, etc. Ces dernières années, elle a eu lieu à Genève, surtout parce que les diplomates en poste à Genève traitent les mêmes questions et connaissent bien les instances internationales installées dans cette ville. Seriez-vous favorable à ce qu'il y ait à nouveau une décentralisation vers différentes régions, afin de renforcer l'universalité du Mouvement, ou à ce que l'on privilégie plutôt une concentration sur le processus diplomatique de prise de décision, qui est relativement axé sur Genève ?*

Je préfère nettement Genève. Je pense que c'est l'endroit le plus approprié au monde pour les conférences, du fait de l'ambiance qui y règne, des structures qu'elle offre pour les réunions, de son accessibilité, de sa sécurité et de la facilité que l'on a à y traiter des affaires. Genève a une symbolique à part, tout particulièrement pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Quand on organise une conférence dans une nouvelle ville, il faut passer par toutes les tracasseries liées aux négociations avec le pays hôte, le choix du lieu de la conférence, l'organisation des modalités pratiques. De tels efforts représentent inévitablement une grosse perte de temps.

Cela dit, il pourrait être judicieux de tenir parfois la Conférence dans différentes régions du monde, afin notamment de susciter un sentiment d'adhésion plus large. Une telle décision serait fonction de plusieurs critères : la valeur ajoutée qu'un lieu peut apporter à la Conférence, la visibilité que l'on veut donner à celle-ci et la volonté de l'organiser dans un pays développé, en développement ou à revenu intermédiaire. J'ai participé à bien des conférences à Genève et dans d'autres régions du monde. Ayant été en poste à Genève, je connaissais déjà toute la ville et je m'y sentais on ne peut plus à l'aise. Quand les délégués vont dans un nouvel endroit, c'est toujours déconcertant pour eux, qui doivent repenser toute leur organisation pendant sept ou huit jours. Pour des raisons de symbolisme politique, néanmoins, il serait bon que la Conférence internationale ait parfois lieu dans d'autres villes.

# La Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge : défis, enjeux et réalisations

**François Bugnion\***

François Bugnion, docteur ès Sciences politiques, est consultant indépendant en droit et en action humanitaires. De janvier 2000 à juin 2006, il était directeur du Droit international et de la Coopération au Comité international de la Croix-Rouge.

## Résumé

*Depuis la Conférence constitutive d'octobre 1863 qui donna naissance à la Croix-Rouge<sup>1</sup>, la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge s'est réunie à trente reprises. La première session a eu lieu à Paris en 1867, la trentième à Genève en novembre 2007.*

*En quoi la Conférence a-t-elle contribué au développement du droit et de l'action humanitaires ? Quels ont été les principaux défis auxquels la Conférence a été confrontée ? Quels ont été ses succès et ses échecs ? Telles sont les questions auxquelles le présent article a pour objet de répondre.*

.....

\* Cet article est une contribution personnelle de son auteur et ne reflète pas nécessairement les positions du CICR. Original français. La version anglaise de cet article a été publiée sous le titre : « The International Conference of the Red Cross and Red Crescent – challenges, key issues and achievement », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 91, N° 876, décembre 2009, pp. 675-712.

## La Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge : un forum sans équivalent

### La composition de la Conférence internationale

Les objets soumis à la Conférence internationale, la nature de ses débats et la portée de ses décisions sont déterminés par la composition de celle-ci. Fait quasiment unique parmi les instances internationales, la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge réunit en effet les institutions issues de l'initiative privée – le Comité international de la Croix-Rouge, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et leur Fédération – ainsi que les États parties aux Conventions de Genève<sup>2</sup>.

Cette composition mixte, réunissant des institutions issues de l'initiative privée et des États, découle des buts mêmes de l'œuvre. En effet, dans l'esprit d'Henry Dunant et des autres fondateurs de la Croix-Rouge, il ne s'agissait pas d'ouvrir de nouvelles officines des administrations publiques, mais de créer des Sociétés de secours volontaires issues de l'initiative privée et qui feraient appel aux ressources de la charité privée<sup>3</sup>. Toutefois, pour pouvoir se porter au secours des blessés sur le champ de bataille, les nouvelles sociétés devaient établir dès le temps de paix une forte relation avec les autorités civiles et militaires<sup>4</sup>.

- 1 Conformément à un usage plus que centenaire, nous utiliserons l'expression de « *Croix-Rouge internationale* » ou, plus simplement, celle de « *Croix-Rouge* » pour désigner le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, notamment lorsque nous nous référerons à des époques où ces expressions étaient seules en vigueur
- 2 Le seul organisme qui présente une composition comparable est la Conférence internationale du Travail, qui réunit les États membres de l'Organisation internationale du Travail ainsi que les fédérations syndicales et les fédérations patronales de ces pays.
- 3 L'histoire de la fondation de la Croix-Rouge est bien connue et la littérature qui lui est consacrée est abondante. On pourra notamment se référer aux témoignages et travaux suivants : J. Henry Dunant, *Un Souvenir de Solferino*, Genève, Imprimerie Jules-Guillaume Fick, 1862, nombreuses rééditions; Henry Dunant, *Mémoires*, texte établi et présenté par Bernard Gagnebin, Genève, Institut Henry-Dunant, et Lausanne, Éditions L'Age d'Homme, 1971, en particulier les pp. 32-121; Alexis François, *Le Berceau de la Croix-Rouge*, Genève, Librairie A. Jullien, et Paris, Librairie Édouard Champion, 1918; Pierre Boissier, *Histoire du Comité international de la Croix-Rouge, De Solferino à Tsushima*, Paris, Librairie Plon, 1963 (réédition par procédé photomécanique : Genève, Institut Henry-Dunant, 1978), pp. 7-165; François Bugnion, « La fondation de la Croix-Rouge et la première Convention de Genève », dans : *De l'utopie à la réalité : Actes du Colloque Henry Dunant tenu à Genève au palais de l'Athénée et à la chapelle de l'Oratoire les 3, 4 et 5 mai 1985*, publiés par Roger Durand avec la collaboration de Jean-Daniel Candaux, Genève, Société Henry-Dunant, 1988, pp. 191-223; François Bugnion, *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, deuxième édition, Genève, CICR, juin 2000, pp. 11-30.
- 4 Le projet des fondateurs de la Croix-Rouge s'est notamment concrétisé dans les Résolutions et les Vœux adoptés par la Conférence constitutive d'octobre 1863 qui donna naissance à la Croix-Rouge. Ces Résolutions ont constitué la base sur laquelle se sont créées les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et l'armature statutaire du Mouvement, jusqu'à l'adoption par la Treizième Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à La Haye en 1928, des premiers Statuts de la Croix-Rouge internationale. Les Résolutions et les Vœux de la Conférence constitutive sont notamment reproduits dans : *Compte rendu de la Conférence internationale réunie à Genève les 26, 27, 28 et 29 octobre 1863 pour étudier les moyens de pourvoir à l'insuffisance du service sanitaire dans les armées en campagne* (Extrait du Bulletin N° 24 de la Société genevoise d'Utilité publique), Genève, Imprimerie Jules-Guillaume Fick, 1863, pp. 147-149; *Manuel du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, treizième édition, Genève, Comité international de la Croix-Rouge – Fédération internationale des Sociétés de la

Ce lien devait être assuré sur deux plans. Sur le plan national, chaque Société nationale devait se mettre en rapport avec les autorités de son pays afin de s'assurer que ses services soient agréés en cas de guerre<sup>5</sup>. Sur le plan international, cette liaison était assurée par la participation des États à la Conférence internationale de la Croix-Rouge, et cela, dès la première conférence, réunie à Paris en 1867.

Aux termes des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, adoptés par la Vingt-Cinquième Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Genève en octobre 1986<sup>6</sup>, la Conférence internationale réunit les délégations :

- des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dûment reconnues<sup>7</sup>;
- du Comité international de la Croix-Rouge;
- de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge;
- des États parties aux Conventions de Genève<sup>8</sup>.

Les délégations des Sociétés nationales, du CICR, de la Fédération et celles des États sont égales en droits au sein de la Conférence internationale. Elles sont également habilitées à prendre part aux délibérations et aux votes; lors des scrutins, chaque délégation dispose d'une voix<sup>9</sup>.

La Conférence internationale se réunit en principe tous les quatre ans. De fait, cependant, les intervalles entre deux conférences ont été parfois plus longs, soit que la volonté de se réunir ait fait défaut (années 1869-1884), soit que la Conférence ait été empêchée de se réunir en raison d'un conflit généralisé (1912-1921, 1938-1948), soit en raison d'obstacles politiques liés à la représentation de certains États ou de certaines entités politiques. Ainsi, il ne fut pas possible de réunir la Conférence internationale entre 1957 et 1965 en raison de divergences relatives à la représentation de la Chine. De même, il fallut annuler au dernier moment la Conférence qui aurait dû se réunir à Budapest en 1991 en raison de divergences relatives à la participation de la Palestine.

Les attributions de la Conférence internationale ressortent de la pratique des premières conférences et, depuis 1928, des Statuts de la Croix-Rouge internationale. C'est vers ces attributions qu'il faut maintenant se tourner.

Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 1994, pp. 631-633; *Droit des conflits armés, Recueil des conventions, résolutions et autres documents*, Documents recueillis et annotés par Dietrich Schindler et Jiri Toman, Genève, Comité international de la Croix-Rouge et Institut Henry-Dunant, 1996, pp. 337-339.

5 Article 3 des Résolutions de la Conférence constitutive d'octobre 1863, *Manuel du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, treizième édition, *op. cit.*, note 4, p. 631.

6 Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, adoptés par la Vingt-Cinquième Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Genève en octobre 1986, *Revue internationale de la Croix-Rouge* (ci-dessous: *RICR*), N° 763, janvier-février 1987, pp. 25-59; *Manuel du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, *op. cit.*, note 4, pp. 429-446.

7 La Société nationale israélienne utilise la dénomination de Bouclier-de-David-Rouge.

8 Article 9, alinéa 1, des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

9 Articles 9, alinéa 2, des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

## Les attributions de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Selon les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, « *la Conférence internationale est la plus haute autorité délibérante du Mouvement*<sup>10</sup> ». Elle a seule compétence pour amender les Statuts et le Règlement du Mouvement et pour trancher en dernier ressort tout différend relatif à l'interprétation et à l'application des Statuts et du Règlement, ainsi que toute question que le Comité international ou la Fédération lui soumettraient au sujet de leurs éventuels différends. Elle contribue à l'unité du Mouvement ainsi qu'à la réalisation de la mission de celui-ci dans le strict respect des Principes fondamentaux; elle contribue au respect et au développement du droit international humanitaire; elle peut attribuer des mandats au Comité international et à la Fédération dans les limites de leurs statuts et des Statuts du Mouvement; en revanche, elle ne peut modifier les statuts du Comité international ni ceux de la Fédération, ni prendre des décisions contraires à leurs statuts<sup>11</sup>.

Enfin, la Conférence élit les membres de la Commission permanente de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui est le mandataire de la Conférence internationale entre deux conférences et dans les limites des attributions qui lui sont conférées par les Statuts du Mouvement<sup>12</sup>.

Aux termes de l'article 10, chiffre 5, des Statuts du Mouvement, « ... *la Conférence internationale adopte ses décisions, recommandations ou déclarations sous forme de résolutions* ».

Bien que la Conférence internationale s'efforce d'adopter ses résolutions par consensus, rien n'interdit de procéder à des votes. Ceux-ci peuvent avoir lieu au bulletin secret ou par appel nominal.

Quelle est la portée des résolutions de la Conférence internationale? Telle est la question qu'il convient d'examiner avant de pouvoir se tourner vers les principaux défis auxquels la Conférence internationale est confrontée.

## La portée juridique des décisions de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Dès la Seconde Conférence internationale, réunie à Berlin en 1869, on demanda que les délégués des Sociétés nationales soient munis d'instructions précises et

10 Article 8 des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

11 Article 10 des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

12 Créée par la Treizième Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à La Haye en 1928, la Commission permanente se compose de neuf membres, dont deux représentants du CICR, deux représentants de la Fédération et cinq membres de Sociétés nationales élus à titre personnel par la Conférence internationale. Sur l'origine et les fonctions de la Commission permanente, on pourra se reporter à notre article: « The Standing Commission of the Red Cross and Red Crescent: Its Origins, Role and Prospects for the Future » dans: *Making the Voice of Humanity Heard: Essays on humanitarian assistance and international humanitarian law in honour of HRH Princess Margriet of the Netherlands*, édité par Liesbeth Lijnzaad, Johanna van Sambeek et Bahja Tahzib-Lie, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden et Boston, décembre 2003, pp. 41-59.

de pouvoirs suffisants pour l'exercice du droit de vote<sup>13</sup>. De même, il a toujours été admis que les délégués gouvernementaux n'agissent pas à titre personnel, mais qu'ils représentent les États dont ils expriment la position officielle par leurs interventions et par leurs votes<sup>14</sup>.

S'il est vrai que le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge constitue essentiellement une association internationale de type non gouvernemental, la participation des représentants des États confère à la Conférence internationale un statut mixte, à la fois privé et public. Ainsi que le relève Richard Perruchoud, la composition de la Conférence internationale détermine également la portée des résolutions adoptées en son sein :

*« Le vote des États transforme l'acte originellement privé en un acte juridique semi-privé, de caractère mixte : les résolutions des Conférences affleurent ainsi à la sphère du droit international public en raison de la qualité de leurs auteurs et les obligations éventuelles qu'elles contiennent sont opposables aux États, dans une mesure à préciser ultérieurement<sup>15</sup>. »*

Deux types de résolutions revêtent un statut particulier en raison de leur nature fondamentale ou constitutionnelle : les Statuts du Mouvement et les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Les Statuts visent à régler les rapports entre les composantes du Mouvement. Ils sont la base juridique sur laquelle s'appuient toutes les délibérations de la Conférence internationale et de ses organes. Ils revêtent donc un caractère constitutionnel qui détermine leur portée juridique à l'égard des composantes du Mouvement et à l'égard des États dans le cadre de la Conférence internationale.

*« L'acte constitutif fixe de façon impérative les droits et les obligations des membres et détermine les pouvoirs des organes ; son caractère obligatoire découle nécessairement de sa qualité constitutionnelle car, de par la volonté des parties, il est leur pacte social » écrit avec raison Richard Perruchoud<sup>16</sup>.*

Le fait que les Statuts n'ont pas été adoptés en la forme d'un traité n'affaiblit en rien cette conclusion :

*« Le fait que les Statuts n'ont pas été adoptés en la forme d'un traité ne signifie pas cependant que les États ne sont pas liés : ces derniers ont la faculté de donner à leur consentement la forme de leur choix. Même si l'adoption des Statuts n'a pas revêtu la forme d'un traité international,*

13 Circulaires du Comité central prussien, 23 novembre 1868 et 1<sup>er</sup> mars 1869, *Compte rendu des Travaux de la Conférence internationale tenue à Berlin du 22 au 27 avril 1869 par les Délégués des Gouvernements signataires de la Convention de Genève et des Sociétés et Associations de Secours aux Militaires blessés et malades*, Berlin, Imprimerie J.-F. Starcke, 1869, pp. 3-5 et 7-9.

14 Richard Perruchoud, *Les résolutions des Conférences internationales de la Croix-Rouge*, Genève, Institut Henry-Dunant, 1979, pp. 46-49 et 394-397.

15 *Ibid.*, p. 48.

16 *Ibid.*, p. 106.

*il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'un acte international qui, par sa nature, engage les États* » relève encore Richard Perruchoud<sup>17</sup>.

On peut donc conclure à l'instar de Richard Perruchoud :

*« Par leur vote, les États ont reconnu l'existence de la Croix-Rouge internationale [...]. Par conséquent, la totalité des Statuts leur est opposable, qu'il s'agisse des dispositions réglementant les compétences des organes ou de celles statuant sur les attributions du CICR ou de la Ligue<sup>18</sup> ».*

De même, lors de l'adoption des Principes fondamentaux de la Croix-Rouge, il était admis que ceux-ci représentaient des maximes de comportement pour les Sociétés nationales, le CICR et la Fédération. Lors de l'adoption des nouveaux Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge par la Vingt-Cinquième Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Genève en octobre 1986, les Principes fondamentaux ont été insérés dans le préambule des nouveaux Statuts, ce qui illustre bien le caractère constitutionnel et fondamental de ces principes.

Ces Principes fondamentaux ne sont pas en soi obligatoires pour les États qui sont, par définition, des institutions politiques. Mais ils peuvent néanmoins constituer indirectement une source d'obligations pour les États.

Ainsi, les Statuts du Mouvement disposent que *« tous les participants à la Conférence internationale doivent respecter les Principes fondamentaux et tous les documents soumis doivent leur être conformes<sup>19</sup> »*. Les Principes fondamentaux sont donc une source d'obligations pour les États dans le cadre de la Conférence.

De même, par le biais des Statuts du Mouvement, les États se sont engagés *« [à respecter] en tout temps l'adhésion de toutes les composantes du Mouvement aux Principes fondamentaux<sup>20</sup> »*.

Ainsi, si les États ne sont pas directement tenus de respecter les Principes fondamentaux du Mouvement en dehors du cadre de la Conférence internationale, ils doivent en revanche s'y conformer dans le cadre de celle-ci et accepter que les institutions de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge s'y conforment en tout temps<sup>21</sup>.

Bien que la plupart des résolutions aient un caractère exhortatoire, comparable à celui des résolutions des organisations internationales, certaines résolutions ont un caractère réglementaire et sont obligatoires pour les membres du

17 *Ibid.*, pp. 107-108. Dans le même sens, Auguste-Raynald Werner, *La Croix-Rouge et les Conventions de Genève*, Genève, Georg et Cie, 1943, p. 79.

18 Richard Perruchoud, *op. cit.*, note 14, p. 108. En 1991, l'Assemblée générale de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge décida d'adopter le nom de Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

19 Article 11, alinéa 4, des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

20 Article 2, alinéa 4, des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

21 Nous reviendrons sur la genèse et sur la portée des Statuts du Mouvement et des Principes fondamentaux dans la section du présent article relative à l'organisation de l'action humanitaire (voir ci-dessous).



Mouvement. C'est notamment le cas du Règlement sur l'usage de l'emblème de la croix rouge ou du croissant rouge par les Sociétés nationales, des Principes et règles régissant les actions de secours de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en cas de désastre, des Principes et règles de la coopération au développement Croix-Rouge et Croissant-Rouge, des règlements des fonds et médailles et, bien évidemment, des Statuts du Mouvement et des Principes fondamentaux.

Ayant ainsi rappelé la composition et les attributions de la Conférence internationale, il est maintenant possible de revenir aux principaux défis auxquels celle-ci a été confrontée. Il convient à cet effet de distinguer entre les enjeux qui sont liés à la composition de la conférence, d'une part, et ceux qui ont trait au droit et à l'action humanitaires, de l'autre.

## **Les enjeux liés à la composition de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge**

Les questions de participation et le risque d'éclatement de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

On trahirait la vérité en affirmant que les questions liées à la composition de la Conférence internationale ne se sont pas posées avant la Seconde Guerre mondiale. Des questions de cette nature ont été soulevées dès le XIX<sup>e</sup> siècle, mais, jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, elles n'ont pas fait obstacle à la réunion de la Conférence, ni au bon déroulement de ses travaux. C'est ainsi, par exemple, qu'en dépit de la guerre civile qui déchirait l'Espagne, les deux Sociétés espagnoles rivales ont accepté de prendre part à la Seizième Conférence internationale, réunie à Londres en juin 1938<sup>22</sup>.

Il devait en aller tout autrement durant la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Trois questions ont gravement hypothéqué les réunions de la Conférence internationale :

- la question de la représentation de la Chine;
- l'expulsion de la délégation du gouvernement de l'Afrique du Sud;
- la question de la participation de la Palestine.

### **La question de la représentation de la Chine**

La Seconde Guerre mondiale a conduit à la division de l'Allemagne et de la Corée, a préparé celle du Viet-Nam et provoqué une reprise de la guerre civile chinoise, qui a débouché sur la défaite des armées du Kuo-Min-Tang sur le continent et sur le repli des nationalistes chinois sur l'île de Taiwan (Formose).

Mais, tandis que « les deux Allemagnes », « les deux Corées » et « les deux Viet Nam » acceptaient de plus ou moins mauvaise grâce de siéger côte à côte dans

22 *Seizième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Londres du 20 au 24 juin 1938, Compte rendu*, The British Red Cross Society, Londres, 1938, p. 17.

les enceintes internationales, les frères ennemis chinois n'étaient d'accord que sur un point, c'est qu'il n'y avait qu'une seule Chine. En d'autres termes, la présence de l'un des gouvernements chinois était exclusive de celle de l'autre. Or, alors même que le gouvernement nationaliste n'exerçait plus aucun contrôle sur la plus grande partie du territoire et de la population de la Chine, il était parvenu, grâce au soutien des États-Unis et de leurs alliés, à continuer à représenter la Chine aux Nations Unies et à conserver le fauteuil de membre permanent du Conseil de Sécurité<sup>23</sup>.

Cette question devait empoisonner les Dix-Huitième et Dix-Neuvième Conférences internationales et faire obstacle à la réunion de la Conférence qui aurait dû se réunir à Genève en 1963, à l'occasion du centenaire de la Croix-Rouge.

Confrontée aux prétentions rivales des deux gouvernements chinois, la Commission permanente de la Croix-Rouge internationale, qui a notamment pour tâche de superviser la préparation des conférences internationales, pensait avoir trouvé l'œuf de Colomb en invitant les deux gouvernements chinois : le gouvernement de Pékin en tant que gouvernement responsable de la mise en œuvre des Conventions de Genève sur le continent, et celui de Taipeh en tant que responsable de la mise en œuvre des Conventions de Genève sur l'île de Taiwan<sup>24</sup>.

Lors de la Dix-Huitième Conférence internationale, réunie à Toronto en juillet-août 1952, la solution retenue par la Commission permanente fut violemment attaquée de part et d'autre, ce qui provoqua des débats purement politiques qui empoisonnèrent l'atmosphère de la conférence. En définitive, la conférence confirma par 58 voix contre 25 et 5 abstentions les mesures prises par la Commission permanente pour envoyer les invitations aux Sociétés nationales et aux gouvernements. N'ayant pu obtenir l'expulsion du gouvernement de Pékin, la délégation de la République de Chine préféra quitter la Conférence<sup>25</sup>.

Lors de la Dix-Neuvième Conférence, réunie à La Nouvelle Delhi en octobre-novembre 1957, le gouvernement de la République de Chine, tout en envoyant des délégués dans la capitale indienne, refusa de prendre part à la conférence, du fait qu'il avait été invité en tant que « *gouvernement de Taiwan* » et non pas en tant que « *République de Chine* ».

Le gouvernement des États-Unis déposa un projet de résolution aux termes duquel chaque gouvernement invité à prendre part à la conférence devait y être invité sous son nom officiel, c'est-à-dire sous le nom qu'il se donnait<sup>26</sup>.

23 C'est le 25 octobre 1971 que l'Assemblée générale des Nations Unies décida de reconnaître la République populaire de Chine comme seule représentante légitime de la Chine aux Nations Unies et comme membre permanent du Conseil de Sécurité.

24 La République de Chine avait participé à la Conférence diplomatique de 1949 et avait signé les nouvelles Conventions de Genève du 12 août 1949. Elle était en outre liée par sa ratification des Conventions de 1929. La République populaire de Chine, qui n'avait pas participé à la Conférence diplomatique de 1949, accéda le 28 décembre 1956 aux Conventions de Genève du 12 août 1949.

25 *Dix-Huitième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Toronto, juillet-août 1952, Compte rendu, Croix-Rouge canadienne, Toronto, 1952*, pp. 12, 48-51 et 54-72; Catherine Rey-Schyr, *De Yalta à Dien Bien Phu, Histoire du Comité international de la Croix-Rouge, Vol. III, 1945-1955*, CICR et Georg Éditeurs, Genève, 2007, pp. 120-125.

26 *Dix-Neuvième Conférence internationale de la Croix-Rouge, La Nouvelle Delhi, octobre-novembre 1957, Compte rendu, Croix-Rouge indienne, La Nouvelle Delhi, 1958*, pp. 56-58.

Ce projet de résolution était doublement inacceptable pour les délégués de République populaire de Chine et pour la Croix-Rouge chinoise, puisqu'il visait à une double représentation de la Chine et puisque le gouvernement de Taiwan siégerait au sein de la Conférence, si ce projet était accepté, sous le nom de « *République de Chine* », alors même qu'il n'exerçait plus d'autorité sur le continent. Le gouvernement de Pékin eut recours à un tir de contre-batterie en déposant un projet de résolution visant à interdire toute forme d'invitation adressée à Taiwan<sup>27</sup>.

Cet imbroglio provoqua des discussions interminables. Pour permettre à la conférence de traiter des questions de substance en vues desquelles elle avait été convoquée, il fut décidé de reporter jusqu'à la dernière séance plénière toute décision quant au projet de résolution déposé par les États-Unis et quant au contre-projet chinois. Lorsque la question fut finalement mise aux voix, le projet de résolution américain fut accepté par 62 voix contre 44 et 16 abstentions<sup>28</sup>. Déclarant que la Conférence avait violé ses propres statuts, les délégués de la République populaire de Chine et ceux de la Croix-Rouge chinoise quittèrent la salle en signe de protestation solennelle. Ils furent suivis par un tiers des délégations, dont celle de la Croix-Rouge indienne, société invitante<sup>29</sup>. Alors que la conférence touchait à son terme, les délégués de Taiwan entrèrent, triomphants, dans une salle à moitié vide<sup>30</sup>. La conférence se terminait en psychodrame.

Peu avant ce vote dramatique, la Conférence de La Nouvelle Delhi avait accepté une invitation du CICR, de la Ligue et de la Croix-Rouge suisse à réunir la Vingtième Conférence internationale en octobre 1963 à Genève, cette conférence devant marquer le point culminant des manifestations organisées à l'occasion du centenaire de la fondation de la Croix-Rouge<sup>31</sup>.

De fait, cependant, entre 1957 et 1963, la question de la représentation de la Chine n'a fait aucun projet en direction d'une solution. Devant le risque d'une nouvelle division du Mouvement et de débats purement politiques qui auraient terni les manifestations commémoratives, la Commission permanente décida, à son corps défendant, de reporter de deux ans la Vingtième Conférence internationale<sup>32</sup>.

Celle-ci put finalement se réunir à Vienne en octobre 1965. Le gouvernement de Pékin et la Croix-Rouge chinoise refusèrent d'y participer du fait des invitations adressées « à la *clique de Tchang Kai Chek*<sup>33</sup> ». Dans l'intervalle,

27 *Ibid.*, pp. 64-73.

28 Résolution XXXVI, *Ibid.*, pp. 156 et 179.

29 *Ibid.*, pp. 157-163.

30 *Ibid.*, p. 161.

31 Résolution XL, *Ibid.*, pp. 144-146 et 180.

32 *Congrès du Centenaire de la Croix-Rouge internationale, Journée commémorative, Conseil des Délégués, Compte rendu*, CICR – Ligue – Croix-Rouge suisse, Genève, 1963, pp. 102-103.

33 Lettre de Mme Li Te-chuan, présidente de la Croix-Rouge chinoise, à l'ambassadeur André François-Poncet, président de la Commission permanente, 30 janvier 1965, annexée à la lettre du président Samuel Gonard aux membres du CICR, 24 février 1965, Archives du CICR, Procès-verbaux des séances plénières du CICR; *Vingtième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Vienne, 2-9 octobre 1965, Compte rendu*, Croix-Rouge autrichienne, Vienne, 1965, p. 41 (int. Lauda).

cependant, les relations entre Pékin et Moscou s'étaient nettement refroidies, de sorte que l'URSS et ses alliés se contentèrent de protestations relativement platoniques, sans se retirer de la Conférence, qui put ensuite délibérer dans un climat de sérénité<sup>34</sup>. Seule la République de Chine prit part à la Vingt-et-Unième Conférence internationale, réunie à Istanbul en septembre 1969<sup>35</sup>.

En définitive, le gouvernement de Taiwan devait tomber dans son propre piège. En effet, l'Assemblée générale des Nations Unies décida, le 25 octobre 1971, de reconnaître la République populaire de Chine comme seule représentante légitime de la Chine et d'expulser le gouvernement de Taiwan de tous les organes des Nations Unies<sup>36</sup>.

Dès lors que la question de la représentation de la Chine avait été tranchée par le principal organe politique de la communauté internationale, le Mouvement n'avait qu'à s'aligner sur cette solution. Seules la République populaire de Chine et la Croix-Rouge chinoise furent invitées à la Vingt-Deuxième Conférence internationale réunie à Téhéran en novembre 1973<sup>37</sup>. Il en alla de même lors des conférences ultérieures.

Ainsi, cette question qui avait dominé plusieurs conférences internationales disparut de l'agenda du Mouvement dès le moment où l'Assemblée générale des Nations Unies la trancha dans un sens conforme à l'effectivité.

Toutefois, d'autres questions relatives à la composition de la Conférence n'allaient pas tarder à se poser.

## L'expulsion de la délégation du gouvernement de l'Afrique du Sud

La Vingt-Cinquième Conférence internationale, réunie à Genève en octobre 1986, avait à son ordre du jour plusieurs questions importantes, notamment la révision des Statuts de la Croix-Rouge internationale. De fait, cependant, dès l'ouverture de la Conférence, ces questions furent occultées par une motion, présentée au nom du Groupe africain par le gouvernement du Kenya et demandant la suspension de la délégation gouvernementale sud-africaine en raison du fait que la politique du gouvernement de Pretoria bafouait les règles humanitaires et les principes humanitaires universellement reconnus en appliquant la politique de l'*apartheid*, que cette politique avait été universellement condamnée et que le gouvernement sud-africain ne remplissait pas les conditions requises pour représenter la majorité de la population sud-africaine<sup>38</sup>.

34 *Ibid.*, pp. 40-46.

35 *Vingt-et-Unième Conférence internationale de la Croix-Rouge réunie à Istanbul du 6 au 13 septembre 1969, Compte rendu*, Croissant-Rouge turc, Istanbul, 1969, p. 11.

36 Résolution 2758 (XXVI) 1971, adoptée le 25 octobre 1971, *Résolutions adoptées par l'Assemblée générale au cours de sa vingt-sixième session, 21 septembre - 22 décembre 1971*, Assemblée générale, Documents officiels : vingt-sixième session, Supplément N° 29, Document A/8429, pp. 2-3.

37 *Vingt-Deuxième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Téhéran du 8 au 15 novembre 1973, Compte rendu*, Société du Lion-et-Soleil-Rouge de l'Iran, Téhéran, 1973, p. 12.

38 Intervention de l'ambassadeur D. D. Afande, *Vingt-Cinquième Conférence internationale de la Croix-Rouge réunie à Genève du 23 au 31 octobre 1986, Compte rendu*, Croix-Rouge suisse, Berne, 1987, pp. 77-78.

Cette motion fut soutenue par la plupart des délégations des pays du Tiers-Monde et par celles du bloc soviétique. Elle fut combattue par les délégations des pays occidentaux et par de nombreuses Sociétés nationales, au motif qu'elle ne s'appuyait sur aucun fondement juridique, qu'elle entraînait la Conférence sur le terrain politique, qu'elle violait le principe fondamental d'universalité et qu'il était nécessaire de poursuivre le dialogue avec le régime de l'*apartheid*.

Après trois jours de discussions qui avaient placé la conférence sous les feux des projecteurs, la motion fut adoptée par 159 voix contre 25 et 8 abstentions<sup>39</sup>. Considérant qu'il s'agissait d'une question de nature politique, le CICR et 46 Sociétés nationales ont refusé de prendre part au vote. Sommé de quitter la salle, le représentant de l'Afrique du Sud jeta son badge dans un geste théâtral que les télévisions du monde entier n'ont pas manqué d'immortaliser.

En Occident, l'expulsion de la délégation gouvernementale sud-africaine a provoqué une vive émotion. Tout en condamnant l'*apartheid*, nombreux sont ceux qui ont vu dans cette décision une violation des Statuts et des Principes fondamentaux du Mouvement. Or, ainsi que l'avait relevé avant le vote le délégué de la France « *une association, une organisation, un mouvement, quel qu'il soit, qui ne respecte pas ses propres statuts est condamné*<sup>40</sup> ». « *La Conférence chavire* », titrait le *Journal de Genève*, quelques heures avant le vote fatidique<sup>41</sup>.

À quelque chose, malheur est bon. Le traumatisme provoqué par l'expulsion de la délégation sud-africaine fut si profond que personne n'a plus voulu prendre le risque de provoquer de nouvelles fractures. Ainsi, les nouveaux Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui représentaient l'enjeu le plus délicat porté à l'ordre du jour de la conférence, furent adoptés par consensus, en quelques minutes et sans débat<sup>42</sup>.

La Vingt-Cinquième Conférence internationale avait décidé que la Conférence suivante aurait lieu en 1990 à Carthagène (Colombie)<sup>43</sup>. De fait, cependant, en raison de difficultés liées à la question de la représentation palestinienne, la Conférence suivante ne put se réunir qu'en 1995 à Genève. Dans l'intervalle, l'*apartheid* avait été démantelé en Afrique du Sud, de telle sorte que la question de la représentation du gouvernement sud-africain ne s'est plus posée.

39 *Vingt-Cinquième Conférence internationale de la Croix-Rouge réunie à Genève du 23 au 31 octobre 1986, Compte rendu*, pp. 97-98.

40 Intervention du ministre Jean Mouton Brady, *ibid.*, p. 83.

41 « Croix-Rouge: la conférence chavire », dans *Journal de Genève*, 25 octobre 1986, p. 16; Jacques Moreillon, « Suspension de la délégation gouvernementale de la République d'Afrique du Sud de la XXV<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge (Genève – 1986): Différentes perceptions d'un même événement », dans *RICR*, N° 764, mars-avril 1987, pp. 135-153; Yves Sandoz, « Analyse juridique de la décision de suspendre la délégation gouvernementale sud-africaine de la XXV<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge », dans *Annuaire français de droit international*, Vol. XXXII, 1986, pp. 591-602.

42 *Vingt-Cinquième Conférence internationale de la Croix-Rouge réunie à Genève du 23 au 31 octobre 1986, Compte rendu*, pp. 121-122; Paul-Émile Dentand, « Croix-Rouge: derniers compromis », dans *Journal de Genève*, 1<sup>er</sup> novembre 1986, p. 24.

43 En raison de la situation d'insécurité prévalant alors en Colombie, la Croix-Rouge colombienne se vit dans l'obligation de renoncer à organiser la Conférence. La Commission permanente décida que celle-ci se réunirait en 1991 à Budapest.

Durant ce temps, cependant, la question de la représentation palestinienne avait provoqué le naufrage d'une autre conférence.

## La question de la participation de la Palestine

Alors que la Vingt-Cinquième Conférence internationale était dans les affres du débat sur la suspension de la délégation gouvernementale sud-africaine, l'observateur permanent de la Palestine auprès de l'Office européen des Nations Unies fit parvenir au président de la Conférence une lettre par laquelle il demandait que la Palestine fût admise à prendre part à la conférence. La Suisse, pays hôte de la conférence, offrit les bons offices de sa diplomatie pour éviter que cette question ne vienne alourdir un climat déjà suffisamment orageux.

Au terme de discrètes négociations, la Palestine renonça à demander un débat sur la question de sa participation, à condition que le président de la conférence fit une déclaration par laquelle il demandait qu'une solution adéquate à la question de la participation palestinienne fût trouvée avant la conférence suivante.

Le président fit cette déclaration juste avant la cérémonie de clôture de la Vingt-Cinquième Conférence internationale<sup>44</sup>. Ainsi la Vingt-Cinquième Conférence se voyait épargner un deuxième débat sur une question de participation, mais cela revenait en quelque sorte à placer une bombe à retardement sous le sol de la Vingt-Sixième Conférence.

Dans l'intervalle, d'autres paramètres devaient faire monter les enchères. En effet, à la suite des revers subis du fait de l'offensive israélienne de l'été 1982 au Liban, la direction de l'Organisation de Libération de la Palestine dut se replier à Tunis, où elle proclama un État palestinien. Le 21 juin 1989, la Suisse reçut de l'observateur permanent de la Palestine auprès de l'office européen des Nations Unies une communication aux termes de laquelle le Comité exécutif de l'Organisation de Libération de la Palestine avait décidé d'adhérer aux quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 et aux Protocoles additionnels à ces Conventions<sup>45</sup>.

Estimant qu'il ne lui appartenait pas, en sa qualité d'État dépositaire, de trancher la question de savoir si la Palestine avait ou non qualité pour adhérer aux Conventions de Genève, la Suisse communiqua la note palestinienne aux États parties aux Conventions de Genève, sans se prononcer à ce sujet. Certains États parties accueillirent la communication palestinienne comme un acte d'adhésion, alors que d'autres États refusaient de considérer la Palestine comme un État partie aux Conventions de Genève.

Ainsi, la Commission permanente, qui avait la responsabilité de préparer la Vingt-Sixième Conférence internationale, se trouvait en plein imbroglio au sujet du statut juridique de la Palestine. Alors que les États arabes demandaient

44 *Vingt-Cinquième Conférence internationale de la Croix-Rouge réunie à Genève du 23 au 31 octobre 1986, Compte rendu*, p. 147.

45 Schindler et Toman, *op. cit.*, note 4, p. 668.

que la Palestine fût invitée en qualité d'État partie aux Conventions de Genève et donc en tant que membre de plein droit de la Conférence, d'autres États s'opposaient non moins fermement à cette participation. Comme le leadership de l'Organisation de Libération de la Palestine avait apporté son soutien à Saddam Hussein lors de l'occupation irakienne du Koweït puis lors de la guerre du Golfe (1991), les États-Unis en particulier s'opposaient à toute participation de la Palestine à la Vingt-Sixième Conférence internationale.

En tant qu'institution du Mouvement, la Commission permanente, qui avait notamment la responsabilité de dresser la liste des membres de la Conférence, était dans l'incapacité de trancher une question éminemment politique, puisque celle-ci portait sur le statut international de la Palestine. Avec le soutien d'un groupe de diplomates accrédités à Genève, elle s'efforça de parvenir à une solution transactionnelle. Le groupe arabe accepta finalement que la Palestine soit invitée en qualité d'observateur, mais les États-Unis rejetèrent cette solution.

La négociation se poursuivit jusqu'à la veille de l'ouverture de la conférence, mais sans qu'il soit possible de parvenir à un accord. Réunie à Budapest à moins de vingt-quatre heures de l'ouverture de la conférence, la Commission permanente constata qu'il était impossible de trouver un terrain d'entente et que la conférence risquait de siéger sans le groupe arabe, si la Palestine n'était pas invitée en qualité d'observateur, et sans les États-Unis et Israël, si la Palestine était invitée, fût-ce en qualité d'observateur. La Commission se résolut, la mort dans l'âme, à reporter la Vingt-Sixième Conférence, alors que de nombreuses délégations étaient déjà dans la capitale hongroise et que d'autres étaient dans les airs.

Pour le Mouvement, la défaite était cinglante.

## Vers la fin de la Conférence internationale ?

Au lendemain de l'échec de Budapest, de nombreuses voix se sont élevées au sein du Mouvement pour proclamer haut et fort que la Conférence internationale était morte à Budapest et qu'il n'était ni possible – ni même souhaitable – de tenter de la faire renaître de ses cendres.

Le discrédit était d'autant plus grand qu'il n'avait pas été possible de réélire la Commission permanente, puisque c'est la Conférence elle-même qui élit les membres de celle-ci. Comment une commission qui avait depuis longtemps dépassé le terme de son mandat et qui portait les stigmates d'une défaite aussi retentissante pourrait-elle surmonter l'échec qu'elle venait de subir ?

Les Sociétés nationales et la Fédération semblaient prendre leur parti de la disparition de la Conférence internationale, car elles trouvaient dans les organes de la Fédération les lieux de dialogue auxquels elles tenaient le plus. Il en allait différemment pour le CICR. Confronté aux conflits de l'ex-Yougoslavie et du Caucase, sans parler des conflits plus anciens, le CICR ressentait douloureusement la disparition d'un forum de dialogue avec les États parties aux Conventions de Genève.

C'est donc une nouvelle fois le CICR qui prit les initiatives qui allaient permettre de faire renaître la Conférence internationale de l'humiliation subie à Budapest<sup>46</sup>. Il y parvint grâce au soutien de la diplomatie suisse. En effet, le CICR persuada la Suisse, agissant en sa qualité d'État dépositaire des Conventions de Genève, de convoquer une conférence *ad hoc* réunissant les États parties aux Conventions de Genève, ainsi que le CICR et la Fédération. Les Sociétés nationales furent représentées à travers leur Fédération<sup>47</sup>.

En sa qualité d'État hôte de la Conférence, la Suisse était en mesure de prendre une décision au sujet d'une éventuelle invitation adressée à la Palestine, avec un espoir raisonnable qu'aucun État ne prendrait la responsabilité de provoquer le naufrage de la réunion en remettant en cause les choix de l'État hôte.

La Conférence internationale pour la protection des victimes de la guerre siégea à Genève du 30 août au 1<sup>er</sup> septembre 1993 et fut un succès complet. Il n'y eut aucun débat sur les questions de participation. L'important rapport que le CICR avait préparé en vue de cette conférence<sup>48</sup> fut bien accueilli et la Conférence adopta par consensus, presque sans modification, la déclaration finale que le CICR avait préparée avec l'aide d'un groupe de négociation<sup>49</sup>.

La confiance était ainsi restaurée et, sitôt après la Conférence internationale pour la protection des victimes de la guerre, le CICR et la Fédération se remirent à l'œuvre pour préparer la Vingt-Sixième Conférence internationale. Celle-ci se réunit à Genève du 1<sup>er</sup> au 7 décembre 1995. La Palestine fut invitée en qualité d'observateur et cette solution ne donna lieu à aucun débat, ni lors de cette conférence<sup>50</sup>, ni lors des conférences ultérieures.

46 Le CICR avait déjà par deux fois préservé la Conférence internationale de la disparition. Ainsi, à la suite de la guerre franco-allemande de 1870-1871, les récriminations entre les anciens belligérants furent si violentes que la Croix-Rouge autrichienne, qui avait invité la Troisième Conférence internationale à se réunir à Vienne en 1871, préféra l'ajourner *sine die*. Après avoir vainement demandé durant plus de dix ans à la Croix-Rouge autrichienne d'honorer ses engagements, le CICR se résolut à convoquer lui-même la Troisième Conférence internationale, qui se réunit à Genève en septembre 1884. De même, au lendemain de la Première Guerre mondiale, la Croix-Rouge française déclara qu'elle ne siégerait pas avec la Croix-Rouge allemande aussi longtemps que celle-ci ne se serait pas excusée pour les violations du droit de la guerre dont l'Allemagne s'était rendue responsable. La Croix-Rouge allemande répondit qu'elle n'avait pas à s'excuser pour des crimes imputés au gouvernement impérial et que des violations avaient en tout état de cause été commises de part et d'autre. Après avoir vainement tenté durant plus de deux ans de parvenir à un accord, le CICR décida de convoquer la Dixième Conférence internationale, qui se réunit à Genève du 30 mars au 7 avril 1921. La Croix-Rouge française refusa d'y prendre part.

47 Il n'était pas possible d'inviter les Sociétés nationales, car la composition de la conférence aurait alors été identique à celle de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Or, si le gouvernement suisse, dépositaire des Conventions de Genève, a qualité pour convoquer une réunion des États parties à ces Conventions, il n'a pas qualité pour réunir la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sans mandat de celle-ci ou de la Commission permanente.

48 « Conférence internationale pour la protection des victimes de la guerre (Genève, 30 août - 1<sup>er</sup> septembre 1993), *Rapport sur la protection des victimes de la guerre*, Préparé par le Comité international de la Croix-Rouge, Genève, juin 1993 », dans *RICR*, N° 803, septembre-octobre 1993, pp. 415-471.

49 « Conférence internationale pour la protection des victimes de la guerre (Genève, 30 août - 1<sup>er</sup> septembre 1993), *Déclaration finale de la Conférence et autres documents* », dans *RICR*, N° 803, septembre-octobre 1993, pp. 380-413.

50 *Vingt-Sixième Conférence internationale de la Croix-Rouge réunie à Genève du 1<sup>er</sup> au 7 décembre 1995, Compte rendu*, Comité international de la Croix-Rouge et Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 1996, p. 40.



De fait, les enjeux liés à la composition de la Conférence, qui avaient occupé le devant de la scène lors des conférences internationales réunies durant les années de la guerre froide, ont pratiquement disparu depuis la Vingt-Sixième Conférence, réunie à Genève en 1995. S'il y eut encore quelques escarmouches lors de conférences ultérieures, elles n'ont jamais compromis la tenue de la conférence ni le bon déroulement de ses travaux. La conférence put ainsi se tourner vers des questions liées au droit et à l'action humanitaires.

C'est vers ces enjeux qu'il faut maintenant se tourner.

## Les enjeux liés au droit et à l'action humanitaires

### Introduction

Bien entendu, il ne saurait être question d'énumérer en quelques pages les enjeux liés aux différentes questions de substance qui ont occupé les trente sessions des Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Un livre n'y suffirait pas. On se contentera d'indiquer ici les enjeux qui nous paraissent les plus importants, en sachant que tout choix est arbitraire et peut légitimement être critiqué.

Pour la clarté, on regroupera ces enjeux autour des cinq thèmes principaux suivants :

- le développement du droit international humanitaire;
- le mandat du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge;
- l'organisation et les principes de l'action humanitaire;
- les relations entre les composantes du Mouvement et les États;
- la mise en œuvre du droit international humanitaire.

### Le développement du droit international humanitaire

Si l'histoire ne devait retenir qu'une seule contribution de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge au progrès de l'humanité, c'est sans conteste les impulsions données au développement du droit international humanitaire qu'il faudrait relever. En effet, chacune des étapes de ce développement a reçu l'appui d'une prise de position de la Conférence.

Ainsi, ce sont les trois vœux que la Conférence constitutive d'octobre 1863 avait adoptés à l'adresse des gouvernements qui ont ouvert la voie à la convocation d'une conférence diplomatique et à l'adoption de la première Convention de Genève du 22 août 1864.

De même, la Dix-Septième Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Stockholm en août 1948, ne s'est pas contentée d'examiner article par article et d'approuver les projets de conventions révisées ou nouvelles que le Comité international de la Croix-Rouge avait préparés avec le concours

d'experts gouvernementaux afin de prendre en compte les enseignements de la Seconde Guerre mondiale; elle a également déclaré « *que ces projets, en particulier la convention nouvelle relative à la protection des personnes civiles, correspondent aux aspirations profondes des peuples du monde* » et recommandé « *à tous les gouvernements de se réunir le plus rapidement possible en Conférence diplomatique pour adopter et signer les textes [qu'elle venait] d'approuver*<sup>51</sup> ».

De même, la Vingt-Deuxième Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Téhéran en novembre 1973, apporta son soutien aux projets de Protocoles additionnels aux Conventions de Genève<sup>52</sup>.

En vérité, chacune des étapes du développement du droit international humanitaire a bénéficié de l'appui de la Conférence internationale, qui a toujours soutenu les projets que le CICR lui a soumis, avec une seule exception, mais une exception importante.

En effet, à la suite des bombardements d'agglomérations urbaines durant la Seconde Guerre mondiale, qui devait culminer avec la destruction d'Hiroshima et de Nagasaki, le CICR entreprit des consultations au sujet de la protection des populations civiles contre les hostilités. Avec le concours d'experts hautement qualifiés, il prépara un Projet de Règles limitant les risques courus par la population civile en temps de guerre.

Il s'agissait en fait d'un projet de convention qui visait à restaurer le principe de l'immunité des populations civiles, à définir les objectifs militaires, qui pouvaient seuls être attaqués, à prescrire les précautions à prendre dans l'attaque, à interdire les bombardements de zone ainsi que l'usage des armes « *dont l'action nocive – notamment par dissémination d'agents incendiaires, chimiques, bactériologiques, radioactifs ou autres – pourrait s'étendre d'une manière imprévue ou échapper dans l'espace ou dans le temps au contrôle de ceux qui les emploient ou mettre en péril la population civile*<sup>53</sup> ». Si elle avait été acceptée, cette disposition aurait entraîné une interdiction de tout usage des armes nucléaires, dans la guerre terrestre tout au moins.

Le Projet de Règles fut soumis à la Dix-Neuvième Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à La Nouvelle Delhi en octobre et novembre 1957. C'est évidemment la question des armes atomiques qui fut au centre des controverses. Les délégations des pays socialistes critiquaient le manque de netteté du projet du CICR et réclamaient l'interdiction pure et simple des armes nucléaires et thermonucléaires. Les Occidentaux, pour leur part, dénonçaient le caractère illusoire d'une interdiction d'emploi qui ne s'appuierait pas sur un désarmement général assorti de mesures de contrôle effectif. En définitive, la Conférence chargea le Comité international de transmettre le Projet de Règles

51 Résolution XIX-5, *Dix-Septième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Stockholm du 20 au 30 août 1948*, *Compte rendu*, Croix-Rouge suédoise, Stockholm, 1948, pp. 95-96.

52 Résolution XIII, *Vingt-Deuxième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Téhéran du 8 au 15 novembre 1973*, *Compte rendu*, pp. 134-135.

53 Article 14, *Projet de Règles limitant les risques courus par la population civile en temps de guerre*, CICR, Genève, septembre 1956, p. 99.

aux gouvernements pour examen<sup>54</sup>. Ce n'était qu'un artifice destiné à donner le change. En vérité, l'affaire était coulée.

Plus récemment, la Conférence internationale a apporté son appui à l'interdiction des mines terrestres antipersonnel<sup>55</sup>, des armes aveuglantes à laser<sup>56</sup>, ainsi qu'au Troisième Protocole additionnel aux Conventions de Genève relatif à l'emblème<sup>57</sup>.

## Le mandat du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

La Conférence constitutive d'octobre 1863, qui donna naissance à la Croix-Rouge, n'avait posé qu'en termes très généraux les devoirs et les attributions des futures Sociétés nationales et n'avait pratiquement pas soufflé mot de celles du CICR, dont on envisageait alors la prochaine disparition.

L'une des premières tâches des Conférences internationales fut donc de préciser le mandat des Sociétés nationales et celui du CICR. De fait, cette question fut au premier plan des préoccupations des premières conférences.

### *Le rôle des Sociétés nationales en temps de paix*

La première question fut celle du rôle des Sociétés nationales en temps de paix. En effet, les Sociétés avaient été créées en vue de venir en aide aux militaires blessés. Dans cette perspective, il était prévu que leur tâche principale en temps de paix serait de se préparer à s'acquitter des responsabilités qui seraient les leurs en cas de guerre et, en particulier, de recruter et de former les « *volontaires zélés* » qu'Henry Dunant avait appelés de ses vœux. De fait, cependant, dès la Seconde Conférence internationale, réunie à Berlin en 1869, les Sociétés nationales firent valoir qu'il leur était impossible de recruter, de former, et surtout d'entretenir la motivation de leurs volontaires dans la seule perspective d'être prêtes à agir en cas de guerre, perspective dont personne en vérité ne souhaitait la réalisation. Les Sociétés nationales voulaient donc pouvoir se tourner vers des activités du temps de paix, notamment dans le domaine de la formation du personnel hospitalier, des soins aux malades et

54 Résolution XIII, *Dix-Neuvième Conférence internationale de la Croix-Rouge, La Nouvelle Delhi, octobre-novembre 1957, Compte rendu*, p. 170; *Ibid.*, *Actes concernant le Projet de Règles limitant les risques courus par la population civile en temps de guerre*, CICR, Genève, avril 1958, ronéographié.

55 Résolution II-G, *Vingt-Sixième Conférence internationale de la Croix-Rouge réunie à Genève du 1<sup>er</sup> au 7 décembre 1995, Compte rendu*, pp. 132-133.

56 Résolution II-H, *ibid.*, p. 133.

57 Résolution III, *Vingt-Huitième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 2003, Compte rendu*, Comité international de la Croix-Rouge et Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 2004, pp. 31-32. Sur la contribution de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge au développement du droit international humanitaire, on pourra se reporter à l'article suivant: Philippe Abplanalp, « Les Conférences internationales de la Croix-Rouge, facteur de développement du droit international humanitaire et de cohésion du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge », dans *RICR*, N° 815, septembre-octobre 1995, pp. 567-600.

de la lutte contre les épidémies et contre les autres calamités susceptibles de survenir en temps de paix.

Fondateur de l'œuvre, le Comité de Genève s'est érigé en défenseur du respect intégral des buts en vue desquels la Croix-Rouge avait été créée. Il a vu dans les activités du temps de paix une menace pour les objectifs initiaux : absorbées par ces activités, les Sociétés nationales ne tarderaient pas à oublier leur mission première, l'assistance aux militaires blessés sur le champ de bataille.

Il en est résulté un premier débat relatif au rôle des Sociétés nationales, débat que le Comité de Genève a perdu. En effet, la Seconde Conférence internationale, réunie à Berlin en 1869, adopta une résolution par laquelle elle encourageait les Sociétés nationales à développer leurs activités du temps de paix, notamment la lutte contre les épidémies et les autres calamités par le biais du développement de leurs sections locales, du recrutement de volontaires et de la formation des infirmiers et des infirmières<sup>58</sup>.

### *La composition et les tâches du CICR*

Il était non moins urgent de définir la composition et le rôle du Comité de Genève. En effet, si les membres de ce comité avaient envisagé de se séparer avec le sentiment du devoir accompli dès l'adoption d'un traité protégeant les militaires blessés et les membres du service de santé sur le champ de bataille, on s'aperçut bientôt qu'il était nécessaire de préserver le Comité de Genève afin de veiller aux intérêts généraux de l'œuvre commune et d'assurer l'échange des communications entre les nouvelles Sociétés nationales. Mais encore fallait-il en préciser la composition et les attributions. Cette question occupa plusieurs conférences internationales. Alors que le Comité lui-même avait dans un premier temps envisagé son élargissement, afin d'y faire entrer un représentant de chaque Société nationale, il renversa totalement sa position à ce sujet au lendemain de la guerre franco-allemande de 1870-1871. En effet, alors que chacun pensait que les Sociétés nationales resteraient en cas de guerre au-dessus de la mêlée, on vit les jeunes Sociétés nationales emboucher les trompettes de la propagande la plus venimeuse et s'entre-déchirer à belles dents. C'est une leçon que le CICR devait d'autant moins oublier qu'elle devait peu ou prou se répéter lors des conflits ultérieurs.

Dans le même temps, la guerre franco-allemande avait mis en évidence l'importance du rôle d'intermédiaire neutre que le Comité de Genève était appelé à remplir en cas de guerre afin de faciliter l'échange des communi-

58 *Compte rendu des Travaux de la Conférence internationale tenue à Berlin du 22 au 27 avril 1869 par les Délégués des Gouvernements signataires de la Convention de Genève et des Sociétés et Associations de Secours aux Militaires blessés et malades*, pp. 3-5, 7-9, 15-18, 27-36, 153-208, 211-215 et 251-253; P. Boissier, *op. cit.*, note 3, pp. 304-306 et 310-311. Les représentants du CICR ne sont pas intervenus dans le débat sur cette question lors de la Conférence de Berlin, estimant sans doute qu'elle devait être tranchée par les Sociétés nationales elles-mêmes. En revanche, le CICR avait indiqué dans la correspondance préliminaire son opposition à cette extension du champ d'activité des Sociétés nationales.

tions, non seulement entre les Sociétés nationales des pays belligérants, mais également entre les gouvernements eux-mêmes<sup>59</sup>.

La question de la composition et des attributions du CICR devait occuper les quatre premières conférences internationales. Les deux premières conférences en ont débattu sans parvenir à des conclusions quant à la composition du CICR, mais en lui conférant une tâche qui allait connaître un développement considérable dès la guerre franco-allemande de 1870-1871 : celle de créer en cas de guerre une agence de correspondance et de renseignements qui facilite l'échange des communications et la transmission des secours<sup>60</sup>.

La Troisième et la Quatrième Conférence internationale, réunies à Genève en 1884 puis à Karlsruhe en 1887, étaient confrontées à deux projets résolument opposés.

D'une part, le Comité central de la Croix-Rouge russe avait déposé un projet de réorganisation de la Croix-Rouge visant à régler les rapports entre les institutions de Croix-Rouge sur la base d'un traité et à transformer le Comité de Genève en un véritable organisme international comprenant un représentant de chaque Société nationale. Ce Comité se trouverait ainsi dans une position d'autorité vis-à-vis des Sociétés nationales. En temps de guerre, il aurait pour mission de prévenir les violations de la Convention de Genève en envoyant sur le théâtre des hostilités des délégués neutres chargés de contrôler la façon dont les belligérants s'acquittaient de leurs obligations<sup>61</sup>.

D'autre part, le CICR demandait à être maintenu dans sa composition et dans ses attributions, telles qu'elles s'étaient développées à travers la pratique<sup>62</sup>.

Les discussions furent particulièrement animées. En effet, ce qui était en jeu dans le projet russe, ce n'était pas seulement la composition du CICR. C'était aussi l'indépendance dont les Sociétés nationales avaient joui depuis l'origine de l'œuvre. C'est ce qui en provoqua l'échec. En définitive, la Conférence de Karlsruhe adopta une résolution qui confirmait le *status quo* :

*« Dans l'intérêt général de la Croix-Rouge, il est utile de maintenir, tel qu'il existe depuis l'origine de l'œuvre, le Comité international qui siège à Genève. Il continuera comme précédemment :*

59 Sur le développement des activités du Comité international durant la guerre franco-allemande de 1870-1871, on pourra se reporter à P. Boissier, *op. cit.*, note 3, pp. 317-356; F. Bugnion, *op. cit.*, note 3, pp. 36-43.

60 Résolution IV/3, *Compte rendu des Travaux de la Conférence internationale tenue à Berlin du 22 au 27 avril 1869 par les Délégués des Gouvernements signataires de la Convention de Genève et des Sociétés et Associations de Secours aux Militaires blessés et malades*, p. 254.

61 *Troisième Conférence internationale des Sociétés de la Croix-Rouge tenue à Genève du 1<sup>er</sup> au 6 septembre 1884, Compte rendu*, CICR, Genève, 1885, pp. 61-66, 69, 84-85 et 86; *Du rôle du Comité international et des relations des Comités centraux de la Croix-Rouge*, Rapport présenté par le Comité international à la Conférence internationale des Sociétés de la Croix-Rouge à Karlsruhe en 1887, CICR, Genève, 1887, pp. 9-14; *Quatrième Conférence internationale des Sociétés de la Croix-Rouge tenue à Karlsruhe du 22 au 27 septembre 1887, Compte rendu*, Berlin, Comité central des associations allemandes de la Croix-Rouge, 1887, pp. 92-93, 95-97 et 101.

62 *Troisième Conférence internationale des Sociétés de la Croix-Rouge tenue à Genève du 1<sup>er</sup> au 6 septembre 1884, Compte rendu*, pp. 74-83; *Du rôle du Comité international et des relations des Comités centraux de la Croix-Rouge*, pp. 22-24; *Quatrième Conférence internationale des Sociétés de la Croix-Rouge tenue à Karlsruhe du 22 au 27 septembre 1887, Compte rendu*, pp. 19-20, 90 et 93-94.

- a) à travailler à maintenir et à développer les rapports des Comités centraux entre eux;
- b) à notifier la constitution des nouvelles Sociétés nationales, après s'être assuré des bases sur lesquelles elles sont fondées;
- c) à publier le Bulletin international [...];
- d) à créer, en temps de guerre, une ou plusieurs Agences internationales de renseignements, aux bons offices desquelles les Sociétés nationales puissent recourir pour faire parvenir des secours, en argent ou en nature, aux blessés des armées belligérantes;
- e) à prêter en temps de guerre, s'il en est requis, son entremise ou celle de ses Agences aux Sociétés nationales des belligérants, pour la transmission de leur correspondance<sup>63</sup>. »

Ainsi, plus de vingt ans après sa fondation, le CICR était finalement fixé sur son sort et maintenu dans sa composition et dans ses attributions.

### *La protection des prisonniers de guerre*

La Conférence internationale devait rouvrir le débat sur le mandat de la Croix-Rouge à la suite de la Première Conférence internationale de la Paix, réunie à La Haye du 18 mai au 29 juillet 1899. En effet, par une étrange inconséquence, la Conférence de La Haye avait confié des tâches à des sociétés de secours aux prisonniers de guerre qui n'existaient pas<sup>64</sup>.

Fallait-il créer des sociétés de secours aux prisonniers de guerre pour donner suite aux décisions de la Conférence de la Haye ? C'était aller au-devant d'un échec. En effet, le public verrait en elles un symbole de défaitisme. Restant inactives en temps de paix, ces sociétés tomberaient dans la léthargie. Force était donc de confier les tâches prévues par la Conférence de La Haye à des sociétés qui existaient déjà et, parmi ces dernières, seule la Croix-Rouge était en mesure de mobiliser les ressources considérables qui seraient nécessaires pour venir en aide aux prisonniers de guerre en cas de conflit prolongé.

Mais n'était-ce pas détourner la Croix-Rouge de ses buts ? Jusqu'alors, en effet, la Croix-Rouge ne s'était occupée – officiellement tout au moins – que des blessés et des malades.

Ce débat allait occuper trois Conférences internationales<sup>65</sup>. Finalement, la Neuvième Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Washington

63 Quatrième Conférence internationale des Sociétés de la Croix-Rouge tenue à Carlsruhe du 22 au 27 septembre 1887, *Compte rendu*, p. 90.

64 Article 15 du Règlement annexé à la Convention (II) de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre du 20 juillet 1899. Sur l'origine de cette disposition, on pourra se reporter à notre ouvrage *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, pp. 73-80; Roger Durand, « Les prisonniers de guerre aux temps héroïques de la Croix-Rouge », dans : *De l'utopie à la réalité, Actes du Colloque Henry Dunant tenu à Genève au palais de l'Athénée et à la chapelle de l'Oratoire les 3, 4 et 5 mai 1985*, pp. 225-297.

65 Les Septième, Huitième et Neuvième Conférences internationales, réunies à Saint-Petersbourg en 1902, à Londres en 1907 et à Washington en 1912.

en mai 1912, adopta une importante résolution aux termes de laquelle la Croix-Rouge décidait de se charger de l'assistance aux prisonniers de guerre dans les termes prévus par la Convention de La Haye et faisait du Comité international la cheville ouvrière de l'œuvre de secours aux prisonniers de guerre. La Résolution VI de la Conférence de Washington disposait en effet :

*«La Neuvième Conférence internationale de la Croix-Rouge, considérant les Sociétés de la Croix-Rouge comme naturellement appelées à assister les prisonniers de guerre [...], exprime le vœu que ces Sociétés organisent, dès le temps de paix, une «Commission spéciale», chargée en temps de guerre, de recueillir et de confier aux bons soins du Comité international de Genève, les secours qui lui seront remis pour les militaires en captivité.*

*Le Comité international, par l'intermédiaire de délégués neutres, accrédités auprès des Gouvernements intéressés, assurera la distribution des secours qui seront destinés à des prisonniers désignés individuellement, et répartira les autres dons entre les différents dépôts de prisonniers, en tenant compte des intentions des donateurs, des besoins des captifs, et des instructions des autorités militaires [...].*

*Les Commissions spéciales pour les prisonniers de guerre se mettront en rapport avec le Comité international de Genève [...]»<sup>66</sup>.*

Deux ans plus tard, le déclenchement de la Première Guerre mondiale allait montrer toute l'importance de cette résolution.

### *La Croix-Rouge et la guerre civile*

Le droit de la guerre est né de la confrontation sur le champ de bataille entre souverains égaux en droits. Lors de la création de la Croix-Rouge, ce sont donc tout naturellement les conflits armés internationaux que l'on avait à l'esprit. Enfin, la première Convention de Genève, du 22 août 1864, ne faisait droit qu'entre les parties contractantes, c'est-à-dire entre des États.

Pourtant, dès l'insurrection de 1876 en Herzégovine, la Croix-Rouge a été confrontée à la question de ses possibilités d'action en cas de guerre civile<sup>67</sup>. Il faudra toutefois attendre la Neuvième Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Washington en mai 1912, pour que la question de l'action de la Croix-Rouge en cas de guerre civile soit portée devant la Conférence internationale<sup>68</sup>. Le débat tourna court. En Effet, le général Yermolov, représentant du

66 Résolution VI, *Neuvième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Washington du 7 au 17 mai 1912, Compte rendu*, The American Red Cross, Washington, 1912, p. 318.

67 «L'insurrection dans l'Herzégovine», dans *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, N° 25, janvier 1876, pp. 1-4; «Une mission au Monténégro: Rapport présenté au Comité international de la Croix-Rouge par ses délégués», dans *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, N° 26, avril 1876, pp. 55-70.

68 Ce fut à l'initiative de la Croix-Rouge américaine, qui avait soumis à la Conférence un rapport sur la question de l'intervention de la Croix-Rouge en cas de guerre civile. *Neuvième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Washington du 7 au 17 mai 1912, Compte rendu*, pp. 45-48 et 200-203.

gouvernement de Saint-Petersbourg, s'est opposé avec véhémence à tout examen de cette question, de sorte que la Conférence ne prit aucune décision à ce sujet<sup>69</sup>.

La question fut à nouveau portée devant la Dixième Conférence internationale, réunie à Genève du 30 mars au 7 avril 1921. Dans l'intervalle, le CICR et plusieurs Sociétés nationales étaient intervenus lors de la guerre civile qui déchira la Russie à la suite de la révolution d'Octobre (1918-1921)<sup>70</sup>. De fait, l'intervention de la Croix-Rouge en cas de guerre civile avait été sollicitée par ceux-là mêmes qui, à Washington, s'y étaient le plus violemment opposés. En outre, plusieurs Sociétés nationales étaient intervenues dans leurs propres pays à l'occasion des troubles qui suivirent la Première Guerre mondiale<sup>71</sup>.

Si donc la question est inscrite à l'ordre du jour de la Dixième Conférence, ce n'est pas pour discuter du principe de l'intervention de la Croix-Rouge en cas de guerre civile – qui est acquis – mais pour fixer les modalités de cette intervention.

Au terme d'un débat approfondi, la Conférence adopta une importante résolution par laquelle la Croix-Rouge proclamait « *son droit et son devoir d'action secourable en cas de guerre civile, de troubles sociaux et révolutionnaires* »; elle demandait le respect par analogie des principes des Conventions de Genève et de La Haye en cas de guerre civile et faisait du CICR le pivot de l'action du Mouvement dans ces situations<sup>72</sup>.

On ne saurait sous-estimer l'importance de la Résolution XIV de la Dixième Conférence internationale. En effet, c'est sur cette résolution que le CICR devait fonder l'importante action qu'il parvint à déployer tout au long de la guerre civile espagnole (1936-1939)<sup>73</sup>. En outre, cette résolution a ouvert la voie à l'adoption de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949, véritable « *convention en miniature*<sup>74</sup> » qui fixe les normes juridiques minimales applicables aux conflits armés non internationaux et autorise le CICR à offrir ses services aux parties aux conflits.

### *La Croix-Rouge et la paix*

La Croix-Rouge est une organisation humanitaire. Ce n'est pas une organisation pacifiste. Toutefois, dès l'origine, la Croix-Rouge a tenu à manifester son

69 *Ibid.*, pp. 45 et 199-208.

70 Sur l'action du CICR durant la guerre civile russe, on pourra se reporter à notre ouvrage: *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, pp. 284-295.

71 C'était notamment le cas de la Croix-Rouge allemande, de la Croix-Rouge finlandaise, de la Croix-Rouge polonaise, de la Croix-Rouge portugaise, de la Croix-Rouge ukrainienne et du Croissant-Rouge turc. Chacune de ces Sociétés nationales avait soumis à la Dixième Conférence internationale un rapport sur le rôle de la Croix-Rouge en cas de guerre civile.

72 Résolution XIV, *Dixième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Genève du 30 mars au 7 avril 1921, Compte rendu*, CICR, Genève, 1921, pp. 217-218.

73 Sur l'action du CICR durant la guerre civile espagnole, voir *op. cit.*, note 70, pp. 307-328; Pierre Marqués, *La Croix-Rouge pendant la Guerre d'Espagne (1936-1939): Les Missionnaires de l'humanitaire*, L'Harmattan, Paris et Montréal, 2000, 452 pages.

74 C'est à la délégation soviétique à la Conférence diplomatique de 1949 qu'appartient la paternité de cette expression.



rejet de la guerre, afin que son action en vue d'atténuer les souffrances provoquées par la guerre ne soit pas perçue comme une légitimation de celle-ci<sup>75</sup>.

Durant un siècle, ces prises de position n'ont guère dépassé le niveau du discours. En effet, la Croix-Rouge estimait qu'elle ne pouvait prendre des initiatives en vue de prévenir la guerre ou de mettre fin à un conflit, puisqu'il s'agit à l'évidence de questions politiques. En s'engageant sur ce terrain, la Croix-Rouge n'aurait pas manqué de trahir ses principes fondamentaux et de compromettre ses possibilités d'action, si la guerre devait éclater en dépit de son intervention.

Il en alla tout autrement lors de la crise des missiles de Cuba (octobre 1962) qui conduisit l'humanité à deux doigts d'une guerre nucléaire opposant les États-Unis et l'Union soviétique.

Alors que la tension entre Washington et Moscou était à son comble, le président du CICR profita de ce que le directeur exécutif du CICR était à New York pour faire savoir aux Nations Unies que le CICR était prêt à soutenir les efforts du secrétaire général, qui s'efforçait de trouver une issue pacifique à la crise, si son intervention pouvait être de quelque utilité<sup>76</sup>.

Cette initiative ne devait pas tarder à faire son chemin. Dans la nuit du 29 au 30 octobre 1962, le secrétaire général des Nations Unies fit appel au CICR pour lui demander de prêter son concours en vue de visiter les navires soviétiques qui faisaient route vers Cuba, afin de contrôler que ceux-ci ne transportaient aucun armement nucléaire.

Cette demande allait placer le CICR devant un choix d'une extrême gravité. D'un côté, en effet, elle plaçait le CICR au cœur de la confrontation qui opposait Moscou et Washington. Mais d'un autre côté, il était évident que tout devait être fait pour prévenir une guerre nucléaire. En définitive, le CICR a estimé qu'il ne pouvait pas se dérober, alors que la paix du monde et l'avenir même de l'humanité étaient en danger. Il décida donc d'accepter en principe de donner suite à la demande du secrétaire général et d'envoyer son ancien président à New York, afin de préciser les modalités de son intervention<sup>77</sup>.

Cette acceptation de principe provoqua des réactions passionnées au sein de l'opinion publique et, plus encore, au sein des Sociétés nationales, à

75 Voir à ce sujet le discours introductif de Gustave Moynier lors de la Conférence constitutive d'octobre 1863, *Compte rendu de la Conférence internationale réunie à Genève les 26, 27, 28 et 29 octobre 1863 pour étudier les moyens de pourvoir à l'insuffisance du service sanitaire dans les armées en campagne*, pp. 8-9.

76 « Interoffice memorandum » de Martin Hill, sous-secrétaire général adjoint, à C. V. Narasimhan, chef de cabinet du secrétaire général, 26 octobre 1962, reproduit dans Chadwyck-Healey Inc. et The National Security Archives (ed.), *Documents on the Cuban Missile Crisis 1962*, Microfiche Collection, Chadwyck-Healey, Alexandria, 1990, document 1392, cité par Thomas Fischer, « The ICRC and the 1962 Cuban missile crisis », dans RICC, N° 842, juin 2001, pp. 287-309, ad p. 294. Relevons que l'initiative du CICR n'est connue qu'à travers le document sus-mentionné des Nations Unies. Ni le président Léopold Boissier, ni Roger Gallopin, directeur exécutif, n'ont fait état de la démarche de ce dernier auprès des Nations Unies.

77 Archives du CICR, procès-verbal de la séance plénière des mercredi 31 octobre et jeudi 1<sup>er</sup> novembre 1962, *Rapport annuel 1962*, pp. 31-35; T. Fischer, « The ICRC and the 1962 Cuban missile crisis », *op. cit.*, note 76, pp. 287-309. Françoise Perret et François Bugnion, *De Budapest à Saïgon, Histoire du Comité international de la Croix-Rouge, Vol. IV, 1956-1965*, Georg Editeur/CICR, Genève, décembre 2009, pp. 473-502.

la mesure des émotions que cette crise sans précédent avait soulevées. Ces réactions allaient de l'approbation chaleureuse à la condamnation sans appel. D'anciens volontaires de la Croix-Rouge renvoyaient leurs cartes de membres en signe de protestation solennelle.

Une fois la crise dénouée, le CICR jugea donc nécessaire de soumettre les initiatives qu'il avait prises au verdict du Conseil des Délégués, réuni à Genève en 1963<sup>78</sup>, puis à celui de la Vingtième Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Vienne en 1965.

Aux termes de sa Résolution X, la Vingtième Conférence

« ... [encourageait] le Comité international de la Croix-Rouge à entreprendre, en liaison constante avec l'Organisation des Nations Unies et dans le cadre de sa mission humanitaire, tous les efforts susceptibles de contribuer à la prévention ou au règlement de conflits armés éventuels, ainsi qu'à s'associer, d'entente avec les États en cause, à toutes les mesures appropriées à cet effet [...]»<sup>79</sup>.

Avec cette résolution, la Conférence approuvait l'action du CICR lors de la crise des missiles de Cuba et l'encourageait à prendre des initiatives analogues au cas où la paix du monde serait à nouveau menacée.

Il était toutefois bien entendu que cette résolution ne devait pas entraîner une réorientation fondamentale de l'action du CICR ou de la Croix-Rouge tout entière, dont la priorité devait rester humanitaire. Issue de circonstances exceptionnelles, elle ne devait s'appliquer que dans des circonstances exceptionnelles.

De fait, le CICR n'a, à notre connaissance, invoqué la Résolution X de la Vingtième Conférence qu'à deux reprises : lors de l'invasion israélienne du Liban en été 1982 et lors de l'occupation du Koweït par l'Irak en été 1990<sup>80</sup>.

« La paix, qui est bien le problème crucial de tous les temps, déchaîne immanquablement dans les congrès qui prétendent lui trouver quelque affermissement, des débats aussi pénibles que dangereux » observait le président du CICR, Léopold Boissier, dans son rapport relatif au Conseil des Délégués réuni

78 Le Conseil des Délégués réunit les représentants des Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge, ceux du CICR et ceux de la Fédération. La Commission permanente avait décidé de réunir le Conseil des Délégués à Genève en 1963, en lieu et place de la Conférence internationale qu'elle avait dû renoncer à convoquer en raison des divergences sur la question de la représentation de la Chine. Sur l'origine, le rôle et les attributions du Conseil des Délégués, on pourra se reporter à Elzbieta Mikos-Skuzza, « The Council of Delegates », dans : *Making the Voice of Humanity Heard: Essays on humanitarian assistance and international humanitarian law in honour of HRH Princess Margriet of the Netherlands*, édité par Liesbeth Lijnzaad, Johanna van Sambeek et Bahia Tahzib-Lie, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden et Boston, décembre 2003, pp. 123-136.

79 Résolution X, *Vingtième Conférence internationale de la Croix-Rouge*, Vienne, 2-9 octobre 1965, *Compte rendu*, pp. 102-103.

80 Procès-verbaux du Conseil exécutif du CICR, 1<sup>er</sup> juillet 1982, 11 et 12 août 1982, 19 août 1982 et 26 août 1982; Procès-verbaux de l'Assemblée du CICR, 19 août et 1<sup>er</sup> septembre 1982; *RICR*, N° 737, septembre-octobre 1982, p. 305; *Rapport d'activité 1982*, pp. 56-59; *Keesing's Contemporary Archives*, 1983, pp. 31914-31920; F. Bugnion, *op. cit.*, note 3, p. 564; Note 241 de la délégation de Bagdad + annexes, 12 septembre 1990, Archives du CICR, dossier 232 (214-00); *Rapport d'activité 1990*, pp. 79-80; Christophe Girod, *Tempête sur le désert: Le Comité international de la Croix-Rouge et la guerre du Golfe, 1990-1991*, Établissements Émile Bruylant, Bruxelles, et LGDJ, Paris, 1995, pp. 64-65.

à Genève en septembre 1963, à l'occasion du centenaire de la fondation de la Croix-Rouge<sup>81</sup>.

De fait, la question de la paix fut l'une des principales pommes de discorde au sein des Conférences internationales de la Croix-Rouge réunies sous l'empire de la guerre froide. L'Union soviétique et ses alliés souhaitaient que la Conférence internationale dénonce l'agression, qui, selon la doctrine marxiste-léniniste, ne pouvait être que le fait des États capitalistes, alors que les gouvernements et les Sociétés nationales des pays occidentaux ne voulaient en aucun cas aller au-delà d'une condamnation de la guerre en termes généraux, la dénonciation de l'agression et la désignation de l'agresseur étant des questions politiques qui relevaient des Nations Unies. En définitive, la division du Mouvement put être évitée, grâce notamment à l'application systématique de la règle du consensus pour toute résolution relative à la paix. De fait, quelle eût été la crédibilité d'une résolution sur la paix adoptée à la suite d'un vote par lequel la Conférence se serait divisée ?

Bien entendu, la Conférence internationale a adopté de nombreuses autres résolutions visant une extension du mandat du Mouvement, par exemple en ce qui concerne l'assistance aux réfugiés<sup>82</sup> et aux personnes déplacées<sup>83</sup>. Comme il n'était pas possible de les analyser toutes, nous avons choisi de nous concentrer ici sur les débats qui impliquaient de véritables réorientations du Mouvement.

Enfin, on relèvera que si la Conférence internationale a adopté bon nombre de résolutions relatives au mandat des Sociétés nationales ou à celui du CICR, elle ne s'est guère prononcée sur celui de la Fédération. Cela tient à la fois au fait que le CICR et la Fédération occupent des positions différentes sur l'échiquier des relations internationales et au fait que le mandat de la Fédération relève bien davantage des décisions des organes de celle-ci que des résolutions des Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

## L'organisation de l'action humanitaire

La question de l'organisation de l'action humanitaire a occupé pratiquement toutes les Conférences internationales. Comme il n'est pas possible de résumer ici chacun de ces débats, nous avons choisi de nous concentrer sur les deux enjeux les plus importants pour le Mouvement et pour les États :

- les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge;
- les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

81 Léopold Boissier, Exposé sur certains aspects du centenaire de la Croix-Rouge présenté au CICR dans sa séance du 3 octobre 1963, document D 841, annexé au procès-verbal de la séance plénière du 3 octobre 1963, p. 2.

82 Résolution XXI de la Vingt-Quatrième Conférence internationale, Manille, 1981, et Résolution XVII de la Vingt-Cinquième Conférence internationale, Genève, 1986.

83 Résolution IV-A de la Vingt-Sixième Conférence internationale, Genève, 1995.

## *Les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*

Pendant plus d'un demi-siècle, la Croix-Rouge s'est contentée d'une structure relativement lâche formée par les résolutions de la Conférence constitutive d'octobre 1863, qui donna naissance à la Croix-Rouge, et quelques résolutions qui visaient à préciser les tâches des Sociétés nationales et celles du CICR. Chaque conférence internationale adoptait son propre règlement en s'inspirant de celui des conférences antérieures.

La création de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, au lendemain de la Première Guerre mondiale, en-dehors du cadre statutaire de la Conférence internationale, obligea le Mouvement à se doter de statuts<sup>84</sup>. Comme de toutes parts on pressait le CICR et la Ligue de fusionner, les deux institutions se sont senties, l'une comme l'autre, menacées.

Nulle surprise dans ces conditions que les relations entre les deux institutions aient rapidement tourné à un rapport d'hostilité.

Cette question devait absorber une bonne partie des travaux de trois conférences internationales<sup>85</sup>, plus une Conférence spéciale réunie à Berne en 1926<sup>86</sup>. Ce fut en vain. Tous les projets de réorganisation de la Croix-Rouge internationale soumis aux Dixième, Onzième et Douzième Conférences internationales échouèrent. Il en alla de même pour la Conférence de Berne.

En effet, alors que les Sociétés nationales qui avaient fondé la Ligue tenaient au maintien d'un organe fédératif au sein duquel elles étaient dûment représentées, le CICR tenait à préserver l'indépendance qu'il jugeait indispensable à la poursuite de sa mission. Malgré son admiration pour la Société des Nations, il restait convaincu que la guerre n'était pas un fléau que l'on pouvait abolir d'un trait de plume et qu'il devait préserver pour l'avenir sa position d'intermédiaire neutre dont la Première Guerre mondiale avait souligné l'importance.

Il n'y a pas lieu de retracer ici les laborieuses négociations conduites durant plus de huit ans en vue de rétablir l'unité de la Croix-Rouge<sup>87</sup>. Après avoir examiné en vain d'innombrables projets de fusion, on finit par se convaincre de la nécessité de maintenir dans leur complémentarité et dans leur composition le CICR et la Ligue.

Pour sortir de l'impasse, le CICR et la Ligue désignèrent deux négociateurs qui n'avaient pris aucune part aux discussions antérieures, le juge Max Huber, récemment élu membre du CICR, et le colonel Paul Draudt, vice-président de la Ligue.

84 Sur la création de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, on pourra se reporter à Daphne A. Reid et Patrick F. Gilbo, *Beyond Conflict: The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 1919-1994*, Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 1997, pp. 26-41.

85 Les Dixième, Onzième et Douzième Conférences internationales, réunies à Genève en 1921, 1923 et 1925.

86 *Conférence internationale spéciale de la Croix-Rouge tenue à Berne du 16 au 18 novembre 1926, Compte rendu*, Croix-Rouge suisse, Berne (s. d.).

87 Pour l'histoire de ces négociations, on pourra notamment se reporter aux ouvrages suivants: André Durand, *Histoire du Comité international de la Croix-Rouge, De Sarajevo à Hiroshima*, Genève, Institut Henry-Dunant, 1978, pp. 113-159; D. A. Reid et P. F. Gilbo, *op. cit.*, note 84, pp. 52-54 et 79-86.

Ceux-ci parvinrent en quelques mois à élaborer un projet d'accord qui maintenait le CICR et la Ligue dans leur composition et dans leurs attributions, mais les englobait dans un ensemble plus vaste, la Croix-Rouge internationale<sup>88</sup>. La Treizième Conférence internationale, réunie à La Haye en octobre 1928, adopta à l'unanimité moins cinq abstentions le projet de Statuts de la Croix-Rouge internationale préparé par Max Huber et Paul Draudt<sup>89</sup>.

Pour le CICR et pour la Ligue, les Statuts de la Croix-Rouge internationale, adoptés après huit années de vaines négociations et de confrontation, constituaient un véritable traité de paix.

En dépit de l'action gigantesque qu'il avait déployée au cours de la Seconde Guerre mondiale, en dépit du Prix Nobel de la Paix qui lui fut octroyé pour la seconde fois en 1944, le CICR se retrouva en position d'accusé au lendemain de la capitulation de l'Allemagne et du Japon. On le tint pour responsable du sort des prisonniers de guerre soviétiques en mains allemandes, dont près de trois millions étaient morts en captivité; on lui reprocha de n'avoir rien fait pour protéger les partisans et les résistants au pouvoir des Puissances de l'Axe; on lui reprocha enfin son silence au sujet des camps de concentration et du génocide<sup>90</sup>.

L'Union soviétique et ses alliés demandèrent avec insistance une révision des Statuts de la Croix-Rouge internationale, qui permettrait de supprimer le CICR et de transférer toutes ses attributions à la Ligue.

Face à cette situation, la stratégie du CICR consista à mettre tous ses efforts dans le processus de révision des Conventions de Genève – pour le CICR, cette révision était d'autant plus urgente qu'il était convaincu que le monde marchait à grands pas vers une troisième guerre mondiale – et à bloquer dans l'intervalle toute renégociation des Statuts de la Croix-Rouge internationale<sup>91</sup>.

Cette stratégie aboutit. Alors que la Dix-Septième Conférence internationale, réunie à Stockholm en août 1948, consacra l'essentiel de ses travaux à l'examen des projets de conventions préparés par le CICR, elle n'aborda pas la question de la révision des Statuts de la Croix-Rouge internationale.

Cette question fut portée devant la Dix-Huitième Conférence, réunie à Toronto en juillet-août 1952. Dans l'intervalle, les paramètres avaient changé du tout au tout. D'une part, les nouvelles Conventions de Genève avaient été adoptées. Or ces conventions confirmaient la position du CICR, qui est mentionnée dans de nombreuses dispositions. D'autre part, le CICR avait fait sur le terrain la démonstration de son rôle d'intermédiaire neutre à l'occasion de plusieurs conflits, en particulier lors du conflit israélo-arabe de 1948-1949<sup>92</sup>.

88 Colonel Draudt et Max Huber, « Rapport à la XIII<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge sur les statuts de la Croix-Rouge internationale », dans *RICR*, N° 119, novembre 1928, pp. 991-1010.

89 *Treizième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à La Haye du 23 au 27 octobre 1928, Compte rendu*, Imprimerie nationale, La Haye, 1929, pp. 12-19, 48-75, 85, 101-114, 117-118 et 182-186.

90 C. Rey-Schyr, *op.cit.*, note 25, pp. 42-48.

91 *Ibid.*, pp. 51-134. Dominique-Debora Junod, *La Croix-Rouge en péril, 1945-1952: La stratégie du CICR, de la Seconde Guerre mondiale au conflit de Palestine – Eretz-Israël*, Éditions Payot, Lausanne, 1997, *passim*.

92 Sur l'action du CICR lors du conflit israélo-arabe de 1948-1949 et sur la façon dont cette action s'inscrivait dans la stratégie de survie du CICR, on pourra notamment se reporter à D. D. Junod, *op. cit.*, note 91.

Enfin, les fronts de la guerre froide s'étaient durcis. Les Occidentaux n'avaient plus aucune raison de sacrifier le CICR sur l'autel de leurs relations avec Moscou.

Le projet de nouveaux Statuts de la Croix-Rouge internationale, élaborés par une commission conjointe du CICR et de la Ligue sous les auspices de la Commission permanente<sup>93</sup>, donna lieu à des débats orageux lors de la Conférence de Toronto, dont l'atmosphère était en tout état de cause empoisonnée par la question de la représentation de la Chine. L'URSS et ses alliés rejetèrent toutes les dispositions relatives au « *soi-disant Comité international* ». En définitive, les nouveaux Statuts de la Croix-Rouge internationale furent adoptés par 70 voix contre 17<sup>94</sup>.

Il en alla tout autrement devant la Vingt-Cinquième Conférence internationale. Alors que celle-ci émergeait de trois jours de débats traumatisants débouchant sur l'expulsion de la délégation gouvernementale de l'Afrique du Sud, personne n'a voulu prendre la responsabilité de provoquer une nouvelle division en mettant en cause les nouveaux projets de statuts préparés par une commission conjointe du CICR et de la Ligue. C'est donc par consensus et quasiment sans débat que la Vingt-Cinquième Conférence internationale adopta les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge qui sont en vigueur aujourd'hui<sup>95</sup>.

### *Les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*

Dès l'origine, la Croix-Rouge a eu conscience d'obéir à quelques principes fondamentaux dictés par les buts de l'institution et par la nature des activités qu'elle se proposait d'entreprendre.

Dans une large mesure, ces principes ont trouvé expression dans les Résolutions et les Vœux de la Conférence constitutive d'octobre 1863, ainsi que dans l'article 6 de la Convention de Genève du 22 août 1864, qui dispose :

*« Les militaires blessés ou malades seront recueillis et soignés, à quelque nation qu'ils appartiennent ».*

Dès lors, les références aux principes fondamentaux de la Croix-Rouge furent innombrables; ainsi, en 1869, la Conférence de Berlin chargea le Comité international de la sauvegarde et de la diffusion de ces principes<sup>96</sup>. De même,

93 *Statuts de la Croix-Rouge internationale et Règlement de la Conférence internationale de la Croix-Rouge, Projet de Révision*, Présenté par la Commission permanente de la Conférence internationale de la Croix-Rouge à la XVIII<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge, Genève, 7 décembre 1951 (Document A.18/1952), ronéographié, 16 pages.

94 *Dix-Huitième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Toronto, juillet-août 1952, Compte rendu*, pp. 33-39, 100-105 et 169-172.

95 Résolution XXXI, *Vingt-Cinquième Conférence internationale de la Croix-Rouge réunie à Genève du 23 au 31 octobre 1986, Compte rendu*, pp. 121-122 et 169.

96 *Compte rendu des Travaux de la Conférence internationale tenue à Berlin du 22 au 27 avril 1869 par les Délégués des Gouvernements signataires de la Convention de Genève et des Sociétés et Associations de Secours aux Militaires blessés et malades*, pp. 80-84 et 264.

pour être acceptées au sein du mouvement, les nouvelles Sociétés nationales devaient adhérer aux principes fondamentaux de la Croix-Rouge<sup>97</sup>. L'existence de ces principes était admise et leur autorité reconnue.

En revanche, durant près d'un siècle, on ne fit guère d'efforts pour parvenir à une définition cohérente et universellement acceptée de ces principes.

En 1874, Gustave Moynier, président du CICR, entreprit une première formulation en doctrine des principes de la Croix-Rouge. Ayant constaté que les Sociétés de la Croix-Rouge « *se rattachaient les unes aux autres par l'engagement qu'elles ont pris de se conduire selon certaines règles identiques* », Moynier distinguait quatre principes fondamentaux : les principes de centralisation, de prévoyance, de mutualité et de solidarité<sup>98</sup>.

Révisant ses statuts au lendemain de la Première Guerre mondiale, le CICR y introduisit la mention de quatre « *principes fondamentaux et uniformes qui sont à la base de l'institution de la Croix-Rouge, à savoir : l'impartialité, l'indépendance politique, confessionnelle et économique, l'universalité de la Croix-Rouge et l'égalité des membres qui la composent* »<sup>99</sup>.

Cette énumération ne pouvait cependant pas être considérée comme exhaustive. Ainsi, alors même que l'existence et le caractère impératif des principes fondamentaux étaient universellement admis, la formulation de ces principes restait incertaine. La Croix-Rouge ne cessait de se réclamer de normes fondamentales dont elle ne semblait pas désireuse – ou pas capable – de définir le contenu.

Cette carence devait avoir des conséquences désastreuses durant l'entre-deux-guerres et, plus encore, durant la Seconde Guerre mondiale. On observa en effet les plus graves dérives au sein de certaines Sociétés nationales, notamment la Croix-Rouge allemande, dérives auxquelles le Mouvement n'a pas eu la volonté et n'a pas trouvé les moyens de répondre<sup>100</sup>.

Le Conseil des Gouverneurs de la Ligue<sup>101</sup> se saisit de cette question au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Aux quatre principes dégagés antérieurement, il en ajouta treize autres, où l'on retrouvait pêle-mêle l'énoncé

97 *Organisation générale et programme de la Croix-Rouge (D'après les décisions prises dans les Conférences internationales par les Fondateurs et les Représentants de cette Institution)*, deuxième édition, CICR, Genève, 1898, pp. 25-26.

98 Gustave Moynier, « Ce que c'est que la Croix-Rouge », dans *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, N° 21, janvier 1875, pp. 1-8; André Durand, « Quelques remarques sur l'élaboration des principes de la Croix-Rouge chez Gustave Moynier », dans *Études et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, édité par Christophe Swinarski, CICR, Genève, et Martinus Nijhoff, La Haye, 1984, pp. 861-873.

99 Statuts du Comité international de la Croix-Rouge, 10 mars 1921, article 3, dans *RICR*, N° 28, avril 1921, pp. 379-380.

100 Sur la situation de la Croix-Rouge allemande durant la Seconde Guerre mondiale, on pourra se reporter à : Dieter Riesenberger, *Das Deutsche Rote Kreuz, Eine Geschichte 1864-1990*, Ferdinand Schöningh, Paderborn/München/Wien/Zürich, 2002, en particulier pp. 269-371; Birgitt Morgenbrod et Stephanie Merkenich, *Das Deutsche Rote Kreuz unter der NS-Diktatur, 1933-1945*, Ferdinand Schöningh, Paderborn/München/Wien/Zürich, 2008.

101 Aujourd'hui, Assemblée générale de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

des buts de la Croix-Rouge, de ses principes fondamentaux et de simples règles d'application<sup>102</sup>.

La Conférence de Toronto endossa cette nouvelle énumération, tout en soulignant que les quatre principes dégagés antérieurement demeuraient « *la pierre angulaire de la Croix-Rouge* », ce qui ne faisait qu'ajouter à la confusion<sup>103</sup>.

Puisqu'on avait pris l'initiative de chercher à formuler les principes fondamentaux de la Croix-Rouge, il convenait de parvenir à un libellé susceptible de faire l'objet d'un assentiment général. La Commission permanente désigna dans ce but une commission mixte du CICR et de la Ligue.

Se fondant sur les résolutions des conférences antérieures et, surtout, sur les travaux de Max Huber et de Jean Pictet, qui avaient fait faire à la question des progrès décisifs<sup>104</sup>, cette commission rédigea un projet en sept articles qui fut communiqué à toutes les Sociétés nationales et approuvé à l'unanimité par le Conseil des Délégués réuni à Prague en 1961<sup>105</sup>. Ce projet fut ensuite transmis à la Vingtième Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Vienne en 1965, qui l'adopta par un vote unanime sous le titre de « *Proclamation des Principes fondamentaux de la Croix-Rouge*<sup>106</sup> ».

Depuis cette date, les Principes fondamentaux – qui sont lus solennellement à la cérémonie d'ouverture de chaque Conférence internationale – ont été reconnus comme la charte fondamentale du Mouvement. Leur autorité n'a pas été remise en question.

Dans le cadre de la révision des Statuts de la Croix-Rouge internationale, la proclamation des Principes fondamentaux – dont la formulation n'a subi aucune modification, sous réserve de la substitution de l'expression « *Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge* » à celle de « *Croix-Rouge* » – a été intégrée dans le préambule des nouveaux Statuts du Mouvement<sup>107</sup>. Cette position confirme bien le caractère normatif des Principes fondamentaux, ainsi que leur prééminence dans le droit de la Croix-Rouge.

102 Conseil des Gouverneurs, XIX<sup>e</sup> session, Oxford, 1946, Résolution XII, révisée par la Résolution VII de la XX<sup>e</sup> session, Stockholm 1948, *Manuel de la Croix-Rouge internationale*, douzième édition, CICR-Ligue, Genève, 1983, pp. 565-567.

103 Résolution X, *Dix-Huitième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Compte rendu*, pp. 117-118 et 154.

104 Max Huber, *La pensée et l'action de la Croix-Rouge*, Genève, CICR, 1954; Jean S. Pictet, *Les principes de la Croix-Rouge*, Genève, CICR, 1955.

105 *Conseil des Délégués de la Croix-Rouge internationale, Compte rendu des débats, Prague, 1961*, p. 48. Lors du Conseil des Délégués, il n'y eut qu'un seul débat, provoqué par une intervention du président de l'Alliance des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de l'URSS. Ce débat porta sur le rôle de la Croix-Rouge en ce qui concerne la préservation de la paix, mentionné dans le cadre du principe d'humanité.

106 Résolution VIII, *Vingtième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Compte rendu*, pp. 53-54 et 101-102; Hans Haug, avec la collaboration de Hans-Peter Gasser, Jean Pascalis, Françoise Perret et Jean-Pierre Robert-Tissot, *Humanité pour tous: Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, Berne, Stuttgart et Vienne, Éditions Paul Haupt, et Genève, Institut Henry-Dunant, 1993, pp. 443-494.

107 *RICR*, N° 763, janvier-février 1987, pp. 27-28; *Manuel du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, treizième édition, Comité international de la Croix-Rouge - Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 1994, pp. 431-432.



Dans son arrêt du 27 juin 1986 en l'affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, la Cour internationale de Justice a reconnu sans ambiguïté que les principes fondamentaux de la Croix-Rouge étaient opposables aux États, lorsque ceux-ci se mêlent de fournir une assistance humanitaire :

*« Un élément essentiel de l'aide humanitaire est qu'elle doit être assurée « sans discrimination » aucune. Selon la Cour, pour ne pas avoir le caractère d'une intervention condamnable dans les affaires intérieures d'un autre État, non seulement l' « assistance humanitaire » doit se limiter aux fins consacrées par la pratique de la Croix-Rouge, à savoir « prévenir et alléger les souffrances des hommes » et « protéger la vie et la santé [et] faire respecter la personne humaine » ; elle doit aussi, et surtout, être prodiguée sans discrimination à toute personne dans le besoin...<sup>108</sup> ».*

On le constate, la Cour internationale de Justice a reconnu la force obligatoire des Principes fondamentaux de la Croix-Rouge. Ainsi, les États ne se sont pas seulement engagés à tolérer que les institutions de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge s'y conforment, mais ces principes peuvent également devenir une source d'obligations pour les États lorsque ceux-ci prétendent déployer une activité humanitaire.

### L'articulation de l'action humanitaire des composantes du Mouvement avec celle des États

De par sa composition même, la Conférence internationale constitue un forum privilégié de dialogue sur l'articulation de l'action humanitaire des composantes du Mouvement avec celle des États.

À des degrés divers, cette question a été abordée à l'occasion de la plupart des Conférences internationales. La Trentième Conférence internationale a adopté une importante résolution portant sur « *Le caractère spécifique de l'action du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et le rôle des Sociétés nationales en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire*<sup>109</sup> ».

De même, tout le débat relatif à la question de l'emblème a mis en cause la relation entre les composantes du Mouvement et les États, puisque ce sont les mêmes emblèmes qui sont utilisés pour la protection des services de santé en cas de guerre et pour l'identification du personnel et des biens des Sociétés nationales, en temps de guerre comme en temps de paix<sup>110</sup>.

108 Cour internationale de Justice, Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique), fond, Arrêt du 27 juin 1986, C. I. J. Recueil 1986, pp. 14-150, ad p. 115.

109 Résolution 2, *Ensemble pour l'humanité, Trentième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 26-30 novembre 2007, Conseil des Délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 23-27 novembre 2007, Résolutions*, CICR – Fédération, Genève, 2008, pp. 78-80.

110 En ce qui concerne cette question, on pourra se reporter à notre étude : *Croix rouge, croissant rouge, cristal rouge*, CICR, Genève, 2007.

## La mise en oeuvre du droit humanitaire

La Conférence internationale a pris une part trop importante au développement du droit international humanitaire pour pouvoir se désintéresser de la mise en œuvre de ce droit.

De fait, le CICR n'a pas seulement soumis à chaque Conférence internationale un rapport sur ses activités. Il a également profité de ce forum de dialogue entre les composantes du Mouvement et les États pour faire le point sur la mise en œuvre du droit international humanitaire<sup>111</sup>. L'exposé du président du CICR a toujours représenté l'un des temps forts de la Conférence internationale.

Cette question a souvent donné lieu à des débats homériques au sein de la Conférence, notamment lorsque celle-ci s'est penchée sur des situations spécifiques. En effet, certaines délégations ont saisi l'occasion du rapport d'activité du CICR pour dénoncer les violations des règles humanitaires imputables à tel ou tel État. Les tensions qui divisaient la communauté internationale ont alors fait irruption au sein de la Conférence, comme ce fut le cas à propos des questions de participation.

Ces débats n'en sont pas moins nécessaires et l'expérience montre que de nombreux États se préparent attentivement à affronter le regard de leurs pairs à l'occasion d'une prochaine conférence internationale. Le CICR, pour sa part, attache un grand prix à cette occasion de dialogue avec les États au sujet de la mise en œuvre du droit international humanitaire.

Même si les résolutions que la Conférence peut adopter à ce sujet ne sont pas en tant que telles obligatoires pour les parties au conflit, elles n'en constituent pas moins une prise de position de la communauté internationale dont les parties au conflit se doivent de tenir compte. Un appel de la Conférence internationale en vue du respect du droit humanitaire ne saurait laisser personne indifférent, surtout s'il est adopté par un vote unanime.

En outre, les résolutions adoptées par la Conférence internationale ont parfois permis de trancher des controverses au sujet de l'interprétation des Conventions de Genève.

Ainsi, au lendemain de l'insurrection hongroise et du coup de force soviétique du 4 novembre 1956, qui ont jeté sur les chemins de l'exil près de 200 000 Hongrois, une controverse s'est élevée entre le gouvernement de Budapest et ceux des pays d'accueil des réfugiés hongrois au sujet des regrou-

111 On pourra mentionner à titre d'exemples les deux importants rapports que le CICR a soumis à la Vingt-Huitième puis à la Trentième Conférence internationale : Vingt-Huitième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 2-6 décembre 2003, *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains*, Rapport présenté par le Comité international de la Croix-Rouge, octobre 2003, 74 pages; Trentième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 26-30 novembre 2007, *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains*, Rapport présenté par le Comité international de la Croix-Rouge, octobre 2007 (document 30IC/07/8.4), 70 pages. Ces deux rapports sont accessibles sur le site web du CICR : [icrc.org](http://icrc.org), rubrique : « Droit humanitaire », sous-rubrique : « Réaffirmation et développement ».

pements familiaux. Alors que les pays d'accueil demandaient que les regroupements familiaux s'effectuent vers la Hongrie ou vers l'un ou l'autre des pays d'accueil selon la volonté des personnes concernées ou, dans le cas d'enfants, selon la volonté du chef de famille, le gouvernement hongrois entendait traiter en priorité du retour des réfugiés vers la Hongrie et se refusait à toute discussion des possibilités d'émigration.

Réunie à la Nouvelle Delhi en 1957, la Dix-Neuvième Conférence internationale trancha la question en adoptant une importante résolution par laquelle elle en appelait à toutes les Sociétés nationales et à tous les gouvernements afin qu'ils «*facilitent par tous les moyens la réunion de personnes déplacées, tant adultes qu'enfants, avec leurs familles en se conformant aux désirs exprimés par ces personnes et, lorsqu'il s'agit d'enfants mineurs, en respectant les désirs exprimés par la personne ayant qualité de chef de famille, quel que soit son domicile*»<sup>112</sup>.

De même, lors de la guerre d'Algérie, les autorités françaises imposèrent un véritable «*blocus sanitaire*» aux régions contrôlées par l'insurrection<sup>113</sup>. Aux termes de sa Résolution XVII, la Conférence de La Nouvelle Delhi demanda que :

- a) *les blessés soient soignés sans discrimination, et que les médecins ne soient inquiétés en aucune manière à l'occasion des soins qu'ils sont appelés à donner dans ces circonstances,*
- b) *le principe sacré du secret médical soit respecté,*
- c) *il ne soit apporté à la vente et à la libre circulation des médicaments aucune restriction autre que celles prévues par la législation internationale, étant entendu que ces médicaments seront exclusivement utilisés à des fins thérapeutiques...*<sup>114</sup>.

Ainsi, la Conférence possède la compétence d'interpréter les normes du droit humanitaire. Toutefois, seules des résolutions adoptées par un vote unanime des États peuvent être qualifiées d'interprétation authentique. Seules ces résolutions peuvent être considérées comme donnant une interprétation qui est obligatoire pour les États.

## Un regard vers l'avenir

L'histoire a une valeur en soi, mais le regard porté sur le passé doit être aussi un moyen de mieux comprendre le présent et de préparer l'avenir.

112 Résolution XX, *Dix-Neuvième Conférence internationale de la Croix-Rouge, La Nouvelle Delhi, octobre-novembre 1957, Compte rendu*, p. 172.

113 Tout acheminement de médicaments vers les zones tenues par l'insurrection était prohibé et les médecins étaient tenus d'annoncer les blessures suspectes, ce qui revenait de fait à interdire aux insurgés blessés de se faire soigner. Inversement, plusieurs médecins d'origine européenne tombèrent dans des embuscades ou des attentats.

114 Résolution XVII, *Dix-Neuvième Conférence internationale de la Croix-Rouge, La Nouvelle Delhi, octobre-novembre 1957, Compte rendu*, pp. 113-114 et 171.

Quels sont les principaux défis qui attendent la Conférence internationale ?

Aucune boule de cristal ne permet de dire aujourd’hui quels seront les principaux problèmes de participation ou de substance auxquels les Conférences internationales seront confrontées à l’avenir. Sur la base de l’étude du passé, on peut toutefois identifier sept questions qui ne manqueront pas de se poser à l’avenir :

- le lieu de réunion de la Conférence internationale;
- la période de l’année durant laquelle se réunit la Conférence internationale ;
- la participation des États;
- la constitution d’un organe de gestion des crises politiques;
- l’organisation des travaux;
- l’élection des membres de la Commission permanente;
- l’évolution de l’environnement.

Le siège de la Conférence internationale : Genève ou...

Rien dans les Statuts du Mouvement n’oblige la Conférence à se réunir à Genève et, par le passé, la Conférence a souvent siégé dans d’autres villes : Paris (1867), Berlin (1869), Carlsruhe (1887), Rome (1892), Vienne (1897), Saint-Pétersbourg (1902), Londres (1907), Washington (1912), etc.

La réunion de la Conférence ailleurs qu’à Genève est un moyen efficace de faire connaître le Mouvement dans les différentes parties du monde. Pour autant que la Conférence atteigne les objectifs en vue desquels elle est convoquée, cela permet aussi de renforcer le profil de la Société nationale hôte de la Conférence.

Force est toutefois de reconnaître qu’en acceptant les invitations des Sociétés nationales en vue de la réunion de la prochaine Conférence internationale, le Mouvement n’a pas toujours eu la main heureuse. Ainsi, la Quatorzième Conférence accepta l’invitation de la Croix-Rouge japonaise à réunir la Quinzième Conférence à Tokyo. Celle-ci se réunit en 1934 dans la capitale japonaise. Même si cela ne ressort pas des *Actes* de la Conférence, nul doute que de nombreux délégués ont dû ressentir un profond malaise à l’idée de se réunir dans la capitale d’un pays qui s’était lancé à la conquête d’un autre pays<sup>115</sup>. Répondant à une invitation de la Croix-Rouge espagnole, la Quinzième Conférence décida que la conférence suivante se tiendrait en 1938 à Madrid. Elle dut se réunir à Londres en raison de la guerre civile qui déchirait l’Espagne. De même, la Dix-Septième Conférence internationale accepta l’invitation de la Croix-Rouge américaine de réunir la conférence suivante à Washington en 1952. Elle se réunit à Toronto du fait que le gouvernement des États-Unis refusait de délivrer des visas aux représentants de la République populaire de Chine.

115 Entre 1931 et 1933, le Japon avait envahi les provinces chinoises de la Mandchourie et du Jehol et avait réuni ces deux provinces pour former l’État fantoche du « Mandchoukouo ». Pour contraindre la Chine à renoncer au boycott des produits japonais, le Japon avait également occupé la région de Shanghai. Le 31 mai 1933, un armistice avait mis fin aux affrontements, mais chacun savait qu’il ne s’agissait que d’une trêve et que les hostilités pouvaient reprendre d’un moment à l’autre.

En outre, la Vingt-Deuxième Conférence se réunit à Téhéran en 1973, la Vingt-Troisième à Bucarest en 1977 et la Vingt-Quatrième à Manille en 1981. Ces conférences furent donc inaugurées par le Shah d'Iran, Nicolae Ceausescu et Ferdinand Marcos, dont les photos et les discours figurent en bonne place dans les *Actes* de ces conférences.

Il y a donc de sérieux avantages à réunir la Conférence à Genève. D'une part, cela évite des choix délicats si plusieurs Sociétés nationales proposent d'inviter la Conférence internationale. Cela évite également le risque de se réunir dans un pays qui a une triste réputation en matière de respect des droits de l'homme ou qui se trouve impliqué dans un conflit armé. Enfin, le corps diplomatique à Genève est rompu à la pratique de la diplomatie multilatérale et connaît les questions humanitaires, dont il traite tout au long de l'année, et peut donc participer à la préparation de la Conférence internationale<sup>116</sup>.

La réunion de la Conférence à Genève simplifie les travaux de préparation de la Conférence et réduit les frais de transports et de déplacement pour le CICR et pour la Fédération, qui mettent à la disposition de la Conférence l'essentiel du secrétariat de celle-ci.

De fait, les Vingt-Cinquième, Vingt-Sixième, Vingt-Septième, Vingt-Huitième, Vingt-Neuvième et Trentième Conférences se sont réunies à Genève.

Faudrait-il ancrer cette pratique dans les Statuts du Mouvement? Le CICR et la Fédération seraient mal inspirés d'en faire la proposition, ce qui pourrait être perçu comme de l'arrogance ou comme la volonté de s'arroger un monopole. Il suffit, à notre avis, de laisser la pratique consolider une coutume qui est en train de s'imposer.

## La période de l'année durant laquelle se réunit la Conférence internationale

Depuis la Dix-Neuvième Conférence internationale, réunie à La Nouvelle Delhi en novembre 1957, toutes les sessions de la Conférence internationale ont eu lieu en automne, alors que l'attention des gouvernements est déjà mobilisée par l'Assemblée générale des Nations Unies.

Le Mouvement ne devrait-il pas examiner la possibilité de réunir la Conférence internationale au printemps, à des dates qui ne devraient évidemment pas entrer en conflit avec la session annuelle du Conseil des droits de l'homme<sup>117</sup>?

## La participation des États

Certains observateurs ont vu dans la participation des États à la Conférence internationale une menace pour l'indépendance du Mouvement.

<sup>116</sup> Les arguments qui militent en faveur de la réunion de la Conférence internationale à Genève ne s'appliquent pas au Conseil des Délégués puisque les États n'y participent pas.

<sup>117</sup> Nous sommes reconnaissants à M<sup>me</sup> Angela Gussing Sapina, directrice-adjointe des Opérations du CICR, pour cette proposition aussi simple qu'utile.

De fait, il y a une contradiction entre la disposition des Statuts qui définit la Conférence internationale comme « *la plus haute autorité délibérante du Mouvement*<sup>118</sup> » et le fait que la Conférence est composée pour moitié de représentants gouvernementaux qui n'appartiennent pas au Mouvement.

Quel parlement accepterait de laisser siéger en son sein des délégués qui ne seraient pas membres du parlement en question ?

En outre, bien que les Statuts disposent que « *tous les participants à la Conférence internationale doivent respecter les Principes fondamentaux*<sup>119</sup> », la participation des États a souvent conduit à une politisation de la Conférence internationale et à l'irruption de débats purement politiques, notamment au sujet de la représentation de tel ou tel État ou de telle ou telle entité politique.

On se souvient que les questions de la représentation de la Chine, de l'Afrique du Sud et de la Palestine ont empoisonné les débats des Dix-Huitième, Dix-Neuvième et Vingt-Cinquième Conférences internationales, et contraint la Commission permanente à repousser les Conférences prévues en 1963 et 1991.

Enfin, tout au long de la guerre froide, certaines Sociétés nationales n'auraient jamais osé s'écarter des positions de leur gouvernement. Les représentants de ces sociétés ne faisaient souvent que répéter la position de leur gouvernement. Dans certains cas, c'était d'ailleurs la même personne qui conduisait la délégation gouvernementale et celle de la Société nationale du pays en question.

Toutefois, la participation des États a également joué un rôle important, notamment sur les plans suivants :

- le développement du droit international humanitaire : il n'y a aucun doute que la Conférence a contribué à toutes les étapes du développement du droit international humanitaire, grâce au fait qu'elle est un important lieu de dialogue entre le Mouvement et les États;
- le respect du droit international humanitaire : chaque conférence permet un dialogue entre les institutions de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les États au sujet du respect du droit humanitaire;
- le développement de l'action humanitaire et l'articulation entre l'action des composantes du Mouvement et celle des États<sup>120</sup>.

Le Mouvement, pour sa part, attache un grand prix à la participation des États à la Conférence internationale. Il y voit un élément essentiel de sa spécificité, du statut qui lui est propre et de l'efficacité de son action.

Quant aux organismes humanitaires extérieurs au Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge qui prennent part à la

118 Article 8 des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

119 Article 11, alinéa 4, des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

120 Sur le rôle des gouvernements dans le cadre de la Conférence internationale, on pourra notamment se reporter à l'article suivant : Thomas Kupfer and Georg Stein, « The Role of Governments at International Conferences of the Red Cross and Red Crescent », dans : *Making the Voice of Humanity Heard: Essays on humanitarian assistance and international humanitarian law in honour of HRH Princess Margriet of the Netherlands*, pp. 107-118.

Conférence internationale en qualité d'observateurs, beaucoup d'entre eux y participent au premier chef en raison de la présence des gouvernements. Ils ne sont pas loin de jalouser le Mouvement pour ce forum.

De fait, en 140 ans, la Conférence internationale n'a jamais débattu d'une proposition en vue de modifier sa composition.

Lors de la Vingt-Neuvième Conférence internationale, réunie à Genève en juin 2006, plusieurs délégations de Sociétés nationales ont donné la preuve de leur indépendance en se distanciant, notamment lors des votes par appel nominal, des positions de leur gouvernement.

## Vers la constitution d'un organe de gestion des crises politiques

Il appartient à la Commission permanente de « *veiller à la préparation de la Conférence internationale à venir*<sup>121</sup> » et, à cette fin, de dresser la liste des participants<sup>122</sup>. Il s'agit à l'évidence d'une question politique chaque fois qu'il existe une contestation quant au droit d'un État ou d'une organisation non étatique à participer à la conférence comme membre ou comme observateur.

Or, en tant qu'organe du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, la Commission est liée par le principe de neutralité qui lui interdit de prendre part à toute controverse d'ordre politique. La Commission n'est donc pas en mesure de trancher une contestation de cette nature. Il n'y a donc pas d'adéquation entre la composition de la Commission et les responsabilités qui lui sont dévolues, ce qu'Yves Sandoz, qui fut durant de nombreuses années directeur du CICR et membre de la Commission permanente, n'a pas manqué de relever à travers une image expressive :

*« Funambule et illusionniste, la Commission permanente doit jongler avec la politique sans s'y brûler, dans le but de l'escamoter à l'aube des Conférences<sup>123</sup> ».*

De fait, cependant, il n'est pas possible d'« *escamoter la politique à l'aube des conférences* », comme l'ont montré les débats sur la représentation de la Chine, sur la suspension de la délégation gouvernementale sud-africaine et sur la participation de la Palestine. C'est alors la politique qui a fini par escamoter la Conférence.

Bien que des difficultés de cette nature n'aient pas entravé les travaux des cinq dernières conférences internationales, elles ne manqueront pas de resurgir un jour ou l'autre dans l'avenir.

121 Article 18, alinéa 1, des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

122 Par une étrange inconséquence, les Statuts du Mouvement disposent que la Commission permanente « *dresse par consensus la liste des observateurs* » (article 18, alinéa 1, d), mais sont muets sur l'établissement de la liste des participants (États et Sociétés nationales). Puisque cette question ne fait l'objet d'aucune attribution spécifique de compétence, elle s'inscrit à l'évidence dans le cadre de la compétence générale de la Commission permanente de « *veiller à la préparation de la Conférence internationale à venir* » (article 18, alinéa 1, des Statuts du Mouvement).

123 Yves Sandoz, « Analyse juridique de la décision de suspendre la délégation gouvernementale sud-africaine de la XXV<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge », *op. cit.*, note 41, p. 602.

Si donc le Mouvement veut se prémunir contre de telles difficultés, il a tout avantage à mettre en place une procédure ou un mécanisme qui permettront de trancher d'éventuelles controverses liées à des questions de participation<sup>124</sup>.

C'est à l'évidence aux États qu'il appartient de trancher une question de cette nature. Deux solutions peuvent être envisagées :

- Soit la création d'une « commission diplomatique » formée d'un nombre limité de représentants gouvernementaux. Cette commission serait élue par la Conférence internationale et chargée de seconder la Commission permanente pour la préparation de la prochaine conférence. La Commission permanente pourrait référer à cette commission toute controverse liée à l'envoi des invitations.
- Soit la création d'un authentique comité de vérification des pouvoirs, formé de délégués gouvernementaux et qui aurait pour tâche de trancher toute controverse liée à la participation ou à la représentation d'un État ou d'une entité non étatique.

À n'en pas douter, l'article 10, alinéa 8, des Statuts du Mouvement permet à la Conférence de créer un authentique comité de vérification des pouvoirs<sup>125</sup>.

En revanche, la création d'une commission diplomatique élue par la Conférence internationale pour seconder la Commission permanente dans la préparation de la conférence suivante nécessiterait, à notre avis, une révision des Statuts. En effet, l'article 10, alinéa 8, permet à la Conférence de créer des organes subsidiaires pour la durée de la Conférence elle-même. Les Statuts n'autorisent pas la Conférence internationale à créer un organe subsidiaire qui siègerait jusqu'à la prochaine conférence.

Pour la préparation des dernières conférences, la Commission permanente a constitué un groupe d'ambassadeurs, qu'elle a consulté sur les questions de procédure et sur les points de substance. Ce groupe a rendu d'éminents services. Toutefois, ce groupe n'était pas élu par la Conférence, mais constitué par la Commission. Il était appelé à seconder celle-ci et n'avait donc pas l'autorité qui lui aurait permis de trancher, au nom de la Conférence, une éventuelle controverse sur une question de participation.

## L'organisation des travaux

Seize Sociétés nationales et neuf gouvernements ont participé à la Première Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Paris en 1867<sup>126</sup>. Cinquante-

124 Il est à l'évidence infiniment plus facile de mettre en place un mécanisme ou une procédure permettant de trancher d'éventuelles questions de participation alors qu'aucune question de cette nature ne se présente que lorsqu'on y est confronté. En effet, à partir du moment où une telle controverse apparaît, les différents acteurs vont définir leur position par rapport à celle-ci, sans aucun égard pour l'intérêt général.

125 « *La Conférence internationale peut créer, conformément au Règlement, des organes subsidiaires pour la durée de la Conférence* » dispose l'article 10, alinéa 8, des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

126 Pierre Boissier, *Histoire du Comité international de la Croix-Rouge, De Solférino à Tsushima*, p. 277.



six Sociétés nationales et quarante-cinq délégations gouvernementales ont pris part à la Treizième Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à La Haye en 1928, qui adopta les Statuts de la Croix-Rouge internationale<sup>127</sup>. Lors de la Trentième Conférence internationale, réunie à Genève en novembre 2007, on comptait près de 1800 délégués représentant 178 Sociétés nationales, 166 États et 65 observateurs<sup>128</sup>.

Ces chiffres parlent d'eux-mêmes : la Conférence internationale a été victime de son succès ou, du moins, de l'intérêt qu'elle a suscité. Afin que chaque délégation puisse s'exprimer au moins une fois, il est indispensable de limiter le temps de parole. Ainsi, les débats en plénière ont cédé la place à une succession de brèves déclarations préparées à l'avance et souvent répétitives. La conférence a cessé d'être un lieu de débat et de nombreux délégués quittent Genève sans s'être exprimés, fût-ce une seule fois.

En outre, l'expérience a montré qu'il était exclu de parvenir à un accord sur les projets soumis à la Conférence internationale si ces projets n'avaient pas fait l'objet de consultations approfondies et même d'une véritable pré-négociation avant l'ouverture de la conférence. Les délégués qui n'ont pas participé à ces travaux préalables ont alors le sentiment que la vraie négociation a eu lieu avant la conférence et que les dés sont pipés.

Seul le Comité de rédaction, qui a pour tâche de mettre la dernière touche aux projets de résolutions soumis à la conférence demeure un véritable forum de négociation. Or, la plupart des Sociétés nationales redoutent de prendre part aux travaux du Comité de rédaction, dominés par des diplomates rompus à la pratique de la négociation multilatérale.

Quelle solution retenir ?

On a songé à prolonger la durée de la Conférence, mais alors l'intérêt des délégations fléchit rapidement. De nombreux délégués quittent Genève avant la fin des travaux, alors que d'autres ne viennent que pour la négociation finale.

On a songé à fractionner la conférence en commissions qui siègeraient simultanément, de telle sorte qu'un plus grand nombre de délégations puissent s'exprimer. Toutefois, cette solution est rejetée par les délégations des pays en développement éloignés de Genève, qui ne peuvent envoyer de nombreux délégués à Genève et ne peuvent donc suivre les travaux de toutes les commissions, tandis que d'autres délégations peuvent participer à toutes les commissions en parallèle. C'est donc le principe d'égalité des délégations qui est mis en cause.

Force est de reconnaître que le Mouvement n'est pas véritablement parvenu à dégager une formule qui permettrait à toutes les délégations de s'exprimer et qui rétablirait le cadre de véritables débats.

La formule des ateliers qui a été retenue lors des Vingt-Septième, Vingt-Huitième et Trentième Conférences internationales a certes permis à un grand nombre de délégations de prendre part aux réflexions, mais, par définition, ces

127 *Treizième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à La Haye du 23 au 27 octobre 1928, Compte rendu*, pp. 21-27.

128 Message du Secrétariat de la Commission permanente à l'auteur du présent article, 3 juin 2009.

ateliers n'étaient pas décisionnels. Leur activité s'exerçait en marge des travaux du Comité de rédaction, qui est resté le véritable lieu de négociation.

Une autre solution – à notre avis plus prometteuse – consisterait à renforcer le rôle du Conseil des Délégués pour en faire véritablement la plus haute autorité délibérante du Mouvement et de débattre dans ce cadre des points de substance qui intéressent le Mouvement, en particulier lorsque le Conseil se réunit dans l'intervalle de deux conférences internationales. Le Mouvement pourrait ensuite porter ses décisions devant la conférence elle-même. Le CICR, les Sociétés nationales et la Fédération pourraient utiliser l'intervalle de deux ans qui sépare le Conseil des Délégués de la Conférence pour partager avec les États les décisions prises dans le cadre du Conseil, qui seraient ensuite examinées avec les États lors de la conférence suivante<sup>129</sup>.

Rétablir la conférence dans sa fonction de lieu de dialogue et d'élaboration des politiques essentielles pour le Mouvement et pour la communauté internationale, c'est sans doute le plus important des défis auxquels seront confrontés les organisateurs des prochaines conférences.

### L'élection des membres de la Commission permanente

L'article 10, alinéa 4, des Statuts du Mouvement dispose que la Conférence internationale élit à titre personnel cinq des membres de la Commission permanente et qu'elle « *tient compte de leurs qualités personnelles, ainsi que du principe d'une répartition géographique équitable*<sup>130</sup> ». Rien, toutefois, dans le mode d'élection des membres de la Commission, ne reflète ce souci du principe de répartition géographique équitable car il n'y a qu'une seule circonscription. En pratique, le respect de ce principe dépend très largement de la capacité de chacun des groupes régionaux à s'entendre sur un seul candidat. Ainsi, aucun Africain n'a été élu par la Vingt-Septième ni par la Vingt-Huitième Conférence internationale du fait que le groupe africain n'était pas parvenu à s'entendre sur un seul nom<sup>131</sup>.

Nul doute qu'il conviendra de réexaminer cette question le jour où l'on décidera de réviser les Statuts et le Règlement du Mouvement. On pourrait en effet envisager de créer des circonscriptions séparées, par exemple en se référant aux groupes régionaux de la Fédération.

En revanche, il faut éviter d'étendre le nombre des membres de la Commission permanente, sous peine de ruiner l'efficacité de cet organe<sup>132</sup>.

129 Nous sommes reconnaissant à M<sup>me</sup> Marion Harroff-Tavel, conseillère diplomatique du CICR, d'avoir procédé à une relecture attentive de notre manuscrit et de nous avoir fait part de cette proposition.

130 Statuts du Mouvement, article 10, alinéa 4.

131 *Vingt-Septième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 31 octobre - 6 novembre 1999, Compte rendu, CICR - Fédération, Genève, 2000, p. 165; Vingt-Huitième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 2-6 décembre 2003, Compte rendu, pp. 291.*

132 Ces dernières années, plusieurs personnes, y compris des membres de la Commission permanente, ont proposé d'accroître le nombre des membres élus de celle-ci afin d'assurer une meilleure représentation

## La même conférence dans un autre environnement

En 140 ans, la Conférence internationale a traversé d'innombrables tempêtes, y compris deux guerres mondiales, sans que les éléments fondamentaux de sa composition ou de ses compétences soient modifiés, si ce n'est du fait de l'accroissement du nombre de ses membres. En revanche, l'environnement au sein duquel s'inscrit son action a profondément évolué, en particulier au cours des dernières années. Le centre de gravité du débat relatif au respect du droit international humanitaire tend en effet à se déplacer vers les organismes des Nations Unies et, en particulier, vers le Conseil des droits de l'homme.

Si l'on ne peut que se réjouir de voir les États se préoccuper davantage que par le passé du respect des conventions humanitaires qu'ils se sont engagés à respecter et à faire respecter, l'intérêt accru porté à ces questions dans le cadre des Nations Unies ne devrait pas entraîner une dévalorisation de la Conférence internationale.

Préserver ce rendez-vous quadriennal avec les États reste un défi majeur pour le CICR, les Sociétés nationales et la Fédération, pour qui la Conférence internationale demeure un instrument privilégié de diplomatie humanitaire et un élément essentiel de leur spécificité.

## Conclusions

En dépit de vicissitudes que l'on ne saurait oublier, la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a traversé 140 ans d'histoire, y compris deux guerres mondiales et quarante années de guerre froide.

Cette longévité – remarquable pour une institution internationale – témoigne à elle seule de l'importance de la Conférence internationale. En outre, par les impulsions qu'elle a données au développement du droit international humanitaire et de l'action humanitaire, la conférence internationale a bien mérité de l'humanité. Chacune des étapes du développement du droit international humanitaire a été marquée par une prise de position de la Conférence internationale.

Forum de dialogue entre les institutions de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les États, la Conférence internationale a permis de définir les principes de l'action humanitaire et de préciser l'articulation de l'action humanitaire des composantes du Mouvement avec celle des États. La Conférence a élargi les champs d'activité des institutions de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Il suffit de rappeler ici la Résolution IV/3 de la Conférence de Berlin, relative à la création de l'Agence, la Résolution VI de la Conférence de Washington, relative à la protection des prisonniers de guerre, la Résolution XIV de la Dixième

des Sociétés nationales, dont le nombre s'est accru au fil des années. Toutefois, représenter les Sociétés nationales est la mission première de la Fédération. Il serait absurde de transformer la Commission permanente en une seconde fédération, ce qui impliquerait de créer un organe de coordination entre les deux.

Conférence, relative à l'action de la Croix-Rouge en cas de guerre civile, et la Résolution X de la Vingtième Conférence, relative au rôle de la Croix-Rouge dans le domaine de la préservation de la paix.

Par ses résolutions, la Conférence a progressivement étendu les compétences du Mouvement, mais elle a surtout contribué à donner à l'action humanitaire, qui est issue des initiatives de la société civile et des attentes de l'opinion publique, sa place dans les priorités des gouvernements.

Pour le CICR, la Conférence internationale constitue un forum essentiel de dialogue avec les États, un relais pour le développement du droit humanitaire et un instrument privilégié de diplomatie humanitaire. Elle a permis de rehausser la place donnée aux questions humanitaires dans les priorités des États et a constitué un important vecteur de mobilisation humanitaire.

Pour l'avenir, le plus grand défi est peut-être de trouver les moyens d'assumer les conséquences de ce succès et, notamment de restaurer la fonction première de la Conférence internationale en tant que lieu de débat entre les États et les composantes du Mouvement.

## FAITS ET DOCUMENTS

# Le CICR : sa mission et son action\*

*Doctrine adoptée par l'Assemblée le 19 juin 2008*

.....

## 1. La mission du CICR

Le CICR est une organisation qui œuvre depuis sa fondation en 1863, à la protection et à l'assistance des victimes des conflits armés et des autres situations de violence, d'abord en faveur des militaires blessés, puis progressivement en faveur de toutes les victimes de ces situations.

Henry Dunant propose dans son « Souvenir de Solferino<sup>1</sup> » de créer des sociétés nationales (SN) de secours reconnaissables à leur emblème commun et un traité international<sup>2</sup> pour la protection des blessés sur le champ de bataille. À Genève, un comité permanent se met en place pour la promotion des idées de Dunant. L'emblème retenu sera une croix rouge sur fond blanc<sup>3</sup>. Ce comité prendra par la suite le nom de Comité international de la Croix-Rouge.

Au début il ne s'agit pas pour le CICR d'intervenir sur le théâtre des opérations. Mais les SN des pays en conflit sont perçues comme trop liées à leurs autorités et elles ont prié le CICR d'envoyer lui-même du personnel de secours, considérant qu'une action humanitaire en temps de conflit, pour être acceptable par toutes les parties, devait présenter des garanties de neutralité et d'indépendance que seul le CICR pouvait fournir. Le CICR a donc très vite dû développer des activités opérationnelles dans un cadre de neutralité et d'indépendance et s'exerçant de part et d'autre du champ de bataille. La consécration de cette fonction est venue plus tard, quand les Conventions de Genève reconnaîtront explicitement la nature purement humanitaire et impartiale des activités du CICR, et lui donneront un rôle particulier dans le contrôle de la bonne application du droit international humanitaire (DIH).

Le CICR définit **sa mission** dans les termes suivants :

*« Organisation impartiale, neutre et indépendante, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a la mission exclusivement humanitaire de proté-*

\* La version anglaise de ce texte a été publiée dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 91, N° 874, juin 2009, pp. 399-413.

*ger la vie et la dignité des victimes de conflits armés et d'autres situations de violence, et de leur porter assistance.*

*Le CICR s'efforce également de prévenir la souffrance par la promotion et le renforcement du droit et des principes humanitaires universels.*

*Créé en 1863, le CICR est à l'origine des Conventions de Genève et du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, dont il dirige et coordonne les activités internationales dans les conflits armés et les autres situations de violence<sup>4</sup>. »*

Pour mener cette mission de manière efficace, le CICR doit bénéficier de la confiance des États et de toutes les parties<sup>5</sup> et personnes impliquées dans un conflit armé ou dans une autre situation de violence<sup>6</sup>. Cette confiance se base notamment sur la connaissance de la pratique et de la politique du CICR. Elle s'acquiert grâce à la continuité et la prévisibilité du CICR. Allier efficacité et crédibilité, indépendamment du moment, du lieu ou de la variété des besoins, représente un défi permanent pour le CICR, car l'Institution doit faire preuve de pragmatisme et de créativité. Dans ce sens, une large autonomie est laissée aux délégations sur le terrain qui, dans le cadre d'une stratégie et de priorités institutionnelles claires, déterminent la meilleure façon de contribuer à œuvrer en faveur des personnes affectées par les conflits et par les autres situations de violence.

Ce document décrit comment le CICR s'est façonné, comment il fonctionne et agit, en quoi il se distingue aussi d'autres organisations humanitaires, en particulier dans son approche pluridisciplinaire. L'objectif est ambitieux et on pourrait y consacrer un ouvrage volumineux. L'idée ici est bien plus modeste. On se propose en quelques pages de définir les caractéristiques de l'identité du CICR, de son champ d'action et de son mode opératoire. L'exercice est réducteur, mais il fournit un abrégé utile pour expliquer le CICR tel qu'il est aujourd'hui.

- 1 Henry Dunant, « Un Souvenir de Solferino », édition Frick, Genève 1862, p. 113. Il s'agit de créer des sociétés permanentes de secours qui se prépareraient dès le temps de paix et qui seraient prêtes pour appuyer les services médicaux des forces armées en temps de guerre. Ces sociétés devraient coordonner leurs efforts et être reconnues par leurs autorités. Dunant propose un congrès international « pour formuler quelque principe international, conventionnel et sacré, lequel une fois agréé et ratifié servirait de base à des Sociétés de secours pour les blessés » et qui inclurait la protection des blessés et de ceux qui les secourent.
- 2 En mettant en œuvre la proposition d'Henry Dunant, notamment, promouvoir l'adoption d'un engagement solennel des États de secourir et soigner sans distinction les blessés militaires, le CICR est à l'origine du DIH. Plus tard, son action sur le terrain a été légitimée par des mandats inscrits dans le DIH et dans des Résolutions de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.
- 3 Par inversion des couleurs du drapeau de la Suisse, et en son hommage, en tant qu'hôte de la Conférence internationale de Genève de 1863.
- 4 Texte figurant sur les publications du CICR (dernière mise à jour par le Comité, 19 juin 2008).
- 5 Dans ce document « parties » ou « autorités » s'entend de toutes entités, *de jure* ou *de facto*, détentrices d'obligations.
- 6 Voir l'article 5 ch. 3 des Statuts du Mouvement. Le CICR examinera, en sa qualité d'institution humanitaire spécifiquement neutre et indépendante, s'il est plus à même que d'autres organisations, de répondre à des besoins générés par ces situations, comme par exemple des visites à des détenus de sécurité, lorsqu'il y a information ou rumeur de mauvaises conditions de détention ou mauvais traitement.

## 2. L'identité du CICR

### 2.1 La finalité du CICR

La raison d'être du CICR est d'assurer, à travers une action neutre et indépendante, le respect de la vie, de l'intégrité physique et morale et de la dignité de toutes les personnes affectées par des conflits armés et d'autres situations de violence. L'ensemble des activités du CICR est orienté vers cet objectif fondamental et tend vers cet idéal. Le CICR agit par rapport aux besoins de ces personnes et quant à leurs droits et aux obligations des autorités.

### 2.2 La dualité de l'action du CICR

Les tâches du CICR se sont développées sur deux axes : l'axe opérationnel de l'intervention en faveur des personnes affectées par les conflits armés et autres situations de violence et l'axe du développement et de la promotion du DIH et des principes humanitaires.

Ces deux axes sont indissociables car le premier s'exerce principalement dans le cadre que lui fixe le second et le second se nourrit de l'expérience du premier et facilite la réponse aux besoins constatés<sup>7</sup>. Cette dualité renforce ainsi l'identité propre du CICR. En cela déjà le CICR se distingue des autres organisations humanitaires, privées ou intergouvernementales, à vocation internationale, qui en règle générale se concentrent sur un seul de ces deux axes.

### 2.3 Une organisation mandatée

Une caractéristique fondamentale du CICR<sup>8</sup> est qu'il a reçu un mandat (voire des mandats) des États parties aux Conventions de Genève<sup>9</sup> pour venir en aide aux personnes affectées par les conflits armés. Son action est ainsi ancrée dans le

7 Prenons l'exemple de l'assistance aux victimes de mines antipersonnel. En les soignant, le CICR obtient des informations pertinentes qui lui permettent de cartographier les incidents, de cibler les démarches de protection auprès des groupes responsables, de monter un programme de prévention pour la population, en adaptant le message aux victimes les plus fréquentes (enfants, femmes, bergers), de fournir selon les contextes des données pour les organisations de déminage, d'organiser la réhabilitation des personnes appareillées, voire de leur fournir des formations professionnelles, des prêts pour démarrer une activité. Ces connaissances et cette expérience fourniront finalement aussi la matière qui servira à adopter un nouveau traité pour l'interdiction de ces mines.

8 Le CICR est souvent considéré comme une organisation « *sui generis* » ; légalement, il ne s'agit en effet ni d'une organisation intergouvernementale, ni d'une ONG. C'est une association de droit suisse dotée de mandats internationaux, découlant du droit international public.

9 Le DIH donne au CICR des compétences expresses qui oblige également à son égard les États parties, comme la visite aux prisonniers de guerre ou internés civils, la transmission de secours à ces personnes ou les activités de l'Agence centrale de recherche (voir les art. 73, 122, 123 et 126 III CG ou 76, 109, 137, 140 et 143 IV CG). Le DIH reconnaît également au CICR un droit d'initiative en cas de conflit armé qu'il soit international ou non international (art. 9, 9, 9, 10 commun aux quatre CG, et art. 3 commun aux CG). Le rôle du CICR est confirmé dans l'art. 5 des Statuts du Mouvement international. En dessous du seuil d'applicabilité du DIH, seul cet article des Statuts reconnaît au CICR le mandat pour entreprendre une action.

droit international public. Pour les autres situations de violence, le CICR tire son mandat des Statuts du Mouvement.

C'est dans le DIH qu'on trouve les bases légales principales de l'action du CICR. Les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge<sup>10</sup> (ci-après le Mouvement), ainsi que les résolutions émanant de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et du Conseil des Délégués renforcent la légitimité de l'action du CICR. Le DIH, comme les Statuts, entérinent d'ailleurs une tradition historique de l'action du CICR qui est antérieure à leurs codifications successives.

Les États ont chargé le CICR de veiller à l'application fidèle du DIH. Cette fonction de gardien du DIH amène le CICR à prendre des initiatives visant à faire respecter, à promouvoir et à réaffirmer, voire à clarifier et à développer le DIH. Il est particulièrement attentif à tout risque d'érosion de ce droit et procède à des démarches sur le plan bilatéral, multilatéral ou public pour son respect ou son développement.

Dans ses activités, le CICR se réfère principalement au DIH. Néanmoins il se réserve le droit d'invoquer d'autres corps de droits et standards internationaux protégeant la personne humaine lorsqu'il le juge opportun, notamment le droit international des droits de l'homme<sup>11</sup>.

Le CICR s'est doté de plusieurs textes de doctrine qui découlent de sa longue pratique. Ces textes de référence orientent ses actions et visent à leur assurer une cohérence durable. Ceci permet au CICR d'avoir une prévisibilité et une crédibilité accrues dans l'exercice de son mandat.

## 2.4 L'appartenance à un Mouvement

Une des caractéristiques du CICR réside aussi dans son appartenance au Mouvement dont il est à l'origine. Il en est une composante, les autres étant les Sociétés nationales (SN), et la Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Fédération internationale)<sup>12</sup>. Ce lien avec le Mouvement est renforcé par des missions similaires pour toutes ses composantes<sup>13</sup> et par l'usage

10 Les États parties aux Conventions de Genève se réunissent normalement tous les quatre ans avec des représentants des composantes du Mouvement international lors d'une Conférence internationale (CICR, Fédération internationale et Sociétés nationales). Cette dernière est compétente pour amender les Statuts du Mouvement international (Statuts qui confirment le rôle du CICR) et peut attribuer des mandats aux différentes composantes, mais elle ne peut modifier les statuts du CICR ou de la Fédération, ni prendre de décision contraire à leurs statuts, Article 11 ch 6 des Statuts du Mouvement.

11 Il peut l'invoquer en complément au DIH quand ce dernier s'applique, ou en l'absence de DIH applicable.

12 Voir en particulier les articles 1, 3, et 6 des Statuts du Mouvement international.

13 La mission du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est :

- de prévenir et d'alléger en toutes circonstances les souffrances des hommes;
- de protéger la vie et la santé et de faire respecter la personne humaine, en particulier en temps de conflit armé et dans d'autres situations d'urgence;
- d'œuvrer à la prévention des maladies et au développement de la santé et du bien-être social;
- d'encourager l'aide volontaire et la disponibilité des membres du Mouvement, ainsi qu'un sentiment universel de solidarité envers tous ceux qui ont besoin de sa protection et de son assistance. (Préambule aux Statuts du Mouvement).

On peut ajouter qu'en mettant en œuvre ses activités partout dans le monde, le Mouvement contribue à l'établissement d'une paix durable.



d'emblèmes communs. Les SN ont pour mission de mener des activités humanitaires au sein de leur pays où elles assument notamment le rôle d'auxiliaire des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire.

Le CICR procède à la reconnaissance des SN sur la base de critères fixés par les Statuts du Mouvement. Cette reconnaissance en fait des membres à part entière du Mouvement et leur permet de devenir membres de la Fédération. Il coopère avec elles dans des domaines d'intérêts communs, tels la préparation à l'action et sa mise en œuvre en cas de conflit armé; le rétablissement des liens familiaux (RLF) ou la diffusion du DIH et des Principes fondamentaux. Lors de conflits armés ou d'autres situations de violence, il a la responsabilité de les aider à renforcer leurs capacités pour répondre aux besoins humanitaires<sup>14</sup>.

C'est souvent grâce à leur présence, ressources, connaissance des lieux et motivation que le CICR peut mener à bien son action sur le terrain. Les SN contribuent aussi aux actions internationales à travers le CICR, la Fédération internationale ou la SN du pays concerné. Le CICR bénéficie d'un réseau mondial unique constitué par l'ensemble des SN. La coopération et la coordination au sein du Mouvement permettent de maximiser l'utilisation des capacités de ses membres.

Dans les accords et règles du Mouvement, le CICR s'est vu attribuer la direction générale et la coordination de l'action internationale « *dans les situations de conflits armés internationaux et non internationaux, de troubles intérieurs et de leurs suites directes* », ainsi que pour les activités de rétablissement des liens familiaux (RLF) dans toute situation requérant une réponse internationale de secours. Il assume ainsi un double niveau de responsabilité dans l'action<sup>15</sup>:

- acteur humanitaire exerçant les activités qui découlent de son mandat propre et de ses compétences spécifiques;
- coordinateur de l'action internationale des composantes du Mouvement.

## 2.5 Les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

La mission du CICR est guidée par un ensemble de sept Principes fondamentaux, principes qu'il partage avec les autres composantes du Mouvement. Ils sont définis dans les Statuts du Mouvement<sup>16</sup>. Il s'agit des principes d'humanité, d'impartialité, de neutralité, d'indépendance, de volontariat, d'unité et d'universalité. Ces principes constituent les valeurs communes aux composantes du Mouvement et leurs donnent leurs caractéristiques par rapport à d'autres organisations agissant sur le plan humanitaire. La Conférence internationale a

14 Voir « *Coopération avec les Sociétés nationales* », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 85, N° 851, septembre 2003, pp. 679-695.

15 Voir en particulier l'Accord de Séville adopté par la Résolution 6 du Conseil des Délégués de 1997, et les Mesures Supplémentaires adoptées par la Résolution 8 du Conseil des Délégués de 2005.

16 Voir Préambule des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge. Les Principes fondamentaux ont été proclamés par la XX<sup>e</sup> Conférence internationale (CI), Vienne, 1965 et intégrés avec quelques adaptations formelles dans les Statuts du Mouvement adoptés par la XV<sup>e</sup> CI, Genève, 1986, révisés en 1995 et 2006.

confirmé au CICR son rôle de maintenir et de diffuser ces principes. Plus généralement invoqués par le CICR et mentionnés spécifiquement dans sa mission, les quatre premiers sont brièvement exposés ci-après :

- L'humanité est le principe supérieur. Fondé sur le respect de la personne humaine, il résume l'idéal et le but du Mouvement. Il constitue le principal moteur de l'action du CICR.
- L'impartialité, principe opposé à toute action discriminatoire, rappelle l'égalité de traitement des individus dans la détresse, à la mesure de celle-ci. Il permet de fixer les priorités de l'action en considérant prioritairement le degré d'urgence et la nature des besoins des personnes affectées.
- La neutralité permet de garder la confiance de tous, en ne prenant pas part aux hostilités et controverses d'ordre politique, racial, religieux et idéologique. Elle n'implique ni indifférence à la souffrance ni acceptation de la guerre. Ce n'est pas une neutralité face à l'inhumanité mais bien face aux autres controverses qui divisent les peuples. Ce principe représente une valeur ajoutée à l'action du CICR en termes de possibilité de contacts et ainsi d'accès aux personnes affectées.<sup>17</sup>
- L'indépendance du CICR est structurelle : mononationalité du Comité et recrutement de ses membres par cooptation. Cette indépendance se manifeste à l'égard de la politique nationale ou internationale, à l'égard de groupe d'intérêts ou de toute autre entité impliquée dans une situation de violence et confère au CICR l'autonomie qui lui est nécessaire pour accomplir en toute impartialité et neutralité la tâche exclusivement humanitaire qui lui a été confiée.

### 3. Champs d'action et critères d'intervention

Le CICR distingue quatre types de situations dans lesquelles il intervient :

1. Au cœur de sa mission se situe son action en faveur de toutes les victimes de conflits armés internationaux (CAI) ou non internationaux (CANI)<sup>18</sup>. Le CICR offre ses services en se fondant sur le DIH et en tenant particulièrement compte des besoins humanitaires existants ou anticipés.
2. Dans les autres situations de violence, le CICR offre ses services si la gravité des besoins humanitaires non satisfaits et l'urgence d'y

17 Le rôle d'intermédiaire neutre pour le règlement de problèmes humanitaires est une conséquence de la particularité du CICR comme institution *spécifiquement* neutre et indépendante, art. 5.3 des Statuts du Mouvement.

18 Le DIH ne cesse pas de s'appliquer à la fin des hostilités actives. Lorsque celles-ci prennent fin, non seulement les États restent soumis à certaines obligations, mais d'autres prennent effet à ce moment. Ainsi, le CICR poursuit certaines de ses activités et en entreprend d'autres pendant cette période dite de transition. Voir « *L'action du CICR en période de transition* », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 85, N° 851, septembre 2003.

répondre le justifient. Il tient aussi compte de sa valeur ajoutée en tant qu'institution spécifiquement neutre et indépendante ou par rapport à son savoir-faire. Dans ces situations, l'offre de service ne se fonde pas sur le DIH, mais sur la pratique et les Statuts du Mouvement<sup>19</sup>.

3. En cas de désastre naturel ou technologique ou de pandémie intervenant dans les contextes où il a une présence opérationnelle lui permettant de déployer rapidement une activité significative, le CICR apporte sa valeur ajoutée spécifique dans les limites de ses ressources et capacités et en coordination avec les composantes du Mouvement. Il agit, sauf exception, dans la phase d'urgence.
4. En dehors de ces situations, il apporte une contribution spécifique à l'action humanitaire entreprise par l'ensemble des acteurs humanitaires. Il le fait dans ses domaines d'expertise particuliers, notamment en matière de RLF et de diffusion du DIH et des Principes fondamentaux, domaines dans lesquels il a reçu un mandat explicite.

Le CICR fixe ses priorités sur la base des critères suivants :

- la gravité des souffrances des victimes et l'urgence de leurs besoins ; le principe d'impartialité du CICR, mentionné dans le droit humanitaire, reste le pilier de son action non discriminatoire et proportionnelle aux besoins des personnes à protéger et assister ;
- sa valeur ajoutée qui provient, d'une part, de sa spécificité en tant qu'intermédiaire et institution spécifiquement neutres et indépendants, d'autre part, de son savoir-faire pour venir en aide aux victimes (connaissance du milieu, ressources humaines, logistique, activités de rétablissement du lien familial, etc.). Cette valeur ajoutée, fruit de ses principes et de son expérience opérationnelle, lui est reconnue par la communauté internationale et s'inscrit dans un environnement humanitaire caractérisé par une multitude d'acteurs très variés ;
- les bases juridiques de son action<sup>20</sup> : le CICR cherche à agir dans les situations dans lesquelles le droit international humanitaire est applicable et il examine attentivement l'opportunité d'agir dans le cadre des suites directes de ces situations et dans les autres situations de violence non couvertes par le droit international humanitaire (troubles intérieurs et tensions internes). Dans tous les cas, il module son action en fonction des critères mentionnés ci-dessus.

À ces critères peuvent s'ajouter des considérations ou contraintes opérationnelles, par exemple un impact sur d'autres actions, une invitation au CICR d'agir, des questions de sécurité.

19 Voir l'art. 5 al. 2 d) et al. 3 des Statuts du Mouvement international.

20 Sur la base des faits, le CICR procède à la qualification de la situation, ce qui définira son cadre légal de référence.

## 4. Stratégies pour remplir la mission : de l'analyse globale aux activités spécifiques

### 4.1 Globalité de l'analyse

Toute action implique une analyse globale de la situation, des acteurs en présence<sup>21</sup>, enjeux et dynamiques. Elle doit permettre d'identifier les personnes affectées et leurs besoins. Elle nécessite une compréhension claire des causes des problèmes ainsi qu'une bonne connaissance des structures locales, de leurs capacités et de leurs potentiels. Le CICR s'efforce d'appréhender une question humanitaire de façon globale en examinant ses diverses facettes, et les diverses réponses qu'il convient d'apporter.

Il y a lieu de prendre en compte toute une série de facteurs : sociaux, économiques, politiques, culturels, sécuritaires, religieux, ethniques, par exemple. L'analyse doit aussi tenir compte de l'interdépendance entre les facteurs locaux, régionaux et globaux affectant une situation conflictuelle ou toute autre situation de violence.

L'analyse permet de fixer une stratégie d'ensemble, avec des priorités et des objectifs précis. Elle permet de dégager les types de problèmes et/ou les catégories de besoins sur lesquels le CICR va concentrer ses efforts et ses ressources. Il s'agit ensuite de mettre au point une stratégie visant à traiter non seulement les conséquences directes des problèmes, mais aussi – autant que possible dans le cadre d'une action humanitaire neutre et indépendante – leurs sources et leurs causes.

Ce faisant, le CICR doit, d'une part s'appuyer sur ses points forts<sup>22</sup> et sur les opportunités offertes par l'environnement et, d'autre part, tenter de minimiser ses faiblesses, et neutraliser ou contourner les obstacles externes. Dans une logique de complémentarité, il est primordial d'intégrer dans la réflexion stratégique les domaines d'expertise, les points forts et les faiblesses de ses partenaires, soit au sein du Mouvement, soit à l'extérieur de celui-ci.

Selon les nécessités, les différentes activités débutent simultanément ou se suivent.

### 4.2 Quatre approches définies par la déclaration de mission permettent d'atteindre la finalité du CICR

La déclaration de mission décline la mission du CICR selon quatre approches que le CICR combine dans sa stratégie globale en fonction de l'analyse contextuelle pour, directement ou indirectement, sur le court, moyen ou long terme, assurer le respect de la vie, l'intégrité physique et morale et la dignité de toutes les personnes affectées par les conflits armés ou par d'autres situations de violence.

21 Parties au conflit et autres protagonistes du conflit, divers acteurs armés, mais aussi acteurs humanitaires, onusiens et non-onusiens, acteurs politiques et de la société civile, etc.

22 Le CICR peut toujours compter sur des employés de délégation en phase avec l'environnement et qui ont développé une expertise dans leur travail. Il peut aussi selon les cas trouver un appui au sein du réseau du Mouvement.

#### 4.2.1 *Protéger la vie et la dignité des personnes affectées par un conflit armé ou d'autres situations de violence*

##### L'approche Protection.

- La Protection vise à s'assurer que les autorités et les autres acteurs respectent leurs obligations et les droits des individus, afin de préserver la vie, la sécurité, l'intégrité physique et morale et la dignité des personnes affectées par les conflits armés et les autres situations de violence.
- La protection comprend les efforts cherchant à prévenir et/ou mettre fin à des violations, effectives ou probables, du DIH ou d'autres corps de droit ou de normes fondamentales protégeant la personne humaine dans ces situations.
- Elle porte avant tout sur les causes ou les circonstances des violations en s'adressant essentiellement aux responsables de ces violations et à ceux qui peuvent les influencer, et, en second lieu, sur les conséquences de ces violations.

#### 4.2.2 *Porter assistance aux personnes affectées par un conflit armé ou d'autres situations de violence*

##### L'approche Assistance.

- L'Assistance<sup>23</sup> a pour objectif de préserver la vie et/ou de rétablir la dignité humaine d'individus ou de communautés affectés par des conflits armés ou par d'autres situations de violence.
- Les activités d'assistance répondent principalement aux conséquences des violations du DIH et d'autres corps de droits protégeant la personne humaine. Elles peuvent aussi répondre aux causes et circonstances de ces violations en réduisant l'exposition aux risques.
- L'assistance comble les besoins essentiels et non couverts de ces personnes selon des standards déterminés par l'environnement social et culturel. Ces besoins sont variés et les réponses de l'assistance couvrent avant tout les besoins liés à la santé, à l'eau, à l'assainissement sanitaire, à l'habitat et à la sécurité économique<sup>24</sup>. Elle le fait à travers la fourniture de services et de biens, le support aux structures et services existants et à travers la promotion de la responsabilité des autorités et des autres acteurs.

23 *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 86, n° 855, septembre 2004, pp. 659-676.

24 Les réponses sont tout aussi variées que les besoins. On ne peut en faire une liste exhaustive, car chaque situation nouvelle appelle des réponses nouvelles. De plus ces réponses tiennent compte de la protection de l'environnement. L'objectif de sécurité économique est de préserver ou de rétablir les moyens de subsistance permettant aux ménages affectés par les conflits armés de couvrir leurs besoins essentiels. Pour rappel, le CICR agit aussi, mais exceptionnellement en situation de désastre naturel (cf. chapitre 3. ci-dessus).

#### 4.2.3 *Diriger et coordonner les activités internationales de secours du Mouvement dans les conflits armés et les autres situations de violence*

##### L'approche Coopération.

- La Coopération<sup>25</sup> a pour but de renforcer les capacités opérationnelles des Sociétés nationales – avant tout dans les pays affectés, ou susceptibles de l'être, par les conflits armés ou par d'autres situations de violence – mais aussi de renforcer les capacités du CICR dans le cadre de son interaction et son partenariat avec ces dernières.
- Elle vise à optimiser l'action humanitaire des composantes du Mouvement en utilisant au mieux la complémentarité des mandats et des compétences dans les domaines opérationnels tels que la protection, l'assistance et la prévention.
- Elle élabore et met en œuvre les politiques du Mouvement adoptées lors de ses réunions statutaires et renforce les capacités des SN à adhérer en tout temps aux Principes fondamentaux.

#### 4.2.4 *S'efforcer de prévenir la souffrance par la promotion, le renforcement et le développement du droit international humanitaire et des principes humanitaires universels*

##### L'approche Prévention.

- La Prévention<sup>26</sup> a pour but de créer un environnement favorable au respect de la vie et de la dignité des personnes qui peuvent être affectées par les conflits armés et les autres situations de violence et favorable à l'action du CICR.
- Elle suppose généralement une perspective sur le moyen ou le long terme et consiste à prévenir la souffrance en influençant ceux qui peuvent déterminer, directement ou indirectement, le destin des personnes affectées par ces situations<sup>27</sup>.
- Elle comprend, en particulier les efforts pour communiquer, développer, clarifier et promouvoir la mise en œuvre du DIH et des autres corps de droit applicables, de même que les efforts pour faire accepter l'action du CICR.

25 Voir « Doctrine relative à la coopération entre le CICR et les Sociétés Nationales », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 85, n° 851, septembre 2003, pp. 679-695.

26 Voir par exemple « Rôle du CICR en matière de prévention des conflits armés: possibilités et limites d'action » de Jean-Luc Blondel, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 83, N° 844, décembre 2001, pp. 923-945.

27 Si le but premier du CICR n'est pas de promouvoir la paix dans le monde ou de prévenir les conflits armés, son action et celles des autres composantes du Mouvement international y contribuent indirectement.

### 4.3 Une combinaison d'activités à travers la pluridisciplinarité

Chaque activité répond à un problème humanitaire défini ou à des problèmes humanitaires communs. Chaque approche utilise des stratégies de mises en œuvre propres. Ces stratégies combinent différentes **activités** qu'on retrouve dans les quatre programmes tels que reflétées dans l'outil de planification annuelle : PROTECTION, ASSISTANCE, PRÉVENTION, COOPÉRATION. Ainsi, une stratégie visant à mettre en œuvre la protection peut parfaitement inclure des activités qui relèvent des programmes assistance, prévention ou coopération. Ainsi creuser un puits pour l'eau dans un camp de personnes déplacées est une activité du programme assistance qui peut viser à combler un manque d'eau et qui s'inscrit alors dans l'approche assistance. Toutefois, cette activité peut très bien viser prioritairement à protéger des personnes, qui faute d'un puits dans le camp, s'exposent à la violence en cherchant de l'eau à l'extérieur. Cette activité s'inscrit alors aussi dans une approche protection.

Cette combinaison d'activités est particulièrement importante. En effet le CICR se doit d'utiliser tous les moyens à sa disposition, en fonction des priorités et des objectifs identifiés, et selon chaque contexte particulier. En outre, les différentes approches et activités se renforcent mutuellement ; par exemple, ce peut être lors d'activités d'assistance que des informations sur des violations du DIH seront recueillies et permettront de fonder des interventions auprès des autorités qui s'inscriront dans l'approche protection. Dans les situations conflictuelles, les activités d'assistance prennent souvent un caractère de protection, et réciproquement, au point d'être indissociables. C'est d'ailleurs au CICR que le Mouvement a confié le rôle de s'efforcer en tout temps d'assurer protection et assistance aux victimes de ces situations<sup>28</sup>.

Cette combinaison d'activités est souvent soutenue par ce que le CICR appelle sa **diplomatie humanitaire**. Elle a pour but d'influencer – et le cas échéant de modifier – les choix politiques des États, des groupes armés, et des organisations internationale ou supranationales afin d'assurer un meilleur respect du DIH et de promouvoir les objectifs institutionnels du CICR. À cette fin, il mobilise tant les divers services et niveaux hiérarchiques du siège que son réseau de délégations, pour renforcer le dialogue avec de tels acteurs sur des préoccupations institutionnelles générales. L'essence des messages de cette diplomatie humanitaire sont les mêmes pour toutes les délégations, quels que soient leurs priorités opérationnelles.

## 5. Coordination humanitaire

Le CICR participera à une coordination avec d'autres organisations humanitaires<sup>29</sup>, tant au niveau du siège que du terrain en vue d'améliorer, directement

28 Article 5 ch. 2 lettre d) des Statuts du Mouvement.

29 La coordination au sein du Mouvement a déjà été abordée sous le point 2.4 « *L'appartenance à un Mouvement* ».

ou indirectement, le sort des personnes touchées par un conflit armé ou d'autres situations de violence. Les limites de cette coordination sont dictées par le respect de son approche exclusivement humanitaire car impartiale, neutre et indépendante<sup>30</sup>. Elle exclut toute subordination à une autre entité ou groupe d'entités.

## 6. Les modes d'action

Dans une logique de complémentarité, il est primordial pour le CICR d'intégrer dans la réflexion stratégique les domaines d'expertise, les points forts et les faiblesses de ses partenaires, soit au sein du Mouvement, soit à l'extérieur de celui-ci.

La stratégie d'action du CICR se construit sur une combinaison de modes d'action et la sélection d'activités en fonction de l'approche (ou des approches) choisie(s). Le mode d'action est le moyen ou la méthode utilisé pour amener une autorité à s'acquitter des obligations qu'elle a envers une personne ou une population.

Les modes d'action du CICR sont : la responsabilisation (la persuasion, la mobilisation, la dénonciation), le soutien et la substitution (ou prestation directe). Il ne s'agit pas de se cantonner à l'un d'eux, mais au contraire de les panacher, soit de doser le recours à l'un ou à l'autre simultanément ou successivement.

1. La responsabilisation vise à rappeler aux porteurs d'obligations leur devoir et de les amener – le cas échéant – à changer leurs comportements. Elle se traduit en trois méthodes :
  - a) Par un dialogue bilatéral et confidentiel, la persuasion vise à convaincre un acteur de faire quelque chose qui relève de sa responsabilité ou de sa compétence. Ce mode d'action est traditionnellement le mode privilégié du CICR.
  - b) L'Institution peut aussi chercher le soutien extérieur, par le biais de la mobilisation de tiers influents (par exemple : États, organisations régionales, compagnies privées, membres de la société civile ou religieuse ayant une relation privilégiée avec les autorités concernées). Le CICR choisit alors les destinataires avec soin et s'adresse à ceux dont il pense non seulement qu'ils seront à même de l'aider à atteindre ses objectifs mais encore qu'ils sauront respecter la confidentialité de l'information qui leur est transmise.
  - c) Face à une autorité qui a fait le choix de négliger ou de violer délibérément ses obligations, la persuasion (même appuyée par une mobilisation de tiers influents) pourra s'avérer inefficace. Le CICR peut alors – sous certaines conditions – décider de se libérer de sa tradition de confidentialité et recourir à la dénonciation publique. Ce mode d'action est particulier à la protection, qui est centrée autour de la violation imminente ou avérée d'une règle protégeant les individus.

30 Voir Éditorial de la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol 89, N° 865, mars 2007, pp. 5-6.



2. Lorsqu'il estime nécessaire d'aider les autorités qui n'ont pas les moyens d'intervenir, le CICR entreprend des activités de soutien pour qu'elles puissent assumer leurs responsabilités.
3. Quand des mesures adéquates ne sont pas prises par les autorités compétentes, voire ne peuvent l'être (incapacité matérielle, inexistence des autorités, manque de volonté), le CICR peut agir en répondant directement aux besoins des personnes ou populations touchées par des activités de substitution (ou prestation directe). Si l'urgence le requiert, le CICR agit d'abord et dialogue ensuite avec les autorités en vue soit de les persuader de prendre les mesures adéquates ou d'étudier avec elles les solutions possibles.

## 7. Les orientations d'action

La stratégie susmentionnée est mise en œuvre en tenant compte des orientations qui suivent :

1. Le CICR mène une action humanitaire, impartiale, neutre et indépendante. Selon son expérience, cette approche est celle qui offre le plus de chance d'être acceptée dans une situation de conflit armé ou d'une autre situation de violence, notamment face aux risques de polarisation et de radicalisation des acteurs, que cela soit au niveau local, régional ou mondial. À cet égard, l'intégration de moyens politiques, militaires et humanitaires telle que préconisée par un certain nombre d'États est un défi majeur pour le CICR. Ce dernier insiste sur la nécessité d'éviter la confusion des genres, sans pour autant préjuger de l'éventuelle complémentarité entre eux.
2. Le CICR effectue une large partie de sa mission dans la proximité des populations affectées. Proximité signifie présence sur le terrain qui permet l'accès aux personnes touchées. Les personnes et communautés affectées doivent être consultées pour définir au mieux leurs besoins et leurs intérêts et être associées à l'action<sup>31</sup>. Leurs systèmes de valeurs et leurs vulnérabilités spécifiques, ainsi que la perception que ces personnes et communautés ont de leurs besoins sont pris en compte. Le CICR privilégie l'approche participative visant au renforcement des capacités locales.
3. L'action du CICR a une vocation universelle. Elle n'est limitée ni dans l'espace, ni par rapport à des catégories de personnes (par exemple les enfants ou les réfugiés). Présent dans de nombreuses régions du monde, le CICR dispose d'une vision d'ensemble facilitant une analyse globale. Dans un souci de prévisibilité et de transparence, il importe que l'Institution

31 Par exemple le choix des priorités, la mise en œuvre de programmes, leur contrôle et leur évaluation.

suive une approche cohérente entre les divers contextes d'intervention. Ce choix n'implique pas pour autant une vision lissée des actions. Considérer les spécificités contextuelles reste une donnée centrale dans l'analyse et la stratégie d'action.

4. Le CICR s'engage dans la phase d'urgence mais son implication dans la durée continue aussi longtemps que la situation le requiert. Cependant, le CICR veille à ce que son engagement n'ait pas d'effet dissuasif sur la prise en charge complète par les autorités responsables ou sur le fonctionnement des mécanismes de résilience des personnes et communautés affectées. Il s'assure aussi qu'il ne constitue pas un frein à l'implication d'autres organisations et acteurs visant le renforcement de la société civile. Des mesures sont prises afin que le désengagement du CICR s'effectue de façon adéquate le moment venu.
5. Le CICR dialogue avec tous les acteurs impliqués dans un conflit armé (ou une autre situation de violence) susceptibles d'en influencer le cours, qu'ils soient reconnus par la communauté des États ou non. Il ne s'interdit aucun contact non seulement parce qu'ils n'impliquent aucune reconnaissance formelle mais encore parce que la multiplicité et la variété des contacts sont des éléments capitaux pour apprécier une situation ainsi que pour garantir la sécurité de l'action du CICR et de ses représentants. Le CICR entretient des réseaux d'interlocuteurs tant au niveau mondial que régional ou local. En cas de violations du DIH ou d'autres droits ou d'autres règles fondamentales protégeant la personne humaine en situation de violence, le CICR tente d'agir sur leurs auteurs. A priori, il le fera par des démarches bilatérales et confidentielles (voir sous modes d'action, point 6.1.a). Tant dans sa communication publique que dans ses démarches confidentielles par rapport à des violations du droit, le CICR veut promouvoir la transparence, et projeter l'image d'une institution agissant de manière crédible et prévisible. Par ailleurs, reflétant l'intérêt que portent les États au statut et rôle uniques du CICR, le droit de s'abstenir de témoigner lui a été reconnu par plusieurs sources de droit international<sup>32</sup>.
6. Le CICR s'efforce de répondre aux besoins des personnes affectées qu'il a identifiées, mais prend aussi en considération les efforts d'autres acteurs, sachant que le monde humanitaire est caractérisé par une grande diversité des acteurs. L'interaction avec les autres acteurs humanitaires a pour objectif principal d'optimiser les efforts respectifs en répondant de manière complémentaire aux besoins de ces personnes. Elle devrait permettre de bâtir sur les compétences de chacun et ainsi

32 Dans trois sources principalement: a) Règle 73 du Règlement de procédure et de preuve de la Cour pénale internationale. b) La décision du 27 juillet 1999 du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie concernant l'affaire *Le Procureur c/ Simić et consorts*, « Decision on the Prosecution under Rule 73 for a Ruling Concerning the Testimony of a Witness ». c) Les accords de siège que le CICR a conclus avec plus de 80 États.

- d'optimiser le résultat de ses propres efforts, puis d'assurer une réponse sur le long terme par la reprise de ses programmes. Ainsi il prône une interaction basée sur la transparence, l'égalité, les capacités opérationnelles effectives des organisations et la complémentarité entre celles-ci. Cette interaction s'inscrit d'abord – mais n'est pas limitée – au sein du Mouvement de par le réseau universel qu'il constitue. En effet, les autres composantes s'imposent comme des partenaires naturels et privilégiés de son action et avec lesquelles le CICR souhaite développer et renforcer une identité et une vision communes (voir le point 2.4).
7. Par son action, le CICR endosse une responsabilité vis-à-vis des individus ou populations qu'il s'efforce de protéger et d'assister. Il a comme préoccupation fondamentale d'avoir un impact positif réel sur la vie de ces derniers. Il se dote d'un cadre de redevabilité ainsi que d'outils de planification, de *monitoring* et d'évaluations de ses actions afin d'examiner la performance et les résultats, et de constamment améliorer la qualité de son intervention. Pour l'ensemble de ses actions, le CICR se dote de critères d'évaluation et d'indicateurs, y inclus des seuils de succès ou d'échec, de sorte à renforcer son efficacité et afin d'en rendre compte de manière appropriée aux bénéficiaires et aux donateurs. Ses actions sont évaluées régulièrement et réorientées si nécessaire.



# La doctrine du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) en matière de prévention\*

*Adoptée par l'Assemblée le 18 septembre 2008*

.....

## Introduction

Avec la *protection*, l'*assistance* et la *coopération*, la *prévention* est une composante centrale de l'action du CICR. Elle constitue l'une des quatre *approches* définies par le CICR pour atteindre son but général et fondamental : assurer le respect de la vie, de la dignité et de l'intégrité physique et morale des personnes touchées par les conflits armés et d'autres situations de violence<sup>1</sup>.

Conformément à sa déclaration de mission<sup>2</sup>, le CICR s'efforce de prévenir la souffrance par, notamment, « la promotion et le renforcement du droit et des principes humanitaires universels ». La prévention représente également un volet essentiel du mandat que les États et le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont attribué et confirmé au CICR. Les Statuts du Mouvement confèrent spécifiquement au CICR la responsabilité de veiller à l'application fidèle du droit international humanitaire (DIH), à sa compréhension, à sa diffusion et à son développement et de maintenir et de diffuser les Principes fondamentaux<sup>3</sup>. Le CICR œuvre en ce sens depuis sa fondation.

L'adoption d'une doctrine en matière de prévention a été rendue nécessaire par la complexité de l'environnement dans lequel le CICR est appelé à intervenir, ainsi que par la croissance, la diversification et la spécialisation de l'institution elle-même. Il est important, en particulier, de parvenir à une compréhension commune du contenu de l'approche Prévention, des principes qui

\* La version anglaise de ce texte est publiée dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 91, N° 874, juin 2009, pp. 415-430.

doivent la guider et des modalités de sa mise en œuvre. Cette doctrine contribuera à rendre plus efficaces, et à faire mieux comprendre, l'approche et les activités du CICR en matière de prévention. Plus généralement, elle permettra à celui-ci de réaliser ses ambitions, notamment : rester l'institution de référence dans le domaine du DIH, continuer de promouvoir son identité d'organisation exclusivement humanitaire, impartiale, neutre et indépendante, et demeurer une institution fiable, prévisible et cohérente, dont l'action – fondée sur une solide culture de la redevabilité – est axée sur les résultats et sur l'impact des efforts engagés<sup>4</sup>.

Le présent document comporte cinq sections :

- la section I définit le concept de prévention tel qu'il est compris au sein du CICR ;
- la section II explique comment le CICR s'efforce de créer un environnement favorable au respect de la vie et de la dignité humaines ainsi qu'à l'action de l'institution ;
- la section III présente les principes directeurs qui permettent au CICR d'assurer la pertinence, l'efficacité et l'impact de son approche en matière de prévention ;
- la section IV énumère les critères à prendre en compte au moment de décider de s'engager ou non dans des activités de prévention ; enfin,
- la section V indique les différents éléments à considérer lors de l'élaboration de stratégies pour les activités de prévention.

## 1. Définition de la prévention

Au sens littéral, la prévention est le fait d'agir pour empêcher que quelque chose se produise<sup>5</sup>. Au niveau le plus général, toutes les activités du CICR ont pour but de prévenir les souffrances humaines engendrées par les conflits armés ou d'autres situations de violence. Par conséquent, intervenir « pour prévenir » les problèmes d'ordre humanitaire est une perspective commune aux différents

1 Doctrine CICR, « Le CICR : sa mission et son action », 2008.

2 La déclaration de mission du CICR couvre explicitement « les conflits armés et les autres situations de violence ».

3 Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, adoptés par la XXV<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge, Genève, 23-31 octobre 1986, article 5(2), modifiés en 1995 et en 2006. Voir également la résolution 21, « Diffusion du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés », adoptée le 7 juin 1977 (dans le cadre des négociations sur les Protocoles additionnels) par la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés. De nombreuses résolutions émanant de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont précisé davantage la responsabilité du CICR.

4 Stratégie institutionnelle 2007-2010, « Le CICR : une volonté d'action réaffirmée face à de nouveaux défis ».

5 Du latin *praeventio*, action de devancer.

domaines d'activité de l'institution<sup>6</sup>. Néanmoins, au sein du CICR, le terme de « prévention » est également associé à une *approche* particulière de ces problèmes, distincte des approches de l'institution dans les domaines de la protection, de l'assistance et de la coopération<sup>7</sup>.

Dans le cadre de son approche Prévention, le CICR s'efforce de prévenir les souffrances humaines en créant un environnement qui soit favorable, d'une part, au respect de la vie et de la dignité des personnes touchées par les conflits armés et d'autres situations de violence et, d'autre part, au respect de son action. Elle suppose généralement une perspective à moyen ou long terme et consiste à prévenir la souffrance en influençant les acteurs susceptibles de déterminer, directement ou indirectement, le destin des personnes touchées par ces situations. La prévention comprend en particulier les efforts visant, d'une part, à communiquer, développer, clarifier et promouvoir la mise en œuvre du DIH et d'autres corps de droit applicables et, d'autre part, à faire accepter l'action du CICR<sup>8</sup>.

Le présent document expose la doctrine adoptée par le CICR en matière de prévention ainsi que les différentes activités que recouvre cette approche<sup>9</sup>. Une activité du CICR relève de l'approche Prévention si elle a pour but de créer un environnement favorable tant au respect de la vie et de la dignité des victimes de conflits armés et d'autres situations de violence qu'au respect de l'action du CICR. Ainsi, des activités menées dans les domaines de la protection, de l'assistance ou de la coopération peuvent relever de cette approche<sup>10</sup>. De même, les activités de prévention peuvent elles aussi concourir aux approches du CICR en matière de protection, d'assistance et de coopération<sup>11</sup>. Bien que les

6 Voir Jean-Luc Blondel, « Rôle du CICR en matière de prévention des conflits armés: possibilités d'action et limites », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 83, N° 844, décembre 2001, pp. 923–945. Blondel relève que toutes les activités du CICR contribuent aux trois différents objectifs, fût-ce à des degrés divers : 1) un objectif normatif et éducatif; 2) un objectif correctif et curatif et 3) un objectif prévisionnel et préventif. *Ibid.*, p. 936.

7 « Le CICR: sa mission et son action », note 1 ci-dessus.

8 *Ibid.*

9 *Ibid.* Les approches se distinguent des activités et des programmes. Elles sont définies en fonction du but spécifique auquel elles tendent.

10 Par exemple, une approche en matière de prévention qui vise à limiter ou à faire cesser l'emploi des armes à sous-munitions (et ainsi à mettre un terme aux souffrances causées par ces armes) peut inclure une gamme d'activités consistant à : promouvoir l'adoption d'un nouveau traité (activité de prévention); préparer des rapports sur les conséquences de l'emploi des armes à sous-munitions pour les personnes qui ne participent pas, ou ne participent plus, aux combats (activité de protection); compiler les descriptions des blessures causées par les armes à sous-munitions, en se fondant sur l'expérience médicale directe du CICR (activité d'assistance); enfin, organiser un séminaire à l'intention des Sociétés nationales pour renforcer la communication publique du Mouvement sur la problématique des armes à sous-munitions (activité de coopération). Néanmoins, certaines activités de protection, d'assistance ou de coopération présentant globalement un caractère préventif (comme, par exemple, les campagnes de vaccination, les visites de prison, le renforcement des capacités des Sociétés nationales en matière de rétablissement des liens familiaux) ne tombent pas dans le champ d'application de la doctrine exposée ici.

11 Par exemple, une approche Protection visant à faire cesser et à empêcher que se répètent des actes de violence sexuelle peut inclure la promotion de la promulgation d'une législation nationale prohibant la violence sexuelle (activité de prévention). Cette activité de prévention peut en même temps relever de l'approche Prévention.

activités de prévention soient de nature à contribuer à prévenir un conflit armé ou à en empêcher la résurgence, cet aspect de l'action de l'institution sort du cadre de la doctrine exposée ici<sup>12</sup>.

## 2. Action sur l'environnement

L'approche du CICR en matière de prévention obéit à une logique particulière, fondée sur la compréhension, à la fois, des raisons pour lesquelles les gens agissent de telle ou telle manière et de la meilleure façon d'influencer leur comportement. Le comportement humain est façonné, en partie, par des facteurs environnementaux spécifiques. Le fait d'agir sur ces facteurs peut donc influencer sur le comportement des individus. La clarification des caractéristiques d'«un environnement favorable au respect» constitue une étape nécessaire. Partageant avec d'autres acteurs les responsabilités dans ce domaine, le CICR doit également reconnaître ses limites.

### 2.1 Logique sous-tendant la prévention

Les problèmes de nature humanitaire étant en partie le résultat de l'environnement dans lequel ils surviennent, le CICR doit s'attacher à comprendre les facteurs environnementaux complexes qui influencent la probabilité que la vie et la dignité humaines – ou sa propre action – soient touchées<sup>13</sup>. Ces facteurs environnementaux sont liés, en particulier, à des caractéristiques spécifiques au contexte et profondément interconnectées, et pouvant être d'ordre politique, culturel, social ou économique<sup>14</sup>. Une fois à même de comprendre ces facteurs, le CICR peut déterminer la meilleure façon d'agir sur eux.

Le CICR a conscience que toute tentative visant à influencer le comportement d'un individu (dans le cas, par exemple, d'un porteur d'arme ou d'un

12 Voir Blondel, note 6 ci-dessus, ainsi que la doctrine du CICR intitulée «Le CICR dans son rôle d'intermédiaire neutre», 2008, qui définit la manière dont l'institution peut faire usage de son rôle d'intermédiaire neutre pour prévenir ou régler un conflit. Voir également «Lignes directrices fondamentales pour la contribution du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à une paix véritable dans le monde», adoptées par la seconde Conférence mondiale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sur la paix, Aaland et Stockholm, 2-7 septembre 1984.

13 Pour estimer la probabilité de survenance d'un problème, il n'est pas forcément nécessaire d'en donner une mesure précise. Face à des problèmes extrêmement complexes, l'option la plus réaliste et la plus viable peut consister à s'en tenir à des approximations (degré de probabilité faible, élevé, très élevé), à des comparaisons (c'est-à-dire plus ou moins probable) ou à des jugements fondés sur l'expérience.

14 L'étude du CICR *Origines du comportement dans la guerre* a mis en lumière les principaux facteurs environnementaux qui influencent le comportement des porteurs d'armes et qui les conduisent soit à respecter soit à violer le DIH dans une situation donnée. Elle a souligné, en particulier, le rôle joué par l'identité masculine et la culture (pp. 18-26), par l'ethnicité et le sentiment d'appartenance à un groupe (pp. 48-51), par la formation militaire, les ordres et les sanctions (pp. 52-57 et 70-89), par le phénomène du désengagement moral progressif sous la pression de la déshumanisation et des justifications (pp. 90-97) et, enfin, l'influence de ceux que la littérature anglo-saxonne appelle les bystanders (pp. 65-66). J.J. Frésard, *Origines du comportement dans la guerre: révision de la littérature*, Genève, CICR, 2004. Voir également, D. Muñoz-Rojas, J. J. Frésard, *Origines du comportement dans la guerre: comprendre et prévenir les violations du DIH*, Genève, CICR, 2004.



gardien de prison) ainsi que les efforts déployés en ce sens se heurtent à certaines limitations. Il s'efforce donc de créer des conditions susceptibles de rendre plus « favorable au respect » l'environnement dans lequel apparaissent les problèmes d'ordre humanitaire. Pour ce faire, il s'adresse en priorité aux acteurs qui sont véritablement en mesure d'influencer les structures ou systèmes – comme, par exemple, la législation ou la doctrine et la formation militaires, ou encore les sanctions disciplinaires et pénales – et qui sont associés au problème identifié (réel ou anticipé). Parmi ces acteurs figurent les autorités et les partis politiques, le pouvoir judiciaire, les porteurs d'armes, les Sociétés nationales, les médias, le secteur privé, les groupes religieux, les milieux académiques, les organisations non gouvernementales (ONG) et les organisations internationales. Ces acteurs peuvent avoir un impact positif (ou négatif) sur la vie et la dignité des personnes touchées par un conflit armé ou d'autres situations de violence ; de plus, ils sont parfois en mesure de faciliter (ou d'entraver) l'accès du CICR aux populations concernées. Pour parvenir à exercer une telle influence, il importe d'identifier les individus clés qui – de par leur pouvoir ou leur position hiérarchique – ont la capacité de provoquer le changement souhaité.

L'approche Prévention du CICR s'inscrit généralement dans une perspective à moyen ou long terme, du fait que les efforts portent essentiellement sur les structures et les systèmes. Pour autant qu'elle réussisse, l'action de prévention du CICR est de nature à avoir des effets étendus, et à long terme, sur la vie et sur la dignité des personnes touchées par les conflits armés et d'autres situations de violence.

L'approche Prévention du CICR repose sur deux postulats généraux :

- il est plus efficace de tenter de modifier le comportement en agissant sur les conditions environnementales qui l'influencent qu'en s'efforçant de provoquer directement un changement d'opinion, d'attitude ou de mentalité des individus concernés<sup>15</sup>;
- la prévention est un processus continu, sur le moyen ou le long terme, qu'il vaut la peine de déclencher à un stade précoce, et qui est potentiellement plus efficace et efficient que le fait d'agir après l'apparition de conséquences négatives.

Ces postulats reposent sur une solide expérience opérationnelle, sur des travaux de recherche et sur les enseignements tirés de bilans et d'évaluations. Afin d'accroître l'efficacité de son approche Prévention, le CICR doit toutefois vérifier régulièrement la pertinence et la validité de ces postulats dans différents contextes opérationnels.

15 Il s'agit là de l'une des principales conclusions de l'étude du CICR *Origines du comportement dans la guerre* et elle est en accord avec les observations des sociologues et des experts en prévention, ainsi qu'avec les enseignements tirés par d'autres organisations. Voir J. J. Frésard, *ibid.*, pp. 100-114, D. Muñoz-Rojas, J. J. Frésard, *ibid.*, pp. 11-16. Voir aussi A. Bandura, *Social Foundations of Thought and Action, A Social Cognitive Theory*, Prentice Hall Inc., New Jersey, 1986, pp. 1-46, et R. Moran, C. De Moura Castro, *Street-children and the Inter-American Development Bank: Lessons from Brazil*, Banque interaméricaine de Développement, Washington D.C., 1997.

## 2.2 Buts poursuivis

Un environnement favorable au respect de la vie et de la dignité humaines ainsi qu'à l'action du CICR devrait comporter notamment les éléments suivants :

- un droit international (DIH et autres règles fondamentales protégeant les personnes dans les situations de violence) qui soit clair et complet, qui traite de manière adéquate les problèmes contemporains, et qui soit universellement accepté (adhésion universelle dans le cas des traités) ;
- une législation nationale et des mesures administratives incorporant ce droit international ;
- des mécanismes nationaux et internationaux permettant que les violations du droit soient sanctionnées et prévoyant des mesures de réparation en faveur des victimes ;
- de la part des porteurs d'armes : une volonté et une capacité (structure, ressources, chaîne de commandement efficace, par exemple) de respecter le droit et l'action du CICR, en particulier par le biais de l'intégration du droit dans la doctrine, l'éducation, l'entraînement et les sanctions ;
- de la part des fonctionnaires, milieux académiques, membres de la société civile, médias et grand public : une connaissance, compréhension et acceptation appropriées du droit et du CICR ;
- un discours public évitant d'utiliser un langage visant à déshumaniser les groupes ethniques, raciaux, religieux ou politiques ou à imposer une discrimination en fonction du genre/sexe ; et
- pour les populations vulnérables (populations à risque) : la mise à disposition d'alternatives à la prise de risques.

## 2.3 Reconnaître les limites

La création d'un environnement favorable au respect constitue une responsabilité que le CICR partage avec toute une gamme d'acteurs. Bien que les États jouent un rôle clé à cet égard, le CICR doit également tenir compte du rôle des groupes armés et d'autres acteurs exerçant une influence significative. Les chances de succès de ses initiatives dépendent de manière cruciale du niveau d'engagement de ces différents acteurs ainsi que de leur capacité d'assumer leurs responsabilités. Le mandat et les compétences spécifiques du CICR définissent encore davantage la capacité de l'institution de contribuer à créer de telles conditions environnementales favorables. En outre, le CICR doit fixer des priorités basées sur les principes qui guident son approche Prévention et établir des partenariats avec d'autres acteurs, en particulier les Sociétés nationales.

## 3. Principes directeurs

Les principes suivants guident l'approche du CICR en matière de prévention et couvrent toutes les activités entrant dans ce domaine. Ces principes sont inter-

connectés et doivent tous être pris en compte lors de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une action de prévention. Ils permettent en effet de s'assurer que l'intervention du CICR sera pertinente et efficace, et qu'elle sera suivie d'effets.

### 3.1 Contextualisation

Les réalités concrètes du terrain façonnent l'approche Prévention du CICR. Les interventions devraient être définies en fonction des problèmes anticipés ou rencontrés ainsi que sur la base d'une analyse des facteurs environnementaux spécifiques qui rendent la survenance de ces problèmes plus ou moins probable.

Cette analyse doit tenir compte des interactions entre les différents niveaux (mondial, régional et local) de l'environnement<sup>16</sup>. Parfois, dans certains contextes, les facteurs environnementaux en jeu revêtent un caractère essentiellement local. Ailleurs, des facteurs régionaux ou globaux peuvent jouer un rôle significatif (dans le cas, par exemple, des implications que certains conflits peuvent avoir à ces deux niveaux). En outre, certains problèmes humanitaires spécifiques s'étendent à plusieurs pays à la fois et peuvent donc également prendre une dimension régionale ou mondiale (violence urbaine, armes à sous-munitions, personnes portées disparues et leurs familles, femmes victimes de la guerre, enfants-soldats, défis posés à l'action humanitaire neutre et indépendante, par exemple). Il arrive que de tels problèmes se transforment en problématiques de portée régionale ou mondiale.

Les influences mutuelles accrues qui s'exercent aux niveaux mondial, régional et local – phénomène favorisé par le développement des technologies de l'information et par les échanges de connaissances et d'idées que stimule la mondialisation – revêtent une importance particulière pour l'approche du CICR en matière de prévention. Par exemple, les défis posés, dans un contexte donné, au DIH, à la neutralité du CICR ou à l'emblème de la croix rouge peuvent influencer les perceptions, les politiques et les comportements dans d'autres parties du monde.

En matière de prévention, le CICR adapte son action en se fondant sur son analyse du problème particulier observé à différents niveaux de l'environnement. Au niveau local, il élabore une approche spécifique au contexte et axée sur le problème rencontré. Aux niveaux mondial et régional, son approche Prévention a un caractère « transcontextuel ». Certains problèmes ne méritent parfois qu'une réponse locale ; d'autres peuvent ne pas exiger d'effort particulier au niveau local, mais justifier une intervention aux niveaux mondial ou régional ; pour d'autres encore, une réponse peut se justifier à chacun de ces trois niveaux.

### 3.2 Caractère multidimensionnel

Au vu des facteurs environnementaux complexes qui contribuent aux problèmes de nature humanitaire, leur caractère multidimensionnel devrait être

16 Dans ce sens, le qualificatif « local » s'applique du niveau communautaire au niveau national.

pris en compte par le CICR dans son approche de prévention. En ne ciblant qu'un seul niveau environnemental ou qu'un seul acteur, l'institution risque d'avoir un impact limité sur la vie et la dignité des personnes touchées par un conflit armé ou par d'autres situations de violence. Pour renforcer son impact, le CICR peut devoir chercher à atteindre – simultanément ou successivement – une variété d'acteurs (ou *stakeholders*) qui se situent à différents niveaux de l'environnement. Le choix des publics sera guidé par l'analyse contextuelle du problème particulier qui se pose. Par conséquent, de telles activités peuvent devoir être développées non seulement dans des pays confrontés à un conflit armé ou une autre situation de violence, mais aussi dans des pays en paix.

Par exemple, dans le domaine de la prévention, une approche consistant à promouvoir le respect du DIH et d'autres corps de droit applicables lors d'opérations militaires multinationales pourrait inclure de nombreuses activités<sup>17</sup> :

- identifier et analyser les problèmes de nature humanitaire rencontrés ;
- tenir des consultations avec des experts militaires et des juristes pour clarifier le droit applicable ;
- obtenir que les pays contributeurs de troupes s'engagent à respecter ce droit ;
- encourager les porteurs d'armes de ces pays à intégrer le droit pertinent dans leur doctrine ainsi que dans leur éducation, leur entraînement et leurs sanctions ;
- promouvoir la mise en œuvre du droit, à l'échelon national, dans les pays contributeurs de troupes et dans les pays de déploiement ;
- assurer des briefings à l'intention des pays contributeurs avant le déploiement des troupes ;
- maintenir un dialogue avec les porteurs d'armes dans les pays de déploiement ;
- communiquer aux médias les positions du CICR quant aux opérations en cours ; et
- examiner avec la Fédération internationale et les Sociétés nationales les défis posés à l'action humanitaire impartiale, neutre et indépendante du Mouvement.

L'option consistant à travailler avec des acteurs multiples qui se situent à différents niveaux de l'environnement présente divers avantages, qu'il convient de pondérer par rapport à la complexité et au coût d'une telle démarche. Certaines de ces activités montrent également à quel point il est important de commencer les actions de prévention en anticipant d'éventuels problèmes.

### 3.3 Cohérence

Pour que l'action menée auprès des personnes touchées par un conflit armé ou une autre situation de violence ait davantage de chances d'avoir un impact, le CICR doit parvenir à une cohérence au niveau opérationnel :

17 Certaines de ces activités peuvent aussi être menées dans le cadre d'une autre approche du CICR.

- *dans le cadre de chaque activité de prévention*, en élaborant des lignes directrices spécifiques et en veillant à ce que les services compétents du siège du CICR assurent la formation et le soutien requis pour les activités sur le terrain ;
- *dans le cadre de l'approche Prévention d'une délégation du CICR et/ou d'une région donnée*, il convient d'identifier, de mettre à profit et de renforcer les synergies existant entre les activités de prévention ainsi qu'entre ces dernières et les activités de protection, d'assistance et de coopération relevant de l'approche Prévention<sup>18</sup> ;
- *à divers niveaux géographiques et organisationnels*, les efforts engagés en matière de prévention au niveaux mondial, régional et local doivent être cohérents, complémentaires et se renforcer mutuellement (par le biais, notamment d'une cohérence dans l'action menée auprès des forces armées d'un pays donné et auprès d'une force multinationale à laquelle ce pays participe) ; et
- *entre les approches Prévention, Protection, Assistance et Coopération*, le but étant pour le CICR de répondre de façon cohérente et globale à un problème donné, en se fondant sur une analyse conjointe du problème (dans le cas, par exemple, des déplacés internes, des femmes victimes de violence sexuelle, ou encore des civils victimes des mines antipersonnel). Le fait de capitaliser sur des synergies entre différentes approches renforce la cohésion de l'action du CICR. À cet égard, les liens entre prévention et protection sont particulièrement étroits, les efforts engagés en matière de prévention soutenant les efforts de protection, et vice versa.

Une telle cohérence ne peut être obtenue que s'il existe une coordination efficace entre les différents experts et les différents niveaux de l'institution et ce, de la phase d'analyse du problème à celles de la mise en œuvre puis de l'évaluation de l'action engagée.

### 3.4 Action axée sur les résultats

Les États ainsi que le Mouvement ont formellement confirmé le rôle incombant au CICR de renforcer et de promouvoir le DIH et les Principes fondamentaux. Le CICR doit donc acquérir et maintenir les compétences nécessaires pour s'acquitter de cette tâche. Néanmoins, les ressources humaines et financières dont il dispose ne sont pas illimitées. S'il veut honorer ses obligations et réaliser ses ambitions en matière de redevabilité (c'est-à-dire rendre des comptes aux parties prenantes), le CICR doit fixer des priorités claires et élaborer des réponses correspondant spécifiquement au contexte<sup>19</sup>. Il existe manifestement une

18 Sur le terrain, ce processus intervient au sein de chaque délégation du CICR. Au siège, il s'organise par le biais des équipes régionales de coordination ou d'autres organes réunissant les compétences spécifiques.

19 Le respect du principe de redevabilité va au-delà de la mise en œuvre des activités, et il implique la possibilité d'attribuer à l'institution les résultats atteints.

certaines tensions entre, d'une part, s'acquiescer de son mandat et, d'autre part, avoir un impact significatif pour les personnes touchées par un conflit armé ou par une autre situation de violence. Il est essentiel de parvenir à un équilibre judicieux entre les deux.

La prévention s'inscrivant dans une perspective à moyen ou long terme et ayant essentiellement pour objet d'influencer une multiplicité de facteurs environnementaux, elle se heurte à des obstacles significatifs en termes de redevabilité. Il est donc essentiel de déterminer de façon réaliste quels objectifs le CICR peut espérer atteindre auprès de chaque public dans un contexte donné. La qualité de la logique sous-tendant l'approche et les activités du CICR en matière de prévention joue un rôle crucial, tant pour la fixation d'objectifs réalistes qu'au niveau du suivi et de l'évaluation de l'action engagée<sup>20</sup>. Les critères guidant la mise en œuvre des activités du CICR auprès des porteurs d'armes, des universités et des jeunes illustrent cela de manière très claire. Ils visent surtout à favoriser une attitude positive à l'égard du CICR, des autres composantes du Mouvement et du droit (*acceptation*), d'obtenir l'engagement des acteurs clés (*appropriation*) et de renforcer la capacité des publics visés à assumer leurs responsabilités au fil du temps (*pérennité*). L'acceptation et l'appropriation sont généralement des conditions préalables nécessaires pour assurer la pérennité de l'action.

Au CICR, on identifie habituellement trois niveaux de résultats : la réalisation d'objectifs spécifiques (*outputs*), la réalisation d'objectifs généraux (*outcomes*) et l'impact désiré (impact ou but). Ces trois niveaux relèvent de différentes sphères d'influence concentriques ; ils reflètent en outre la possibilité décroissante d'attribuer la réalisation des objectifs à l'approche Prévention du CICR.

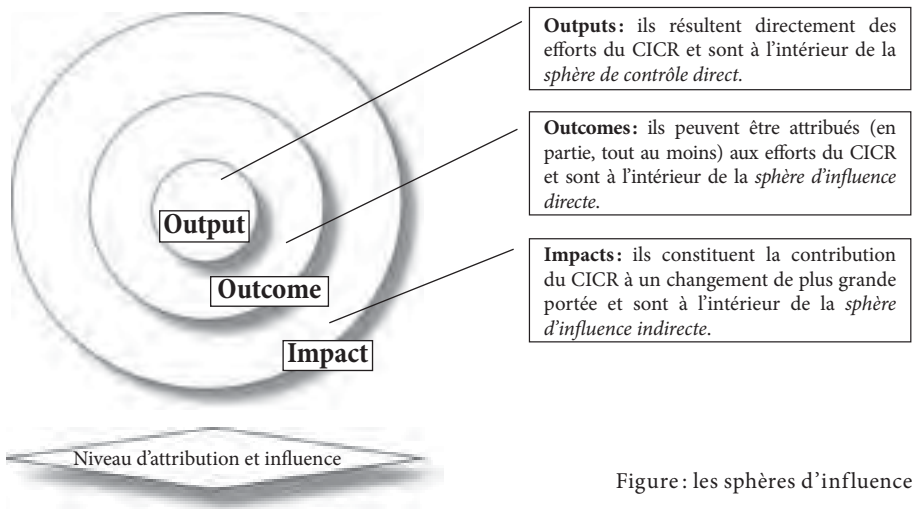


Figure : les sphères d'influence

20 Ceci est habituellement clarifié dans les doctrines et lignes directrices pertinentes.

Plus un résultat particulier est éloigné du centre des sphères, plus le niveau de contrôle du CICR est faible et plus la possibilité d'attribuer le résultat à son approche Prévention diminue. Le CICR ne peut être tenu responsable que des résultats qui sont dans ses sphères d'influence, c'est-à-dire des conditions qu'il cherche à créer pour influencer son environnement opérationnel.

#### 4. Décision de s'engager<sup>21</sup>

Quelle que soit l'approche dans laquelle s'inscrivent des activités de prévention, la décision de s'engager ne devrait être prise qu'après avoir évalué trois critères spécifiques (tous trois devant être remplis) :

- *Il doit exister un problème d'ordre humanitaire, qu'il soit réel ou potentiel (aux niveaux mondial, régional ou local).* Dans le cas de problèmes réels, les activités de prévention du CICR ont pour but d'empêcher que ces problèmes réapparaissent ou de réduire la probabilité de leur récurrence, en agissant sur des facteurs structurels qui leur sont associés. Les activités de prévention impliquent également la nécessité d'essayer de prévoir et d'anticiper la survenance de certains problèmes. En s'appuyant sur des données prévisionnelles obtenues par le biais de son analyse des risques, le CICR peut s'engager dans des activités de prévention bien avant qu'un problème donné apparaisse.
- *Le problème doit relever du mandat du CICR.* Le mandat spécifique du CICR dans le domaine du DIH doit être pris en compte, de même que les attentes, en la matière, des acteurs clés. Le droit d'initiative statutaire du CICR est également pertinent, comme le sont diverses résolutions, déclarations ou engagements spécifiques émanant de la Conférence internationale. Les doctrines du CICR clarifiant le rôle de l'institution dans les situations qui ne constituent pas un conflit armé doivent, elles aussi, être prises en considération.
- *L'activité de prévention doit représenter une valeur ajoutée potentielle dans le cadre de la réponse multidisciplinaire de l'institution au problème humanitaire qui se pose.* Le CICR doit évaluer la pertinence et la possible valeur ajoutée de son action de prévention en réponse au problème identifié. Il faut, pour cela, déterminer les éventuelles synergies avec d'autres approches du CICR et rechercher la complémentarité avec les activités d'autres acteurs. Il convient également de prendre en compte les compétences spécifiques du CICR ainsi que les ressources humaines dont il dispose. Plus un problème et la réponse qui y est donnée par le CICR se trouvent éloignés du cœur même du mandat de l'institution, plus celle-ci doit s'interroger sur la valeur ajoutée de ses activités de prévention.

Il ne suffit pas de décider de s'engager; il faut ensuite déterminer l'étendue de son engagement dans des activités de prévention. L'effort peut être

21 Dans ce contexte, l'engagement implique un certain niveau d'investissement (engagement de ressources humaines et financières, définition des objectifs, élaboration de réponses « sur mesure », planification d'une stratégie à moyen ou long terme, par exemple).

proactif, mais il peut également rester réactif. De fait, le résultat de la pondération d'un certain nombre de considérations supplémentaires influencera la décision sur l'étendue de l'engagement :

- *Probabilité, gravité et ampleur du problème humanitaire.* Il est essentiel d'évaluer le problème, réel ou potentiel, au regard de l'environnement dans lequel il est apparu ou risque d'apparaître, de manière à pouvoir déterminer jusqu'à quel point l'institution s'engagera dans des activités de prévention<sup>22</sup>. La décision sera prise en pondérant le degré de probabilité du problème par rapport à sa gravité et à son ampleur.
- *Occasions.* On peut également saisir des occasions particulières aux niveaux mondial, régional ou local. Ces occasions peuvent se présenter dans des pays en conflit ou en paix. Elles sont générées par une combinaison d'événements et, habituellement, elles se cristallisent autour de l'attention accrue portée par les organisations internationales, les États et la société civile à un problème particulier (comme, par exemple, dans les circonstances qui ont conduit le CICR à renforcer ses efforts contre l'emploi des mines anti-personnel et des armes à sous-munitions).
- *Importance géopolitique.* L'influence de portée régionale ou mondiale que certains acteurs d'un pays donné peuvent exercer dans les domaines politique, militaire, économique ou culturel (par exemple, sa capacité d'influencer la doctrine militaire dans d'autres pays, de contribuer à des opérations militaires multinationales, ou encore d'exercer un leadership politique ou juridique dans certains domaines) peut justifier la décision de mettre l'accent sur les activités de prévention dans le pays en question.

## 5. Stratégies pour les activités de prévention

Le CICR élabore différentes stratégies pour les activités de prévention, en fonction du problème qui se pose, de l'approche dont relèvent ces activités et de l'objectif particulier qui est poursuivi. Ces considérations déterminent le contenu, l'ampleur et le cadre temporel des activités de prévention. De plus, elles orientent le choix des modes opératoires ainsi que la décision d'établir ou non des partenariats. Les processus de suivi et d'évaluation aident l'organisation à mesurer sa performance et à accroître l'efficacité de ses efforts en matière de prévention.

### 5.1 Identifier les publics prioritaires

En développant des activités de prévention, le CICR doit analyser l'impact que différents acteurs ont déjà (ou pourraient avoir) sur un problème particulier, anticipé ou réel. De plus, le CICR doit tenir compte des influences réciproques

22 Des instruments sont à la disposition du CICR afin de faciliter sa compréhension du problème d'ordre humanitaire dans le contexte (identification des acteurs concernés, par exemple). Les efforts de veille déployés par l'institution renforcent l'analyse à chaque niveau institutionnel.



existant entre les divers acteurs. Cette analyse contextualisée devrait révéler les publics les plus pertinents pour le CICR et lui permettre de concevoir sa stratégie en conséquence.

La capacité des acteurs clés d'influencer les structures ou systèmes associés au problème humanitaire en question, de même que leur engagement à agir ainsi, contribuent de manière cruciale au succès des activités de prévention. En particulier, l'évaluation de la capacité et de l'engagement d'acteurs clés permet de déterminer plusieurs éléments : la combinaison des activités de prévention spécifiques au problème et spécifiques au contexte, les objectifs poursuivis et le panachage pertinent des différents modes d'action.

Le CICR s'efforce de développer et de maintenir un dialogue avec les autorités politiques (aux niveaux national et international) ainsi qu'avec les porteurs d'armes (étatiques et non étatiques), ces acteurs ayant un impact direct sur le sort des victimes<sup>23</sup>. Le CICR travaille également avec les acteurs qui ont une influence indirecte sur le sort des victimes et peuvent jouer un rôle important de « vecteurs » pour influencer les autorités politiques et les porteurs d'armes. Cette logique conduit le CICR à mobiliser en priorité des acteurs régionaux ou mondiaux (autorités politiques et porteurs d'armes, par exemple) exerçant une influence sur les acteurs locaux et certains éléments de la société civile, parmi lesquels les ONG, les milieux académiques, les groupes religieux, le secteur privé, les Sociétés nationales et les médias.

L'action du CICR sur l'environnement s'insère dans une perspective prévisionnelle. L'institution travaille également avec les acteurs susceptibles d'exercer, à l'avenir, une influence sur le sort des victimes : c'est la raison pour laquelle le CICR s'efforce de promouvoir le DIH et d'autres corps de droit applicables, ainsi que les principes et idéaux humanitaires auprès des jeunes et des étudiants d'université.

## 5.2 Combiner les activités pour atteindre les objectifs

Chaque activité de prévention possède une orientation et une portée distinctes (par exemple, la ratification ou la mise en œuvre de certains traités, ou encore l'intégration du DIH dans la doctrine militaire ou dans le programme d'enseignement des universités). Considérée séparément, chacune de ces activités peut avoir une influence limitée sur les conditions environnementales qui sont à l'origine d'un problème donné, réel ou potentiel. Considérées ensemble, ces activités contribuent à créer un environnement favorable au respect de la vie et de la dignité humaines ainsi qu'à l'action du CICR. Il est par conséquent crucial que les activités soient combinées dans le cadre d'une stratégie globale

23 La catégorie des autorités politiques englobe à la fois les autorités internationales (ONU, organisations régionales et suprarégionales), les autorités nationales aux différents niveaux (y compris toutes les branches du gouvernement) ainsi que d'autres acteurs politiques, tels que les groupes d'opposition et les dirigeants traditionnels. La catégorie des porteurs d'armes comprend les forces armées, les forces de police et de sécurité, les groupes armés non étatiques et, enfin, les compagnies militaires et de sécurité privées.

cohérente, couvrant l'ensemble des niveaux pertinents de l'environnement; d'autre part, les synergies existant avec des activités de protection, d'assistance ou de coopération doivent être identifiées et renforcées.

Les activités appropriées pour atteindre un certain objectif dépendront de l'analyse du problème qui se pose. Au fil des années, le CICR a développé trois types différents d'activités de prévention, poursuivant différents buts: prévention-développement, prévention-diffusion et prévention-mise en œuvre. Ces trois types d'activités répondent à des logiques différentes.

- Le premier porte essentiellement sur le développement du DIH et d'autres règles du droit international applicables dans les conflits armés ou dans d'autres situations de violence. Le but est de renforcer la protection juridique accordée aux personnes touchées par les conflits armés ou d'autres situations de violence. Cette action revêt généralement une dimension mondiale, mais elle peut aussi être de portée régionale. Outre la préparation d'un nouveau droit conventionnel, cette action peut également englober toute une gamme d'autres activités: identification des règles coutumières du DIH; clarification de certains concepts juridiques et élaboration de lignes directrices destinées à en faciliter l'interprétation à la lumière des réalités du moment, tant sur le plan juridique que sur le plan opérationnel (par exemple, clarification du concept de « participation directe aux hostilités »); enfin, activités visant à défendre l'intégrité du droit (DIH et terrorisme, par exemple).
- Un deuxième type d'activités vise à favoriser la compréhension et l'acceptation de l'action du CICR et/ou du DIH et d'autres corps de droit applicables. Ces activités ont lieu partout où le CICR conduit des opérations ou souhaite intervenir. Dans le cadre des approches Protection et Assistance, ces activités de prévention jouent un rôle particulièrement important (notamment en aidant l'institution à garantir la sécurité et l'accès aux victimes de conflits armés et d'autres situations de violence). Bien que la diffusion du droit applicable et l'action humanitaire impartiale, neutre et indépendante du CICR restent un élément central, l'institution souligne toujours davantage l'importance de l'établissement d'une communication à double sens: écouter les opinions et préoccupations des parties prenantes, et prendre ces éléments en compte dans les initiatives visant à promouvoir le CICR et/ou le droit. Par ailleurs, le CICR s'efforce de motiver certains publics, en fonction des besoins, à relayer des messages humanitaires clés. Ces activités ont généralement une durée de vie plus brève que d'autres activités de prévention. La nécessité d'établir des relations de confiance avec certains acteurs à travers des relations de travail durables a toutefois été également reconnue.
- Un troisième type d'activités vise essentiellement à mettre en place et à renforcer les conditions environnementales favorisant le respect du DIH et d'autres corps de droit applicables. Cet objectif est habituellement poursuivi à travers l'incorporation du droit applicable dans les structures ou systèmes pertinents (par exemple, la législation nationale; la doctrine,

l'éducation, l'entraînement et les sanctions militaires; les programmes d'enseignement des universités ou des écoles secondaires). Ces activités supposent de fournir un soutien aux personnes qui sont en mesure de faire aboutir cette intégration et de mettre en place, ou d'élaborer, des moyens et des mécanismes à cette fin. Cette approche du haut vers le bas présuppose un certain degré d'organisation au sein du public visé ainsi que la capacité et la volonté de respecter le droit. Elle se heurte à des obstacles significatifs en relation avec les groupes armés, mais cette difficulté peut être en partie surmontée en adaptant l'approche aux structures de ces interlocuteurs. Si la bonne volonté des acteurs n'existe pas dès le début, elle doit être obtenue très tôt pour que les activités engagées puissent avoir un effet durable.

La conception des activités comprend des stratégies viables d'entrée et de sortie, c'est-à-dire un point de départ et un point final. Lorsque les objectifs ont été réalisés, le CICR met fin aux activités en rapport avec eux, ou les transforme en fonction de nouveaux objectifs; de même, lorsque les objectifs ne sont pas atteints, le CICR envisage d'interrompre les activités ou de les adapter en fonction de nouveaux objectifs.

### 5.3 Développer des partenariats

S'il devait agir seul, le CICR ne pourrait obtenir que des résultats limités en cherchant à créer un environnement qui soit à la fois favorable au respect de la vie et de la dignité humaines et favorable à l'action de l'institution. Afin de renforcer l'impact – et les chances de succès – de ses activités de prévention, l'institution élabore en la matière des stratégies basées sur l'utilité et la faisabilité de projets de partenariat avec des acteurs clés.

Chaque fois qu'il l'estime approprié, le CICR s'efforce de développer des partenariats, en accord avec les objectifs particuliers qu'il s'est fixés. De telles relations peuvent être établies avec une variété d'acteurs: États, organisations internationales et régionales, Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et leur Fédération internationale, institutions académiques, ONG et société civile. La nature de ces différents partenariats peut varier, certains prenant la forme d'ententes non contraignantes de type coopératif (souvent conclues autour d'un événement ou d'un thème donnés), d'autres étant des associations stratégiques plus formelles et à long terme.

Le CICR privilégie les partenariats avec les Sociétés nationales. Au sein du Mouvement, les Sociétés nationales ont pour tâche d'assurer la promotion du DIH, d'aider leurs gouvernements à promouvoir le DIH et de prendre des initiatives à cet égard<sup>24</sup>. L'Accord de Séville confirme le rôle directeur du CICR

24 Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, article 3(2). Cet article stipule en outre que les Sociétés nationales «diffusent les principes et idéaux du Mouvement et aident les gouvernements qui les diffusent également. Elles collaborent aussi avec leur gouvernement pour faire respecter le droit international humanitaire et assurer la protection des emblèmes distinctifs reconnus par les Conventions de Genève et les Protocoles additionnels à ces Conventions.»

en matière de promotion du DIH et de soutien aux Sociétés nationales dans les domaines qui relèvent de ses compétences statutaires<sup>25</sup>. Le CICR a donc la responsabilité, vue comme un engagement à long terme, de contribuer au renforcement des capacités locales des Sociétés nationales dans le domaine de la prévention.

Lors de l'élaboration de stratégies relatives aux activités de prévention incluant une dimension de partenariat, le CICR prend en compte les éléments suivants :

- rôle des Sociétés nationales en tant que partenaires préférés du CICR ;
- valeur ajoutée et impact des partenariats ;
- chances de succès, y compris le fait de donner de bons exemples et d'obtenir un éventuel effet multiplicateur dans d'autres États ;
- capacité et engagement de l'organisation partenaire ;
- les partenariats ne doivent pas mettre en péril l'action humanitaire impartiale, neutre et indépendante du CICR ;
- pérennité de la relation ; et enfin,
- proximité physique de l'organisation partenaire et possibilité d'un suivi efficace sur le long terme.

#### 5.4 Combinaison de modes d'action appropriés

Le choix du panachage approprié de modes opératoires pour les activités de prévention constitue une importante considération stratégique pour le CICR. Divers éléments sont alors déterminants : analyse des influences, de l'engagement et des capacités des acteurs concernés, d'une part, et considérations liées à la sécurité et à l'acceptation du CICR, d'autre part. De fait, pour ses activités de prévention, le CICR privilégie trois modes d'action : la persuasion, la mobilisation et le soutien<sup>26</sup>. Dans le contexte particulier de la prévention, la *persuasion* vise à convaincre les acteurs pertinents de prendre des mesures en vue de prévenir la souffrance et de respecter l'action du CICR. La *mobilisation* consiste à agir auprès de tierces parties pour les sensibiliser et les intéresser au problème qui se pose, le but étant d'inciter les personnes responsables à prévenir la souffrance et à respecter l'action du CICR. Le *soutien*, quant à lui, consiste à coopérer avec les acteurs concernés pour développer, maintenir ou renforcer leur capacité de

25 L'Accord de Séville, Conseil des Délégués, Séville, 25-27 novembre 1997. L'article 7.2.2 prévoit que « [l]e CICR contribuera au développement des Sociétés nationales dans les domaines suivants, en coordination avec la Fédération :

(...)

b) le soutien des programmes des Sociétés nationales dans le domaine de la diffusion du droit international humanitaire et des Principes fondamentaux ;

c) l'engagement des Sociétés nationales dans les démarches en vue de promouvoir le droit international humanitaire et d'assurer sa mise en œuvre ;

d) la préparation des Sociétés nationales à leurs activités en cas de conflit (...).

26 Les modes d'action du CICR comprennent la responsabilisation (persuasion, mobilisation et dénonciation), le soutien et la substitution (ou prestation directe). « Le CICR : sa mission et son action », note 1, ci-dessus.

prévenir la souffrance et de respecter l'action du CICR. Dans le contexte de la prévention, le CICR recourt rarement à la *substitution*<sup>27</sup>, si ce n'est, parfois, pour lancer d'autres modes opératoires. Une telle démarche devrait toutefois être limitée dans le temps, l'usage à long terme de la substitution pouvant dénoter une absence d'appropriation et avoir ainsi un impact restreint. La *dénonciation* n'est généralement pas un mode d'action approprié dans le cadre de la prévention<sup>28</sup>.

## 5.5 Suivi et évaluation des résultats

Suivi et évaluation constituent un volet essentiel de toute stratégie du CICR dans le domaine de la prévention. Mettant l'accent sur l'obtention des changements structurels requis à moyen ou à long terme, l'approche Prévention exige donc de recourir de manière cohérente et professionnelle à des techniques de gestion orientées sur le résultat. Afin de mesurer sa performance dans ce domaine, d'orienter son processus de prise de décision et de rendre compte de manière appropriée aux diverses parties prenantes, le CICR attache une importance particulière au suivi et à l'évaluation de ses activités de prévention.

Le suivi fait partie intégrante des activités de prévention du CICR. Il permet à l'organisation d'évaluer régulièrement les progrès réalisés ou non dans l'obtention des résultats (principalement réalisation des objectifs spécifiques, ou *outputs*, et, lorsque cela est faisable et approprié, des objectifs généraux, ou *outcomes*), puis d'apporter les éventuels ajustements nécessaires à ses stratégies. Une telle démarche est particulièrement importante du fait du caractère complexe et changeant de l'environnement. Il convient de mettre en place des indicateurs fournissant des informations simples et fiables (de nature quantitative et/ou qualitative) afin de pouvoir mesurer les progrès accomplis par rapport aux résultats attendus.

Certes, les informations obtenues par le biais du suivi sont utiles pour la gestion au jour le jour des activités de prévention du CICR, mais elles ne sont pas suffisantes pour procéder à des analyses en profondeur. En particulier, le suivi ne permet pas, à lui seul, d'évaluer dans quelle mesure les progrès réalisés par rapport aux résultats attendus peuvent être attribués au CICR ou à d'autres facteurs environnementaux et/ou à d'autres acteurs. Le suivi doit donc être complété par des bilans et des évaluations, *ad hoc* ou périodiques, plus ou moins étendus et plus ou moins approfondis selon les circonstances, les besoins et les ressources. Leurs conclusions devraient éclairer la prise de décisions (stratégiques et opérationnelles), accroître l'efficacité des activités de prévention à travers l'apprentissage institutionnel et, enfin, favoriser le respect des principes de redevabilité et de transparence en mettant des informations approfondies à la disposition des acteurs essentiels.

27 La substitution nécessite d'intervenir à la place du public cible afin de créer un environnement favorable au respect (en assurant directement l'enseignement du DIH dans les universités, par exemple).

28 Néanmoins, le fait que le CICR puisse avoir recours à la dénonciation dans certaines circonstances peut, en lui-même, contribuer à l'effort de prévention de l'institution.

Les deux fonctions de gestion orientées sur le résultat sont étroitement liées entre elles. D'une part, sans les informations obtenues par le biais du suivi, les bilans et les évaluations seraient moins aptes à fournir des conclusions et des recommandations pertinentes et exhaustives. D'autre part, les enseignements dégagés des bilans et des évaluations alimentent la prise de décisions et aident à perfectionner les instruments de suivi.

## Politique du Mouvement relative au déplacement interne\*

Document préparé par le Comité international de la Croix-Rouge en consultation avec la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge pour le Conseil des Délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Nairobi, Kenya, 23-25 novembre 2009.

.....

### Introduction

Pendant des décennies, des crises graves et soudaines ont causé des déplacements massifs<sup>1</sup> de groupes de populations à l'intérieur des frontières nationales<sup>2</sup>. Ceux-ci ont nécessité une réponse humanitaire urgente. Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (le Mouvement) a mis au point à cet égard une panoplie d'actions humanitaires et vient chaque année en aide à plusieurs millions de personnes déplacées dont les besoins et les formes de vulnérabilité diffèrent, dans des situations d'extrême urgence comme dans des situations qui se prolongent. Le Mouvement ne peut pas, à lui seul, répondre à tous les besoins engendrés par le déplacement, mais il doit faire le meilleur usage de l'ensemble de ses capacités et moyens. Il doit se concentrer sur les besoins en tenant dûment compte de chaque situation. Le Mouvement doit éviter dans la mesure du possible de provoquer une concurrence, que ce

\* La version anglaise de ce document a été publiée sous le titre « Movement policy on internal displacement », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 91, N° 875, septembre 2009, pp. 593-611.

soit entre les différentes composantes du Mouvement ou entre le Mouvement et d'autres organisations.

Lorsque des groupes importants de personnes sont déplacés à l'intérieur d'un pays, les pouvoirs publics – à qui il incombe au premier chef de s'occuper d'eux – peuvent voir leurs ressources dépassées par les besoins et affaiblies. Les composantes du Mouvement ont pour mission de fournir une aide humanitaire essentielle, seules ou en partenariat.

Le Mouvement considère le déplacement comme un processus dynamique et souvent récurrent comprenant plusieurs phases<sup>3</sup>. Le déplacement a des conséquences graves pour de nombreux groupes différents. Il est couvert par le cadre juridique (droit national, droit international humanitaire s'il y a lieu, droit international des droits de l'homme) protégeant les déplacés eux-mêmes, les personnes restées sur place et les communautés d'accueil qui partagent leurs ressources avec le groupe déplacé.

Le principal objectif du Mouvement consiste à protéger les populations contre le déplacement arbitraire<sup>4</sup>, et à réduire le risque de déplacements dus à des dangers naturels ou d'origine humaine. S'il y a néanmoins déplacement, le Mouvement intervient en particulier durant les crises aiguës lorsque les besoins essentiels ne sont plus satisfaits – quelle que soit la durée de cette situation – afin d'atténuer les souffrances des personnes touchées. Lorsque les besoins essentiels sont couverts par les services et l'infrastructure existants mais dans une mesure insuffisante, comme lors des crises chroniques, le but visé est de faciliter la mise en place d'une réponse durable au sort des victimes.

- 1 Le Mouvement utilise la définition du déplacement interne qui figure dans les «Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays» et en vertu de laquelle les «déplacés internes sont des personnes ou groupes de personnes qui ont été forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou pour en éviter les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un État », doc. ONU E/CN.4/1998/Add.2 du 11 février 1998.
- 2 En 2009, plus de la moitié des personnes qui avaient été frappées par une crise grave et soudaine ont déclaré qu'elles avaient vécu le déplacement, ayant été forcées de quitter leur foyer et de vivre ailleurs. Voir rapport sommaire: Afghanistan, Colombie, République démocratique du Congo, Géorgie, Haïti, Liban, Libéria et Philippines, enquête 2009. Notre monde: perspectives du terrain. IPSOS/CICR 2009.
- 3 La protection contre le déplacement forcé est la phase au cours de laquelle les causes du déplacement peuvent être éliminées ou réduites. Il est indispensable de comprendre les événements qui causent le déplacement dans toute action visant à empêcher qu'ils ne se reproduisent. Le déplacement aigu est la phase de déplacement caractérisée par la fuite éperdue de personnes qui prennent des mesures souvent désespérées à la recherche de solutions qui, dans bien des cas, s'avèrent très difficiles. Le déplacement stable se caractérise par une 'installation' relative des déplacés internes en attendant la fin de la crise (dans des camps, chez les gens qui les accueillent, ou de manière indépendante). Les solutions durables dépendent du règlement de la crise ou peuvent être envisagées lorsque des conditions propices à un retour à la 'normale' de la vie des déplacés internes ont été rétablies.
- 4 Aux termes du paragraphe premier du principe 6 des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, «chaque être humain a le droit d'être protégé contre un déplacement arbitraire de son foyer ou de son lieu de résidence habituel». L'évacuation et la réinstallation permanente doivent être utilisées comme des mesures de dernier recours fondées sur une nécessité absolue, une menace imminente à la vie, l'intégrité physique et la santé. Ces mesures doivent être prises dans le respect du droit international humanitaire et des droits de l'homme.



Dans son approche de la problématique du déplacement interne, le Mouvement a l'avantage d'être profondément enraciné dans la communauté et de disposer d'un accès privilégié aux autorités. Il mène une action humanitaire impartiale afin de répondre directement aux besoins urgents des personnes à risque, tout en apportant un soutien aux autorités en qualité d'auxiliaire et, si nécessaire, en leur rappelant l'obligation qui leur incombe de s'occuper de la population touchée.

Les principes et orientations de la politique relative au déplacement interne s'appuient, tout en les complétant, sur les résolutions du Mouvement concernant notamment l'action visant à aider les réfugiés et les personnes déplacées (déplacés internes)<sup>5</sup>. La politique tient compte du fait que le déplacement forcé peut être lié à des phénomènes migratoires et qu'il est important de procéder selon une approche coordonnée pour permettre d'établir des liens entre les défis du déplacement et ceux de la migration. La Politique relative à la migration adoptée par la Fédération internationale en 2009<sup>6</sup>, ainsi que la Politique relative au déplacement interne (ici à l'état de projet) serviront à harmoniser et à renforcer l'action du Mouvement en répondant aux besoins et aux vulnérabilités à la fois des migrants et des personnes déplacées.

Les principes et orientations ci-dessous rappellent les engagements pris par le Mouvement envers les personnes et les communautés touchées par les déplacements internes, ainsi que la nature spécifique et les atouts de l'action du Mouvement. Ils réaffirment la valeur d'une réponse claire et coordonnée par le Mouvement face aux crises résultant des déplacements. Ils éclairent, précisent et orientent l'approche du Mouvement en matière de déplacement, et prennent aussi en compte la coordination avec d'autres entités s'occupant de cette problématique. Enfin, ils visent à rendre plus cohérente l'action du Mouvement en la matière, à réaffirmer le rôle de celui-ci et à maximiser l'impact positif qu'il peut avoir sur l'existence des personnes à risque.

## Principes et orientations de politique générale

### **1. Nous, au sein du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, sommes au service de tous ceux qui sont touchés par le déplacement**

- 5 Le Mouvement s'est doté d'un certain nombre de politiques et de règles régissant ses opérations d'urgence et ses activités dans des situations de conflit armé et d'autres situations de catastrophe qui se prolongent. Parmi les plus récentes figurent le Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONG lors des opérations de secours en cas de catastrophe, l'Accord de Séville et d'autres mécanismes en vigueur pour la coordination au sein du Mouvement. Plus spécifiquement, en ce qui concerne les déplacés internes, le Conseil des Délégués de 2001 a adopté une résolution importante relative à l'action du Mouvement pour venir en aide aux réfugiés et aux déplacés internes, qui demandait la mise en place d'une stratégie pour guider cette action. Une autre résolution adoptée en 2003 était accompagnée, en annexe, d'un document intitulé « Éléments minimaux devant figurer dans les accords opérationnels entre les composantes du Mouvement et leurs partenaires opérationnels externes » qui visait à renforcer l'image et la crédibilité du Mouvement.
- 6 La nouvelle Politique de la Fédération internationale relative à la migration (2009) remplace l'ancienne politique de la Fédération relative aux réfugiés et aux personnes déplacées.

**interne – les personnes déplacées elles-mêmes, les communautés d'accueil et les autres personnes concernées – et prenons nos décisions en fonction des besoins les plus pressants en services humanitaires.**

La vulnérabilité et les besoins des personnes ou groupes touchés par les crises priment sur toute autre considération. Les déplacés internes ne sont peut-être pas toujours les plus démunis. Il se peut que les personnes restées sur place soient tout aussi vulnérables, si ce n'est plus. Les communautés d'accueil et les communautés locales sont souvent aussi vulnérables que les déplacés eux-mêmes.

Nous devons donc :

- veiller à ce que nos choix et nos priorités d'action soient tous déterminés par les besoins et traduisent nos Principes fondamentaux d'humanité et d'impartialité ;
- veiller à ce que notre action réponde aux besoins d'assistance et de protection, et permette d'identifier les secteurs de la population qui sont particulièrement vulnérables au risque et aux effets d'un déplacement interne et dont il faut reconnaître avec rapidité les droits et besoins spécifiques, afin de prendre sans délai les mesures appropriées. Une attention particulière devrait être donnée aux facteurs tels que l'âge, le sexe et d'autres facteurs de diversité qui augmentent la vulnérabilité ;
- veiller à ce que nos interventions se fondent sur le concept de la santé globale<sup>7</sup>, aient un caractère multidisciplinaire, et visent à satisfaire les besoins essentiels du groupe touché ;
- veiller à ce que les déplacés internes et les communautés touchées puissent évoluer vers des situations relativement « stables » dans lesquelles leurs besoins essentiels soient satisfaits, en attendant une solution durable ;
- établir clairement que, en règle générale, une politique de confinement forcé dans des camps n'est pas préconisée, et que d'autres formules que les camps devraient être envisagées dans la mesure où elles sont réalisables et pourront fonctionner de manière satisfaisante ;
- mettre tout en œuvre pour que les personnes touchées par le déplacement interne soient informées du sort de leurs proches et de l'endroit où ils se trouvent, afin que les liens familiaux puissent être rétablis et, si possible, que les familles dispersées puissent être à nouveau réunies.

**2. Nous utilisons pleinement l'accès privilégié dont nous jouissons aussi bien auprès des communautés à risque qu'auprès des décideurs.**

Avec notre réseau de personnel et de volontaires de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, nous sommes ancrés dans la communauté et avons souvent un

<sup>7</sup> Selon l'OMS, la santé est un état de bien-être total physique, mental et social de la personne. Cette définition a souvent servi de référence au Mouvement.

accès privilégié aux décideurs. Il est crucialement important que nous soyons considérés comme utiles, crédibles et honorant à coup sûr nos engagements pour pouvoir être acceptés par toutes les parties concernées et pour obtenir l'accès et fournir protection et assistance à ceux qui en ont le plus besoin.

Nous devons donc :

- établir et maintenir des contacts avec tous ceux qui ont un impact important sur le déroulement de la crise ;
- obtenir des décideurs, dans toute la mesure du possible, l'accès sans restriction aux personnes et communautés touchées par le déplacement interne ;
- faciliter un échange substantiel d'informations sur les questions de sécurité afin de réduire les risques, notamment pour notre personnel et nos volontaires.

**3. Nous nous efforçons de prévenir le déplacement tout en reconnaissant le droit des personnes à quitter leur foyer de leur propre initiative.**

Le déplacement est d'ordinaire causé par des menaces imminentes à la sécurité physique ou à la survie de personnes ou de communautés tout entières. Nous préférons aider les personnes à rester chez elles, mais uniquement tant que cela ne met pas en péril leur sécurité, leur intégrité physique et leur dignité et que leur souhait est de rester.

Nous devons donc :

- faire valoir nos mandats respectifs, le droit international humanitaire et le rôle de la Société nationale en tant qu'auxiliaire<sup>8</sup> du gouvernement de son pays afin d'obtenir un accès spécial aux communautés et à toutes les autorités en place – avantage important à utiliser à la fois pour une action pratique et un dialogue avec les parties concernées ;
- renforcer les programmes de préparation aux catastrophes et de réduction des risques, avec le soutien de la Fédération internationale et du CICR.

**4. Nous soutenons le retour volontaire dans la sécurité et la dignité, la réinstallation ou l'intégration locale des déplacés internes, en nous fondant sur notre évaluation indépendante de leur situation.**

Les pouvoirs publics sont chargés de rétablir les conditions indispensables, dont les garanties de sécurité. Avant d'entreprendre des activités visant des solutions durables, les Sociétés nationales, le CICR et la Fédération internationale – chacun

8 Voir la résolution 2 de la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale – Genève 2007 : « Le caractère spécifique de l'action et des partenariats du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et le rôle des Sociétés nationales en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire ».

conformément à son mandat et selon les compétences et les ressources dont il dispose – doivent :

- vérifier au moyen d'une évaluation indépendante que ces initiatives garantiront la sécurité et protégeront la dignité des déplacés internes ;
- vérifier que la décision des déplacés internes de participer à de telles solutions est réellement volontaire.

**5. Nous cherchons à responsabiliser les personnes et les communautés. Pour ce faire, nous veillons à ce qu'elles participent à l'élaboration et à la mise en œuvre de nos programmes, nous les aidons à exercer leurs droits et nous leur donnons accès aux services disponibles.**

Les personnes et communautés touchées par le déplacement sont souvent les mieux placées pour exprimer leurs besoins et évaluer l'action menée aux niveaux local, national, régional et international. Il faut commencer par comprendre leurs besoins spécifiques si l'on veut faire en sorte qu'il soit répondu à ces besoins.

Nous devons donc :

- tenir compte des besoins exprimés par les communautés elles-mêmes ;
- nous efforcer, lorsque c'est nécessaire et possible, de surmonter tous les obstacles – abus, pressions ou carences – y compris dans les cas où ils sont le fait des services publics ;
- prendre des mesures prévoyantes pour éviter de porter préjudice à ceux pour lesquels nous travaillons ;
- informer de leurs droits les personnes touchées par le déplacement et les orienter vers les services publics appropriés ou des organisations spécialisées.

De plus, les Sociétés nationales hôtes devraient, dans la mesure du possible, offrir aux membres des communautés touchées la possibilité de faire partie du Mouvement en tant que volontaires et d'agir dans leur propre contexte.

**6. Nous nous concertons avec les autorités et toutes les autres parties concernées. Si nécessaire, nous leur rappelons les obligations qui leur incombent selon le cadre normatif applicable.**

En cas de déplacement forcé, la législation nationale est la source première du droit pertinent ; elle devrait contenir des garanties d'assistance et de protection pour les populations touchées. Les déplacés internes font partie de la population civile et ont droit à une protection à ce titre. Cependant, la législation nationale ne contient pas toujours de dispositions relatives au déplacement ; de fait, elle n'envisage même pas toujours les circonstances extraordinaires dans lesquelles le déplacement interne se produit.

Il incombe aux autorités compétentes de prendre les dispositions nécessaires pour que le personnel du Mouvement puisse effectuer son travail

en toute sécurité, et de faire respecter la nature protectrice des emblèmes de la croix rouge et du croissant rouge.

Dans les conflits armés, le CICR a pour rôle spécial de travailler à l'application fidèle du droit international humanitaire et de s'acquitter des tâches qui lui sont dévolues par les Conventions de Genève. Le CICR soutient aussi les autres composantes du Mouvement à cet égard.

Nous devons donc :

- faire mieux connaître les règles pertinentes du droit national, du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, selon les cas, dans l'intérêt des personnes touchées et durant toutes les phases du déplacement ;
  - lorsque cela s'avère nécessaire, sensibiliser les autorités à l'obligation de se conformer à ces règles ;
  - soutenir le CICR dans l'exécution de ses mandats.
- 7. Nous, les Sociétés nationales, en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics de notre pays, aidons ceux-ci à s'acquitter de leurs responsabilités dans le domaine humanitaire, dans la mesure de nos ressources et de nos capacités et à condition que notre action puisse être entièrement conforme aux Principes fondamentaux ainsi qu'à la mission et aux Statuts du Mouvement.**

De par leur nature, les programmes en faveur des déplacés internes sont menés sur une large échelle et peuvent durer longtemps. Ces programmes sont destinés à des personnes qui, souvent, ont été contraintes de quitter leur foyer parce que leur vie, leur santé et leur dignité étaient menacées. Dans de tels contextes, les tensions intercommunautaires et politiques peuvent être fortes, et il faut donc que les Sociétés nationales aient un dialogue clair et constructif avec les autorités de leur pays.

Nous devons donc veiller à ce que :

- notre dialogue avec les autorités mette l'accent sur la nécessité pour les Sociétés nationales de respecter les Principes fondamentaux et les Statuts du Mouvement ;
  - les autorités sachent où s'arrête la capacité de la Société nationale à mener des activités dont l'État est responsable, et des activités qui risquent de dépasser les capacités de la Société ;
  - dès le début, nous discussions avec les autorités des garanties requises concernant les stratégies de désengagement.
- 8. Nous nous efforçons de limiter la mesure dans laquelle nous nous substituons aux pouvoirs publics dans l'exercice de la responsabilité qui leur incombe de répondre aux besoins et d'assurer le bien-être de la population du territoire qui est sous leur contrôle.**

La responsabilité première d'assurer le bien-être de toute population touchée par le déplacement interne et de lui fournir les services nécessaires revient aux pouvoirs publics. Le Mouvement mène son action de façon à éviter de décourager ceux-ci, en tant que responsables au premier chef, de remplir les obligations qui leur incombent de respecter, protéger et garantir les droits des personnes.

C'est pourquoi, lorsque les pouvoirs publics n'assument pas ou ne peuvent pas assumer leurs responsabilités, nous devons faire en sorte que toute activité de substitution à laquelle nous nous livrons soit régulièrement examinée avec ces autorités afin qu'elles prennent les mesures qui s'imposent pour s'acquitter de leurs obligations à l'égard de leur population.

**9. Nous donnons la priorité aux partenariats opérationnels au sein du Mouvement et nous nous efforçons de jouer nos rôles complémentaires et d'assumer nos responsabilités pleinement, et de mobiliser nos compétences au maximum.**

Par définition, les situations d'urgence appellent une réponse rapide. Les Sociétés nationales, qui sont ancrées dans les communautés et dont la structure couvre de manière idéale tout le territoire national, sont souvent bien placées pour atténuer rapidement et efficacement les souffrances des personnes et communautés touchées. Toutefois, les situations d'urgence provoquées par un déplacement massif dépassent souvent les capacités des diverses composantes du Mouvement, même lorsqu'elles ont un mandat spécifique dans le domaine concerné. Du fait que nous partageons la même identité grâce aux emblèmes que nous utilisons, aux principes que nous appliquons et aux politiques et lignes directrices que nous avons adoptées, nous devrions donner la priorité aux partenariats et à une coordination effective au sein du Mouvement.

Nous devons donc :

- veiller à ce que l'action collective menée par les différentes composantes du Mouvement soit aussi cohérente que possible, éliminer les lacunes et les doubles emplois, adopter des positions communes et diffuser des messages communs, et nous efforcer d'obtenir l'impact maximum avec les ressources disponibles ;
- faire tout ce qui est en notre pouvoir, dans des situations où il existe un lien entre le déplacement interne et un exode à travers des frontières internationales, pour assurer une réponse humanitaire coordonnée par une stratégie transfrontalière.

**10. Nous coordonnons notre action avec d'autres entités sur la base de leur présence et de leurs compétences sur le terrain, des besoins à satisfaire, des capacités disponibles et des possibilités d'accès, tout en veillant à rester (et à être considérés comme restant) fidèles à nos Principes fondamentaux.**

Le nombre accru et la diversité croissante des organismes qui interviennent en cas de déplacements internes créent à la fois des possibilités et des risques auxquels le Mouvement fait face en analysant la situation concernée et en tenant compte des organismes présents et de leurs rôles respectifs.

Nous devons donc :

- accueillir avec satisfaction la coopération et la coordination avec toutes les autres entités humanitaires et demander que les tâches soient confiées en fonction des compétences, des capacités et des ressources effectives de chaque organisation ;
- résister à toute tentative, qu'elle soit militaire<sup>9</sup>, politique, idéologique ou économique, visant à nous faire dévier de la ligne de conduite dictée par les exigences d'humanité, d'indépendance, d'impartialité et de neutralité, ou à nous persuader d'agir d'une façon qui porterait atteinte à l'image du Mouvement.

## Annexe 1

### Commentaires relatifs aux principes directeurs et orientations de la politique générale

1. **Nous, au sein du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, sommes au service de tous ceux qui sont touchés par le déplacement interne – les personnes déplacées elles-mêmes, les communautés d'accueil et les autres personnes concernées – et prenons nos décisions en fonction des besoins les plus pressants en services humanitaires.**

Les déplacés internes constituent une proportion importante des personnes que nous assistons. Les personnes contraintes de quitter leur foyer sont celles qui ont le plus cruellement besoin d'aide puisque, souvent, elles ont été brutalement chassées de leur environnement habituel. Cela menace directement leur capacité à satisfaire leurs besoins les plus essentiels<sup>10</sup>, en particulier lors-

9 Voir « Document d'orientation sur les relations entre les composantes du Mouvement et les organismes militaires », Conseil des Délégués de 2005, résolution 7.

10 Menaces courantes pour la sécurité des déplacés internes :

- attaques directes et mauvais traitements
- risque accru que les familles soient dispersées et que les enfants, en particulier, soient séparés de leurs parents ou d'autres proches
- risque accru de violences sexistes, par exemple viol ou violences sexuelles à l'encontre de femmes et de filles
- risque accru de maladies
- perte de biens
- accès limité à des produits et des services essentiels, y compris aux soins de santé
- exposition à des risques collatéraux en essayant de satisfaire des besoins essentiels
- risque de tension entre les communautés d'accueil et les personnes déplacées

que des communautés ou des familles sont dispersées ou que des proches sont blessés, tués<sup>11</sup> ou disparaissent. Conformément au principe d'impartialité, le Mouvement doit donner la priorité aux cas de détresse les plus urgents. Le principe d'humanité consiste à protéger la vie et la santé et à veiller au respect de la dignité humaine. Le Mouvement ne dissocie pas l'assistance de la protection. Les activités relevant de la protection sont un de ses principaux atouts, et il est considéré comme un acteur légitime dans ce domaine. Il devrait donc identifier, en plus des priorités en matière d'assistance, des priorités ayant trait à la protection. « Protection » et « assistance » sont intrinsèquement liées et sont des éléments inséparables du mandat du CICR. Le CICR définit la protection comme étant constituée de toutes les activités visant à assurer le plein respect des droits de la personne conformément à la lettre et à l'esprit des corpus de droit pertinents, c'est-à-dire le droit des droits de l'homme, le droit international humanitaire et le droit des réfugiés. Bien entendu, les lois nationales constituent aussi des corpus de droit pertinents.

Quatre groupes de droits sont à prendre en considération :

1. droits relatifs à l'intégrité et à la sûreté de la personne (par exemple, le droit à la vie et le droit de ne pas être soumis à la torture ni à d'autres formes de mauvais traitement comme l'agression et le viol) ;
2. droits fondamentaux relatifs aux besoins indispensables à la vie (par exemple, le droit à la nourriture, à l'eau potable, aux soins de santé essentiels et à un logement) ;
3. autres droits économiques, sociaux et culturels (par exemple, le droit au travail, le droit à restitution ou à indemnisation en cas de perte de biens, et le droit à l'éducation) ;
4. autres droits civils et politiques (par exemple, le droit d'obtenir des documents d'identité, le droit à participer à la vie politique, le droit à un procès équitable, le droit à la non-discrimination).

De par ses activités de secours d'urgence, le Mouvement est plus souvent concerné par les deux premiers groupes de droits mais, lorsque c'est possible, les Sociétés nationales pourraient aussi envisager des discussions avec les autorités compétentes au sujet des deux autres catégories de droits, dans l'intérêt des personnes déplacées.

Le Mouvement doit aussi tenir compte des besoins et des vulnérabilités de groupes pris au piège dans leur lieu d'origine, pour quelque raison que ce soit, et ne peut pas faire abstraction du fait que les populations locales sont souvent les premières à apporter un soutien aux déplacés internes. Il arrive

- présence de porteurs d'armes dans les camps
- recrutement forcé
- déplacement à travers des zones dangereuses et installation dans des lieux dangereux ou inappropriés
- retour forcé dans des zones dangereuses.

11 Voir en particulier la Stratégie du Mouvement concernant les mines, qui sera mise à jour par le Conseil des Délégués de 2009.



fréquemment que des familles et des communautés locales partagent leurs propres ressources avec les groupes déplacés. Elles sont donc également touchées par le déplacement et devraient recevoir un soutien qui les aide à jouer leur rôle crucial d'atténuation des effets du déplacement.

Le Mouvement doit donc s'attacher à soutenir les familles et les communautés d'accueil dans leurs efforts pour venir en aide aux déplacés internes. En cas de conflit armé, le DIH autorise l'internement ou l'assignation à résidence des civils uniquement si des raisons impérieuses de sécurité le justifient<sup>12</sup>. Dans d'autres cas, lorsque des camps sont mis en place pour faciliter la fourniture de l'aide humanitaire, il arrive souvent qu'ils agissent comme un aimant en raison des services et de la sécurité relative qu'ils offrent. Cela crée de nouveaux problèmes qui sont difficiles à régler et sont susceptibles d'aggraver les vulnérabilités et les risques auxquels sont exposés les déplacés internes.

Lors de l'exécution de programmes humanitaires spécifiquement axés sur les personnes touchées par le déplacement, il faut tout particulièrement veiller à intégrer ces opérations spécifiques dans des stratégies globales fondées sur les besoins et les vulnérabilités.

Le déplacement de longue durée peut avoir différents types de conséquences pour les personnes touchées. En plus des effets durables du traumatisme émotionnel, les déplacés internes peuvent souffrir de nouveaux types de vulnérabilité découlant du bouleversement de leur vie sociale et économique, de la séparation d'avec les membres de leur famille<sup>13</sup>, du fait de dépendre de l'aide humanitaire, et de l'exposition à la discrimination et à la marginalisation. Souvent, les déplacés internes s'entassent autour des centres urbains. En pareils cas, comme les habitants de taudis, ils sont fréquemment tributaires des pouvoirs publics pour recevoir des secours, des soins de santé, une formation professionnelle et un emploi. D'autres deviennent des résidents de longue durée des camps, qui se transforment effectivement en villages de fortune.

## **2. Nous utilisons pleinement l'accès privilégié dont nous jouissons aussi bien auprès des communautés à risque qu'auprès des décideurs.**

Avec notre réseau de collaborateurs et volontaires de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, nous sommes ancrés dans la communauté et avons souvent un accès privilégié aux décideurs. Les Sociétés nationales, qui ont leurs racines dans la communauté, sont bien placées pour identifier tous les besoins et y

12 Principe 12 des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays: « Tout individu a droit à la liberté et à la sécurité de sa personne. Nul ne peut faire l'objet d'une arrestation ou d'une détention arbitraire. Pour donner effet à ce droit reconnu aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, il est interdit de les enfermer ou de les confiner dans un camp. Si dans des circonstances exceptionnelles de telles mesures s'avèrent absolument nécessaire, elles ne doivent pas durer plus longtemps que ne l'exigent ces circonstances ». Voir le document de l'ONU E/CN.4/1998/53/Add.2 du 11 février 1998.

13 Voir la Stratégie pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge relative au rétablissement des liens familiaux (et plan de mise en œuvre) (2008-2018) et son annexe, résolution 4 du Conseil des Délégués de 2007.

répondre lorsque la réponse du Mouvement peut apporter une valeur ajoutée. Nous devrions aussi nous employer à déterminer les lacunes (par exemple dans le domaine de l'éducation et des services sociaux) et à orienter la prise en charge des besoins qui ne sont pas satisfaits vers d'autres acteurs spécialisés. Les Sociétés nationales devraient donc servir de système d'aiguillage humanitaire pour leurs gouvernements et pour d'autres acteurs humanitaires.

Nos racines dans les communautés peuvent devenir une faiblesse si l'une des composantes du Mouvement n'est pas considérée comme impartiale. Des problèmes politiques et des considérations de sécurité peuvent obliger les composantes du Mouvement à suspendre temporairement leurs opérations sur le terrain dans certaines régions. Le Mouvement doit instaurer un dialogue avec les autorités et toutes les parties concernées. Il doit gagner leur confiance en respectant strictement les Principes fondamentaux, en particulier ceux d'impartialité, de neutralité et d'indépendance, afin d'obtenir un accès sans entrave et sans risque aux populations qu'il souhaite protéger et assister<sup>14</sup>, et de rappeler leurs obligations aux autorités et aux diverses parties concernées. Les Sociétés nationales gagnent aussi la confiance des pouvoirs publics de leur pays lorsqu'elles sont considérées comme des partenaires fiables dans l'exercice de leur rôle d'auxiliaire.

### **3. Nous nous efforçons de prévenir le déplacement tout en reconnaissant le droit des personnes à quitter leur foyer de leur propre initiative.**

Un principe essentiel de notre approche du déplacement est qu'il vaut mieux qu'il ne se produise pas, et que nous devons plutôt soutenir les personnes *in situ*. La capacité du Mouvement à adopter une approche multidisciplinaire est un atout majeur à cet égard. Si néanmoins le déplacement se produit, des mesures devraient être prises pour trouver une solution durable dès que les circonstances le permettent.

Des groupes de personnes peuvent être délibérément forcés à fuir par les parties à un conflit armé<sup>15</sup>. Ils peuvent aussi se sentir obligés de quitter leurs maisons pour éviter des violations de droits de l'homme ou du droit humanitaire, les effets du conflit armé et d'autres situations de violence – par exemple les pénuries de vivres ou d'eau et l'effondrement des services de santé. La prévention des déplacements forcés ou des flux de réfugiés s'inscrit donc dans le cadre de la protection plus vaste de la population civile requise au titre du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme<sup>16</sup>.

14 Voir notre Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONG lors des opérations de secours en cas de catastrophe, adopté par le Conseil des Délégués de 1993, résolution 6. Voir aussi Principes et action en matière d'assistance et de protection dans le cadre de l'action humanitaire internationale, XXVI<sup>e</sup> Conférence internationale, 1995, résolution 4, E.

15 Le droit international humanitaire contient une interdiction spécifique du déplacement à moins qu'il ne soit justifié pour la sécurité de la population ou pour des raisons de sécurité impératives (voir annexe sur le cadre juridique).

16 Le Mouvement a adopté plusieurs résolutions sur la diffusion et la mise en œuvre du droit international humanitaire. Voir en particulier la résolution 7 du Conseil des Délégués de 1993, la résolution 16 de la XXIII<sup>e</sup> Conférence internationale, 1977, et la résolution 14 de la XXI<sup>e</sup> Conférence internationale, 1981.

Des groupes de personnes peuvent également être contraints de fuir des catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme. Le déplacement peut être compris comme un mécanisme de survie auquel il est recouru lorsque des besoins essentiels ne peuvent plus être satisfaits.

Des crises soudaines comme les catastrophes naturelles sont un phénomène récurrent et dans une certaine mesure prévisibles. D'autres ne le sont pas. Les composantes du Mouvement ont élaboré différents moyens d'atténuer les conséquences des catastrophes, dont l'un est la réduction des risques. Il est donc de la plus haute importance d'examiner les facteurs spécifiques au contexte qui accélèrent le déplacement et d'identifier les groupes de personnes qui seraient particulièrement à risque en cas de déplacement. La capacité qu'a le Mouvement d'accéder à la fois aux communautés à risque et aux décideurs doit être mobilisée pour éviter le déplacement si possible, et pour répondre aux besoins des plus démunis lorsque le déplacement est inévitable.

#### **4. Nous soutenons le retour volontaire dans la sécurité et la dignité, la réinstallation ou l'intégration des déplacés internes, en nous fondant sur notre évaluation indépendante de leur situation.**

Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays soulignent qu'il incombe aux autorités nationales d'établir les conditions permettant de prendre des mesures volontaires dans la sécurité. Ils précisent aussi que les autorités doivent fournir les moyens nécessaires pour aider les déplacés internes dans leur recherche de solutions durables librement consenties, dans la sécurité et la dignité. Il reste de la prérogative des déplacés internes de chercher de façon indépendante des moyens durables d'améliorer leur situation. Les autorités sont néanmoins chargées de faciliter le retour, l'intégration locale ou la réinstallation des déplacés internes qui cherchent une solution de longue durée, de les aider à recouvrer leur propriété et leurs biens et de prendre des dispositions pour les indemniser pour leur perte s'ils ne peuvent pas récupérer ces biens. En principe, les solutions durables au déplacement peuvent être notamment les suivantes :

- retour et réintégration : la personne retourne à l'endroit où elle vivait avant la crise;
- intégration locale : la personne s'intègre dans la communauté locale où elle s'est retrouvée à la suite du déplacement ;
- réinstallation : la personne se réinstalle dans un autre endroit dans le pays et s'intègre dans la communauté du lieu.

Nous devons soutenir la capacité des personnes et des communautés touchées par le déplacement à prendre des décisions en connaissance de cause sur la base des options disponibles. Nous devons aussi encourager les possibilités pour elles de participer pleinement à la planification et à la mise en œuvre des solutions qu'elles choisissent. Les personnes et communautés touchées ne devraient faire l'objet d'aucune contrainte – comme la force physique, le harcèlement,

l'intimidation ou le refus d'accès à des services essentiels. Nous ne devons pas soutenir la fermeture des camps ou des installations pour les déplacés internes lorsqu'elle vise soit à provoquer, soit à empêcher le retour, l'intégration locale ou la réinstallation dans un autre lieu sans qu'il existe d'autres possibilités acceptables.

Nous devons promouvoir des solutions durables fondées sur des choix volontaires, dans la sécurité et la dignité pour les personnes touchées.

Avant de prendre part à tout programme de retour ou de réinstallation, nous devons en premier lieu nous assurer que les déplacés internes concernés sont informés des détails du programme, en particulier des conditions de vie et des risques. Les composantes du Mouvement doivent également s'efforcer d'obtenir les informations adéquates sur la situation qui prévaut dans le lieu de retour ou de réinstallation, afin de ne pas soutenir de mesures qui risqueraient de porter préjudice aux personnes concernées pendant et après leur retour.

Les Sociétés nationales devraient demander aux autorités et aux services publics de leur pays quelles dispositions ont été prises et voir dans quelle mesure elles peuvent aider les groupes concernés.

En fonction de la situation locale dans le lieu de retour, d'intégration locale permanente ou de réinstallation, divers programmes peuvent être organisés et divers moyens utilisés, qui ciblent toujours en priorité les groupes les plus vulnérables :

- activités visant à renforcer la capacité de la section locale de la Société nationale à fournir des services adéquats ;
- kits de retour contenant des vivres et des articles d'hygiène ;
- aide au rétablissement des moyens de subsistance (outils, semences) et à la création d'un revenu ;
- fourniture de matériaux pour abris ;
- moyens de reconstruire des réseaux sociaux ;
- stratégies visant à éliminer les restes explosifs de guerre ;
- rétablissement des liens familiaux ;
- activités visant à renforcer le développement des communautés ;
- travail de protection visant à assurer le plein respect de la lettre et de l'esprit du droit applicable et des droits de la personne.

**5. Nous cherchons à responsabiliser les personnes et les communautés. Pour ce faire, nous veillons à ce qu'elles participent à l'élaboration et à la mise en œuvre de nos programmes, nous les aidons à exercer leurs droits et nous leur donnons accès aux services disponibles.**

Les déplacés internes peuvent fournir des informations précieuses sur leur déplacement, sa cause et son ampleur ainsi que sur les problèmes de protection auxquels ils doivent faire face. En tout état de cause, les programmes en faveur des personnes touchées par un déplacement auront davantage de chance de s'inscrire dans la durée si les opinions de ces personnes sont prises en compte.

Dans nos efforts visant à protéger la dignité des personnes et dans un souci de prévention, nous nous efforçons d'obtenir des personnes touchées des informations, analyses et recommandations, sur leurs vies et les circonstances de leur déplacement. Néanmoins, au nom du respect de l'individu, chaque personne doit être considérée comme autonome (c'est-à-dire ayant le droit de faire ses propres choix).

Le respect des personnes qui fournissent des informations aux organisations humanitaires exige, dans la mesure du possible, qu'elles aient la possibilité de prendre en toute connaissance de cause la décision de fournir ou de ne pas fournir des données personnelles ou sensibles. La personne concernée devrait être informée des circonstances dans lesquelles les données fournies peuvent être transmises aux autorités ou à une autre partie.

Nous prenons les mesures voulues pour que les personnes aient accès à des informations précises et aient la possibilité de participer à la prise de décisions en leur nom et d'influencer ces décisions, et pour faire en sorte que des choix convenables leur soient proposés dans des circonstances souvent désastreuses.

Nous nous sentons responsables d'abord envers les personnes à risque et nous nous efforcerons, dans la mesure du possible, de mettre en place des systèmes assurant la transparence et le suivi de notre responsabilité. Nous prenons des mesures préventives pour éviter de porter préjudice à ceux pour lesquels nous travaillons. Nous sommes guidés par le désir d'agir, en tout temps, dans le meilleur intérêt de toutes les personnes à risque. De ce fait, nous accordons de l'importance au maintien d'un dialogue direct avec elles.

Les programmes en faveur des personnes touchées par le déplacement doivent être conçus de manière à responsabiliser les bénéficiaires, à favoriser leur autonomie et à renforcer leur résilience. Lors de l'élaboration de plans d'intervention d'urgence, les composantes du Mouvement doivent garder à l'esprit les conséquences possibles de ces plans sur le long terme et mettre au point avec les groupes touchés des mécanismes qui les aident à recouvrer leur autonomie.

## **6. Nous nous concertons avec les autorités et toutes les autres parties concernées. Si nécessaire, nous leur rappelons les obligations qui leur incombent selon le cadre normatif applicable.**

À la différence des réfugiés, les déplacés internes ne font pas l'objet d'une convention internationale spécifique, ce qui peut parfois porter à croire qu'il existe une lacune dans le cadre juridique régissant la protection et l'assistance qui leur est due. Cependant, même si le droit pertinent ne contient peut-être pas de référence spécifique aux déplacés internes, il est toujours possible de se référer à un cadre juridique pour la protection des personnes qui ont été déplacées, des personnes qui sont restées sur place, et d'autres groupes touchés par les événements concernés. Il importe de rappeler aux autorités et, en cas de conflit, aux parties au conflit les obligations qui leur incombent envers les

personnes touchées par le déplacement, et ces dernières devraient connaître les droits qui peuvent les protéger.

Le Mouvement doit instaurer un dialogue avec les autorités et les autres parties concernées. Il doit gagner leur confiance en respectant strictement ses Principes fondamentaux, en particulier ceux d'impartialité, de neutralité et d'indépendance, afin de s'assurer un accès libre et en toute sécurité aux populations qu'il souhaite protéger et assister, et de pouvoir rappeler aux autorités les obligations qui leur incombent. Les Sociétés nationales gagnent aussi la confiance des autorités de leur pays lorsqu'elles sont considérées comme des partenaires fiables dans l'exercice de leur rôle d'auxiliaire.

Le Mouvement doit connaître les règles du droit international régissant toutes les phases du déplacement, en particulier le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme, dans l'intérêt des personnes touchées par le déplacement. De plus, il convient de tenir compte du droit national et de l'interpréter de telle façon à respecter les dispositions du droit international qui lie l'État. En tout état de cause, les activités du Mouvement doivent en tout temps être conformes aux règles établies par le droit international. Le droit international applicable au déplacement figure dans de nombreux traités, notamment dans les instruments universels et régionaux relatifs aux droits de l'homme, dans les Conventions de Genève de 1949 et leurs Protocoles additionnels de 1977, ainsi que dans le droit international coutumier. Il existe également des textes plus récents spécifiques au problème du déplacement, comme le Protocole sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées internes dans la Région des Grands Lacs. Ces développements, de même que d'autres développements normatifs potentiels, peuvent compléter et renforcer le cadre juridique international existant.

Toutes les composantes du Mouvement se doivent de connaître le cadre juridique applicable lorsqu'elles mènent des activités relatives au déplacement, parce que la protection accordée par le droit international (et le droit national, le cas échéant) doit constituer la référence minimale de toute notre action (voir l'annexe 2 sur le cadre juridique).

Le CICR joue un rôle particulier s'agissant de veiller au respect du droit international humanitaire et devrait soutenir les autres composantes du Mouvement à cet égard.

**7. Nous, les Sociétés nationales, en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics de notre pays, aidons ceux-ci à s'acquitter de leurs responsabilités dans le domaine humanitaire, dans la mesure de nos ressources et de nos capacités et à condition que notre action puisse être entièrement conforme aux Principes fondamentaux ainsi qu'à la mission et aux Statuts du Mouvement.**

Dans toute situation d'urgence qui dépasse leurs ressources, les autorités chercheront des partenaires fiables. Plus elles font confiance à leurs Sociétés nationales, plus elles seront disposées à leur confier des domaines relevant de la responsabilité de l'État. Il arrive que la confiance d'un gouvernement repose

davantage sur la fiabilité d'une Société nationale en tant que fournisseur de services que sur son respect des Principes fondamentaux du Mouvement. Le rôle d'auxiliaire confère souvent un avantage opérationnel, mais il est essentiel que la Société nationale respecte les Principes fondamentaux, et préserve son indépendance en matière de prise de décision et d'action, en particulier lorsque le gouvernement est partie au conflit dans le pays où se déroule l'opération.

Dans leur rôle d'auxiliaires des pouvoirs publics de leur pays, les Sociétés nationales doivent s'efforcer d'établir avec ceux-ci une relation équilibrée, fondée sur des responsabilités réciproques clairement définies, et s'employer à maintenir et à renforcer un dialogue constant à tous les niveaux dans le cadre convenu pour l'action humanitaire<sup>17</sup>.

**8. Nous nous efforçons de limiter la mesure dans laquelle nous nous substituons aux pouvoirs publics dans l'exécution de la responsabilité qui leur incombe de répondre aux besoins et d'assurer le bien-être de la population du territoire qui est sous leur contrôle.**

Les populations résidentes et les communautés locales sont très souvent les premières à aider les déplacés internes. Il incombe néanmoins au premier chef aux autorités locales, régionales et nationales de fournir aux personnes et communautés touchées un soutien coordonné et durable.

Le Mouvement devrait éviter de substituer ses activités à celles qui sont du ressort des autorités dans les cas où cela risquerait de décourager les autorités d'assumer pleinement leurs obligations et responsabilités. Dans les pays où les structures de l'État sont faibles, on remarque parfois une certaine tendance à demander aux Sociétés nationales de prendre en charge une vaste gamme de responsabilités qui ne sont pas assumées. Il peut s'avérer utile d'établir une distinction entre les cas où l'État peine à remplir ses fonctions faute de capacités et ceux où la volonté politique fait défaut. Lorsque l'État n'a pas la volonté politique d'assumer ses responsabilités, les Sociétés nationales devraient résister à la pression qui ferait d'elles des substituts des pouvoirs publics, et évaluer le soutien dont elles disposent compte tenu de leurs propres capacités. Les Sociétés nationales devraient faire très attention de ne pas accepter de se substituer aux autorités sans avoir préconisé d'abord d'autres solutions conformes aux Principes fondamentaux et aux Statuts du Mouvement.

Les composantes du Mouvement devraient soutenir les communautés touchées par le déplacement dans leur désir de recourir à leurs mécanismes de survie habituels, et mettre en place des programmes qui visent à leur faire recouvrer leur autonomie.

**9. Nous donnons la priorité aux partenariats opérationnels au sein du Mouvement et nous nous efforçons de jouer nos rôles complémentaires et**

17 Voir la résolution 2 de la Conférence internationale de 2007.

**d'assumer nos responsabilités pleinement, et de mobiliser nos compétences au maximum.**

Depuis longtemps, le Mouvement s'emploie à répondre aux besoins et à réduire la vulnérabilité des personnes déplacées, des réfugiés, des demandeurs d'asile et des autres migrants, et il a élaboré plusieurs politiques<sup>18</sup> dans ce domaine.

Grâce à leurs mandats différents mais complémentaires, les diverses composantes du Mouvement, par leurs efforts combinés, offrent une réponse globale au déplacement. Dans les conflits armés et autres situations de violence, deux composantes distinctes du Mouvement, la Société nationale hôte et le CICR, ont des mandats concomitants<sup>19</sup>. Dans toute autre situation, la Société nationale hôte est bien placée pour jouer un rôle crucial, en particulier lors de la phase d'alerte précoce et des premiers stades d'une crise, ainsi que lors de la dernière phase, pendant laquelle la plupart des organismes se désengagent. Au cœur de la crise, les différentes compétences disponibles parmi les composantes du Mouvement se combinent pour offrir une réponse à la hauteur de la situation. Le Mouvement a un savoir-faire dans les mécanismes de planification des interventions d'urgence, qui jouent un rôle capital pour une réponse humanitaire efficace. De plus, il a mis en place un système performant de déploiement rapide de personnel humanitaire.

Afin d'utiliser au mieux les ressources, les Sociétés nationales et, en cas d'opérations de secours internationales, le CICR et la Fédération internationale, doivent s'efforcer d'établir et d'adopter un cadre de coordination pour le Mouvement et de le partager avec tous leurs partenaires. Lorsqu'une évaluation réaliste de ses capacités montre qu'elle est en mesure de le faire, la Société nationale hôte coordonne l'intervention du Mouvement sur son territoire. Sinon, cette Société est le premier partenaire de l'organisme auquel est dévolue cette responsabilité de coordination. Pour renforcer leur identité commune et le respect des Principes fondamentaux, les composantes devraient donner la priorité aux partenaires (opérationnels) faisant partie du Mouvement. Il convient de veiller tout particulièrement à maintenir ou renforcer la capacité de la Société nationale du pays concerné. Sa capacité globale et son rôle ne devraient pas être

18 Ces dernières décennies, le Mouvement a établi plusieurs politiques et règles régissant ses opérations d'urgence et ses activités dans les situations de conflit et de catastrophe qui se prolongent. En 2001, le Conseil des Délégués a adopté une résolution importante sur l'action du Mouvement en faveur des réfugiés et des déplacés internes. La résolution demandait la mise en place d'une stratégie pour guider cette action. En 2003, le Conseil des Délégués a adopté un document intitulé « Éléments minimaux devant figurer dans les accords opérationnels entre les composantes du Mouvement et leurs partenaires opérationnels externes », qui vise à renforcer l'image et la crédibilité du Mouvement. Le Mouvement a également élaboré un corpus important de politiques, de règles et de lignes directrices sur la coordination et la coopération au sein du Mouvement (approuvées par les résolutions adoptées par la Conférence internationale, le Conseil des Délégués et l'Assemblée générale de la Fédération internationale) fondées principalement sur les Conventions de Genève, les Principes fondamentaux et les Statuts du Mouvement.

19 En vertu des articles 4 et 5 des Statuts du Mouvement, les Sociétés nationales dans leurs pays respectifs et le CICR ont des mandats complémentaires et concomitants dans des situations de conflit armé international et non international ou de troubles intérieurs.



sapés par des opérations de vaste ampleur en faveur des groupes de personnes déplacées.

C'est à la Fédération internationale qu'il incombe au premier chef de veiller à ce que la Société nationale concernée reçoive un soutien adéquat d'autres composantes du Mouvement pour renforcer ses capacités. Le CICR contribue au développement et à la préparation des Sociétés nationales dans des domaines relevant de son mandat et de ses compétences spécialisées. Il soutiendra en particulier les initiatives des Sociétés nationales visant à renforcer leur capacité opérationnelle dans les domaines de la recherche de personnes et du rétablissement des liens familiaux – notamment la gestion des restes humains et l'identification médico-légale –, de la diffusion des Principes fondamentaux du Mouvement, et des activités visant à réduire l'impact de la contamination par les armes. À cette fin, le CICR fera de son mieux pour fournir, le cas échéant, conseils techniques et ressources.

Pour que ceux qui fournissent des ressources et un soutien puissent le faire dans le cadre d'une réponse bien organisée, les différentes composantes du Mouvement doivent coordonner leurs stratégies de mobilisation de ressources et leurs appels, en particulier lors de la phase initiale d'une situation d'urgence.

Conformément à la politique en vigueur, les Sociétés nationales doivent adresser leurs appels internationaux principalement par l'intermédiaire du CICR ou de la Fédération internationale, selon le cas.

**10. Nous coordonnons notre action avec d'autres entités sur la base de leur présence et de leurs compétences sur le terrain, des besoins à satisfaire, des capacités disponibles et des possibilités d'accès, tout en veillant à rester (et à être considérés comme restant) fidèles à nos Principes fondamentaux.**

Étant donné l'ampleur du phénomène de déplacement interne, une seule organisation humanitaire ne suffit généralement pas à mener l'action globale qui s'impose.

Dans de nombreux endroits où des opérations humanitaires de grande ampleur sont nécessaires, on a vu augmenter le nombre d'organismes qui y prennent part. Par conséquent, toutes les organisations concernées doivent coordonner systématiquement leurs efforts, dans toute la mesure du possible, et trouver les moyens de tirer au mieux parti de leurs ressources, capacités et compétences pour maximiser l'impact global de leur action.

Les déplacés internes sont de plus en plus considérés comme un groupe vulnérable particulier nécessitant une protection et un statut spécifiques. La question figure au nombre des priorités importantes de plusieurs institutions des Nations Unies et de nombreuses organisations non gouvernementales travaillant sur le terrain.

La coopération avec des institutions des Nations Unies présente de nombreux avantages, en particulier si nous cherchons des domaines de complémentarité dans lesquels elles peuvent fournir des compétences (par exemple OMS,

FNUAP, FAO) et une aide spécifiques (par exemple, PAM, UNICEF, HCR) en faveur des déplacés internes, et dans lesquels, par exemple, les Sociétés nationales peuvent mettre à disposition leur vaste réseau national et leur accès direct aux autorités.

Nos relations avec les institutions des Nations Unies doivent être guidées par les mêmes principes généraux que ceux qui inspirent toutes les composantes du Mouvement dans leurs relations avec n'importe quel autre organisme humanitaire. Cela vaut tout particulièrement dans les conflits armés et autres situations de violence, dans lesquels il est de la plus haute importance pour toutes les composantes du Mouvement de conserver – et d'être perçues par les autres comme conservant – une approche humanitaire strictement neutre et indépendante envers tous les acteurs, même si les Sociétés nationales peuvent agir en même temps en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics de leur pays.

Dans les conflits armés et autres situations de violence, il convient d'établir une distinction claire entre les Nations Unies prises dans leur ensemble (maintien de la paix, rétablissement de la paix et organes politiques) et ses institutions spécialisées. En coopérant avec les institutions spécialisées, il faut tout particulièrement veiller à préserver l'identité du Mouvement et à assurer le respect des Principes fondamentaux.

Il est possible de conclure des accords de coopération avec des organisations non gouvernementales locales et internationales, à condition de bien connaître et comprendre leur action, et pour autant qu'elles adhèrent à des valeurs similaires aux nôtres et que la coopération avec elles n'altère pas la perception que les communautés et les autorités ont de l'action du Mouvement.

Lors de la négociation ou de l'examen des accords opérationnels entre les composantes du Mouvement et des organisations externes, les composantes doivent se fonder sur les principes directeurs existants concernant les relations avec des organismes extérieurs au Mouvement<sup>20</sup>.

## Annexe 2

### Cadre juridique

Toutes les composantes du Mouvement devraient connaître le cadre juridique applicable lorsqu'elles mènent des activités relatives au déplacement, parce que la protection accordée par le droit international (et le droit national, le cas échéant) doit constituer la référence minimale de toute notre action. Le CICR joue un rôle particulier s'agissant de veiller au respect du droit international humanitaire et devrait aider les autres composantes à cet égard.

20 Voir «Éléments minimaux devant figurer dans les accords opérationnels entre les composantes du Mouvement et leurs partenaires opérationnels externes», annexe à la résolution 10 du Conseil des Délégués de 2003, et «Document d'orientation sur les composantes du Mouvement et les organismes militaires», résolution 7 du Conseil des Délégués de 2005.

Dans l'ensemble, le cadre juridique international applicable au déplacement interne comprend les principaux corpus de droit et principes suivants :

- a) **Droit national** : le droit national fournit le cadre juridique dont relève chaque situation spécifique. Comme la majorité des déplacés internes sont des nationaux de l'État dans lequel ils se trouvent, ils ont droit à l'entière protection de la législation nationale et jouissent des droits qu'elle garantit à ses ressortissants, sans distinction défavorable fondée sur leur déplacement. Certaines personnes déplacées, toutefois, ne sont pas des nationaux de l'État dans lequel elles se trouvent. Elles sont néanmoins protégées au titre du droit international des droits de l'homme, et doivent bénéficier de tous ces droits sans discrimination. Le droit national doit être conforme aux normes minimales établies par le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire. Si tel n'est pas le cas, des activités visant à faire mieux connaître le droit peuvent contribuer à ce que les législations et les politiques nationales soient mises en conformité avec le droit et les principes internationaux.
- b) **Droit international humanitaire** : durant les conflits armés, les déplacés internes sont des civils et ont droit à la même protection contre les effets des hostilités et à la même assistance que le reste de la population civile.

Le respect des règles fondamentales du droit international humanitaire permettrait d'éviter la majorité des déplacements, puisque ceux-ci résultent principalement de violations de ces règles, telles que l'obligation de faire en tout temps la distinction entre civils et combattants, et entre biens de caractère civil et objectifs militaires; l'interdiction de prendre pour cibles des civils ou des biens de caractère civil; l'interdiction de porter des attaques sans discrimination; l'obligation, lors d'attaques, de prendre des précautions pour épargner la population civile; l'interdiction des actes ou menaces de violence visant à semer la terreur dans la population civile; l'interdiction d'utiliser la famine comme méthode de guerre; l'interdiction de détruire des biens indispensables à la survie de la population civile; l'interdiction des représailles contre la population civile et contre les biens civils; et des garanties fondamentales telles que l'interdiction des mauvais traitements et l'interdiction des peines collectives.

En outre, le droit international humanitaire interdit spécifiquement le déplacement sauf s'il est justifié pour assurer la sécurité de la population ou pour des raisons de sécurité impératives. Il stipule également que s'ils sont déplacés, les civils doivent être accueillis dans des conditions d'hébergement, d'hygiène, de santé, de sécurité et de nutrition satisfaisantes, et que les membres d'une même unité familiale ne doivent pas être séparés. Il consacre en outre le droit des personnes déplacées à un retour volontaire et en toute sécurité et au respect de leurs biens. Enfin, il prévoit que les parties à un conflit doivent, sous réserve de leur droit de contrôle, permettre et faciliter le passage rapide et sans entrave des secours humanitaires (destinés aux civils ayant besoin d'aide), qui ont un caractère impartial et sont fournis sans discrimination.

c) **Droit international des droits de l'homme** : toute personne, sans discrimination, doit pouvoir jouir des droits consacrés par le droit international des droits de l'homme, y compris les personnes qui doivent quitter leur lieu de résidence habituel, tels les déplacés internes. Les droits de l'homme sont universels et inaliénables, et les États doivent respecter et garantir les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels de tous, en tout temps. Le droit international des droits de l'homme international est énoncé, en particulier, dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 ainsi que dans les traités universels et régionaux relatifs aux droits de l'homme. Ceux-ci peuvent être complétés par d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme, comme des déclarations, notamment, sur des principes des droits de l'homme – les plus pertinents étant les « Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays » mentionnés ci-dessous (paragraphe d). Le droit international des droits de l'homme en particulier garantit le droit à la vie, le droit de ne pas être soumis à la torture et autres formes de mauvais traitement, le respect de la vie privée et de la vie familiale, le respect des biens, la liberté d'expression, de croyance, de conscience et de religion, et le droit à un niveau de vie adéquat pour la santé et le bien-être de toute personne et de sa famille, notamment du point de vue de l'alimentation, des vêtements et des soins médicaux. Un droit important est celui de toute personne vivant légalement sur le territoire d'un pays de se déplacer librement et de choisir son lieu de résidence.

Si ces droits fondamentaux de la personne étaient respectés, il n'y aurait tout simplement pas de déplacement interne. Cela étant, ce corpus de droit protège également les personnes une fois déplacées. Par exemple, leur vie de famille et leurs biens doivent toujours être respectés.

Alors que ces droits de l'homme ne sont pas, bien sûr, exempts de limitations, les autorités ne peuvent pas les restreindre à moins que cela ne soit nécessaire pour des raisons légitimes et pour autant que la limitation ne soit pas excessive par rapport à l'objectif visé.

d) **Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays** : les Principes directeurs fournissent des orientations aux États et aux organisations internationales. Il s'agit d'un ensemble de recommandations tirées du droit international public, du droit international humanitaire, du droit des droits de l'homme et du droit des réfugiés, visant à réaffirmer la protection fondamentale à laquelle ont droit les déplacés internes. Les Principes directeurs ne sont pas contraignants en tant que tels, mais ils constituent un instrument utile. Ils regroupent des règles pertinentes qui existent déjà mais qui pourraient être 'oubliées' car elles se trouvent dans différents corpus de droit, et ils énoncent de manière détaillée des règles qui peuvent être peu claires dans des instruments contraignants, comme par exemple les règles régissant le retour des déplacés.

# La sécurité des opérations du CICR : la sécurité du personnel dans les conflits armés et les situations de violence interne

**Patrick Brugger\***

Patrick Brugger est le délégué à la sécurité au sein de la Direction des opérations du CICR. Sa mission est de veiller à ce que le personnel du terrain soit en mesure de mener ses activités humanitaires dans des conditions de sécurité satisfaisantes. Auparavant, l'auteur a assumé différentes fonctions, tant au siège que sur le terrain.

## Résumé

*Il est de plus en plus dangereux de conduire des activités humanitaires, surtout dans les zones de conflit. Toute organisation humanitaire rencontre de graves problèmes de sécurité, ce qui constitue une menace pour son personnel et nuit aux activités dont les victimes de conflits armés et d'autres situations de violence armée ont cruellement besoin. Le présent article présente l'approche générale du CICR en matière de sécurité et décrit les piliers de la politique de sécurité que l'institution applique sur le terrain pour assurer la protection de son personnel.*

.....

Le monde semble présenter aujourd'hui plus de dangers qu'autrefois pour le personnel humanitaire<sup>1</sup>. Si les actes de violence commis à son encontre ont diminué après 1996, ils ont de nouveau augmenté entre 2003 et 2005 et la situation ne

\* La version originale anglaise de cet article a été publiée sous le titre « ICRC operational security: staff safety in armed conflict and internal violence », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 91, N° 874, juin 2009, pp. 431-445.

semble pas près de s'améliorer. Les conditions générales de sécurité se sont clairement détériorées dans certains contextes, tels que l'Afghanistan, l'Algérie, le Liban, le Pakistan, la Palestine, la Somalie, le Soudan, le Tchad et le Yémen<sup>2</sup>. Les conflits armés ont en outre tendance à se polariser et à se radicaliser. Les organisations humanitaires et leur personnel sont particulièrement exposés au risque d'être rejetés (étant perçus, dans certains contextes, comme alignés sur le gouvernement ou un groupe d'opposition) ou instrumentalisés (l'action humanitaire étant considérée comme un des moyens employés pour gagner le soutien de la population).

Plusieurs raisons expliquent cette situation : le fait que la limite entre les actions de type politique, militaire et humanitaire est de plus en plus floue, jetant le doute sur la neutralité et l'indépendance du travail humanitaire<sup>3</sup> et réduisant les possibilités d'action ; les diverses conséquences de la « guerre mondiale contre le terrorisme », ainsi que le changement d'identité et l'internationalisation de certains groupes armés<sup>4</sup> ; l'augmentation du nombre de guerres asymétriques menées par des forces armées très bien organisées contre des adversaires ne disposant pas des mêmes moyens<sup>5</sup> ; la régionalisation des conflits et du banditisme ; ou l'idée négative que se font certaines parties prenantes de l'action humanitaire. Ces phénomènes sont inquiétants et confirment l'idée qu'il est de plus en plus dangereux de conduire des activités humanitaires, surtout dans les zones de conflit.

- 1 Un rapport conjoint de l'Overseas Development Institute (Royaume-Uni) et du Center on International Cooperation (Université de New York, États-Unis d'Amérique), qui rassemble des données sur la violence à l'encontre du personnel humanitaire, analyse comment la perception de l'augmentation des risques a donné lieu à de nouvelles mesures de sécurité et de nouvelles approches en matière de conception des programmes. Depuis 1997, le nombre d'actes de violence graves (meurtres, enlèvements et attaques armées causant des blessures sérieuses) commis à l'encontre des travailleurs humanitaires a plus que quadruplé. De 1997 à 2008, on a signalé 792 actes de violence graves à l'encontre du personnel humanitaire, qui ont fait 1618 victimes et 711 morts. C'est en Afghanistan, en Somalie et au Soudan (Darfour) – trois pays où ont eu lieu plus de 60 % des incidents – que la violence est la plus répandue. La plupart des travailleurs humanitaires victimes d'actes de violence sont pris délibérément pour cibles à des fins politiques et/ou économiques et non exposés par hasard à la violence. Voir Abby Stoddard, Adele Harmer et Victoria DiDomenico, *Providing Aid in Insecure Environments: 2009 Update*, Humanitarian Policy Group, Policy Brief n° 34, avril 2009, disponible sur : [http://www.cic.nyu.edu/Lead%20Page%20PDF/HPG\\_2009%20.pdf](http://www.cic.nyu.edu/Lead%20Page%20PDF/HPG_2009%20.pdf) (dernière consultation le 20 avril 2009).
- 2 Au Darfour, le CICR a été touché par quelque 30 incidents de sécurité en 2006 et le même nombre en 2007 (sur un total de 100 incidents le concernant chaque année dans le monde), soit moins que d'autres organisations, si l'on tient compte de la plus grande exposition du CICR due à ses déplacements sur le terrain, au fait que son personnel voyage plutôt par route que par les airs et à l'étendue géographique de sa présence.
- 3 Voir Pierre Krähenbühl, « The ICRC's approach to contemporary security challenges: A future for independent and neutral humanitarian action », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 86, N° 855, septembre 2004, pp. 505-514. Résumé en français (« La stratégie du CICR face aux défis contemporains en matière de sécurité : un avenir pour l'action humanitaire neutre et indépendante ») disponible sur : <http://icrc.org/web/fre/sitefre0.nsf/html/66DHE5> (dernière consultation le 22 octobre 2009).
- 4 Des groupes internationaux et transnationaux souvent affiliés à Al-Qaïda, par exemple le « Groupe salafiste pour la Prédication et le Combat » (GSPC) devenu « Al Qaïda au Maghreb islamique » (AQMI), ou « Al Qaïda dans la péninsule arabique ».
- 5 Voir Toni Pfanner, « Les guerres asymétriques vues sous l'angle du droit humanitaire et de l'action humanitaire », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 87, N° 857, mars 2005, pp. 259-288.

Certes la violence n'est pas inconnue du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), mais elle vise aujourd'hui davantage le personnel humanitaire, de plus en plus souvent d'ailleurs pour des raisons politiques<sup>6</sup> plutôt qu'à des fins économiques (menaces, vols qualifiés, pillages de voitures, braquages). Néanmoins, les incidents du second type restent les plus fréquents et sont généralement analysés comme étant liés aux ressources, ce qui signifie que « ce que nous possédons » représente un plus grand danger que « ce que nous sommes ». Les menaces ou les actes de violence politique ciblés, tels que les embuscades, les attaques directes et les enlèvements, ont toutefois un impact plus fort, car ils témoignent de la réticence d'une partie à un conflit à accepter une organisation humanitaire. Alors que le nombre de collaborateurs du CICR sur le terrain et le volume des opérations n'ont cessé d'augmenter ces dernières années<sup>7</sup>, le nombre annuel d'incidents de sécurité touchant le CICR est resté stable<sup>8</sup>. L'enlèvement de trois collaborateurs du CICR aux Philippines le 15 janvier 2009 a rappelé que de graves incidents de sécurité peuvent survenir dans n'importe quelle zone de conflit<sup>9</sup>.

Cette évolution a conduit le CICR à mettre encore davantage l'accent sur la sûreté et la sécurité de son personnel et de ses opérations sur le terrain. Les lignes qui suivent présentent l'approche générale de l'institution en matière de sécurité.

## Enjeux et approches

Le CICR s'efforce en toutes circonstances de concilier son ambition opérationnelle, consistant à apporter un soutien aux victimes de conflits et aux personnes vulnérables, avec sa responsabilité à l'égard de son personnel. Par conséquent, il doit évaluer chaque opération et ses répercussions sur le plan humanitaire au regard des risques encourus. Le CICR vise à être prévisible et transparent, à dire ce qu'il fait et à faire ce qu'il dit. Pour préserver sa capacité d'action en utilisant un mode opératoire compris et partagé, il tisse un réseau de contacts avec l'ensemble des parties à un conflit. Les acteurs à mobiliser pour assurer le bon déroulement d'une opération sont aujourd'hui plus variés et plus nombreux, et il peut être difficile, voire impossible, d'entrer en contact direct avec certains d'entre eux.

6 Des attentats perpétrés, par exemple, contre : le HCR à Alger en décembre 2007 (l'attentat a conduit à la formation d'un Groupe indépendant sur la sûreté et la sécurité, présidé par Lakhdar Brahimi – voir Groupe indépendant sur la sûreté et la sécurité du personnel et des locaux des Nations Unies dans le monde entier, *Towards a Culture of Security and Accountability: Report of the Independent Panel on Safety and Security of UN Personnel and Premises Worldwide*, 9 juin 2008, disponible sur : [http://www.humansecuritygateway.info/documents/UN\\_panelonsafety\\_9Jun08.pdf](http://www.humansecuritygateway.info/documents/UN_panelonsafety_9Jun08.pdf) (dernière consultation le 21 avril 2009); MSF-NL en Somalie en janvier 2008; Plan International, une ONG œuvrant pour les enfants, au Pakistan en février 2008; le Comité international de secours en Afghanistan en août 2008.

7 Actuellement, le CICR, présent en permanence dans plus de 60 pays, mène des opérations dans près de 80 pays et compte 12 473 employés (1542 expatriés et 10 931 collaborateurs nationaux).

8 Au sein de l'institution, les incidents de sécurité s'entendent des événements pouvant constituer une menace pour l'intégrité physique ou mentale du personnel et pouvant avoir des conséquences sur les opérations.

9 Pour les faits les plus récents, voir le site Internet du CICR (<http://icrc.org/fre>).

Dans un monde de plus en plus interconnecté, les exigences d'indépendance politique et de neutralité dépendent de la capacité d'analyse, de mobilisation et de communication du CICR, ainsi que de sa compréhension de la vision que d'autres ont de son indépendance aux niveaux local, régional et mondial. En toutes circonstances, il doit prendre en considération la façon dont il est perçu, l'image qu'il projette au travers de son action et du comportement personnel et professionnel de ses collaborateurs.

La gestion de la sécurité incombe aux responsables des opérations sur le terrain. Le CICR ne fait aucune distinction entre la gestion de la sécurité et la conduite des opérations. Son approche en matière de sécurité est de type « gestion des risques », l'accent étant évidemment mis sur la prévention. Elle est complétée par la « gestion des incidents » une fois qu'ils se sont produits. Le CICR en tire des enseignements et met en place des « meilleures pratiques ». Bien que les risques aux niveaux local, régional et mondial soient liés, l'approche du CICR en matière de gestion de la sécurité repose sur un mode décentralisé d'initiative, de décision et de responsabilité en matière de sécurité sur le terrain : le chef de délégation décide et met en œuvre les mesures de sécurité adaptées à l'environnement général et au contexte dans lequel la délégation travaille. La cellule sécurité et stress joue un rôle consultatif<sup>10</sup>.

Le personnel de terrain exerce cette large autonomie à l'intérieur d'un cadre institutionnel clairement défini, constitué de trois éléments : le mandat du CICR, ses principes et son concept de sécurité. Sur le terrain, chaque délégation évalue son environnement de sécurité en fonction de la situation et en se fondant sur le cadre de référence de l'institution, à savoir les « piliers de la sécurité ». En outre, aujourd'hui, la gestion de la sécurité consiste à développer des méthodes qui sensibilisent et préparent mieux à des dangers nés à l'extérieur d'un contexte donné, mais néanmoins susceptibles de constituer une menace pour le CICR. Dans les situations où le CICR est appelé à diriger et à coordonner l'action du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge selon l'Accord de Séville, il lui incombe d'établir, d'organiser et de maintenir un cadre de sécurité pour les composantes du Mouvement s'inscrivant dans une approche concertée de celui-ci<sup>11</sup>.

## Les risques pour la sécurité

Compte tenu de la nature de sa mission, le CICR a choisi de faire de l'insécurité un élément permanent de sa politique opérationnelle. L'évaluation des risques

10 Dans les domaines du soutien aux opérations, de la formation, du suivi de la situation et de la politique de sécurité.

11 L'article 6.1.2(A)(c) de l'Accord sur l'organisation des activités internationales des composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Accord de Séville) (Séville, 26 novembre 1997) stipule que dans les situations où le CICR agit en tant qu'institution directrice, il a la responsabilité spécifique « [d'] adopter et [de] faire appliquer toutes les mesures pouvant être nécessaires pour garantir dans toute la mesure du possible la sécurité physique des personnes engagées dans les opérations de secours sur le terrain ».



et des menaces est une étape à part entière dans l'établissement d'une stratégie opérationnelle. Le danger fait partie intégrante du quotidien de chaque délégué : il est souvent caractéristique de l'environnement de travail et détermine les choix opérationnels. Les risques inhérents à l'exercice du mandat de l'institution varient en fonction des théâtres d'opérations.

Le concept de sécurité sur le terrain recouvre aussi bien les situations de conflit que le banditisme ou la criminalité. En effet, il est souvent difficile d'établir une distinction claire entre ces deux environnements.

## Définition du risque

Le risque réunit trois composantes :

- le danger (ou la « menace ») en soi, défini par sa nature (vol, enlèvement, bombardement, etc.) ;
- les possibilités d'occurrence de l'événement dangereux dans le temps (risque imminent, à long terme ou permanent) ;
- les conséquences néfastes (sur les plans humain, opérationnel ou matériel).

La politique du CICR est de réduire le risque à un niveau minimum, sachant qu'il n'est pas possible de le supprimer complètement. C'est ce risque résiduel incompressible qui sous-tend l'approche du CICR en matière de sécurité et que les membres du personnel sont tenus d'accepter.

Un risque d'un certain niveau ne sera accepté que si l'impact humanitaire de l'action le justifie ; en tout temps, il doit exister un équilibre entre le risque qu'entraîne une action et l'impact attendu. Il est important d'évaluer les effets des activités opérationnelles du point de vue qualitatif plutôt que quantitatif et de se poser régulièrement la question suivante : l'impact de l'action qui va être entreprise vaut-il le risque pris ? Si la réponse est négative, il faudrait en principe renoncer à l'opération, la reporter ou l'interrompre.

Même dans les situations comportant de nombreux dangers, le personnel du CICR ne doit jamais prendre de risques inconsidérés, ni tenter de s'interposer entre les parties lors des hostilités. Il ne peut œuvrer convenablement et efficacement que s'il y a au moins une trêve temporaire ou que les combats se sont calmés. Les risques deviennent plus importants quand les délégués se montrent imprudents, comptent trop sur la chance ou estiment que le danger est banal, fait partie de la routine ou représente un défi à relever. Par ailleurs, des mesures de sécurité inadéquates, excessives ou n'ayant pas fait l'objet d'un réexamen – probablement justifiées en d'autres temps mais conservées inutilement – peuvent paralyser une opération ou conduire à des décisions comportant des facteurs de risques supplémentaires.

En général, les mesures de sécurité tendent à :

- empêcher les accidents majeurs de se produire, en supprimant les possibilités d'occurrence. Il s'agit donc de faire disparaître la cible (exemple : suppression des transferts de fonds, absence d'expatriés dans les zones considérées

comme *off limits*, interdiction des déplacements par route en cas de danger de mines, etc.);

- réduire les risques, soit par des mesures dissuasives de protection (périmètre protégé, alarmes, gardes), soit par des mesures de précaution (image, attitude, discrétion) conduisant au respect de l'action du CICR, de son personnel et de ses biens ;
- limiter les conséquences de l'incident, s'il vient à se produire (évacuation médicale, assurances, etc.).

## Les sept piliers de la sécurité

La sécurité dépend de l'action du CICR, de la façon dont l'institution est perçue et acceptée, du comportement individuel de ses collaborateurs, de sa capacité d'écoute, de dialogue et de communication – envers toutes les personnes engagées dans une situation de conflit armé ou de violence interne – et de sa capacité de projeter une image stable et cohérente.

Les sept piliers décrits ci-dessous constituent les principes sur lesquels le CICR a fondé sa « culture de la sécurité » sur le terrain<sup>12</sup>. Le premier est spécifique au CICR, alors que les autres sont mis en pratique par la plupart des organisations et sociétés multinationales pour la protection de leur personnel. L'importance accordée à chacun de ces éléments dépend du type de menace rencontré.

### L'acceptation du CICR

L'acceptation du CICR est le pilier principal, la composante essentielle du concept de sécurité sur le terrain. Dans les situations de conflit armé et de violence interne, c'est un élément fondamental et indispensable.

Afin de pouvoir agir, le CICR doit se faire accepter par les parties au conflit. Celles-ci accepteront sa présence et ses modalités de travail si elles comprennent son rôle d'institution exclusivement humanitaire (impartiale et indépendante), ainsi que l'objectif de son action et si une relation de confiance a été établie. Le CICR n'a pas de moyen de pression pour imposer son action, ses armes sont celles de la persuasion, de l'influence et de la crédibilité.

Il est indispensable de faire en sorte que le CICR soit accepté au moins par tous ceux qui influencent le cours d'un conflit. Toutefois, le morcellement de la société a entraîné une augmentation du nombre de protagonistes (chefs de guerre, réseaux transnationaux de terroristes et de mafias, groupes armés de résistance, mercenaires et forces paramilitaires), et il n'est pas facile d'évaluer dans quelle mesure ceux-ci acceptent le CICR.

Afin d'entrer en contact avec les différentes parties à un conflit, le CICR cherche à établir des moyens de communiquer avec ceux qui sont susceptibles

12 Voir aussi Philippe Dind, « Les opérations du CICR sur le terrain : la question de la sécurité », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 830, 1998, pp. 359-370.

de mal comprendre ou de rejeter son action. Il peut être difficile, voire impossible, d'avoir accès directement à certains extrémistes ; ces voies non traditionnelles de communication sont donc indispensables et représentent un moyen supplémentaire de développer des réseaux solides, étendus et diversifiés.

Dans le cadre de ses stratégies opérationnelles intégrées et de mobilisation, les moyens pour le CICR d'arriver à cette acceptation résident dans la pertinence de ses choix opérationnels, le dialogue, la négociation, la communication, la projection d'une image cohérente et la diffusion du droit international humanitaire et des Principes fondamentaux du Mouvement à tous les niveaux.

Dans de nombreuses situations, il existe deux moyens supplémentaires de renforcer cette acceptation : la promotion des activités du CICR en vue de faciliter leur compréhension et une large information sur ses activités via des vecteurs médiatiques. Il ne faudrait cependant utiliser ces deux moyens que s'ils conduisent réellement à une plus grande acceptation. Au fil du temps, c'est par l'action et le dialogue que l'acceptation se renforce, mais, dans l'intervalle, une part de fragilité et de vulnérabilité est inévitable. Les messages et les approches en matière de communication publique doivent être conçus et élaborés dans le cadre d'une stratégie intégrée qui tient compte des paramètres de sécurité s'appliquant à la communication aux niveaux local, régional et mondial.

Un autre facteur pouvant contribuer à l'acceptation est celui de la compréhension par les expatriés de la culture dans laquelle ils évoluent. S'ils connaissent bien la langue, les valeurs, les normes socio-culturelles ainsi que les us et coutumes du pays, ils peuvent agir de manière cohérente avec leur environnement. Cette connaissance est indispensable pour s'adapter à une situation donnée, concourir à faire accepter le CICR et contribuer au fonctionnement spécifique d'une société, sans pour autant devoir s'y intégrer. Une mauvaise compréhension du contexte et une conduite inappropriée en privé et dans le cadre professionnel peuvent compromettre l'acceptation et l'action du CICR.

## L'identification

Une fois que son rôle spécifique a été accepté, le CICR doit pouvoir être identifié sans ambiguïté. Cette identification est basée sur l'usage des emblèmes de la croix rouge, du croissant rouge ou du cristal rouge. Afin de se distinguer d'autres organisations humanitaires, le CICR utilise un logo consistant en une croix rouge entourée d'un double cercle noir dans lequel est écrit « Comité international Genève ». Les véhicules et bâtiments du CICR sont caractérisés par un signe protecteur ou un logo dont les dimensions varient selon le support ; dans les circonstances délicates, on utilise des drapeaux, car ils attirent particulièrement l'attention. Il faut toutefois prendre garde à ne pas banaliser ces moyens de protection<sup>13</sup>.

13 Sur l'usage de l'emblème, voir Habib Slim, « La protection de l'emblème de la croix rouge ou du croissant rouge et la répression des abus », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 779, 1989, pp. 436-455.

L’emblème ne permet pas, en tant que tel, de protéger le CICR. En toutes circonstances, l’attitude et le comportement de chaque délégué influe, de manière positive ou négative, sur la façon dont l’institution est perçue par la population locale et les parties au conflit et sur la crédibilité et la légitimité de l’emblème.

Pour compléter l’identification visuelle du CICR et faire en sorte qu’il n’y ait aucune ambiguïté, les bâtiments et les moyens de transport utilisés, ainsi que les déplacements des collaborateurs sur le terrain, sont communiqués à toutes les parties au conflit. Étant donné que les méthodes de guerre modernes permettent la destruction d’un objectif bien avant qu’un contact visuel ait été établi, la notification se trouve être la seule protection efficace. Cela est particulièrement important pour les aéronefs du CICR lors d’un conflit armé où une artillerie à longue portée est utilisée. Dans une telle situation, la notification est une précaution indispensable, à l’instar du plan de vol obligatoire et du formulaire de sortie sur le terrain.

Des tensions politiques sans précédent peuvent amener la délégation à redéfinir le niveau de visibilité de l’opération, afin de réduire l’exposition aux risques. Face à des problèmes de banditisme ou de criminalité, la discrétion est de mise. Le chef de délégation peut suggérer de déroger au principe d’identification (quand le niveau d’acceptation est insuffisant). Exceptionnellement, le CICR peut décider de ne pas faire usage de l’emblème. Il peut aussi décider, à titre provisoire, d’utiliser d’autres signes de protection reconnus par les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels<sup>14</sup>.

## L’information

L’information est un élément fondamental de la sécurité. Dans ce sens, la recherche et l’échange internes d’informations visent à faire mieux connaître le CICR et à lui permettre de mieux comprendre l’environnement où il travaille ainsi que les protagonistes qui entrent en jeu. L’utilisation d’informations fiables permet au CICR d’anticiper et de réagir correctement, notamment par rapport à l’évolution d’une situation ou aux risques encourus pendant les déplacements. L’information doit donc circuler dans tous les sens : de haut en bas et de bas en haut au sein des délégations, entre le siège et le terrain, entre les délégations, ainsi qu’entre les collègues du CICR et les interlocuteurs extérieurs.

Tout le personnel du terrain – expatriés ou employés de délégation – doit avoir le réflexe permanent de récolter et de transmettre des informations sur les questions de sécurité, qu’elles concernent le passé, la situation actuelle ou des tendances émergentes. Leur attitude est fondamentale : ils doivent faire preuve d’empathie, être dotés d’une grande capacité d’écoute, être attentifs aux dimensions d’ordre culturel et à l’information. Le personnel du terrain doit

14 Pour des questions et réponses au sujet de l’adoption de l’emblème additionnel, voir : <http://icrc.org/web/fr/sitefre0.nsf/html/emblem-questions-answers-281005> (dernière consultation le 25 mars 2009).

faire tout particulièrement attention aux signes ou indices de dégradation des conditions de sécurité, auxquels il ne faut jamais s'habituer afin de ne pas élever inconsciemment le seuil de tolérance au danger.

Les informations internes doivent faire l'objet d'un suivi, qui est du ressort du chef de délégation, de la personne qu'il a désignée et, en définitive, de chacun des collaborateurs. Il faut prendre garde à ne jamais rechercher des informations militaires et à ne jamais transmettre à des personnes non autorisées des renseignements obtenus grâce au rôle spécifique du CICR et à la confiance qu'on lui accorde en matière de confidentialité.

En cas d'incident de sécurité, les faits et les circonstances seront analysés pour déterminer, le cas échéant, dans quelle mesure la conduite des délégués a contribué à le déclencher. Il doit être décrit de manière détaillée dans un rapport écrit, afin que la délégation puisse prendre des dispositions pour empêcher que de tels incidents ne se reproduisent ou pour en prévenir de plus graves.

Le chef de délégation a la responsabilité de transmettre et d'échanger des informations aussi bien à l'intérieur de la délégation qu'entre les employés de délégation, le personnel des Sociétés nationales participant à une opération dirigée et coordonnée par le CICR et le personnel mis à disposition (dont les chauffeurs et l'équipage des aéronefs et des bateaux), qui non seulement ont le droit d'être tenus au courant de l'évolution de la situation, mais qui sont une source très importante de données locales ou d'évolution d'ambiance. Le chef de délégation doit faire en sorte que les familles du personnel expatrié du CICR soient également informées et avisées de toutes les décisions importantes ayant trait à la sécurité.

Le chef de délégation doit en outre favoriser l'échange d'informations au niveau régional avec les délégations voisines. Les conflits armés locaux, les parties engagées et leur impact sur les plans politique, militaire, économique et humanitaire ne s'arrêtent pas aux frontières d'un État.

En ce qui concerne l'échange d'informations relatives à la sécurité avec des organisations et instances non CICR, il est essentiel de faire preuve de la plus grande ouverture possible. En effet, s'il est un domaine où le CICR souhaite en apprendre le plus possible, et donc échanger des informations, c'est bien le domaine de la sécurité – en observant toute la prudence voulue quand il s'agit de renseignements sensibles et confidentiels. Le CICR analyse en outre les incidents impliquant d'autres acteurs, afin d'en tirer des enseignements.

Parallèlement, le siège communique au terrain toute information lui parvenant qui pourrait avoir un effet sur la sécurité (menace mondiale, évolution de la situation politique, réaction possible à des négociations en cours, informations obtenues d'autres acteurs humanitaires, évolution de la situation militaire et, en particulier, rôles joués par des pays voisins ou plus lointains et par les grandes organisations internationales).

## Les règles de sécurité

Les règles de sécurité à l'intention du personnel expatrié sont rédigées sous la responsabilité du chef de délégation et sont donc spécifiques à chaque pays. Les

règles et procédures sont fondées sur une analyse de la situation et conçues en fonction des risques et des dangers. Elles doivent être révisées régulièrement à la hausse ou à la baisse en fonction de la situation. À son arrivée sur le terrain, ou quand il prend ses fonctions, chaque collaborateur signe un exemplaire de ces règles et reçoit, à cette occasion, un briefing explicatif. En cas de mise à jour importante de ce document, les collaborateurs doivent le signer à nouveau.

Il incombe au chef de délégation de faire respecter ces règles, dont les violations conduisent à des sanctions qui peuvent aller, dans les cas graves, jusqu'à un retour au siège ou à un renvoi du CICR. Les règles doivent laisser une marge de manœuvre à chaque personne : elles ne se substituent pas aux responsabilités que chacun doit assumer par rapport à lui-même et à ceux que ses décisions concernent.

Les règles devraient être aussi brèves que possible, mais complètes. Toutes les questions doivent être traitées, mais seul l'essentiel doit être dit, de façon à ce qu'elles aient un impact aussi fort que possible. Elles doivent être adaptées continuellement à la situation et couvrir tant les actions préventives que les réactions en cas d'incident.

Le CICR recommande que les règles de sécurité soient établies pour les employés de délégation en fonction du contexte. Tout employé à qui elles s'appliquent est également tenu de les signer. Dans les situations où le CICR est responsable de la direction et de la coordination d'une opération du Mouvement, le personnel des Sociétés nationales participantes est soumis aux mêmes règles de sécurité que le personnel expatrié du CICR<sup>15</sup>. La Société nationale hôte (ou « Société nationale opérante »), qui met en œuvre une action pour atteindre un objectif spécifique du CICR, est également soumise aux règles de sécurité du CICR.

## La personnalité des collaborateurs

Sur le terrain, la sécurité du CICR dépend fortement des qualités personnelles de chaque collaborateur. Face à des situations dangereuses ou menaçantes, ou dans une conjoncture difficile, la sécurité de plusieurs peut dépendre des réactions, de l'attitude et de la capacité d'un seul à évaluer une situation, surtout s'il s'agit d'un supérieur hiérarchique. Ce qui fait un bon collaborateur, c'est sa personnalité et son niveau de résistance. Les membres du personnel doivent être dotés de compétences professionnelles, comprendre et accepter la mission de l'institution, et, partant, y adhérer. Ils doivent aussi faire preuve de plusieurs qualités essentielles, notamment le sens des responsabilités (par rapport à eux-mêmes et aux autres) et la solidarité. Chaque délégation élabore un document fixant les règles de conduite adaptées au contexte local, auxquelles chaque membre expatrié du CICR et employé de délégation est tenu de se conformer.

Se maintenir en forme, physiquement et mentalement, essayer de combattre la fatigue et la tension nerveuse et reconnaître ses propres limites

15 Accord de Séville (voir note 11), art. 6.1.2(A)(c).

sont des attitudes qui traduisent un sens des responsabilités. Il s'agit de faire preuve d'une certaine autodiscipline visant à maintenir une bonne hygiène de vie, notamment en s'assurant une bonne alimentation, un sommeil suffisant et des périodes de détente, plutôt qu'en recourant à l'alcool et aux médicaments. L'usage de drogues et autres substances illicites au regard de la législation nationale est interdit. En dépit de leurs efforts pour garder un mode de vie sain, certains collaborateurs sont en proie à la peur, au désespoir ou à des pressentiments de mort. Il est important d'en prendre conscience et d'en parler franchement entre collègues ou avec un responsable, afin d'éviter tout comportement à risque. Ces réactions sont fréquentes face au danger ; elles peuvent jouer un rôle utile en signalant le stress et en le régulant, mais elles sont également susceptibles de donner lieu à des comportements inadaptés. Reconnues et discutées, elles peuvent être surveillées et disparaître rapidement. Ignorées et refoulées, elles font prendre des risques inutiles. Il incombe donc à chaque collaborateur, et tout particulièrement à ses supérieurs, de créer un climat de confiance au sein de la délégation, afin que personne n'hésite pas à exprimer ses peurs et ses sentiments.

C'est dans ce sens que la solidarité est fondamentale. La résistance de chacun variant selon les circonstances et en fonction des perceptions et des sensibilités individuelles, il importe que les collaborateurs s'entraident et s'écoulent mutuellement au sein des délégations et au cours d'opérations sur le terrain. Parler de ses préoccupations et de ses émotions ouvertement, dans un esprit de tolérance, reste le moyen le plus efficace pour renforcer l'esprit d'équipe, maintenir le bien-être personnel et encourager le sens de la responsabilité.

## Les télécommunications

La sécurité sur le terrain est largement tributaire de la performance du matériel et des réseaux de télécommunications. Néanmoins, le matériel ne constitue pas, en soi, un gage de sécurité. À terme, la sécurité revient à établir et actualiser les procédures d'utilisation des moyens de télécommunications, à former régulièrement le personnel pour qu'il les applique et à veiller à ce qu'elles soient rigoureusement respectées.

De nos jours, les acteurs humanitaires, dont le CICR, disposent d'un vaste choix d'outils technologiques : systèmes de radio HF et VHF, téléphones fixes et mobiles, satellites et réseaux informatiques. Combinés et adaptés aux contextes géographique<sup>16</sup> et politique<sup>17</sup>, ces systèmes représentent une option sûre de couvrir les besoins en matière de sécurité. Les télécommunications jouent un rôle important pour transmettre les informations et les notifications, suivre et

16 Le contexte « géographique » s'entend de l'environnement physique dans lequel le CICR travaille (montagnes, ville, campagne, plaine, etc.).

17 Le contexte « politique » s'entend des éléments suivants : autorisations délivrées par les autorités, importation de matériel, contexte du conflit (banditisme, utilisation de la technologie par les belligérants, etc.).

contrôler les déplacements sur le terrain, signaler une détérioration de la situation et gérer une éventuelle crise.

Les moyens mis à disposition sont adaptés à la situation, en qualité comme en quantité :

- technologie moderne, fiable, capable de fonctionner indépendamment de l'infrastructure du pays et dont la maintenance est assurée par le CICR ;
- personnel CICR sur place pour définir le concept et développer un réseau correspondant à la situation géographique et politique ;
- procédures claires et adaptées au contexte opérationnel ;
- instauration de permanences radio en fonction des circonstances ;
- formation des utilisateurs facilitée par une standardisation aussi générale que possible.

### Les mesures de protection

Les mesures de protection servent à renforcer les autres piliers de la sécurité. Elles comprennent toute disposition ou mesure prise pour renforcer la sécurité du personnel, des bâtiments, des infrastructures et des opérations du CICR. Elles peuvent être actives (par ex. recours à des gardes) ou passives (par ex. renforcement des bâtiments). Toutefois, si la situation vient à empirer, aucune de ces mesures ne constitue un gage absolu de sécurité. Le CICR est accoutumé aux situations qui se détériorent, et chacune présente des particularités qui lui sont propres. Néanmoins, certains éléments sont communs à toutes les situations à haut risque, qui sont principalement de deux ordres :

- a) Attaques indiscriminées – Dans ces situations, le statut spécial du CICR ne lui confère pas une protection efficace. À titre préventif, on prêtera une attention particulière au voisinage (en s'établissant à distance des établissements officiels et des installations militaires), dans des bâtiments peu exposés et à la structure solide. Des mesures de protection passives sont prises – notamment films de protection anti-éclats pour les vitres (3M), pièces sécurisées, murs de sacs de sable et abris contre les tirs (d'artillerie) ou les bombardements.
- b) Criminalité / banditisme – Dans ces situations, les collaborateurs expatriés du CICR sont logés à la même enseigne que n'importe quel étranger vivant dans le pays. Le moyen permettant de les identifier (l'emblème) et les notifications ne leur confèrent plus aucune protection. La vulnérabilité devient un facteur de risque : les délégations adopteront une approche de « cible dure », en utilisant les moyens de protection classiques, qu'il s'agisse de barrières physiques (portes, grillages et murs d'enceinte), de détecteurs de mouvement, d'alarmes, de gardes, etc. Elles doivent se faire discrètes, et, à cette fin, réduire leur visibilité (aucun logo, véhicules banalisés) et la prévisibilité de leurs mouvements (horaires irréguliers, itinéraires variés). Afin d'accroître la vigilance et de contrecarrer les plans des agresseurs potentiels, des mesures de surveillance et de contre-surveillance peuvent être employées pour savoir si le CICR est lui-même observé.



Dans certaines situations<sup>18</sup>, des vies humaines ne peuvent être sauvées qu'en recourant à une escorte armée, dont le refus entraînerait la paralysie des activités humanitaires et risquerait de causer la mort des victimes. En pareil cas, le principe d'humanité oblige les composantes du Mouvement à évaluer soigneusement la situation, à tâcher de trouver la solution la meilleure et, dans certaines circonstances, à accepter de modifier leurs méthodes de travail habituelles.

Il n'en reste pas moins que l'emploi d'une escorte armée risque de ternir l'image du Mouvement dans son ensemble, tant à court terme qu'à long terme, et de compromettre durablement l'acceptation de l'emblème et les possibilités d'accès et d'action d'autres composantes du Mouvement dans la même région. En d'autres termes, la protection armée peut certes aider à faire passer un convoi d'assistance, mais en compromettant finalement l'ensemble de l'opération. La protection armée ne peut donc être employée qu'à titre exceptionnel<sup>19</sup>.

## La mise en œuvre du concept de sécurité sur le terrain

### Rôles et responsabilités

#### *Le terrain*

La sécurité du CICR repose sur la responsabilité collective et solidaire de la hiérarchie opérationnelle, à tous les niveaux : du directeur des opérations, qui dispose du pouvoir d'engager le CICR sur un nouveau théâtre d'opérations<sup>20</sup>, aux collaborateurs, qui décident eux-mêmes de poursuivre une mission sur le terrain ou d'y renoncer lorsqu'ils se trouvent face à des risques imprévus. Ce partage des responsabilités est un élément essentiel qui, pour le CICR, joue un rôle important dans la sécurité de son personnel.

Le chef de délégation joue le rôle central en décidant de la direction, de la conduite et de la gestion des opérations. C'est à son niveau que se situent l'initiative et la responsabilité de la définition de l'action, des objectifs et de la mise en œuvre des stratégies. Il assume la responsabilité première de l'analyse de la situation, de l'intégration des paramètres de l'action et de la sécurité, et du suivi de l'évolution des indicateurs pertinents. Il doit en outre :

- garantir la cohérence du cadre sécuritaire basée sur le concept des sept piliers, (en veillant notamment à ce que le CICR soit accepté aux niveaux politique et opérationnel) et, le cas échéant, adapter ces dispositions ;

18 Les situations où le banditisme prévaut.

19 Voir *Rapport du CICR et de la Fédération sur la question de la protection armée de l'assistance humanitaire*, extrait du document de travail préparé conjointement par la Fédération internationale et le CICR pour le Conseil des délégués, Genève, 1<sup>er</sup> et 2 décembre 1995, disponible sur : <http://www.icrc.org/web/fre/sitefre0.nsf/html/5FZFE6> (dernière consultation le 25 mars 2009).

20 Dans le cadre fixé par le Conseil de l'Assemblée.

- garantir que les expatriés consacrent le temps et les efforts nécessaires à une bonne compréhension de la situation et de la culture locale ;
- accepter d'être à l'écoute des employés de délégation et de consulter les sources locales, notamment la Société nationale opérante ;
- anticiper les dangers et mesurer les risques en s'informant des événements et en faisant circuler l'information ;
- rédiger les règles de sécurité et les procédures les règles de comportement, garantir leur respect et sanctionner les violations ;
- lutter contre le développement d'une certaine insouciance face au danger et réagir en cas d'incident ;
- gérer le stress des collaborateurs ;
- s'assurer que des plans sont prévus pour les situations d'urgence et les évacuations ;
- assurer la formation, la supervision et l'encadrement.

Le chef de délégation peut déléguer la gestion courante de la sécurité à d'autres collaborateurs, mais il ne peut en aucun cas se décharger de sa responsabilité première en la matière.

### *Le siège*

Si le chef de délégation a besoin d'informations impossibles à obtenir sur place, il s'adresse aux délégations voisines et au siège du CICR (réunions opérationnelles, régions, unité sécurité), qui l'aident à étudier la situation, notamment d'un point de vue régional et mondial, et lui fournissent les données nécessaires à une analyse plus approfondie du contexte local.

Le directeur des opérations assume, en dernier ressort, la responsabilité totale de la conduite et de la gestion des opérations sur le terrain. Le directeur général et le président sont régulièrement informés de l'évolution des contextes opérationnels et sont sollicités ou saisis formellement lorsque des décisions de portée institutionnelle sont en jeu.

### **Volontariat et disponibilité**

Les collaborateurs expatriés et le personnel local du CICR sont engagés sur la base d'une volonté clairement exprimée d'accepter le risque résiduel incompressible. Ainsi, l'institution peut demander à chacun de travailler sur n'importe quel théâtre d'opérations. Le lieu d'affectation est déterminé en fonction des besoins, des contraintes et de la disponibilité du personnel.

Il peut cependant arriver que des expatriés aient des raisons bien précises pour refuser une certaine affectation. L'institution accepte de telles réserves si elles restent l'exception, sinon c'est le principe de la continuité de l'emploi des collaborateurs qui pourrait être remis en cause. Pour rester efficace, le CICR doit pouvoir compter sur la polyvalence de tout son personnel et sur son acceptation d'aller à n'importe quel endroit. En principe, il n'y a pas de période ou de poste particulièrement dangereux réservés à des « volontaires ».

Le CICR est tenu de décrire franchement à ses collaborateurs les risques particulièrement élevés qu'ils peuvent courir dans certains contextes. Il peut décider de limiter certaines affectations en cas de risques spécifiques et pour des motifs précis (liés par exemple au sexe, à la nationalité du délégué, etc.).

Le niveau de risque assumé doit être le même pour tous, qu'il s'agisse d'expatriés sous contrat, de collaborateurs mis à disposition de l'institution (par ex. les chauffeurs et l'équipage des aéronefs et des bateaux), d'employés de délégation ou de membres d'une Société nationale participante ou opérante engagés dans une opération du CICR.

En particulier, les employés de délégation ne doivent pas être chargés d'une mission jugée trop risquée pour des délégués, sauf si leur nationalité, sexe, langue, ethnie ou connaissance du terrain constitue un facteur de sécurité supplémentaire déterminant. De même, on choisira de préférence des expatriés plutôt que des collaborateurs locaux pour les missions où le statut d'étranger est un élément de sécurité. Les employés de délégation peuvent être soumis à des pressions politiques auxquelles échappent les expatriés. Les informations confidentielles auxquelles ils ont accès peuvent devenir des facteurs de risque pour eux, et, à la différence des expatriés, ils n'ont en général pas la possibilité d'être évacués ou de bénéficier d'une protection juridique en vertu de l'accord de siège.

## Formation

Pour le CICR, la formation est un facteur clé de la sécurité. L'institution privilégie donc les efforts en la matière, qui vise à créer un état de conscience permanent des risques, à assurer la cohérence des mesures de sécurité et à offrir à chaque collaborateur les connaissances et les compétences nécessaires.

La formation en matière de sécurité s'adresse aux collaborateurs expatriés comme aux employés de délégation. Elle est adaptée au contexte général et aux risques spécifiques que chacun doit affronter, et elle est ciblée en fonction des tâches et des responsabilités respectives. La formation, qui a lieu au siège et dans les délégations, implique une part d'apprentissage personnel. Elle a pour but ultime l'amélioration des dispositions liées à la sécurité, tout en attirant l'attention de chacun sur les limites de l'action du CICR, de façon à éviter les prises de risques qui iraient au-delà de celles-là (comme s'interposer dans les combats ou se trouver sur la ligne de front). Quand le CICR assure la direction et la coordination d'opérations du Mouvement, il veille à ce que les Sociétés nationales dispensent une formation en matière de sécurité aux membres de leur personnel participant à ces opérations.

## Situations exceptionnelles

Le concept relatif à la sécurité sur le terrain est le cadre de référence en matière de sécurité. Il s'applique à l'ensemble des opérations. Toutefois, dans des cir-

constances exceptionnelles<sup>21</sup>, le CICR peut décider de ne momentanément pas appliquer l'un de ses piliers. En pareil cas, la Direction des opérations doit définir un cadre d'action et de fonctionnement spécifique qui sera soumis à la Direction et au président pour approbation. Parallèlement, le CICR poursuivra ses efforts pour rétablir l'applicabilité du cadre de référence dans son intégralité, en vue de renforcer l'acceptation de son personnel et de son action par toutes les parties au conflit, y compris celles qui ne sont pas directement impliquées.

Le CICR ne prend pas une telle décision sans tenir compte de plusieurs facteurs : l'urgence de la situation, le nombre de vies en jeu, l'absence ou la présence d'autres acteurs humanitaires et leur capacité d'exercer leurs activités, l'impact de son opération et son mandat unique et spécifique dans les domaines de la protection et des activités en matière de détention. Dans les contextes où les conditions de sécurité se sont sévèrement dégradées, le CICR s'assure que le personnel affecté à cet endroit a clairement confirmé sa volonté d'y être affecté et de rester de son plein gré.

L'expérience montre que de telles situations, qui devraient rester des exceptions, peuvent se prolonger. La ligne de conduite spécialement élaborée pour y faire face doit donc faire l'objet d'une décision officielle *ad hoc* et d'une réévaluation régulière, afin de ne pas saper la cohérence du concept de sécurité dans son ensemble.

## Conclusion

L'évolution constante de l'environnement conflictuel a accentué les pressions qui s'exercent sur l'action humanitaire, ses principes et ses acteurs. La sécurité sur le terrain dépend de la cohérence entre mandat, principes et action. Elle nécessite une attention constante pour déterminer quels sont les modes opératoires adaptés à l'ambition du CICR de maintenir une capacité d'action universelle pour venir en aide aux victimes des conflits armés et des situations de violence. L'équilibre entre l'impact de l'opération et les risques encourus doit sans cesse être réévalué.

Le CICR a choisi d'inclure l'insécurité dans la définition de sa politique opérationnelle : il prend toutes les dispositions nécessaires pour réduire le risque au minimum sans pour autant pouvoir l'éliminer complètement. La gestion de la sécurité est décentralisée et incombe à chacun au sein de la hiérarchie opérationnelle, d'un bout à l'autre de la chaîne. Elle est facilitée et soutenue par l'échange d'informations aux niveaux local, régional et mondial ainsi qu'entre le siège et le terrain.

21 Par exemple en Irak, de 2004 à 2008, au paroxysme du conflit, à la suite de plusieurs graves incidents de sécurité qui avaient eu lieu en 2003.

# Soixante ans des Conventions de Genève : tirer les enseignements du passé pour mieux faire face à l'avenir\*

Cérémonie organisée pour le 60<sup>e</sup> anniversaire des Conventions de Genève, 12 août 2009, Genève.

.....

## Déclaration de Jakob Kellenberger, président du Comité international de la Croix-Rouge

Nous sommes ici réunis pour marquer un tournant important. Il y a soixante ans aujourd'hui, les Conventions de Genève ont été adoptées. Cet événement majeur a joué un rôle central dans l'élargissement de la protection fournie aux victimes de conflits armés. Il a également étendu le mandat humanitaire du CICR et nous a facilité à la fois l'accès sur le terrain et le dialogue avec les États.

Il serait naturel, en pareil jour, de songer, avec une certaine fierté et un certain plaisir, aux réalisations et aux succès obtenus au fil des décennies, et de se laisser aller du moins à quelque autosatisfaction. Toutefois, on ne saurait nier qu'une attention beaucoup plus grande est accordée aux situations dans lesquelles les règles sont violées qu'aux nombreuses situations dans lesquelles leur respect est garanti.

Dans le même temps, cet anniversaire offre l'occasion d'anticiper la prochaine décennie et au-delà, en veillant à ce que les Conventions de Genève soient pertinentes pour relever les défis croissants et les risques qui nous attendent encore.

Sans nul doute, le voyage à ce jour n'a pas toujours été d'un calme plat. L'évolution qu'a connue le conflit armé au cours des soixante dernières années ne saurait être sous-estimée. Il va pratiquement sans dire que la guerre contempo-

\* La version anglaise de ce texte a été publiée dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 91, N° 875, septembre 2009, pp. 613-618.

raîne consiste rarement en deux armées bien structurées l'une face à l'autre sur un champ de bataille géographiquement défini. Comme les lignes sont toujours plus floues entre les divers groupes armés et entre combattants et civils, ce sont les civils, hommes, femmes et enfants, qui deviennent de plus en plus les principales victimes des conflits armés. Le droit international humanitaire (DIH) s'est nécessairement adapté à cette réalité changeante. Pour ne citer qu'un seul exemple, les deux premiers Protocoles additionnels aux Conventions de Genève en 1977 ont été adoptés, avec leurs règles sur la conduite des hostilités et la protection des personnes touchées par un conflit armé non international. Les règles spécifiques interdisant ou réglementant l'usage des armes, telles que les mines antipersonnel et, plus récemment, les armes à sous-munitions, sont un autre exemple de l'adaptabilité du DIH aux réalités du terrain.

Les événements traumatisants du 11 septembre et leurs répercussions ont constitué une nouvelle épreuve pour le DIH. La polarisation des relations internationales et les conséquences humanitaires de ce que l'on a qualifié de « guerre mondiale contre le terrorisme » se sont avérées extrêmement difficiles. La prolifération et la fragmentation des groupes armés non étatiques, et le fait que certains d'entre eux rejettent les prémisses du DIH posent un autre problème. De nombreux acteurs, dont le CICR, se sont vus alors contraints de procéder à un examen minutieux du DIH pour voir si le cadre juridique fourni pour protéger les victimes des conflits armés était adéquat.

En bref, ce processus quelquefois ardu a eu pour conséquence une réaffirmation retentissante de la pertinence et de l'adéquation du DIH pour préserver la vie et la dignité humaines dans les conflits armés. Toutefois, comme je l'ai précisé d'emblée, nous ne pouvons pas nous permettre de nous reposer sur nos lauriers. La nature des conflits armés, ainsi que leurs causes et incidences, continuent d'évoluer. Le DIH doit donc, lui aussi, évoluer.

La priorité pour le CICR consiste maintenant à anticiper les principaux défis que le DIH aura à relever dans les années à venir et à s'y préparer. Ces défis ont certes une dimension juridique et souvent politique, mais je dois souligner que notre préoccupation ultime est d'ordre purement humanitaire; notre seule et unique motivation est de contribuer à une meilleure protection des victimes des conflits armés.

J'évoquerai quelques-uns de ces défis et examinerai quelques moyens de les relever, notamment la contribution que le CICR, est prêt, pour sa part, à apporter sous forme de conseils et d'avis et de quelle manière il compte le faire. Il va néanmoins sans dire que les efforts requis pour relever ces défis sont de la responsabilité – juridique ou morale – non seulement du CICR, mais aussi d'une vaste gamme d'acteurs, notamment des États et des acteurs non étatiques, des forces militaires et des législateurs.

J'aborderai tout d'abord quelques défis relatifs au conflit armé en général, puis ceux portant spécifiquement sur les conflits armés non internationaux.

Quels sont donc certains des défis actuels du DIH? Le premier a trait à la conduite des hostilités. J'ai mentionné plus haut la nature changeante du conflit armé et les lignes toujours plus floues entre les combattants et les civils.

Les civils sont devenus progressivement de plus en plus impliqués dans des activités étroitement liées à des situations réelles de combat. Dans le même temps, les combattants ne se distinguent pas toujours clairement des civils, ils ne portent pas d'uniforme ou ne portent pas ouvertement des armes. Ils sont confondus avec la population civile. Les civils seraient également utilisés en tant que boucliers humains. Pour ajouter à cette confusion, dans certains conflits, des fonctions militaires traditionnelles ont été confiées à des contractants privés ou à d'autres civils travaillant pour les forces armées étatiques ou pour des groupes armés organisés. Ces tendances sont, en tout état de cause, susceptibles de prendre de l'importance dans les années à venir.

Il en résulte, en bref, que les civils ont plus de probabilité d'être des cibles, par erreur ou de façon arbitraire. Le personnel militaire encourt également un risque accru : ne pouvant pas identifier clairement l'adversaire, il est vulnérable aux attaques de la part de personnes qui ressemblent en tous points à des civils.

Au titre du DIH, les personnes qui participent aux combats doivent faire une distinction fondamentale entre les combattants, qui peuvent être légalement attaqués, et les civils, qui sont protégés contre les attaques, à moins qu'ils ne participent directement aux hostilités et pendant la durée de cette participation. Le problème est que ni les Conventions de Genève ni leurs Protocoles additionnels ne précisent pas ce qu'est une « participation directe aux hostilités ».

Pour le dire sans ménagement, ce manque de précision a coûté des vies. C'est simplement injustifiable. Dans un effort contribuant à remédier à cette situation, le CICR a travaillé six ans durant avec un groupe de plus de 50 experts juridiques internationaux des milieux militaires, universitaires, gouvernementaux et non gouvernementaux. Le résultat final de ce processus long et intense, publié il y a juste deux mois, est un important guide interprétatif. Ce document contribue à faire la lumière tout d'abord sur les points suivants : qui est considéré comme civil lors de la conduite d'hostilités, quelle conduite constitue une participation directe aux hostilités et quelles règles et principes particuliers régissent la perte de la protection à laquelle ont droit les civils contre les attaques directes.

Sans modification du droit existant, le *Guide interprétatif* du CICR présente nos recommandations sur la manière dont le DIH ayant trait à la notion de participation directe aux hostilités devrait être interprété dans un conflit armé contemporain. Il constitue bien plus qu'un exercice théorique. Le but est que ces recommandations soient appliquées dans la pratique, là où cela est important, dans un conflit armé, et protégent mieux les victimes de ces conflits.

La participation directe aux hostilités n'est pas la seule notion relative à la conduite des hostilités qui pourrait bénéficier d'une clarification. Des divergences existent concernant l'interprétation d'autres notions clés, telles que « objectif militaire », « principe de proportionnalité » et « précaution ».

Le débat a été suscité en partie par le nombre toujours plus grand d'opérations militaires conduites dans des zones urbaines densément peuplées,

souvent à l'aide d'armes lourdes ou hautement explosives entraînant des conséquences humanitaires dévastatrices pour les populations civiles. Les images de morts, de blessés et de destruction – de souffrances terribles – dans de telles situations de conflit dans différentes parties du monde nous sont par trop familières aujourd'hui.

Une autre question clé ici réside dans la nature de plus en plus asymétrique des conflits armés modernes. Les différences entre belligérants, en particulier en termes de capacités technologiques et militaires, deviennent de plus en plus marquées. Le respect des règles du DIH peut être perçu comme bénéfique à une partie du conflit seulement, et préjudiciable à l'autre. Au pire, une partie militairement faible – confrontée à un opposant beaucoup plus puissant – contreviendra aux règles fondamentales du DIH dans un effort visant à compenser ce déséquilibre. Si une partie viole à maintes reprises les règles, la situation risque de se détériorer rapidement et de devenir anarchique. Ce cercle vicieux défierait l'objectif fondamental du DIH qui consiste à atténuer les souffrances en temps de guerre. Il nous faut exploiter toutes les possibilités pour empêcher qu'une telle situation se produise.

J'aimerais également évoquer brièvement les défis humanitaires et juridiques liés à la protection des personnes déplacées internes. Sur le plan du nombre, c'est peut-être le défi humanitaire le plus décourageant qui résulte des conflits armés dans le monde aujourd'hui, de la Colombie à Sri Lanka et du Pakistan au Soudan. Ce problème affecte non seulement des millions de déplacés internes mais aussi d'innombrables familles d'accueil et de communautés locales.

Les violations du DIH sont parmi les causes les plus fréquentes du déplacement interne dans un conflit armé. La prévention des violations est donc, en toute logique, le meilleur moyen de prévenir le déplacement en premier lieu.

Par ailleurs, les personnes sont souvent empêchées de force de fuir alors qu'elles souhaiteraient le faire. Durant le déplacement, les déplacés internes sont souvent exposés à d'autres abus et ont des besoins spécifiques. Même quand les déplacés internes souhaitent retourner sur leur lieu d'origine, ou s'installer ailleurs, ils sont souvent confrontés à des obstacles. Leurs biens peuvent avoir été détruits ou pris par d'autres, leurs terres peuvent avoir été occupées ou être inutilisables après les hostilités, ou ils peuvent craindre des représailles à leur retour.

Faisant partie de la population civile, les déplacés sont protégés en tant que civils dans les conflits armés. Si les parties au conflit respectent les règles fondamentales du DIH, une grande partie du déplacement et des souffrances causées aux déplacés internes pourraient être prévenues. Néanmoins, certains aspects du DIH concernant le déplacement pourraient être clarifiés ou améliorés. Il s'agit en particulier de questions relatives à la liberté de mouvement, à la nécessité de préserver l'unité familiale, à l'interdiction du retour forcé ou à la réinstallation forcée ainsi qu'au droit à un retour volontaire.

Les divers défis humanitaires et juridiques existent dans tous les types de conflits armés, international ou non international. Cependant, je souhaiterais



maintenant souligner des défis spécifiques concernant le droit régissant les conflits armés non internationaux.

Les conflits armés non internationaux sont de loin le type de conflits armés le plus fréquent aujourd'hui, causant les souffrances les plus grandes. Il n'existe toutefois pas de définition juridique claire universellement acceptée de tels conflits. L'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève et le Protocole additionnel II soulèvent certaines questions à ce sujet. Comment un conflit armé non international peut-il être distingué de manière plus précise d'autres formes de violence, en particulier du crime organisé et d'activités terroristes ? Et si un conflit armé non international déborde sur une frontière étatique par exemple ?

L'absence de réponse claire à ces questions peut effectivement permettre aux parties de se soustraire à leurs obligations juridiques. L'existence d'un conflit armé peut être réfutée de manière à ne pas appliquer le DIH. Par contre, il se peut que d'autres situations soient décrites de manière non exacte ou prématurément comme conflit armé précisément pour pouvoir invoquer l'applicabilité du DIH et de ses normes plus permissives concernant le recours à la force, par exemple.

Même lorsque l'applicabilité du DIH dans un conflit armé international n'est pas contestée, le fait que le droit conventionnel s'appliquant à ces situations soit dans le meilleur des cas limité conduit à d'autres incertitudes.

Il suffit de se remémorer comment des conflits armés non internationaux ne sont pas seulement régis par le droit conventionnel. Le nombre important de règles identifiées dans l'étude de 2005 sur le droit international coutumier fournit des normes juridiquement contraignantes dans ces situations.

Alors que le DIH coutumier peut combler certaines lacunes, des problèmes subsistent sur le plan humanitaire car ces types de conflits ne sont pas encore tous envisagés dans le cadre du régime juridique actuellement applicable.

Le DIH applicable dans un conflit armé non international contient des principes généraux, mais il reste insuffisamment élaboré concernant les conditions matérielles de détention et le droit qu'ont les détenus de contacter le monde extérieur, par exemple. Le manque de règles précises sur divers aspects du traitement et des conditions de détention et le manque de clarté entourant les centres de détention peut entraîner des conséquences immédiates et graves sur le plan humanitaire dans les domaines de la santé et du bien-être des détenus. Par conséquent, même si le défi humanitaire principal est lié à l'absence de ressources dont disposent les autorités carcérales et la mise en œuvre insuffisante des principes généraux existants, une réglementation plus précise des conditions de détention dans un conflit armé non international pourrait compléter utilement certaines exigences fondamentales du DIH.

D'autres domaines souffrent également d'un manque de clarté juridique, notamment les garanties de procédure concernant les personnes internées pour raisons de sécurité. Dans un effort visant à clarifier un minimum les droits procéduraux, le CICR a émis en 2005 un ensemble de principes et de garanties en matière de procédure qui s'appliquent à toute situation d'internement, basée sur

le droit et les pratiques en vigueur. Le CICR se réfère à cette position dans son dialogue opérationnel avec les autorités carcérales dans un certain nombre de contextes dans le monde. Il serait néanmoins possible d'assurer une meilleure protection adéquate si les États offraient des garanties procédurales reposant sur une base juridique plus solide.

Les questions humanitaires se posent aussi dans d'autres domaines, en partie faute de règles ou parce que ces règles sont trop vastes ou trop vagues, laissant une grande part à l'interprétation subjective. Ces domaines incluent l'accès aux populations ayant besoin d'une assistance humanitaire, le sort des personnes portées disparues et la protection de l'environnement naturel. Et cette liste n'est pas exhaustive.

Pour relever ces défis humanitaires et juridiques, le CICR s'emploie avec ardeur depuis deux ans à mener une vaste étude interne. Cette étude vise tout d'abord à expliquer en termes simples la portée du droit à une vaste gamme de préoccupations humanitaires susmentionnées dans les conflits armés non internationaux, notamment le défi lié à l'amélioration du respect du droit par toutes les parties à ces conflits. Sur cette base, le deuxième objectif consiste à évaluer les réponses juridiques qu'apporte le droit existant à ces préoccupations humanitaires. S'appuyant sur une évaluation globale des conclusions de cette recherche, toujours en cours, on verra quels aspects spécifiques du droit il conviendrait de clarifier ou de développer plus avant. Cette recherche sera suivie de propositions sur la manière d'avancer tant sur le fond que du point de vue de la procédure.

Dans le cadre de cette étude, le CICR examine aussi tous les aspects de l'article 3 commun aux Conventions de Genève qui doivent être encore clarifiés. L'article 3 est largement considéré comme un mini-traité en soi, contraignant pour les États et les groupes armés non étatiques, une ligne dont il n'est, en aucune circonstance, possible de s'écarter. Il applique des règles juridiques minimales au traitement de toutes les personnes aux mains des ennemis, indépendamment de leur statut juridique ou de leur appartenance politique ou quelles que soient les mains dans lesquelles elles se trouvent. Nous préparons une lecture récapitulative des cadres de protection juridique et politique applicables aux conflits armés non internationaux relevant de l'article 3 commun.

Le CICR a la responsabilité de veiller à ce que les Conventions résistent à l'épreuve du temps. Cela incombe clairement, sur le plan politique et juridique, d'abord aux États, qui ont ratifié universellement les Conventions, afin de s'assurer qu'elles sont appliquées et mises en œuvre.

De manière idéale, bien sûr, toutes les parties un conflit armé, quelle que soit la manière dont elles se qualifient ou qu'elles qualifient les autres, devraient savoir qu'il est de leur intérêt d'appliquer les règles juridiques du DIH. Après tout, les combattants des deux parties ont à la fois des obligations et des droits. Par ailleurs, le fait de ne pas empêcher les abus contre d'autres supprime finalement la garantie contre des abus similaires. Le résultat, en bref, ne fait qu'accroître la spirale de la souffrance humaine.

Toutefois, l'absence de respect pour les règles existantes demeure, comme toujours, le défi majeur. Je n'ai guère besoin de vous rappeler le catalogue de

violations flagrantes du DIH dont on est fréquemment témoin dans les conflits armés actuels. Cette situation – hélas – est aggravée par la culture d’impunité qui prévaut de nos jours. Il est vrai que des développements positifs importants ont visé à une plus grande responsabilisation pour crimes de guerre par divers tribunaux internationaux et la Cour pénale internationale. Les législateurs et les juridictions nationales commencent finalement eux – aussi à assumer leurs responsabilités respectives afin que la législation interne reconnaisse la responsabilité pénale de ceux qui violent le DIH, et mettent réellement en œuvre une telle législation.

La pression de l’opinion publique et l’examen de la communauté internationale de la conduite lors d’un conflit armé sont également des facteurs importants pour l’amélioration du respect du DIH. Cela présuppose que non seulement les juristes et les commandants militaires mais aussi des secteurs plus vastes de la société en général aient une connaissance adéquate du DIH et y soient formés. Après tout, c’est la pression de l’opinion publique – et la honte collective des gouvernements de ne pas avoir réussi à mettre un terme aux atrocités dans l’ex-Yougoslavie et au Rwanda – qui ont permis d’aboutir à la création de tribunaux *ad hoc* au milieu des années 1990. L’ignorance de ce droit n’est pas une excuse. Les orientations, les clarifications et les propositions émanant de diverses initiatives susmentionnées du CICR rendront le recours à cette excuse par les parties au conflit encore moins crédibles.

Le CICR peut uniquement contribuer en partie à ce qui doit être un effort international concerté visant à améliorer le respect du DIH. À l’occasion du 60<sup>e</sup> anniversaire des Conventions de Genève, du fond du cœur, je lance un appel aux États et aux groupes armés non étatiques qui sont également liés par leurs dispositions, de faire preuve de la volonté politique requise pour que ces dispositions juridiques soient une réalité sur le terrain. Je leur demande instamment de faire preuve de bonne foi en protégeant les victimes des conflits armés – des conflits qui, au vu des défis que j’ai mentionnés aujourd’hui, risquent de devenir toujours plus pernicious dans les années à venir.

Il y a soixante ans, les Conventions de Genève sont nées des horreurs endurées par des millions de personnes durant et après la Seconde Guerre mondiale. L’esprit même des Conventions de Genève, qui consiste à respecter la vie et la dignité humaines même en plein cœur d’un conflit armé, est aujourd’hui aussi pertinent qu’il y a soixante ans. Merci de faire de tout ce qui est en votre pouvoir pour que cet esprit demeure vivant.



# Conseil des Délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Nairobi, 23-25 novembre 2009

## Résolutions\*

.....

- Résolution 1** Vers la mise en œuvre du Protocole d'accord et de l'Accord sur des arrangements opérationnels conclus entre le Croissant-Rouge palestinien et le Magen David Adom d'Israël
- Résolution 2** Stratégie pour le Mouvement
- Résolution 3** Révision des statuts des Sociétés nationales
- Résolution 4** Politique relative à la migration  
Fédération Internationale des Sociétés de la Croix-Rouge  
et du Croissant-Rouge
- Résolution 5** Politique du Mouvement relative au déplacement interne
- Résolution 6** Stratégie du Mouvement concernant les mines terrestres, armes à sous-munitions et autres restes explosifs de guerre : réduire les effets des armes sur les civils
- Résolution 7** Prévenir les conséquences, sur le plan humanitaire, de la mise au point, de l'emploi et de la prolifération de certains types d'armes

\* Les résolutions sont disponibles en ligne sur les sites Internet du Comité international de la Croix-Rouge ([www.cicr.org](http://www.cicr.org)), de la Fédération internationale ([www.ifrc.org/fr](http://www.ifrc.org/fr)) et de la Commission permanente ([www.rcstandcom.info](http://www.rcstandcom.info)), dans les pages consacrées au Conseil des Délégués 2009.

- Résolution 8** Respecter et protéger les soins de santé dans les conflits armés et autres situations de violence
- Résolution 9** Code de bon partenariat du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
- Résolution 10** Date et lieu du Conseil des Délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
- Résolution 11** Remerciement à la Croix-Rouge du Kenya

## Résolution 1

### Vers la mise en œuvre du Protocole d'accord et de l'Accord sur des arrangements opérationnels conclus entre le Croissant-Rouge palestinien et le Magen David Adom d'Israël

Le Conseil des Délégués,

*rappelant* le Protocole d'accord signé le 28 novembre 2005 par le Croissant-Rouge palestinien et le Magen David Adom, en particulier les dispositions suivantes :

1. *Le Magen David Adom d'Israël et le Croissant-Rouge palestinien agiront en conformité avec le cadre juridique applicable au territoire palestinien occupé par Israël en 1967, notamment la IV<sup>e</sup> Convention de Genève de 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre.*
2. *Le Magen David Adom d'Israël et le Croissant-Rouge palestinien reconnaissent que le Croissant-Rouge palestinien est la Société nationale autorisée sur le territoire palestinien, et que ce territoire est situé dans la zone géographique des activités opérationnelles et des compétences du Croissant-Rouge palestinien. Le Magen David Adom d'Israël et le Croissant-Rouge palestinien respecteront chacun la juridiction de l'autre et agiront conformément aux Statuts et au Règlement du Mouvement.*
3. *Après que le Protocole additionnel III aura été adopté et lorsque le Magen David Adom d'Israël aura été admis par l'Assemblée générale de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge :*
  - a. *Le Magen David Adom d'Israël fera en sorte de ne pas avoir de section en dehors des frontières de l'État d'Israël reconnues sur le plan international ;*
  - b. *Les activités opérationnelles d'une Société qui se déroulent dans la juridiction de l'autre Société seront menées conformément à la disposition relative au consentement contenue dans la résolution 11 de la Conférence internationale de 1921 ;*

*prenant note* du rapport qui lui a été présenté par M. Pär Stenbäck, le moniteur indépendant nommé par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Fédération internationale), avec l'accord du Magen David Adom d'Israël et du Croissant-Rouge palestinien et à la demande de la Conférence internationale, pour suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre du Protocole d'accord et de l'Accord sur des arrangements opérationnels conclus le 28 novembre 2005 entre le Croissant-Rouge palestinien et le Magen David Adom, et remerciant le moniteur pour son travail,

*rappelant* la résolution 2 adoptée par le Conseil des Délégués le 24 novembre 2007 concernant la mise en œuvre du Protocole d'accord et de l'Accord sur des arrangements opérationnels conclus entre le Croissant-Rouge palestinien et le Magen David Adom,

*rappelant* la résolution 5 adoptée par la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge concernant la mise en œuvre du Protocole d'accord et de l'Accord sur des arrangements opérationnels conclus entre le Croissant-Rouge palestinien et le Magen David Adom,

*affirmant* l'importance d'agir conformément au droit international humanitaire ainsi qu'aux Statuts, Règlement et Principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge,

*rappelant* l'obligation de respecter et de protéger en tout temps, conformément au droit international et plus particulièrement au droit international humanitaire, le personnel sanitaire, notamment le personnel de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ses moyens de transport ainsi que les établissements médicaux et autres installations servant aux soins médicaux,

*réaffirmant* qu'une coordination efficace et positive entre toutes les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est nécessaire à la mise en œuvre pleine et entière du Protocole d'accord conclu entre le Croissant-Rouge palestinien et le Magen David Adom,

1. *regrette* que des progrès satisfaisants n'aient pas été accomplis dans la mise en œuvre du Protocole d'accord par le Magen David Adom, comme l'a observé le moniteur ;
2. *prie* le Magen David Adom, selon le rapport du moniteur, de remplir les obligations qui lui incombent aux termes du Protocole d'accord et de mener ses activités conformément aux dispositions de la résolution 11 de la Conférence internationale de 1921 et du cadre juridique applicable au territoire palestinien occupé par Israël en 1967, en particulier celles qui concernent la zone géographique des deux Sociétés nationales, et de mettre en œuvre de toute urgence les dispositions relatives à ladite zone géographique ;
3. *prie* le CICR et la Fédération internationale de confirmer le mandat du moniteur tel qu'il a été décidé par la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et de continuer à soutenir et renforcer le suivi de la mise en œuvre du Protocole d'accord et de l'Accord sur des arrangements opérationnels ;
4. *prie* le moniteur de faire rapport régulièrement sur les progrès de la mise en œuvre du Protocole d'accord, comme il le jugera nécessaire ;
5. *prie* les Sociétés nationales de répondre favorablement à toute demande d'aide et de soutien que le moniteur pourrait leur adresser dans l'accomplissement de sa tâche d'ici à la prochaine session du Conseil des Délégués ;
6. *prie* le CICR et la Fédération internationale de faire en sorte qu'un rapport sur la mise en œuvre du Protocole d'accord et de l'Accord sur des arrangements opérationnels soit présenté à la prochaine session du Conseil des Délégués et, par son intermédiaire, à la Conférence internationale ;
7. *demande* aux Sociétés nationales d'aider le Magen David Adom à faciliter la mise en œuvre du Protocole d'accord, le cas échéant.



## Résolution 2

### Stratégie pour le Mouvement

Le Conseil des Délégués de 2009,  
*rappelant* la résolution 7 du Conseil des Délégués de 2007 sur la Stratégie pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Stratégie pour le Mouvement) et les travaux complémentaires demandés dans cette résolution,

*saluant* le rapport de synthèse sur la mise en œuvre de la Stratégie par les composantes du Mouvement,

*se félicitant* des travaux entrepris sur les forums du Mouvement et les organes statutaires (Action 4) et des examens approfondis menés par la Commission permanente, notamment des constatations relatives à la mise en œuvre, par les Sociétés nationales, des décisions prises lors de réunions antérieures du Mouvement,

*se félicitant* aussi des activités portant sur la manière de présenter plus efficacement les messages clés du Mouvement pour qu'ils soient utilisés et produisent une influence dans le cadre de la diplomatie humanitaire de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Action 8),

*réaffirmant* la validité des règles qui régissent l'usage des emblèmes, notamment des règles consacrées par les Conventions de Genève de 1949, par leurs Protocoles additionnels et par le Règlement sur l'usage de l'emblème par les Sociétés nationales adopté en 1991, et *soulignant* l'importance vitale du respect de ces règles pour garantir la valeur protectrice des emblèmes et l'accès aux personnes ayant besoin de protection et d'assistance, et pour renforcer l'identité du Mouvement,

*saluant* l'Étude sur les problèmes opérationnels, commerciaux et autres problèmes non opérationnels liés à l'usage des emblèmes (l'Étude) préparée par le CICR, en consultation avec les États, les Sociétés nationales et la Fédération internationale,

*réaffirmant* la validité de la Stratégie et l'importance et la pertinence de ses objectifs stratégiques,

1. *invite* toutes les composantes du Mouvement à mener à bien les dix actions de la Stratégie pour le Mouvement d'ici 2011 ;
2. *prie* la Commission permanente, le CICR et la Fédération internationale de prendre des mesures concrètes pour améliorer le dialogue avec les Sociétés nationales et leur participation à la préparation des réunions statutaires de 2011, dans l'intérêt d'une meilleure appropriation et mise en œuvre des résultats de ces réunions ;
3. *prie aussi* la Fédération internationale et le CICR de renforcer leurs mécanismes de suivi, notamment leurs structures régionales, pour améliorer les retours d'informations des Sociétés nationales sur la mise en œuvre des résolutions adoptées par ce Conseil et les prochaines réunions statutaires, et de partager leurs conclusions avec la Commission permanente ;

4. *invite* la Commission permanente à poursuivre ses travaux visant à réduire la complexité des forums du Mouvement, en étroite consultation avec les Sociétés nationales, le CICR et la Fédération internationale, et à présenter ses propositions de changement, s'il y a lieu, au Conseil des Délégués de 2011 ;
5. *invite* les Sociétés nationales à faire part à la Commission permanente et à son groupe de travail de leurs opinions et réflexions relatives à l'amélioration de la cohérence des forums du Mouvement ;
6. *invite* le CICR et la Fédération à analyser la campagne «Notre monde. À vous d'agir» en fonction des résultats attendus de l'Action 8 de la Stratégie pour le Mouvement afin de contribuer à guider toutes les composantes sur la façon de mieux diffuser les messages clés du Mouvement ;
7. *prie* la Commission permanente de présenter au Conseil des Délégués de 2011, avec la Fédération internationale et le CICR, une évaluation de la réalisation des objectifs stratégiques et des résultats attendus correspondant aux dix actions de la Stratégie pour le Mouvement ;
8. *demande* à la Commission permanente d'examiner la nécessité d'un cadre stratégique pour le Mouvement et d'élaborer ce cadre s'il y a lieu, dans la continuité de la présente Stratégie, en tenant compte des expériences et des enseignements tirés de l'évaluation, ainsi que des défis internes et externes que rencontre le Mouvement ;
9. *appelle* les composantes du Mouvement à mettre en œuvre et à promouvoir les recommandations de l'Étude de façon à améliorer la mise en œuvre des règles qui régissent l'usage des emblèmes.

## Résolution 3

### Révision des statuts des Sociétés nationales

Le Conseil des Délégués,  
*rappelant* la résolution 6 du Conseil des Délégués de 2005, qui a adopté la version actualisée de la Stratégie pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Mouvement), guidé en cela par l'ambition de renforcer le Mouvement par une coopération plus intense pour qu'il mène une action humanitaire efficace dans le monde entier,

*réaffirmant* l'Action 3 de la Stratégie pour le Mouvement, qui appelle toutes les Sociétés nationales à examiner leurs statuts et textes juridiques connexes d'ici à 2010 et, au besoin, à adopter de nouveaux textes statutaires, conformément aux Lignes directrices relatives aux statuts des Sociétés nationales (Lignes directrices) et aux résolutions pertinentes de la Conférence internationale (résolution 6 de la XXII<sup>e</sup> Conférence internationale, Téhéran 1973, et résolution 20 de la XXIV<sup>e</sup> Conférence internationale, Manille 1981),

*rappelant en outre* la résolution 7 du Conseil des Délégués de 2007, qui prie instamment toutes les Sociétés nationales, en application de l'Action 3 de la Stratégie pour le Mouvement, d'examiner et d'actualiser leurs statuts et textes juridiques connexes d'ici à 2010, conformément aux Lignes directrices et aux résolutions pertinentes de la Conférence internationale,

*saluant* le rapport de la Commission conjointe CICR/Fédération internationale pour les statuts des Sociétés nationales (Commission conjointe), qui résume les progrès réalisés, l'expérience acquise et le travail encore à accomplir,

*prenant note avec préoccupation* que, malgré les progrès accomplis, le Mouvement est encore loin d'avoir atteint son objectif, à savoir que, d'ici à 2010, les statuts de toutes les Sociétés nationales remplissent les exigences minimales définies dans les Lignes directrices,

1. *attire* l'attention de toutes les composantes du Mouvement, en particulier de leurs plus hauts responsables, sur l'importance cruciale pour les Sociétés nationales d'avoir des statuts et textes juridiques connexes de qualité afin de pouvoir fournir des services efficaces aux personnes qui en ont besoin et agir conformément aux Principes fondamentaux,
2. *prie instamment* les Sociétés nationales de poursuivre leur étroite coopération avec les délégations du CICR et de la Fédération internationale, de consulter la Commission conjointe et de prendre en compte les recommandations de la Commission afin d'assurer que toutes les Sociétés nationales examinent et actualisent leurs statuts et textes juridiques connexes d'ici à fin 2010, en application de l'Action 3 de la Stratégie pour le Mouvement et conformément aux Lignes directrices et aux résolutions pertinentes de la Conférence internationale,

3. *demande* aux Sociétés nationales qui n'ont pas encore engagé ou achevé un processus de révision des statuts de prendre les mesures nécessaires pour réaliser l'objectif de l'Action 3 de la Stratégie pour le Mouvement sur la base des Lignes directrices et des avis consultatifs supplémentaires,
4. *recommande* aux Sociétés nationales qui entreprennent un processus de révision d'accorder une attention particulière aux points suivants, relevés par la Commission conjointe comme étant les questions sur lesquelles les projets de statuts des Sociétés nationales s'écartent le plus souvent des Lignes directrices :
  - il est nécessaire de définir clairement la relation de la Société nationale avec les pouvoirs publics et son rôle d'auxiliaire dans le domaine humanitaire, dans le respect du Principe fondamental d'indépendance,
  - il est nécessaire de définir clairement les organes directeurs (composition, attributions, procédures et rotation),
  - une séparation doit être opérée entre les fonctions de gouvernance et les fonctions de gestion,
  - la qualité de membre doit être définie,
  - la structure des branches doit être clairement définie (modalités de création des branches, organes de direction et relation entre les branches et le siège national) ;
5. *encourage vivement* les Sociétés nationales qui entreprennent un processus de révision à utiliser les Lignes directrices comme document de référence, de même que les avis consultatifs établis par la Commission conjointe, en particulier l'Avis consultatif n° 3 sur le processus de révision des statuts des Sociétés nationales,
6. *invite* la Fédération internationale et le CICR à s'appuyer sur le travail de la Commission conjointe afin de fournir au prochain Conseil des Délégués une évaluation exhaustive du degré de réalisation de l'objectif fixé dans la Stratégie pour le Mouvement (Action 3) et de soumettre au Conseil des recommandations sur la meilleure façon de poursuivre, avec les Sociétés nationales, le travail sur leurs statuts, une fois que le délai de 2010 pour l'Action 3 de la Stratégie pour le Mouvement sera échu.

## Résolution 4

### Politique relative à la migration

#### Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Le Conseil des Délégués,

*soulignant* la profonde préoccupation du Mouvement quant au sort des dizaines de millions de migrants qui vivent en dehors ou en marge des systèmes sanitaires, sociaux et juridiques traditionnels, et dont les besoins humanitaires et les vulnérabilités augmentent en raison de l'exclusion, de l'exploitation et de la négation de leurs droits fondamentaux auxquelles ils sont de plus en plus exposés,

*rappelant* la reconnaissance, par la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (résolution 1 « Ensemble pour l'humanité », Genève 2007), du rôle du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et notamment des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, dans la fourniture de protection et d'assistance aux migrants vulnérables, quel que soit leur statut juridique,

*rappelant* la décision prise par l'Assemblée générale de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Fédération), à sa 16<sup>e</sup> session (résolution 12, Genève 2007), d'établir une politique relative à la migration pour les Sociétés nationales, notant qu'elle mettra à profit le rôle spécifique, l'expérience et le savoir-faire du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) dans le rétablissement des liens familiaux et d'autres questions de protection, en particulier celle des personnes privées de liberté,

*rappelant* qu'il avait demandé à la Fédération internationale de faire rapport sur cette politique,

*rappelant* qu'il avait demandé au CICR d'élaborer, en consultation avec les Sociétés nationales et leur Fédération internationale, des lignes directrices pour les Sociétés nationales travaillant ou souhaitant travailler dans des lieux où des migrants sont détenus, et de faire rapport à ce sujet au Conseil des Délégués de 2009,

1. *salue* la nouvelle Politique de la Fédération relative à la migration, adoptée par le Conseil de direction de la Fédération le 3 mai 2009 ;
2. *se félicite du fait* que la politique met l'accent sur la nécessité de l'accès humanitaire aux migrants, quel que soit leur statut juridique, tout en reconnaissant l'importance de la protection juridique qui leur est accordée en application du droit international relatif aux droits de l'homme, du droit international humanitaire et du droit international relatif aux réfugiés ;
3. *note* que la politique a bénéficié du savoir-faire du CICR dans le rétablissement des liens familiaux et d'autres questions de protection, et que le CICR contribuera à sa mise en œuvre dans ces domaines et ceux qui sont mentionnés dans la politique ;

4. *prend note* des lignes directrices pour les Sociétés nationales travaillant ou souhaitant travailler dans des lieux où des migrants sont détenus, élaborées par le CICR en consultation avec les Sociétés nationales et leur Fédération internationale ;
5. *note* avec satisfaction le caractère complémentaire de Politique de la Fédération relative à la migration et de la Politique du Mouvement relative au déplacement interne, proposées pour adoption à la présente session du Conseil, et le fait que ces politiques, ensemble, renforceront la réponse stratégique du Mouvement aux besoins humanitaires et aux vulnérabilités d'un grand nombre de personnes déracinées ;
6. *réitère* l'appel qu'il a lancé à toutes les composantes du Mouvement afin qu'elles attirent davantage l'attention sur les conséquences humanitaires de la migration aux niveaux international, régional, national et local (Conseil des délégués, résolution 5, Genève, novembre 2007) ;
7. *demande* à la Fédération internationale, aux Sociétés nationales et au CICR, de continuer, conformément à leurs mandats respectifs, à coopérer étroitement à la mise en œuvre de la politique et d'assurer la coordination à l'intérieur et à l'extérieur du Mouvement, pour fournir les services et la protection nécessaires aux personnes vulnérables tout au long du cycle migratoire, y compris le retour et la réinsertion.

## Politique relative à la migration

En 2007, la 16<sup>e</sup> Assemblée générale de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a prié le Conseil de direction de créer un Groupe de référence sur la migration, qui serait chargé de donner des orientations et des avis quant à l'élaboration d'une politique de la Fédération relative à la migration. Le Conseil des Délégués a salué cette décision et insisté sur l'importance, à l'échelle du Mouvement, des conséquences de la migration sur le plan humanitaire. La XXX<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a souligné les préoccupations humanitaires causées par la migration internationale. Sa déclaration *Ensemble pour l'humanité* développait la question, en reconnaissant qu'il appartient aux Sociétés nationales de fournir une assistance humanitaire aux migrants vulnérables, quel que soit leur statut juridique.

La présente politique relative à la migration remplace la Politique relative aux réfugiés et aux personnes déplacées et en étend la portée. Elle prend appui sur les résolutions du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge relatives à l'action en faveur des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, et les complète (voir Annexe). Pour prendre pleinement en compte l'ampleur des préoccupations humanitaires, la politique est délibérément large. Par conséquent, tout en reconnaissant les droits spécifiques des différentes catégories de personnes en vertu du droit international, elle traite des besoins et de la vulnérabilité, notamment, des travailleurs

migrants, des migrants apatrides, des migrants en situation irrégulière, ainsi que des réfugiés et des demandeurs d'asile.

Les Sociétés nationales et la Fédération internationale ont pour responsabilité de veiller à ce que leurs activités et leurs programmes soient menés conformément à cette politique, à ce que tous les employés et tous les volontaires connaissent les fondements et le contenu de la politique, et à ce que tous les partenaires gouvernementaux, intergouvernementaux et non gouvernementaux en soient dûment informés.

## Principes de la politique

Chaque Société nationale et la Fédération internationale prendront en compte et adopteront l'approche ci-après :

### 1. **Se concentrer sur les besoins et la vulnérabilité des migrants**

Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge s'efforce d'adopter une approche intégrée et impartiale et d'associer une action immédiate en faveur des migrants dans le besoin à une aide à plus long terme et qui vise à les rendre autonomes. Il importe donc que les Sociétés nationales soient autorisées à travailler auprès et en faveur de tous les migrants, sans discrimination et quel que soit leur statut juridique.

### 2. **Inclure les migrants parmi les bénéficiaires des programmes humanitaires**

Les Sociétés nationales peuvent opter pour différentes manières d'aider et de protéger les migrants. Certaines ont des programmes ou des projets qui les ciblent spécialement; d'autres incluent les migrants dans leur action humanitaire générale, qui cherche à répondre aux besoins de la population dans toute sa diversité et à la rendre moins vulnérable. Quelle que soit la démarche retenue, les Sociétés nationales doivent s'astreindre en permanence à l'impartialité et à la non-discrimination, en tenant compte des besoins humanitaires de la population hôte.

### 3. **Soutenir les aspirations des migrants**

Les migrants sont légitimement en droit de nourrir des espérances et d'avoir la possibilité de réaliser leur potentiel. Ils représentent aussi une richesse économique et culturelle. Leurs compétences, leur expérience et leur résilience peuvent être des contributions précieuses aux communautés hôtes. Les Sociétés nationales prendront en considération les besoins et les intérêts des migrants, et favoriseront leur insertion sociale, leur intégration et la réalisation de leurs aspirations.

### 4. **Reconnaître les droits des migrants**

Les Sociétés nationales apportent assistance et protection aux migrants, quel que soit leur statut juridique. Toutefois, c'est à la mesure dans laquelle les migrants sont privés de leurs droits que l'on peut juger de leur vulnérabilité. En travaillant avec les migrants pour veiller à ce que leurs droits soient respectés – y compris le droit à la détermination de leur statut juridique – les

Sociétés nationales faciliteront aussi leur insertion sociale et la réalisation de leurs aspirations.

**5. Lier l'assistance, la protection et le plaidoyer humanitaire en faveur des migrants**

L'assistance aux migrants va de pair avec l'action menée pour les protéger des abus, de l'exploitation et du déni de droits. En menant cette action, les Sociétés nationales respecteront l'intérêt des migrants et l'impératif de ne leur porter aucun préjudice. Pour permettre aux migrants de résister aux abus et aux pressions, les Sociétés nationales peuvent leur donner des conseils juridiques, les aiguiller vers d'autres organisations ou entités pertinentes et compétentes, ou entreprendre des activités, discrètes ou publiques, de plaidoyer humanitaire.

**6. Établir des partenariats pour les migrants**

Les défis humanitaires que pose la migration dépassent les frontières, et touchent toutes les régions et cultures. Le Mouvement dans son ensemble a pour responsabilité de favoriser le renforcement des capacités, l'entraide et la coordination. La coopération entre Sociétés nationales est essentielle aussi sur le plan régional. Il est indispensable que les Sociétés nationales, lorsqu'elles travaillent avec des partenaires extérieurs dans le domaine de la migration, aient une approche commune, guidée par les mêmes principes.

**7. Agir tout au long des chemins de migration**

Le Mouvement est particulièrement bien placé pour aider à combler les lacunes de la protection et de l'assistance aux migrants. Les Sociétés nationales des pays situés sur le parcours des migrants travailleront ensemble pour optimiser leur action humanitaire, y compris le rétablissement des liens familiaux. Pour ce faire, elles doivent être très attentives aux situations et aux conditions dans lesquelles les migrants sont particulièrement exposés aux risques le long de ce parcours. Les Sociétés nationales peuvent sensibiliser les migrants potentiels aux risques liés à la migration, mais elles ne doivent pas chercher à encourager ou à empêcher la migration, ou à dissuader les migrants.

**8. Apporter une aide au retour**

Le retour au lieu d'origine n'est pas nécessairement l'aboutissement ni la solution de la migration. Les migrants peuvent préférer rester là où ils sont, pendant une période prolongée ou définitivement. Tout en conseillant les migrants et les informant des options qui s'offrent à eux, les Sociétés nationales ne peuvent pas décider et ne décideront pas de ce qui est la meilleure solution pour eux, et doivent en toutes circonstances conserver leur impartialité, leur neutralité et leur indépendance. Quand les migrants regagnent leur pays, ils sont confrontés à des défis particuliers; la coopération et l'entente entre les Sociétés nationales des pays de destination et de retour sont essentielles pour leur apporter assistance et protection.

**9. Agir face aux déplacements de populations**

Les conflits armés, la violence, les catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme, mais aussi des projets de développement ou de réinstallation



peuvent forcer des populations à quitter leurs foyers, entraînant alors des mouvements de population soudains et souvent massifs. Les populations déplacées peuvent chercher aide et protection dans leur pays, ou trouver refuge hors des frontières nationales. Les déplacements de populations et la migration d'individus et de groupes sont des phénomènes distincts mais souvent étroitement liés; lorsqu'ils sont liés, les Sociétés nationales s'efforceront de mener une action coordonnée, couvrant tant les personnes déplacées que les migrants.

#### **10. Atténuer les pressions à l'émigration dans les pays d'origine**

Les pressions à l'émigration dans les pays d'origine peuvent être liées à la détresse sociale et économique, à la dégradation de l'environnement et à des aléas naturels ou créés par l'homme, ou encore à la persécution, à une situation de conflit armé et à la violence. En favorisant la préparation aux catastrophes et renforçant la résilience au niveau des communautés, les Sociétés nationales contribuent à atténuer les pressions qui peuvent inciter les gens à émigrer contre leur gré.

### **Orientations sur la politique**

#### **Introduction**

En s'engageant sur le terrain de la migration, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont pour but – individuellement et avec la Fédération internationale et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) – de répondre aux problèmes humanitaires des migrants qui ont besoin d'aide durant leur parcours. Elles s'efforcent de leur fournir assistance et protection, de défendre leurs droits et leur dignité, de leur donner les moyens de trouver des possibilités et des solutions durables, ainsi que de favoriser leur insertion sociale et l'interaction entre eux et les communautés hôtes.

Le travail auprès et en faveur des migrants vulnérables est une tradition de longue date du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Il tire son origine des Principes fondamentaux et de l'universalité du Mouvement et du fait que celui-ci s'appuie sur les volontaires et les communautés. Cependant, les flux migratoires et les questions liées à la migration changent avec le temps. Nous devrions donc constamment examiner nos modes de travail avec et en faveur des migrants pour nous assurer que notre action est toujours vigoureuse, cohérente et adaptée aux problèmes intersectoriels. Notre politique relative à la migration est une politique vivante: elle sera réexaminée et, si nécessaire, révisée à mesure que nous évaluerons son application.

Bien des migrants parviennent à s'établir dans leur nouvelle communauté, mais d'autres – ceux qui nous préoccupent au premier chef – rencontrent des difficultés. Ils peuvent perdre le contact avec leur famille et leur communauté. Ils se trouvent hors des systèmes traditionnels qui les soutenaient et, souvent, ils n'ont pas accès à des services de santé et de protection sociale qui respectent leurs

besoins élémentaires et leur dignité. Ils peuvent se retrouver à la merci de trafiquants d'êtres humains ou en butte à l'exploitation sexuelle et économique. Ils peuvent, au cours du processus migratoire, être privés de liberté et placés en détention. Certains risquent la persécution s'ils retournent dans leur pays d'origine. Souvent, les migrants se heurtent à des barrières culturelles et linguistiques, sont confrontés à la discrimination et à l'exclusion, voire à la violence. Les femmes et les enfants – en particulier les mineurs non accompagnés et les mineurs séparés de leur famille – les personnes traumatisées, les personnes atteintes de handicaps physiques et mentaux, et les personnes âgées sont particulièrement vulnérables.

L'approche du Mouvement à l'égard de la migration est strictement humanitaire et fondée sur la reconnaissance de l'individualité et des aspirations de chaque migrant. Ce sont les besoins, la vulnérabilité et le potentiel des migrants qui retiennent l'attention du Mouvement, indépendamment de leur statut juridique et du type des migrants, ou de la catégorie à laquelle ils appartiennent.

Afin de saisir de façon intégrale les dimensions humanitaires de la migration, nous avons délibérément opté pour une description large des migrants : les migrants sont des personnes qui quittent ou fuient leur lieu de résidence habituel pour se rendre ailleurs – généralement à l'étranger – en quête de possibilités ou de perspectives meilleures et plus sûres. La migration peut être volontaire ou involontaire mais, la plupart du temps, elle procède d'un mélange de choix et de contraintes. Aussi la présente politique vise-t-elle, notamment, les travailleurs migrants, les migrants apatrides et les migrants que les pouvoirs publics considèrent comme étant en situation irrégulière. Elle concerne aussi les réfugiés et les demandeurs d'asile, sans préjudice du fait qu'ils constituent une catégorie spéciale au regard du droit international.

La migration à l'intérieur d'un même pays peut aboutir à des situations similaires à celles de la migration internationale, surtout si les migrants internes sont en butte à la discrimination. Dans ce cas, nombreuses sont les recommandations de la présente politique qui peuvent s'appliquer à eux. Dans d'autres contextes, la migration à l'intérieur d'un pays s'inscrit dans le cadre de la mobilité générale de la main-d'œuvre, due par exemple à l'urbanisation. Dans ce cas, l'action en faveur des migrants relèvera de nos activités humanitaires générales.

Dans les pays où la migration tient une place importante dans la politique intérieure, les Sociétés nationales peuvent subir des pressions considérables pour collaborer avec des partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux dont les objectifs sont politiques plutôt qu'humanitaires. Le meilleur moyen pour elles d'éviter ces pressions ou d'y résister est de démontrer que leur travail repose sur une conception indépendante des besoins et des intérêts des migrants, et obéit aux Principes fondamentaux du Mouvement.

## **1. Se concentrer sur les besoins et la vulnérabilité des migrants**

- 1.1. L'attention devrait toujours se porter, en priorité, sur les migrants dont l'existence, la dignité ou la santé physique et mentale est immédiatement

- menacée. Une importance tout aussi grande doit être donnée aux efforts visant à rendre les migrants moins vulnérables, à les protéger des abus, de l'exploitation et du déni de droits, et à leur donner les moyens de trouver des possibilités et des solutions durables.
- Les Sociétés nationales s'efforceront d'associer l'aide immédiate apportée pour répondre aux besoins des migrants à des programmes conçus pour les rendre moins vulnérables, les protéger et les rendre autonomes.
- 1.2. L'accessibilité ou l'inaccessibilité de l'aide, des services et de l'assistance juridique est un critère essentiel pour mesurer la vulnérabilité des migrants. Ceux qui n'y ont pas accès sont particulièrement exposés aux risques.
- Les Sociétés nationales déploieront des efforts soutenus pour veiller à ce que les migrants aient accès à l'assistance humanitaire, aux services essentiels et à un appui juridique. Elles s'emploieront à obtenir un accès effectif et inconditionnel à tous les migrants, quel que soit leur statut juridique.
- 1.3. Les migrants ont souvent des difficultés à obtenir des permis pour transiter par d'autres pays ou pour séjourner et travailler à l'étranger. Beaucoup tentent de passer illégalement les frontières ou entrent dans la clandestinité lorsqu'ils n'arrivent pas à régulariser leur situation. En même temps et de plus en plus, les gouvernements mettent en œuvre des politiques pour endiguer les migrations clandestines. Agir ainsi est la prérogative des gouvernements, dans la mesure où ils agissent conformément aux normes internationales reconnues. Cependant, ces politiques ont tendance à rendre plus vulnérables encore les migrants en situation irrégulière, qui se heurtent alors à des obstacles pour obtenir une assistance de base et des services essentiels.
- Les Sociétés nationales tiendront compte des besoins et de la vulnérabilité des migrants en situation irrégulière. Dans la mesure du possible, elles prendront des mesures pour répondre à leurs besoins, en leur fournissant directement une assistance, en les aiguillant vers d'autres organismes ou en menant des activités de plaidoyer humanitaire en leur faveur.
- 1.4. L'âge et le sexe des migrants ont une influence sur leur exposition aux risques. Tel est le cas aussi d'autres facteurs tels que l'état de santé, des handicaps, l'origine nationale ou ethnique, et la culture.
- Les Sociétés nationales porteront une attention particulière à l'âge, au sexe et à d'autres facteurs de diversité qui aggravent la vulnérabilité des migrants.
- 1.5. Lorsqu'elles collectent des données sur les migrants, les Sociétés nationales le font aux fins de l'évaluation, de la planification et de l'action humanitaires. Cependant, des parties tierces pourraient vouloir se servir des données à des fins contraires aux principes humanitaires, telles que des politiques discriminatoires.

- Les Sociétés nationales devraient être conscientes du risque de voir des parties tierces se servir à mauvais escient des informations qu'elles recueillent sur les migrants. Dans le respect du droit national, elles veilleront à ce que les informations restent dans le domaine humanitaire.

## **2. Inclure les migrants parmi les bénéficiaires des programmes humanitaires**

- 2.1. Les Sociétés nationales peuvent choisir de monter des programmes qui sont spécifiquement conçus pour répondre aux besoins des migrants et les rendre moins vulnérables. Les programmes devraient être fondés sur des évaluations de la vulnérabilité et des capacités, réalisées en utilisant des méthodes participatives. Si les Sociétés nationales mettent en place des programmes de ce type, elles prennent grand soin de le faire dans la transparence et d'éviter d'élever des barrières entre les migrants et le reste de la population.
  - Lorsqu'elles exécutent des programmes spécialement axés sur les migrants, les Sociétés nationales s'efforceront d'intégrer ces programmes dans une stratégie globale d'action humanitaire générale et non discriminatoire.
- 2.2. Les Sociétés nationales peuvent aussi choisir d'intégrer les migrants dans leur action humanitaire générale. Dans ce cas, elles peuvent subir des pressions pour accorder un traitement préférentiel aux communautés locales, et pourraient courir le risque de négliger la situation spécifique des migrants. En période de crise ou dans une situation d'urgence, des parties tierces peuvent empêcher les migrants de recevoir de l'aide.
  - Les Sociétés nationales prendront des mesures préventives pour veiller à ce que les migrants soient inclus dans l'action humanitaire générale, à travers une approche attentive de la diversité, surtout en période de crise et dans les situations d'urgence.

## **3. Soutenir les aspirations des migrants**

- 3.1. Les communautés hôtes peuvent s'enrichir sur divers plans au contact des migrants, qui apportent notamment leurs compétences, leur expérience, leur résilience et leur diversité culturelle. De plus, de nombreux pays dépendent de la contribution des migrants à leur main-d'œuvre. Les pays d'origine, quant à eux, peuvent tirer avantage des envois de fonds des migrants. Pourtant, malgré ces apports de la migration, les migrants sont souvent regardés avec méfiance, quand ils ne se heurtent pas à l'hostilité et à la xénophobie.
  - En soulignant les apports des migrants aux communautés hôtes et aux pays d'origine, les Sociétés nationales peuvent contribuer à

lever les barrières de l'exclusion et de la discrimination et réduire les risques de tension dans la population.

- 3.2. Les pouvoirs publics, d'autres institutions et le grand public peuvent avoir au sujet des migrants des présupposés qui diffèrent de ce que les migrants eux-mêmes voient comme leurs intérêts, leurs besoins et leurs capacités. De même, les migrants peuvent avoir des idées fausses sur les lois, les coutumes et la situation dans leur pays d'accueil. Les Sociétés nationales peuvent réduire ces écarts en favorisant la participation des migrants aux décisions qui ont une incidence sur leur vie.
- Dans la mesure du possible, les Sociétés nationales associeront des migrants aux processus participatifs dans les communautés hôtes. Cela contribuera à répondre à leurs besoins et à leurs aspirations de manière mutuellement acceptable et avantageuse.
- 3.3. Des barrières linguistiques et culturelles peuvent empêcher les migrants de défendre leurs intérêts et de faire connaître leurs besoins et leurs aspirations avec l'efficacité requise. Les migrants peuvent aussi se méprendre sur le rôle du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans leur pays d'accueil et se méfier du personnel de la Société nationale. En adoptant des politiques garantissant la diversité de leur personnel et de leurs volontaires, les Sociétés nationales peuvent surmonter ces barrières et favoriser l'insertion sociale.
- Dans la mesure du possible, les Sociétés nationales intégreront dans leur personnel et leurs effectifs de volontaires des membres des communautés migrantes.

#### **4. Reconnaître les droits des migrants**

- 4.1. Les considérations de droit sont essentielles lorsqu'il s'agit d'apprécier la vulnérabilité des migrants et de veiller à ce qu'ils aient un accès adéquat à l'assistance et aux services. Elles sont aussi à prendre en compte dans la conception des stratégies visant à autonomiser les migrants et les aider à définir des perspectives réalistes et positives pour eux-mêmes.
- Les Sociétés nationales s'attacheront à bien comprendre les droits des migrants, ce qui est essentiel pour atténuer la vulnérabilité de ces derniers et les conduire vers l'autonomie.
- 4.2. Tout migrant a des droits. La législation nationale est une source de ces droits, mais elle s'inscrit dans le cadre général des corps du droit international, autrement dit : a) le droit international relatif aux droits de l'homme, qui définit les droits de tous les êtres humains ; b) le droit international humanitaire, qui protège, notamment, les civils dans les situations de conflit armé, et parmi eux les migrants ; c) le droit international relatif aux réfugiés, qui énonce les droits spécifiques des demandeurs d'asile et des réfugiés, en tant que catégorie juridique dis-

tincte. Ces trois corps du droit incluent ou reconnaissent le principe du non-refoulement, qui interdit d'expulser et de renvoyer des personnes vers des pays où il y a des raisons de croire qu'elles subiront des persécutions, des tortures ou d'autres formes de traitement cruel, inhumain ou dégradant ou qu'elles seront arbitrairement privées de la vie.

→ Dans leurs activités auprès et en faveur des migrants, les Sociétés nationales respecteront le droit national et international pertinent. Elles ont aussi un rôle important à jouer pour sensibiliser leurs partenaires, leurs homologues et le public au principe selon lequel tout migrant a des droits, quel que soit son statut juridique.

- 4.3. Les États ont le droit de réglementer la migration dans leur législation interne et par des politiques et pratiques administratives. En même temps, ils ont l'obligation de respecter, de protéger et de mettre en œuvre ces droits. Ils sont ainsi tenus de sauvegarder l'accès au système d'asile et de prendre des mesures contre l'exploitation et les mesures discriminatoires, telles que l'exclusion des migrants des services et de l'assistance répondant à leurs besoins élémentaires. Cette obligation s'applique aussi aux gouvernements dont les ressortissants émigrés ou membres des diasporas subissent des discriminations ou sont exploités à l'étranger.

→ Si nécessaire et lorsqu'il y aura lieu, les Sociétés nationales rappelleront ou demanderont aux pouvoirs publics de prendre des mesures contre la discrimination et l'exploitation dont les migrants sont l'objet.

## **5. Lier l'assistance, la protection et le plaidoyer humanitaire en faveur des migrants**

- 5.1. La protection est une préoccupation intersectorielle. Les Sociétés nationales peuvent prendre diverses mesures pour contribuer à la protection des migrants, là où ils sont exposés à des risques. Ces mesures sont notamment l'assistance directe, les conseils juridiques, l'orientation vers des organismes compétents et différentes formes de plaidoyer. Pour définir les mesures appropriées, il est important que les Sociétés nationales comprennent et analysent les divers facteurs de risque.

→ Dans leurs efforts pour protéger les migrants, les Sociétés nationales prendront soin de choisir les mesures qu'elles sont les plus aptes à mettre en œuvre. Elles s'assureront que ces mesures ne portent aucun préjudice aux migrants et sont les plus positives pour eux.

- 5.2. Il est des circonstances dans lesquelles les migrants sont exposés à des risques accrus et graves pour leur intégrité physique et leur bien-être. C'est le cas lorsqu'ils sont en butte au refoulement, à l'exploitation sexuelle ou économique, ou victimes du trafic d'êtres humains. Ce peut être le cas aussi lorsque des migrants sont aux mains de passeurs. Les

- Sociétés nationales confrontées à de tels cas peuvent avoir besoin d'un soutien et d'orientations spéciaux de la Fédération internationale ou du CICR, qui les aideront à développer leur capacité de faire face à ce genre de situation.
- La Fédération internationale et le CICR donneront des orientations et des conseils aux Sociétés nationales opérant dans des situations où les migrants sont exposés à des risques particulièrement graves.
- 5.3. Un nombre croissant de migrants sont des mineurs non accompagnés ou des mineurs séparés de leur famille. Faute de liens familiaux ou de dispositifs appropriés de prise en charge, ils sont particulièrement exposés au risque d'abus et d'exploitation. Leurs droits peuvent être violés, et les perspectives qui s'offrent à eux d'un avenir sûr et productif sont souvent très faibles. Ces mineurs constituent une préoccupation particulière pour le Mouvement.
- Les Sociétés nationales coopéreront et mèneront des activités en matière de protection des migrants mineurs non accompagnés ou séparés de leur famille, notamment de rétablissement des liens familiaux. Dans la mesure du possible, elles les aideront à se construire un avenir viable.
- 5.4. Les migrants qui sont placés en détention à un moment de leur parcours migratoire peuvent être exposés à des risques accrus. Dans certaines circonstances et conditions, les Sociétés nationales peuvent contribuer à l'amélioration de la manière dont ils sont traités et de leurs conditions de détention. Cependant, elles doivent s'assurer que leur action auprès des migrants en détention est menée dans l'intérêt de ces personnes et, partant, n'est pas préjudiciable.
- Les Sociétés nationales qui choisissent d'engager des activités en faveur des migrants en détention, telles que la fourniture de services spécifiques ou le suivi des conditions de détention, suivront les lignes directrices élaborées à ce sujet sous la conduite du CICR.
- 5.5. La Société nationale du pays d'accueil des migrants est généralement dans une position privilégiée pour conduire des activités de sensibilisation en leur faveur. Ce plaidoyer humanitaire peut prendre la forme d'interventions discrètes auprès des autorités ou de parties privées, ou de déclarations, de messages ou de campagnes publics. Quelle que soit la forme prise, elle devrait toujours être soigneusement ciblée et refléter la situation concrète de ceux au nom desquels elle est menée.
- Les Sociétés nationales fonderont leur plaidoyer en faveur des migrants sur l'expérience concrète qu'elles-mêmes ou d'autres composantes du Mouvement ont acquise en travaillant auprès et en faveur des migrants dont le sort les préoccupe.
- 5.6. Une Société nationale peut avoir besoin que d'autres Sociétés nationales ou des partenaires extérieurs la soutiennent dans son travail de plaidoyer en faveur des migrants vivant dans son pays. La Fédération internationale joue un rôle important en appuyant les interventions de plaidoyer et

en menant, à l'échelon mondial, des activités de sensibilisation relatives à la migration.

→ Les Sociétés nationales peuvent faire appel à d'autres Sociétés nationales, à la Fédération internationale ou à des partenaires extérieurs pour soutenir leur plaidoyer en faveur des migrants. Quand plusieurs composantes du Mouvement sont préoccupées par une même question touchant à la migration, il est essentiel d'adopter une approche coordonnée du plaidoyer humanitaire.

## 6. Établir des partenariats pour les migrants

6.1. Plusieurs composantes du Mouvement peuvent être présentes dans un pays où une Société nationale apporte assistance et protection aux migrants. Même dans les situations où une seule Société nationale est présente, le travail sur les questions de migration suppose généralement des relations avec des Sociétés nationales d'autres pays et d'autres régions. Il est important de faire bon usage des réseaux et des mécanismes mis en place à l'échelle du Mouvement pour optimiser l'action des Sociétés nationales sur la migration.

→ Lorsqu'ils engagent des efforts pour apporter assistance et protection aux migrants, les Sociétés nationales, la Fédération internationale et le CICR feront usage des mécanismes disponibles du Mouvement pour établir des partenariats et rechercher un accord entre eux.

6.2. Pour mener une action cohérente au niveau mondial face aux conséquences de la migration sur le plan humanitaire, les Sociétés nationales ont besoin de capacités adéquates, autrement dit de compétences spécialisées, de personnel, de structures et d'autres ressources.

→ Il faudrait mettre en place, sous la conduite de la Fédération internationale, un système global et efficace de soutien et de partenariat, spécifiquement consacré aux questions de migration pour renforcer les capacités des Sociétés nationales dans ce domaine.

6.3. De plus en plus, les gouvernements coordonnent leurs politiques nationales de migration au niveau régional. Les aspects humanitaires des politiques régionales intéressent directement les Sociétés nationales, et appellent souvent une coordination à l'intérieur des groupes régionaux. Cependant, les politiques régionales ont, sur le plan humanitaire, des retombées dans d'autres régions et à l'échelle mondiale. En conséquence, si les Sociétés nationales doivent coopérer au plan régional, elles doivent aussi consulter des Sociétés nationales extérieures à leur région et coopérer avec elles, conformément au caractère universel du Mouvement.

→ Les groupes régionaux de Sociétés nationales travaillant ensemble sur la migration consulteront des Sociétés nationales extérieures à



leur région et coopéreront avec elles pour leur faire part des préoccupations humanitaires significatives aux niveaux interrégional et mondial.

- 6.4. Des institutions nationales et des organisations internationales peuvent avoir pour mandat de fournir assistance et protection à telle ou telle catégorie de migrants dans un pays ou une région. Il importe que les Sociétés nationales élaborent une stratégie qui leur permette d'apporter, dans la limite de leurs capacités, une valeur ajoutée à l'action globale, tout en agissant en accord avec les principes humanitaires et en gardant leur indépendance.
- Les Sociétés nationales tiendront compte du rôle et du mandat d'autres organisations ou institutions apportant assistance et protection aux migrants. Dans leurs activités avec elles, les Sociétés nationales respecteront les politiques et les principes du Mouvement en matière de coopération avec des acteurs externes.

## 7. Agir tout au long des chemins de migration

- 7.1. Pour porter assistance et protection aux migrants là où ils en ont le plus besoin et où ils sont le plus exposés, il est important de comprendre les conditions auxquelles ceux-ci sont exposés tout au long de leur parcours. Aussi les Sociétés nationales doivent-elles recueillir et échanger des informations, et broser un tableau intégré des conditions dans lesquelles vivent les migrants à chaque étape.
- Les Sociétés nationales dont le pays se situe sur le parcours des migrants s'efforceront d'échanger des informations sur la situation de ces derniers et les risques auxquels ils sont exposés dans les pays concernés, et d'intégrer ces informations pour faciliter l'évaluation des besoins et de la vulnérabilité des migrants.
- 7.2. Les Sociétés nationales qui travaillent auprès des migrants de passage dans un pays ont une tâche ardue, car ceux-ci sont particulièrement vulnérables aux abus et à l'exploitation. Parfois, ils risquent leur vie. Il est capital que les Sociétés nationales évaluent les besoins des migrants de passage et mènent une action humanitaire efficace en leur faveur.
- Il est d'une importance primordiale que la Fédération internationale renforce les capacités des Sociétés nationales à travailler auprès des migrants de passage dans un pays. Les Sociétés nationales des pays de passage définiront leurs besoins en matière de soutien.
- 7.3. Soutenir la création de liens avec les communautés fait partie de l'engagement global qu'ont pris les Sociétés nationales de promouvoir l'insertion sociale et l'intégration des migrants. L'isolement et l'absence de liens avec la communauté augmentent la vulnérabilité des migrants. Souvent, les liens des migrants avec leur famille et leur communauté d'origine se relâchent. Parfois, ils sont complètement rompus. Le réseau

mondial des liens familiaux des Sociétés nationales et du CICR est souvent le dernier recours pour rétablir les liens entre les migrants et leur famille.

→ En travaillant ensemble et avec le CICR, les Sociétés nationales veilleront en priorité à agir pour rétablir les liens des migrants avec leur famille.

7.4. Dans certains cas, les migrants entrent dans un pays sans se présenter aux postes frontières officiels. Comme les pouvoirs publics ont durci leur action contre cette migration irrégulière, des migrants d'origines diverses et répondant à des profils différents sont souvent détenus ensemble. Ils sont généralement traités comme des éléments d'un « groupe mixte » clandestin ou en situation irrégulière, plutôt que comme des individus ayant des besoins, une vulnérabilité et des droits particuliers, notamment le droit de demander l'asile.

→ Les Sociétés nationales reconnaissent et appuient le droit de chaque membre des groupes migrants mixtes de voir son cas étudié individuellement. Elles devraient s'efforcer d'aider chaque migrant à ne laisser passer aucune occasion d'étayer sa demande individuelle et à user des procédures prévues à cet effet.

7.5. Les personnes qui décident de migrer pour trouver la sécurité et de nouveaux lieux de vie et de travail doivent connaître les risques liés à la migration qui, pour les migrants en situation irrégulière, peuvent aller jusqu'au danger de mort. Les migrants peuvent aussi placer des espoirs excessifs et irréalistes dans les perspectives qu'ils auront à l'étranger. Il est possible de prévenir des souffrances en faisant prendre conscience aux migrants en puissance des risques liés à la migration et de la situation dans les pays de destination. Cependant, de nombreux migrants peuvent ne pas avoir d'autre choix que de voyager de manière clandestine. En principe, les Sociétés nationales ne doivent pas chercher à empêcher la migration, car la décision d'émigrer ou pas est une décision personnelle. Il est important aussi qu'elles évitent de donner l'impression qu'elles agissent conformément aux politiques gouvernementales pour encourager ou empêcher la migration ou pour dissuader les migrants.

→ Les Sociétés nationales peuvent alerter les migrants en puissance aux risques de la migration, en particulier de la migration irrégulière. Cependant, elles doivent éviter de devenir les instruments de politiques gouvernementales destinées à prévenir la migration dans son ensemble.

## **8. Apporter une aide au retour**

8.1. Les migrants de retour se heurtent souvent à des difficultés, en particulier de réinsertion, mais ils peuvent aussi contribuer au développement

du pays dans lequel ils reviennent. Les Sociétés nationales se préoccupent uniquement des besoins et des intérêts des migrants rapatriés lorsqu'elles travaillent avec et auprès de ces derniers. Elles doivent, en toutes circonstances, préserver leur impartialité, leur neutralité et leur indépendance. Les Sociétés nationales des pays de destination et des pays de retour devraient coopérer, à la fois pour préparer le retour et pour accueillir les migrants qui regagnent leur pays. Les Sociétés nationales peuvent notamment fournir des conseils et un soutien avant le départ, apporter une assistance à la réinsertion et suivre la situation des migrants qui ont regagné leur pays.

→ L'assistance et la protection apportées aux migrants, avant et après leur retour, seront fondées sur l'accord de ces derniers. La coopération entre les Sociétés nationales du pays que quittent les migrants et de celui qu'ils regagnent est essentielle et peut comprendre des accords de partenariat officiels au profit des migrants rapatriés.

8.2. Les États sont en droit de réglementer la présence des migrants et de les expulser ou de les reconduire à la frontière s'ils considèrent qu'ils sont en situation irrégulière. Cependant, les gouvernements doivent veiller à ce que ces actes coercitifs soient exécutés dans le respect du droit international, notamment du principe de non-refoulement. Les Sociétés nationales ne sont nullement tenues, en leur qualité d'auxiliaires des pouvoirs publics ou à un autre titre, de jouer un rôle dans ces actes coercitifs ou le contrôle de la migration. En fait, leur participation directe pourrait compromettre la neutralité et l'identité humanitaire du Mouvement.

→ Les Sociétés nationales éviteront de participer à des expulsions ou à des reconduites de migrants à la frontière. Cependant, avec l'accord préalable à la fois des personnes qui sont renvoyées de force et de la Société nationale du pays qu'elles regagnent, elles peuvent répondre aux besoins humanitaires. Dans ce cas, des conditions rigoureuses doivent être respectées en matière de programmes.

## 9. Agir face aux déplacements de populations

9.1. Les situations de déplacement de populations sont souvent liées à la migration. Les personnes déplacées peuvent ne pas être en mesure de regagner leur lieu d'origine ou de rester là où elles ont cherché refuge. En conséquence, elles peuvent opter pour la migration pour reconstruire leur vie ailleurs. Pour les populations déplacées comme pour les migrants, les Sociétés nationales jouent un rôle humanitaire essentiel. Elles peuvent agir seules, ou en partenariat avec le CICR, la Fédération internationale ou d'autres Sociétés nationales. Il est important d'adopter une approche coordonnée qui considère les déplacements de populations et la migration comme des phénomènes qui sont distincts mais liés.

- Les besoins liés à l'intervention face à des situations de déplacements de populations sont différents de ceux qui sont liés à la migration. Cependant, selon le contexte, toutes les composantes du Mouvement s'efforceront de mener une action coordonnée qui concerne tant les populations déplacées que les migrants.
- 9.2. Dans les situations de déplacement interne, c'est-à-dire de déplacement de populations à l'intérieur d'un pays, la législation nationale est une source de droit, celle qui garantit la fourniture d'une assistance et d'une protection aux populations touchées. Cependant, la législation nationale ne prévoit pas toujours les circonstances extraordinaires dans lesquelles il peut y avoir des déplacements internes de populations. Les pouvoirs publics peuvent être affaiblis et sollicités de toutes parts. Dans de telles situations, il est particulièrement important que les Sociétés nationales fondent leur action sur le droit international relatif aux droits de l'homme et, dans les situations de conflit armé, sur le droit international humanitaire, qui tous deux sont reflétés dans les *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays*. Pour faciliter la tâche des Sociétés nationales, la Fédération internationale et le CICR leur donneront les orientations nécessaires.
- Les Sociétés nationales qui fournissent assistance et protection dans des situations de déplacement interne se reporteront aux normes et instruments pertinents du droit international et suivront les orientations contenues dans les normes et politiques pertinentes du Mouvement.
- 9.3. Des déplacements à l'intérieur d'un pays peuvent précéder des déplacements de réfugiés ou de victimes d'une catastrophe à travers des frontières internationales. Les conditions et les besoins humanitaires des populations déplacées ne seront pas les mêmes des deux côtés de la frontière. Il est essentiel d'assurer une coordination transfrontière pour veiller à ce que les secours apportés de part et d'autre de la frontière le soient dans la perspective de solutions collectives durables. La coordination transfrontière se fera d'abord au sein du Mouvement, puis avec les acteurs extérieurs, conformément aux politiques et aux principes du Mouvement relatifs à la coopération extérieure.
- Dans les cas où il existe un lien entre les déplacements internes et les déplacements à travers des frontières internationales, les Sociétés nationales chercheront à mener une action humanitaire coordonnée selon une stratégie transfrontière.

## 10. Atténuer les pressions à l'émigration dans les pays d'origine

- 10.1. Dans les conflits armés et d'autres situations de violence, le droit international humanitaire définit des règles qui limitent les effets du conflit et protègent les populations et leurs habitations. L'intervention huma-

- nitaires des Sociétés nationales, en coordination et en partenariat avec le CICR, auquel les Conventions de Genève et les Statuts du Mouvement confèrent un mandat particulier, peut réduire les risques de déplacement de populations et de migration consécutive au déplacement.
- Pour réduire les pressions à l'émigration que provoquent les conflits armés et d'autres situations de violence, les Sociétés nationales coopéreront avec le CICR et le soutiendront dans l'exercice du mandat qu'il tient du droit international humanitaire.
- 10.2. La détresse sociale et économique, ainsi que le manque de services et de perspectives de développement, sont des causes majeures de migration. Le plaidoyer humanitaire peut encourager les gouvernements à prendre des mesures pour améliorer les services et relancer le développement économique. Cependant, l'avantage comparatif des Sociétés nationales tient à ce qu'elles contribuent à la résilience des populations grâce à l'action menée par leurs volontaires. Cette contribution peut prendre la forme, entre autres activités, de programmes pour la sécurité alimentaire et la création de revenus, de programmes de santé et d'éducation ou de secours humanitaires.
- Pour contribuer à réduire les pressions à l'émigration dans les pays en grande difficulté économique et sociale, les Sociétés nationales s'emploieront à renforcer la résilience des populations par une action au niveau communautaire.
- 10.3. Dans de nombreux endroits, la dégradation de l'environnement, conjuguée à la croissance démographique, rend les conditions de vie de plus en plus précaires, en particulier pour les pauvres. La menace de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme peut pousser les gens à émigrer pour rechercher la sécurité ailleurs. En préparant les populations à ces aléas et en renforçant leur résilience, les Sociétés nationales et la Fédération internationale contribuent à atténuer les pressions qui forcent les gens à émigrer.
- Les Sociétés nationales et la Fédération internationale se concentreront sur la réduction des risques liés aux catastrophes et la préparation aux catastrophes, qui sont une stratégie essentielle pour réduire les pressions à l'émigration dans les communautés exposées aux catastrophes.

## Annexe de la Politique relative à la migration

Cette Politique couvre des questions et contient des concepts qui peuvent appeler des commentaires supplémentaires ou sur lesquels des documents de référence peuvent être utiles. Les documents cités ci-après peuvent faciliter la lecture de la Politique. Toutefois, la liste n'est pas exhaustive et d'autres documents peuvent être utiles dans le cadre des activités d'assistance et de protection en faveur des migrants.

## Résolutions du Mouvement

- Ensemble pour l’humanité, résolution 1, XXX<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 2007
- Le caractère spécifique de l’action et des partenaires du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et le rôle des Sociétés nationales en tant qu’auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire, résolution 2, XXX<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 2007
- Migration internationale, résolution 5, Conseil des Délégués, 2007
- Stratégie pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge relative au rétablissement des liens familiaux (et plan de mise en œuvre) (2008-2018), résolution 4, Conseil des Délégués, 2007
- Promouvoir le respect de la diversité et la non-discrimination – Un moyen de contribuer à la paix et à l’amitié entre les peuples, résolution 3, Conseil des Délégués, 2005
- Mise en œuvre de l’Accord de Séville, résolution 8, Conseil des Délégués, 2005
- Promouvoir le respect de la diversité et lutter contre la discrimination et l’intolérance, résolution 9, Conseil des Délégués, 2003
- Action du Mouvement en faveur des réfugiés et des personnes déplacées à l’intérieur de leur propre pays et éléments minimaux devant figurer dans les accords opérationnels entre les composantes du Mouvement et leurs partenaires opérationnels externes, résolution 10, Conseil des Délégués, 2003
- Action du Mouvement en faveur des réfugiés et des personnes déplacées à l’intérieur de leur propre pays, résolution 4, Conseil des Délégués, 2001
- Politique du Mouvement sur les actions de sensibilisation, résolution 6, Conseil des Délégués, 1999
- Accord sur l’organisation des activités internationales des composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Accord de Séville), résolution 6, Conseil des Délégués, 1997
- Principes et action en matière d’assistance et de protection dans le cadre de l’action humanitaire internationale, résolution 4, XXVI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 1995
- Le Mouvement, les réfugiés et les personnes déplacées, résolution 7, Conseil des Délégués, 1993
- Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les réfugiés, résolution 9, Conseil des Délégués, 1991
- Le Mouvement et les réfugiés, résolution XVII, XXV<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 1986
- Action de la Croix-Rouge internationale en faveur des réfugiés, résolution XXI, XXIV<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 1981

## Politiques de la Fédération internationale

- Politique relative à la santé, 15e session de l'Assemblée générale, Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 2005
- Politique relative au soutien psychologique, 7e session du Conseil de direction, Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 2003
- Politique relative à l'action sociale, 12e session de l'Assemblée générale, Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 1999
- Politique relative à la préparation aux catastrophes, 12e session de l'Assemblée générale, Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 1999
- Politique relative à l'équité entre les sexes, 12e session de l'Assemblée générale, Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 1999
- Politique relative à l'intervention en cas de catastrophe, 11e session de l'Assemblée générale, Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 1997

## Guides et manuels de la Fédération internationale et du CICR

- *Enhancing protection for civilians in armed conflict and other situations of violence*, CICR, 2008
- Principes directeurs inter-agences relatifs aux enfants non accompagnés ou séparés de leur famille, CICR, 2004
- *Assistance to asylum seekers in Europe – A guide for National Red Cross and Red Crescent Societies*, Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 2003
- Rétablissement des liens familiaux : guide à l'intention des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, CICR, 2001
- *Strengthening Protection in War: A Search for Professional Standards*, CICR, 2001

## Résolutions adoptées par les conférences régionales statutaires

- Engagements de Johannesburg, 7<sup>e</sup> Conférence panafricaine des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 2008
- Engagement de Guayaquil, XVIII<sup>e</sup> Conférence interaméricaine de la Croix-Rouge, 2007
- Engagements d'Istanbul, 7<sup>e</sup> Conférence régionale européenne de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 2007
- Engagement de Santiago du Chili, XVII<sup>e</sup> Conférence interaméricaine de la Croix-Rouge, 2003
- Plan d'action de Manille, 6<sup>e</sup> Conférence régionale Asie-Pacifique de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 2002

- Charte et Plan d'action de Berlin – Migration, VI<sup>e</sup> Conférence régionale européenne de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 2002

### **Recommandations adoptées par d'autres réunions régionales**

- Recommandations de Strasbourg, Séminaire sur les migrants, Mineurs isolés et retours forcés, Croix-Rouge française et Conseil de l'Europe, 2009
- Recommandations de Palerme, Réunion internationale sur le genre et la migration dans la région méditerranéenne, Croix-Rouge italienne et Centre de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge pour la coopération en Méditerranée, 2008
- Rapport, *European Open Forum on Return*, Croix-Rouge suédoise et Bureau Croix-Rouge/UE, 2006

### **Lignes directrices régionales**

- *Return: Policy and Practice – A guide for European National Red Cross and Red Crescent Societies*, Plateforme de coopération de la Croix-Rouge européenne pour les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants (PERCO), 2008
- *Guidelines on the reception of asylum seekers*, Plateforme de coopération de la Croix-Rouge européenne pour les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants (PERCO), 2001

\*\*\*

## **Cadre juridique international – une sélection d'instruments internationaux pertinents**

Une sélection d'instruments juridiques universels, qui peuvent être utiles dans les activités auprès des migrants, est présentée ci-après. Les instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme et au droit des réfugiés ne sont pas mentionnés.

### ***Droit international relatif au droit des droits de l'homme***

#### *Migrants*

- Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, 1990
- Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (Protocole de Palerme), 2000



*Apatrides*

- Convention sur la réduction des cas d'apatridie, 1961
- Convention relative au statut des apatrides, 1954

*Autres groupes spécifiques*

- Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 1979
- Convention relative aux droits de l'enfant, 1989
- Convention relative aux droits des personnes handicapées, 2006

*Instruments de caractère général*

- Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, 1965
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1966
- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 1966
- Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants Convention, 1984 (voir en particulier article 3 sur le non-refoulement)

***Droit international humanitaire***

- Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre, 1949
- Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, 1949
- Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), 1977
- Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), 1977

***Droit international relatif aux réfugiés***

- Convention relative au statut des réfugiés, 1951
- Protocole relatif au statut des réfugiés, 1967

## Résolution 5

### Politique du Mouvement relative au déplacement interne\*

Le Conseil des Délégués,  
*exprimant* la profonde préoccupation que lui inspire le drame des dizaines de millions de personnes qui sont déracinées de force et des autres personnes et communautés qui sont touchées par le déplacement interne résultant de conflits armés, de violations du droit international humanitaire et des droits de l'homme, et de catastrophes naturelles ou d'origine humaine,

*rappelant et réaffirmant* l'engagement pris par les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Mouvement) d'améliorer la protection et l'assistance fournies aux réfugiés et aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (déplacés internes), engagement exprimé dans les résolutions adoptées sur ce sujet par la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (résolution XXI, Manille, 1981 ; résolution XVII, Genève, 1986 ; résolution 4A, Genève, 1995 et objectif final 2.3 du Plan d'action de la XXVII<sup>e</sup> Conférence internationale, Genève, 1999) ainsi que dans les résolutions pertinentes adoptées par le Conseil des Délégués (résolution 9, Budapest 1991 ; résolution 7, Birmingham 1993 ; résolution 4, Genève, 2001 et résolution 10, Genève, 2003),

*rappelant* que le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire, dans leurs domaines d'application respectifs, protègent toutes les personnes touchées par le déplacement, telles que les personnes déplacées elles-mêmes, les communautés locales et les communautés d'accueil ; *rappelant* en outre que dans les situations de conflit armé, les civils, y compris ceux qui sont touchés par le déplacement, sont protégés en tant que tels par le droit international humanitaire,

*soulignant* qu'il est important, pour prévenir les déplacements, que les règles de droit susmentionnées soient respectées,

*mettant l'accent* sur la protection que peut fournir le droit national et encourageant toutes les composantes du Mouvement, conformément à leurs mandats, à prendre les mesures appropriées pour aider les États dans leurs efforts visant à incorporer les dispositions du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme dans leur législation et leur pratique nationales relatives aux déplacés internes, et reconnaissant que les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays constituent un cadre international important qui peut donner des orientations à cette fin,

*reconnaissant* qu'une approche commune renforçant l'action mondiale du Mouvement améliorera l'image et la position de celui-ci au sein de la communauté humanitaire,

\* Voir «Politique du Mouvement relative au déplacement interne», dans cette *Sélection française*, pp. 317-338.

*notant* à cet égard que l'Assemblée générale de la Fédération internationale a approuvé en 2009 une politique relative à la migration qui avait été adoptée par le Conseil de direction de l'organisation, et que la politique énoncée ci-dessous vient compléter,

*reconnaissant* les efforts de l'Union africaine en vue de l'adoption de la Convention sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique,

1. *adopte* une Politique du Mouvement relative au déplacement interne qui est composée des dix principes suivants :

Nous, au sein du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge,

- i. sommes au service de tous ceux qui sont touchés par le déplacement interne – les personnes déplacées elles-mêmes, les communautés d'accueil et les autres personnes concernées – et prenons nos décisions en fonction des besoins les plus pressants en services humanitaires ;
- ii. utilisons pleinement l'accès privilégié dont nous jouissons aussi bien auprès des communautés à risque qu'auprès des décideurs ;
- iii. nous efforçons de prévenir le déplacement, tout en reconnaissant le droit des personnes à quitter leur foyer de leur propre initiative ;
- iv. soutenons le retour volontaire dans la sécurité et la dignité, la réinstallation ou l'intégration locale des déplacés internes, en nous fondant sur notre évaluation indépendante de leur situation ;
- v. cherchons à responsabiliser les personnes et les communautés. Pour ce faire, nous veillons à ce qu'elles participent à l'élaboration et à la mise en œuvre de nos programmes, nous les aidons à exercer leurs droits et nous leur donnons accès aux services disponibles ;
- vi. nous concertons avec les autorités et toutes les autres parties concernées. Si nécessaire, nous leur rappelons les obligations qui leur incombent selon le cadre normatif applicable ;
- vii. en tant que Sociétés nationales et auxiliaires des pouvoirs publics de notre pays, aidons ceux-ci à s'acquitter de leurs responsabilités dans le domaine humanitaire, dans la mesure de nos ressources et de nos capacités et à condition que notre action puisse être entièrement conforme aux Principes fondamentaux ainsi qu'à la mission et aux Statuts du Mouvement ;
- viii. nous efforçons de limiter la mesure dans laquelle nous nous substituons aux pouvoirs publics dans l'exercice de la responsabilité qui leur incombe de répondre aux besoins et d'assurer le bien-être de la population du territoire qui est sous leur contrôle ;
- ix. donnons la priorité aux partenariats opérationnels au sein du Mouvement et faisons tout notre possible pour jouer nos rôles complémentaires et assumer nos responsabilités pleinement, et mobiliser nos compétences au maximum ;
- x. coordonnons notre action avec d'autres entités sur la base de leur présence et de leurs compétences sur le terrain, des besoins à satisfaire, des capacités

- disponibles et des possibilités d'accès, tout en veillant à rester (et à être considérés comme restant) fidèles à nos Principes fondamentaux ;
2. *demande* à toutes les composantes du Mouvement de mettre en œuvre cette politique lorsqu'elles s'emploient à répondre aux besoins des personnes touchées par le déplacement, ou lorsqu'elles aident d'autres composantes du Mouvement à le faire ;
  3. *demande* au Comité international de la Croix-Rouge (CICR), en coordination avec la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Fédération internationale), de faire rapport au Conseil des Délégués en 2011 sur la mise en œuvre de cette politique ;
  4. *invite* le CICR et la Fédération internationale à prendre dûment en considération l'inscription de ce sujet à l'ordre du jour général de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge qui se tiendra en 2011, afin de porter à l'attention des États les difficultés rencontrées pour répondre aux besoins humanitaires des personnes touchées par le déplacement interne.

## Résolution 6

### Stratégie du Mouvement concernant les mines terrestres, armes à sous-munitions et autres restes explosifs de guerre : réduire les effets des armes sur les civils

Le Conseil des Délégués,  
*exprimant* sa préoccupation profonde et renouvelée au sujet du nombre important de décès et de blessures évitables provoqués, pendant et après les conflits armés, par les mines terrestres, les armes à sous-munitions et d'autres restes explosifs de guerre,

*notant* que les effets similaires des mines terrestres, des armes à sous-munitions et des autres restes explosifs de guerre requièrent des réponses humanitaires similaires, notamment la création et la mise en œuvre de normes internationales, la réduction des risques que représentent de telles armes pour les communautés touchées et l'apport d'une assistance globale aux victimes,

*exprimant sa satisfaction* des progrès considérables réalisés en matière de destruction des mines antipersonnel, de sensibilisation et de déminage depuis l'entrée en vigueur de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel en 1999, préoccupée néanmoins par le fait qu'un nombre important d'États parties a jugé nécessaire de demander la prolongation des délais pour le déminage et que certains États parties ont pris du retard par rapport au délai pour la destruction des stocks,

*accueillant chaleureusement* l'adoption de la Convention sur les armes à sous-munitions le 30 mai 2008,

*rappelant* la résolution 10 du Conseil des Délégués de 1999 adoptant la Stratégie du Mouvement concernant les mines, la résolution 11 du Conseil des Délégués de 2003 prolongeant jusqu'en 2009 la Stratégie du Mouvement concernant les mines et étendant les activités qu'elle prévoit afin de couvrir l'ensemble des restes explosifs de guerre, et la résolution 8 du Conseil des Délégués de 2007 intitulée « droit international humanitaire et armes à dispersion »,

*reconnaissant* l'évolution historique du droit international humanitaire et des pratiques dans le domaine de la réduction des risques et de l'assistance aux victimes depuis l'adoption de la Stratégie du Mouvement concernant les mines de 1999,

*saluant* l'engagement et la persévérance de toutes les composantes du Mouvement qui participent à la mise en œuvre de la Stratégie du Mouvement concernant les mines depuis 1999,

*notant avec appréciation* le rapport présenté au Conseil des Délégués par le CICR sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des objectifs fixés dans la résolution 8 du Conseil des Délégués de 2007 intitulée « droit international humanitaire et armes à dispersion »,

1. *adopte* la Stratégie du Mouvement concernant les mines terrestres, armes à sous-munitions et autres restes explosifs de guerre : réduire les effets des armes sur les civils, qui remplace la Stratégie de 1999 et son extension de 2003 ;

2. *prie instamment* toutes les composantes du Mouvement à mettre en œuvre la Stratégie, en particulier en :
  - a. continuant de développer, de promouvoir et d'appliquer les normes de droit international humanitaire constituant aujourd'hui un cadre juridique international complet dont l'objet est de prévenir et de soulager les souffrances humaines infligées par les mines, les armes à sous-munitions et les autres restes explosifs de guerre ;
  - b. prenant des mesures flexibles, appropriées, coordonnées et intégrées pour réduire les effets de la contamination par les armes au moyen de la collecte et l'analyse des données, de la réduction des risques, de l'éducation aux dangers, d'enquêtes techniques et du déminage ;
  - c. apportant aux victimes des armes une assistance globale sous la forme de soins médicaux d'urgence et continus, d'une réadaptation physique et fonctionnelle, d'un soutien psychologique et d'une réinsertion sociale, d'une inclusion économique, de l'élaboration et la promotion de lois et de politiques nationales qui préconisent un traitement, des soins et une protection efficaces pour tous les citoyens souffrant de handicaps, y compris pour ceux qui ont survécu à un accident dû aux armes ;
3. *demande* à toutes les composantes du Mouvement d'évaluer périodiquement leur propre mise en œuvre de la Stratégie du Mouvement, et de fournir cette information au CICR pour qu'il assure le suivi et établisse un rapport ;
4. *invite* le CICR à surveiller la mise en œuvre de la Stratégie du Mouvement et à faire rapport, si nécessaire, au Conseil des Délégués sur les progrès réalisés, sur la base des rapports qui lui sont soumis par les composantes du Mouvement et des informations obtenues auprès d'autres sources, ledit rapport devant contenir des recommandations pertinentes.

## **Stratégie du Mouvement concernant les mines terrestres, armes à sous-munitions et autres restes explosifs de guerre : réduire les effets des armes sur les civils**

### **Vision**

Faire en sorte que, désormais, les civils n'aient plus à subir les effets des armes qui continuent d'infliger des souffrances et des blessures après la cessation des hostilités, tel est le but de la présente Stratégie.

Pour transformer cette vision en réalité, toutes les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (le « Mouvement ») sont résolues à adopter une approche qui intègre l'élaboration, la promotion et la mise en œuvre de normes juridiques, diverses activités opérationnelles visant à atténuer les effets de ces armes et, enfin, l'assistance aux survivants.

Le Mouvement peut atteindre cet objectif en mobilisant toutes ses composantes, dont les capacités sont uniques, en assurant une coordination et une coopération efficaces avec tous les acteurs externes concernés.

## Résumé

Les mines terrestres, armes à sous-munitions et autres restes explosifs de guerre continuent de causer des souffrances longtemps après la fin des conflits. Tant les normes applicables que la pratique opérationnelle ont connu des développements importants depuis l'adoption de la *Stratégie du Mouvement concernant les mines terrestres* (1999-2009), dont la mise à jour s'imposait.

La nouvelle Stratégie du Mouvement étend, renforce et mobilise les capacités et les ressources de toutes les composantes du Mouvement, et assure une coordination et une coopération efficaces entre tous les acteurs concernés. Elle précise le rôle et les responsabilités des différentes composantes du Mouvement, tout en définissant les principes devant guider leur action et les mesures à prendre.

La Stratégie engage le Mouvement à poursuivre l'élaboration, la promotion, la diffusion et la mise en œuvre des normes de droit international humanitaire qui constituent aujourd'hui un cadre juridique international, étendu et complet, ayant pour objet de prévenir et de soulager les souffrances humaines infligées par les mines, les armes à sous-munitions et d'autres restes explosifs de guerre. Le Mouvement, qui a joué un rôle crucial dans l'adoption et la promotion de ces normes, continuera de veiller au respect des obligations contractées au titre de ces instruments, faisant en sorte que leur potentiel en termes de vies humaines épargnées se réalise.

L'action visant à réduire l'impact de la contamination par les armes doit être flexible, appropriée, coordonnée et intégrée. La menace ne tient pas seulement aux mines, aux armes à sous-munitions et autres restes explosifs de guerre, mais aussi aux stocks de munitions, d'armes légères et de petit calibre. Selon la situation, et en se conformant aux principes directeurs, les composantes du Mouvement pourront conduire – ensemble ou séparément – des activités dans plusieurs domaines : collecte et analyse de données, réduction des risques, éducation aux dangers et, enfin, enquêtes et déminage. De telles activités seront menées par le Mouvement pendant, avant et après les conflits, ainsi que lors de situations d'urgence soudaines dans lesquelles la contamination par les armes constitue une menace.

Des efforts plus importants devront être engagés pour que les victimes des armes reçoivent une assistance étendue et complète. L'aide fournie aux survivants viendra s'insérer dans le cadre d'une approche intégrée et multidisciplinaire. Il s'agit d'offrir aux bénéficiaires de l'assistance l'éventail le plus large possible d'opportunités qui favorisent leur participation et leur intégration pleines et effectives dans la société et qui leur assurent un accès à l'éducation, à l'emploi et aux services essentiels. L'assistance aux victimes inclura divers types d'activités : soins médicaux d'urgence et continus, réadaptation physique

et fonctionnelle, soutien psychologique, réinsertion sociale et inclusion économique. De plus, il conviendra de promouvoir l'élaboration et la promotion, à l'échelon national, de lois et de politiques visant spécifiquement à ce que le droit à bénéficier d'un traitement, de soins et d'une protection efficaces soit reconnu à tous les handicapés – et donc aux survivants d'accidents dus aux armes.

## Section 1 : Contexte et approches

### 1.1. Introduction

Le fléau que représentaient les mines terrestres a permis à la communauté humanitaire d'entamer le processus devant permettre de résoudre de manière globale le problème de l'impact et des effets à long terme, sur les civils, des mines, des restes explosifs de guerre et d'autres armes<sup>1</sup>. Depuis l'adoption de la première Stratégie du Mouvement, en 1999, le coût humain des armes abandonnées ou non explosées est bien mieux connu. Les informations recueillies ont donné lieu à d'importants développements dans plusieurs domaines : le droit international humanitaire relatif à ces armes, mais aussi les activités opérationnelles visant à atténuer les conséquences, pour les civils, de la contamination par les armes et, enfin, l'action menée pour traduire en bienfaits tangibles pour les personnes concernées les engagements pris par les États en matière d'assistance aux victimes.

Toutes les composantes du Mouvement, conjointement avec d'autres acteurs humanitaires, ont joué un rôle sur plusieurs plans. Elles se sont en effet attachées non seulement à promouvoir des normes internationales, mais elles sont aussi intervenues pour en assurer le respect ainsi que pour réduire les effets des armes sur les civils et porter assistance aux victimes. Les Sociétés nationales – qui, dans les pays touchés, disposent de réseaux à base communautaire et d'un statut sans équivalent – continuent de jouer un rôle crucial dans les stratégies adoptées au niveau national pour faire face aux conséquences de la contamination par les armes.

1 C'est en 1993 (résolution 3) que le Conseil des Délégués a demandé pour la première fois que des mesures soient prises sur les plans juridique et humanitaire pour tenter de réduire le coût humain de l'emploi des mines terrestres. L'emploi généralisé des mines antipersonnel dans les conflits armés provoquait alors ce que le CICR a appelé une « épidémie » de morts et de blessures dues aux mines. Les accidents faisaient essentiellement des victimes parmi les populations civiles et se produisaient, pour la plupart, après la fin des combats. En 1995, le Conseil des Délégués a demandé au Mouvement d'œuvrer en vue de l'interdiction totale des mines antipersonnel, estimant que, d'un point de vue humanitaire, il s'agissait là de « la seule solution efficace » (résolution 10). Durant cette même période, le CICR et les Sociétés nationales ont commencé à déployer des efforts visant à prévenir les accidents dus aux mines, principalement par le biais d'activités de sensibilisation, tout en renforçant leur action dans le domaine de la réadaptation physique. Le CICR, de nombreuses Sociétés nationales et la Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres (ICBL) ont engagé une action publique réclamant l'interdiction des mines antipersonnel. Ce processus a abouti à la signature, à Ottawa en décembre 1997, de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel.



La présente Stratégie renforce les engagements pris par le Mouvement en vue d'élaborer, promouvoir et mettre en œuvre les normes de droit international humanitaire constituant aujourd'hui un cadre juridique international étendu et complet, dont l'objet est de prévenir et de soulager les souffrances humaines infligées par les mines, les armes à sous-munitions et d'autres restes explosifs de guerre. La Stratégie préconise, d'une part, d'adopter une approche flexible et multidisciplinaire dans les actions entreprises pour atténuer les conséquences de la contamination par les armes et, d'autre part, de renforcer les efforts visant à fournir une assistance étendue et complète aux victimes, en tirant parti des capacités d'action et des ressources dont dispose le Mouvement. Elle vise à créer, renforcer et mobiliser les capacités et les ressources de toutes les composantes du Mouvement, ainsi qu'à assurer une coordination et une coopération efficaces avec tous les acteurs concernés<sup>2</sup>.

## 1.2 Portée

La Stratégie présente la politique du Mouvement en faveur des normes internationales interdisant ou réglementant l'emploi des armes qui continuent de tuer et de blesser malgré la fin des hostilités. Elle indique aussi l'approche opérationnelle que le Mouvement entend utiliser pour atténuer les conséquences de la contamination par les armes et fournir un soutien et une assistance aux survivants et à leurs familles, de manière à faciliter leur réinsertion sociale. Elle ne couvre pas l'ensemble des différents aspects de l'action engagée par le Mouvement pour protéger les civils contre les effets des armes ou pour fournir une assistance aux victimes. Comme son titre l'indique, la Stratégie est essentiellement axée sur les mines terrestres, les armes à sous-munitions et les autres restes explosifs de guerre ; toutefois, les activités visant à réduire les effets de la contamination par les armes et à fournir une assistance aux victimes ont une portée plus large qui ne se limite pas à ces armes spécifiques.

La stratégie n'a pas d'échéance. Elle vise à constituer un cadre à long terme, destiné à être redéfini lorsque cela sera nécessaire.

## 1.3 Approche du Mouvement

### 1.3.1 Rôles et responsabilités

Le **CICR** continue de mettre en œuvre des activités axées sur les besoins des bénéficiaires – en agissant à la fois directement et en liaison avec les pouvoirs

2 Les composantes du Mouvement – les Sociétés nationales, en particulier – ont eu l'occasion d'évoquer leur expérience en la matière lors d'une réunion du Mouvement organisée à Siem Reap, au Cambodge, en janvier 2009, sur le thème de la contamination par les armes. La Société nationale CR/CR des pays suivants était représentée à la réunion de Siem Reap : Afghanistan, Angola, Australie, Azerbaïdjan, Burundi, Cambodge, Colombie, France, Inde, Iran, Jordanie, Laos, Liban, Maroc, Népal, Nouvelle-Zélande, Norvège, Tadjikistan et Yémen. Il a été largement tenu compte de ces discussions lors de l'élaboration de la nouvelle Stratégie du Mouvement.

publics et les Sociétés nationales – en période de conflit armé et d'autres situations de violence. Il apporte par ailleurs son expertise, ses conseils et son soutien aux Sociétés nationales qui souhaitent lancer des programmes dans ce domaine d'activité. Le CICR continue également de jouer un rôle de premier plan dans l'élaboration de normes internationales pertinentes, ainsi que dans le suivi et la promotion de leur mise en œuvre.

Les **Sociétés nationales**, en tant qu'acteurs clés du Mouvement dans leurs contextes nationaux respectifs, axent leurs efforts sur la diffusion des normes juridiques, la réduction des risques et la collecte de données. Elles jouent aussi un rôle important en fournissant plusieurs types d'assistance aux victimes, en fonction des besoins constatés et de leurs propres capacités. Leur rôle d'auxiliaire des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire et les réseaux dont elles disposent à l'échelon communautaire les placent dans une position sans équivalent pour contribuer aux stratégies nationales de lutte contre les effets de la contamination par les armes. En fonction du contexte, les Sociétés nationales qui agissent sur le plan international peuvent accorder leur soutien et leur coopération aux Sociétés nationales des pays touchés, en coordination avec le CICR et la Fédération internationale.

La **Fédération internationale** apporte aux Sociétés nationales le soutien nécessaire en vue de leur développement organisationnel dans des domaines tels que la mobilisation des ressources et la gestion des ressources financières et humaines. Par ailleurs, elle aide les Sociétés nationales à intégrer dans leurs plans de développement les programmes couverts par la présente Stratégie. La Fédération internationale inclut également dans ses propres mécanismes de préparation aux catastrophes et d'intervention en situation d'urgence l'action à mener dans ce domaine. Sa présence dans les réunions internationales pertinentes donne aux Sociétés nationales l'occasion de présenter leurs expériences et d'apporter ainsi leur appui aux positions prises par le Mouvement.

### 1.3.2 Principes directeurs devant guider l'action du Mouvement

Le Mouvement s'efforce d'atténuer les conséquences de la contamination par les armes en adoptant une approche flexible, multidisciplinaire et destinée à évoluer en fonction de l'expérience acquise et des meilleures pratiques définies.

- *Principes fondamentaux du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge* – Les composantes du Mouvement s'attachent à promouvoir une assistance et une protection effectives des victimes des conflits armés et autres situations de violence sur la base des Principes fondamentaux du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.
- *Approche multidisciplinaire* – L'aptitude du Mouvement à mener l'action requise dans ce domaine – c'est-à-dire promouvoir et diffuser des normes internationales, juguler les effets de la contamination par les armes et porter assistance aux victimes – repose sur la large gamme de compétences, de capacités et de ressources dont il dispose. Toute approche de la plani-

- fication et de la mise en œuvre des activités doit utiliser l'ensemble de ces moyens en les combinant.
- *Flexibilité, pertinence et adaptabilité de l'approche* – Les activités doivent être appropriées à la situation. Elles doivent être réexaminées et adaptées, de manière à pouvoir être modifiées ou interrompues lorsque cela sera nécessaire.
  - *Complémentarité avec les autres acteurs* – Il est essentiel que le Mouvement fasse jouer la complémentarité non seulement interne mais aussi externe par rapport aux plans et activités des autres acteurs concernés.
  - *Adhésion aux normes et outils adoptés sur le plan international* – Même si les composantes du Mouvement veillent à maintenir leur indépendance, leurs activités devraient être en conformité avec les normes adoptées sur le plan international telles que les Normes internationales de l'action contre les mines.
  - *Développement des capacités nationales* – Afin d'assurer la viabilité à long terme des efforts engagés à l'échelon national pour juguler les effets de la contamination par les armes, il est essentiel d'inclure dans l'action du Mouvement des mesures visant à assurer aux personnes handicapées un accès adéquat aux services et aux infrastructures. Dans les pays ou régions où il existe, d'une part, un service national d'aide aux personnes handicapées et, d'autre part, un organisme chargé de l'action antimines, le Mouvement doit collaborer avec ces instances et renforcer leurs capacités. En leur absence, le Mouvement doit envisager de mettre en place des structures appropriées au contexte, afin de s'assurer qu'un soutien sera apporté à la population touchée.
  - *Accès égal et non discriminatoire aux soins de santé, aux services de réadaptation et aux projets de réintégration socio-économique* – Le Mouvement devrait faire en sorte que toute personne nécessitant des soins de santé ou une aide en vue de sa réadaptation et de sa réintégration socio-économique ait accès à de tels services uniquement en fonction de ses besoins, et indépendamment de toute considération d'ordre social, religieux ou ethnique ainsi que de la cause de ses blessures ou de son handicap. Une attention spéciale doit être portée aux groupes vulnérables.

## Section 2 : Activités du Mouvement

### 2.1. Promotion des normes internationales

L'ensemble actuel de normes internationales dans ce domaine témoigne d'un développement remarquable du droit humanitaire. Il vient aussi apporter la preuve du succès obtenu dans ce domaine par l'action de plaidoyer engagée par le Mouvement. Considérés ensemble, les règles coutumières du droit humanitaire et les cinq instruments adoptés récemment – Protocole I additionnel aux quatre Conventions de Genève de 1949, Convention sur l'interdiction

des mines antipersonnel, Protocole II modifié et Protocole V annexés à la Convention sur certaines armes classiques et, enfin, Convention sur les armes à sous-munitions – constituent aujourd’hui un cadre juridique international étendu et complet ayant pour objet de prévenir et de soulager les souffrances humaines infligées par les mines, les armes à sous-munitions et tous les autres types d’engins explosifs qui sont employés par les forces armées ou par les groupes armés non étatiques.

L’objectif consistant à protéger les civils et les communautés affectées ne pourra être atteint que lorsque ces normes seront universellement acceptées et mises en œuvre, tant par les forces armées que par les groupes armés non étatiques. Le CICR continue de suivre attentivement la mise au point d’armes nouvelles, ainsi que les conséquences de leur emploi, et de demander que des mesures soient prises chaque fois que cela lui apparaît nécessaire. Tous les instruments adoptés ces dernières années – Convention sur l’interdiction des mines antipersonnel, Convention sur les armes à sous-munitions et Protocole V relatif aux restes explosifs de guerre – contiennent des références directes au rôle du Mouvement, ce qui atteste de l’importance de la contribution du Mouvement à la promotion et à la mise en œuvre des traités aux niveaux mondial, régional et national. En outre, depuis 1999, la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a avalisé à maintes reprises la nécessité d’une action visant à renforcer la protection des civils contre l’emploi et les effets indiscriminés des armes<sup>3</sup>.

**La Convention sur l’interdiction des mines antipersonnel :** Ce traité n’a cessé d’avoir un impact significatif, dans le monde entier, sur l’emploi, le transfert et la production des mines antipersonnel, apportant la confirmation que ces armes sont désormais stigmatisées et que l’interdiction totale des mines antipersonnel est bien en voie d’être universellement respectée. Les informations recueillies font apparaître que là où la Convention est respectée, un grand nombre de vies humaines sont épargnées et bien des moyens de subsistance de la population sont préservés. Depuis l’adoption du traité, l’emploi de mines antipersonnel a diminué de manière spectaculaire. Néanmoins, les mines déjà en place restent une menace majeure et causent d’immenses souffrances au sein des populations civiles dans de nombreuses régions du monde. Bien que

3 En 2003, la XXVIII<sup>e</sup> Conférence internationale a adopté l’Agenda pour l’action humanitaire. L’objectif général 2 de l’Agenda consistait à « renforcer la protection des civils dans toutes les situations contre l’emploi et les effets indiscriminés des armes, et celle des combattants contre les souffrances inutiles et les armes prohibées, en contrôlant le développement, la prolifération et l’emploi des armes ». En 2007, la Résolution 3 de la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale réaffirmait « que le droit des parties à un conflit armé de choisir des méthodes et moyens de guerre n’est pas illimité et qu’il est interdit d’employer des armes, des projectiles, des matières et des méthodes de guerre de nature à causer des maux superflus ». Cette résolution appelait « tous les États à intensifier leurs efforts pour renforcer la protection des civils contre l’utilisation et les effets indiscriminés des armes et munitions » ; et, à cet égard, elle reconnaissait « qu’il est nécessaire de prendre des mesures urgentes pour réduire l’impact, sur le plan humanitaire, des restes explosifs de guerre et des armes à dispersion, notamment par l’application rigoureuse des règles existantes du droit international humanitaire et par des actions nationales et internationales supplémentaires qui limiteront les effets nuisibles de ces munitions sur les civils, y inclus l’assistance aux victimes ».

des millions de mines aient été détruites, plusieurs États n'avaient toujours pas réussi, en 2008, à respecter les délais impartis pour détruire leurs stocks. Toujours en 2008, la plupart des États qui auraient dû procéder à l'enlèvement de toutes les mines terrestres avant 2009 ont estimé nécessaire de demander des prolongations de délai de deux à dix ans. La manière dont les États respectent les échéances prescrites continuera à exiger une étroite supervision.

**Le Protocole II modifié de la Convention sur certaines armes classiques :** Il est difficile d'évaluer l'efficacité de cet instrument. Plusieurs États parties au Protocole II modifié n'ont plus employé de mines antipersonnel, de mines antivéhicule ou de pièges depuis l'entrée en vigueur du Protocole. Seul un minimum de cas d'emploi de mines par d'autres États parties a été signalé. Pendant la réunion des États parties, tenue en novembre 2008, un nouveau Groupe d'experts gouvernementaux a été constitué et chargé d'examiner en 2009 le statut et l'opération du Protocole II modifié. Malheureusement, lors des réunions des États parties, les problèmes de fond n'ont pu être abordés de manière détaillée.

**Le Protocole V de la Convention sur certaines armes classiques :** Les États qui sont parties à ce traité ont commencé à élaborer des formulaires-types pouvant être employés par tous les États parties pour présenter des rapports sur leur mise en œuvre du Protocole, ainsi que par les États touchés par les restes explosifs de guerre souhaitant solliciter une assistance au déminage. À ce jour, néanmoins, les États parties n'ont toujours pas commencé à chercher des solutions au problème des restes explosifs de guerre dans les États touchés, alors que ce devrait être l'une de leurs préoccupations prioritaires.

**La Convention sur les armes à sous-munitions :** La Convention entrera en vigueur dès qu'elle aura été ratifiée par 30 États. Le processus de mise en œuvre débutera alors formellement : sont notamment prévus, dans ce cadre, une réunion annuelle des États parties, la mise en place de mécanismes de présentation de rapports, diverses mesures visant à soutenir les activités de déminage et l'assistance aux victimes, outre la surveillance continue exercée par des organisations de la société civile (y compris par le biais des rapports annuels de l'*Observatoire des Mines*). Un certain nombre de réunions se tiendront aux niveaux national ou régional pour faciliter la compréhension des dispositions de la Convention et pour encourager les États à adhérer le plus tôt possible à ce traité.

### 2.1.1 *L'action du Mouvement*

Le Mouvement joue un rôle crucial dans l'adoption et la promotion des normes du droit humanitaire. En maintenant son engagement, il peut contribuer de manière déterminante à atteindre l'objectif fixé : faire en sorte que les promesses prises dans ces instruments ne soient pas oubliées, et que leur potentiel en termes de vies humaines épargnées se réalise.

S'agissant de la **Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel** et de la **Convention sur les armes à sous-munitions**, les principaux buts du Mouvement consistent à :

- parvenir à une adhésion universelle ;
- s’assurer du respect des interdictions prévues dans le traité et des échéances fixées en matière de déminage et destruction de stocks, ainsi que des engagements pris dans le domaine de l’assistance aux victimes ;
- déployer des efforts particuliers afin de promouvoir le respect, par les États parties, des délais qui leur ont été impartis en matière de déminage et destruction de stocks, lorsque l’échéance se rapproche ou est dépassée pour un État donné ;
- faire en sorte que les États parties adoptent une législation interne portant sur la mise en œuvre de ces deux traités, ainsi que sur les poursuites et les sanctions prévues à l’encontre des personnes qui violent les dispositions de ces traités ;
- le cas échéant, stigmatiser l’emploi de mines antipersonnel et d’armes à sous-munitions, partout où un tel emploi pourrait être observé ;
- documenter, si cela est faisable, l’emploi de mines antipersonnel et d’armes à sous-munitions ainsi que leurs conséquences ; avec les représentants du gouvernement, les acteurs non étatiques et les médias, envisager des mesures appropriées pouvant être prises en de telles circonstances ; promouvoir le respect des normes pertinentes du droit humanitaire par l’État et par les acteurs non étatiques concernés ; enfin, demander instamment qu’il soit mis fin à l’emploi de ces armes ;
- obtenir – s’agissant de la Convention sur les armes à sous-munitions – le maximum de signatures avant l’entrée en vigueur de ce traité ainsi que, dans les meilleurs délais, sa ratification par les États signataires et l’accession des États non signataires ;
- veiller, après l’entrée en vigueur de la Convention sur les armes à sous-munitions, à ce que les États parties s’emploient de toute urgence à honorer leurs engagements visant à promouvoir le déminage et l’assistance aux victimes ; de plus, veiller à l’octroi d’une assistance internationale, en particulier aux États parties les plus touchés par les armes à sous-munitions.

S’agissant du **Protocole II modifié et du Protocole V de la Convention sur certaines armes classiques**, les principaux buts du Mouvement consistent à :

- obtenir une adhésion plus large à ces Protocoles ;
- s’assurer du respect des interdictions et des engagements découlant des Protocoles ;
- veiller à ce que les États parties adoptent une législation interne de mise en œuvre, selon les besoins ;
- prier instamment les États parties au Protocole V de veiller à ce que leurs forces armées soient en mesure – et soient tenues – d’enregistrer et de partager des informations sur tous les engins explosifs employés ;
- demander instamment aux États parties de veiller à ce que la mise en œuvre des Protocoles permette de lutter contre les effets de tous les restes explosifs de guerre (existants et futurs), l’accent étant mis sur les engagements pris par ces États en matière de déminage et d’assistance aux victimes.

S'agissant de **tous les traités mentionnés ci-dessus**, les efforts du Mouvement viseront notamment à :

- maintenir un dialogue régulier avec les représentants du gouvernement, les parlementaires et les forces armées ;
- sensibiliser les autres acteurs humanitaires et les médias à l'importance de ces traités ;
- attirer l'attention des médias et du grand public sur les dates importantes associées à ces traités, sur leur importance et sur les éventuels obstacles à leur mise en œuvre ;
- apporter un soutien aux programmes nationaux, ainsi qu'une assistance internationale en vue du respect des obligations en matière de déminage, de destruction des stocks et d'assistance aux victimes ;
- organiser, aux niveaux national, régional et international, des séminaires et des ateliers afin de promouvoir une adhésion plus large à ces traités ainsi que leur mise en œuvre ;
- s'assurer que l'action menée auprès des victimes en application des traités mentionnés ci-dessus est conforme aux dispositions de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées.

### *2.1.2 Rôles et responsabilités, se renforçant mutuellement, au sein du Mouvement*

Le CICR continuera de :

- jouer un rôle important en assurant, au nom du Mouvement, le suivi et la promotion de l'acceptation et de la mise en œuvre universelles de ces traités ;
- mettre à disposition son expertise dans les domaines technique et juridique et fournir du matériel de communication et d'autres formes de soutien à l'action de diffusion et de plaidoyer menée par le Mouvement ;
- rappeler aux parties aux conflits armés leur obligation de respecter les dispositions du droit humanitaire relatives aux mines terrestres, aux armes à sous-munitions et autres restes explosifs de guerre ; il continuera en outre, lorsque l'une des parties à un conflit armé est liée par l'un ou plusieurs des traités ci-dessus, à invoquer les interdictions et les engagements à respecter en conséquence ;
- documenter, si cela est faisable, les effets des mines terrestres, des armes à sous-munitions et d'autres restes explosifs de guerre ; de plus, entreprendre des démarches confidentielles, oralement ou par écrit, auprès des autorités – aux niveaux local, national et régional – des parties à un conflit qui exercent un contrôle sur toute zone où ces armes constituent une menace pour les civils (le CICR peut également, le cas échéant, mobiliser les États, les organisations régionales ou les autres composantes du Mouvement et leur demander de soutenir les efforts qu'il déploie en ce sens) ;
- suivre attentivement le déroulement des négociations en vue de l'adoption de nouvelles normes internationales pour réglementer l'emploi des armes,

et y participer, afin que le cadre juridique existant se trouve renforcé et non pas affaibli ;

- mobiliser les États, les organisations internationales et les acteurs humanitaires dans le but de promouvoir le développement, la mise en œuvre et l'acceptation universelle de ces traités.

Chaque fois que cela sera approprié, les **Sociétés nationales** :

- interviendront auprès des autorités pour s'assurer que leurs États respectifs – s'ils sont parties à la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel et à la Convention sur les armes à sous-munitions – respectent les échéances fixées en matière de destruction de stocks et de déminage ;
- déploieront des activités visant à sensibiliser le grand public et les dirigeants politiques de leurs pays respectifs, tant en ce qui concerne les effets des mines, des armes à sous-munitions et des autres restes explosifs de guerre, qu'en ce qui concerne les solutions proposées dans les instruments pertinents du droit humanitaire ;
- encourageront leurs gouvernements respectifs à accéder aux traités internationaux pertinents, dont les autorités nationales seront incitées à veiller à la mise en œuvre fidèle des dispositions ;
- soutiendront l'adoption de la législation interne et des mesures pratiques requises pour la mise en œuvre de ces traités ;
- entameront et promouvoir des discussions au niveau national avec les autorités concernées, ainsi qu'avec les responsables militaires et, de plus, soutiendront les programmes et établiront des partenariats pour fournir une assistance aux victimes, comme le prévoient les instruments internationaux pertinents, y compris dans le cadre des engagements découlant de traités tels que la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées ;
- interviendront, en coopération avec leurs autorités nationales, pour s'assurer que des ressources adéquates sont mises à disposition pour soutenir la mise en œuvre des engagements découlant des traités, tant dans les États touchés que dans les États en mesure de fournir une assistance ;
- assureront, en liaison avec leurs autorités nationales, le suivi de la mise en œuvre des engagements pris et des promesses faites lors des Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

La **Fédération internationale** :

- promouvra le rôle incombant aux Sociétés nationales en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire, afin d'assurer la mise en œuvre d'instruments pertinents, au niveau mondial et régional, tels que la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que d'autres traités relatifs aux droits de l'homme et à la santé ;



- étudiera avec le CICR et les Sociétés nationales les façons d'assurer la promotion et la communication des positions du Mouvement sur des sujets couverts par la Stratégie.

## 2.2. Prévenir les accidents et réduire les effets de la contamination par les armes

Les activités visant à prévenir les accidents et à atténuer les effets de la contamination par les armes peuvent être mises en œuvre parallèlement à d'autres activités de soutien aux victimes (comme, notamment, la réadaptation physique, les soins chirurgicaux et les projets destinés à accroître la sécurité économique). Ces activités peuvent aller de la collecte et de l'analyse de données jusqu'aux enquêtes et aux opérations de déminage, en passant par l'éducation aux dangers et la réduction des risques. Le contexte détermine la nature, la composition et les objectifs spécifiques des activités à mettre en place.

La nature de la menace que les armes font courir à la population varie selon les contextes. En outre, le danger ne vient pas seulement des mines, des armes à sous-munitions et des autres restes explosifs de guerre : les stocks de munitions non sécurisés ainsi que les armes légères et de petit calibre constituent eux aussi une menace. L'expression «contamination par les armes» est un terme parapluie utilisé dans le contexte des activités opérationnelles visant à réduire les effets de ces armes.

C'est en 1988, en Afghanistan, qu'ont été déployées pour la première fois des activités ayant pour objet de réduire l'impact de la contamination par les armes sur les civils. Les techniques et stratégies de l'action humanitaire dans ce domaine ont évolué constamment depuis lors, allant dans le sens d'un professionnalisme, d'une flexibilité et d'une responsabilisation toujours plus grands. Les organisations qui travaillent dans ce domaine ont, dès le début, pris en considération la contamination par les armes ayant des conséquences sur le plan humanitaire, et non pas uniquement les armes dont des traités spécifiques réglementent ou interdisent l'emploi.

Le Mouvement n'a cessé de jouer un rôle important dans ces activités, chacune de ses composantes agissant conformément à son propre mandat. Les Sociétés nationales se sont appuyées sur les réseaux dont elles disposent à l'échelon communautaire pour développer la collecte de données et, d'autre part, œuvrer au sein des communautés pour obtenir un changement des comportements des populations à risque, tout en servant de lien avec les organismes de déminage. Le CICR, la Fédération internationale et les Sociétés nationales qui travaillent sur le plan international ont fourni des fonds destinés à financer ces activités. En 1997, à la demande du Mouvement qui souhaitait le voir assumer le rôle d'institution directrice dans ce domaine, le CICR a créé son « unité Mines », basée à Genève et travaillant à temps plein. Depuis lors, le CICR a soutenu les activités antimines menées dans plus de 40 pays. Outre le développement de sa propre capacité à intervenir directement, le CICR a déployé beaucoup d'efforts pour soutenir les Sociétés nationales, notamment en vue du renforcement de leurs capacités.

### 2.2.1 *L'action du Mouvement*

Le Mouvement met en œuvre des activités de réduction des risques pendant, avant et après les conflits, ainsi que lors de situations d'urgence soudaines si la contamination par les armes constitue une menace. Il s'efforce d'enrayer les effets de la contamination par les armes en employant une approche flexible et multidisciplinaire, qui continue à évoluer en fonction de l'expérience acquise et des meilleures pratiques définies. La liaison avec les communautés constitue un élément essentiel de tous les aspects de la réduction des risques : les Sociétés nationales opérant dans les pays touchés sont mieux placées que toute autre instance pour jouer un tel rôle. En gardant à l'esprit les principes directeurs énoncés ci-dessus et en fonction de la situation, les activités suivantes peuvent être entreprises par les composantes du Mouvement (agissant conjointement ou séparément) :

**Collecte et analyse de données** – La collecte et l'analyse des données<sup>4</sup> relatives aux zones polluées par les armes constituent la base de toute la planification visant à réduire les risques liés à la contamination par les armes. Cette activité revêt aussi une importance cruciale dans la mesure où elle facilite l'accès aux survivants et renseigne le développement et l'application de normes basées sur les réalités du terrain. Une fois analysées, ces informations contribuent à l'identification de zones dangereuses et, de plus, elles permettent de planifier et de hiérarchiser les activités (enquête, déminage, réduction des risques et éducation aux dangers). Les données recueillies peuvent aussi constituer la source d'informations utiles pour localiser les survivants et leur fournir un soutien. En tant qu'organisations communautaires existant dans presque chaque pays du monde, les Sociétés nationales sont souvent mieux à même que quiconque de collecter ces données à court et à long terme. À court terme, elles agissent souvent en la matière en tant que partenaire opérationnel du CICR ; à long terme, elles agissent en tant que partie intégrante d'une stratégie nationale globale d'action antimines, dont la mise en œuvre est généralement conduite par le gouvernement. La collecte et l'analyse de données doivent être coordonnées avec les autres acteurs afin d'assurer l'interopérabilité et la compatibilité des diverses initiatives dans ce domaine.

**Réduction des risques** – Bien souvent, dans les pays dont la guerre a bouleversé l'économie et la société, les habitants des zones polluées par des armes doivent, malgré le danger, continuer à cultiver la terre, aller chercher de l'eau et du bois de feu, faire paître le bétail ou se déplacer. Nettoyer les zones contaminées constituerait bien sûr la solution idéale. À court terme, il pourrait aussi être possible d'atténuer les conséquences de la présence des armes en offrant à la population des alternatives plus sûres ou en mettant en place –

4 Données relatives aux incidents, à la présence de restes explosifs de guerre, à la cartographie des champs de mines ou des zones polluées, aux types de munitions, etc.

en matière de sécurité économique et d'approvisionnement d'eau et d'habitat – des programmes qui tiennent spécifiquement compte de la contamination. Comme les survivants peuvent aussi bénéficier de telles activités, il importe de toujours prendre en considération non seulement la prévention de nouveaux accidents, mais aussi l'apport d'un soutien aux survivants, en veillant notamment à faciliter leur réinsertion sociale. Différents types d'activités peuvent être envisagées à cette fin mais, de manière générale, elles consistent à établir des zones sûres, à fournir de nouvelles sources d'eau situées en terrain non contaminé ainsi que des sources alternatives de nourriture ou de combustible, ainsi qu'à mettre en place des projets de microcrédit. Le but est d'éviter aux habitants des zones contaminées de devoir prendre des risques pour survivre (ou vivre le plus normalement possible). Il s'agit en outre de faire en sorte que les survivants reçoivent un soutien pour faciliter – dans toute la mesure du possible – leur réinsertion sociale et leur retour à la vie normale.

**Éducation aux dangers** – L'éducation aux dangers comporte plusieurs volets : sensibilisation des populations à risque dans les situations d'urgence et activités destinées à provoquer à long terme des changements de comportement et à faire en sorte que les communautés jouent un rôle central dans la détermination des priorités en matière de déminage. Les survivants peuvent, eux aussi, bénéficier de toutes ces activités. La sensibilisation est menée en tant qu'activité autonome, spécialement en situation d'urgence, lorsque peu de données existent et que, dans la population, le niveau de connaissances est extrêmement bas. Un tel cas pourrait notamment se présenter dans les périodes qui suivent immédiatement la fin d'un conflit, lorsque les populations déplacées ont tendance à regagner rapidement leurs foyers et que le nombre d'accidents est au plus haut. Dans toutes les autres situations, les activités d'éducation aux dangers devraient être organisées à l'échelon communautaire et liées à la réduction des risques. Étant donné que les civils les plus exposés au danger en sont les bénéficiaires prioritaires, toute méthode de sensibilisation doit prendre soigneusement en considération les facteurs culturels et sociaux ainsi que la nature de la menace. De fait, ce sont les approches interactives, prises en main par la communauté, qui se sont montrées les plus efficaces. La liaison avec les communautés est une extension de cette interaction à base communautaire. Les volontaires de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sont plus qualifiés que quiconque pour renseigner les opérateurs de l'action antimines sur les problèmes de leurs communautés respectives.

La liaison avec les communautés est, au même titre que la collecte de données, un élément caractéristique du rôle à long terme qu'une Société nationale devrait jouer en tant que composante intégrée d'une stratégie nationale soutenue dans le domaine de l'action antimines.

**Enquête technique et déminage** – Lorsque des enquêtes techniques ou des opérations de déminage sont requises, le Mouvement doit mobiliser du personnel possédant les accréditations ou certifications prévues dans les Normes interna-

tionales de l'action contre les mines ou dans les Normes nationales de l'action contre les mines, dans les pays où ces dernières existent<sup>5</sup>.

### 2.2.2 *Les différentes composantes du Mouvement renforceront et coordonneront leurs efforts afin de :*

- soutenir et développer les capacités et les stratégies nationales visant à enrayer les effets de la contamination par les armes, à réintégrer les victimes au sein de leurs communautés respectives et, enfin, à fournir un soutien aux survivants ;
- veiller à ce qu'en matière de réduction des risques, les priorités tiennent compte des objectifs de développement aux niveaux national et communautaire ;
- veiller à ce que la menace posée par la contamination par les armes soit prise en compte quand des catastrophes naturelles surviennent dans des zones contaminées, et que des mesures sont prises pour lutter contre une telle menace ; dans ces situations, le CICR peut parfois fournir un soutien technique pour faciliter les évaluations sur le terrain, la coordination des équipes, etc. ;
- veiller à ce que l'expérience opérationnelle soit partagée sur le plan international et que les activités soient coordonnées, en particulier dans les domaines de la collecte et de l'analyse de données, de la réduction des risques et de l'éducation aux dangers ;
- encourager la planification en vue de la préparation aux interventions, ainsi que l'apport d'un soutien en matière de développement des capacités et d'échange d'expérience et d'expertise entre Sociétés nationales engagées dans la lutte contre les effets de la contamination par les armes dans leur propre pays ;
- mettre à disposition – le rôle directeur étant assumé par le CICR – l'expertise du Mouvement en la matière lors de situations d'urgence dans lesquelles se pose le problème de la contamination par les armes ;
- encourager la conception, à l'intérieur du Mouvement, d'une approche spécifique pour traiter les questions en rapport avec la contamination par les armes.

### 2.3 Fournir une assistance aux victimes

Une approche intégrée et multidisciplinaire devrait être adoptée en matière d'assistance aux victimes des mines terrestres, des armes à sous-munitions et des autres restes explosifs de guerre. Une telle approche devrait avoir pour but de : a) réduire le nombre de personnes qui ne survivent pas à leurs blessures, en assurant un meilleur accès aux premiers secours et aux soins médicaux continus ; b) supprimer – ou réduire le plus possible – les facteurs qui limitent

5 Lorsque des enquêtes techniques ou un déminage de faible envergure sont nécessaires pour permettre au CICR de travailler en toute sécurité, le déminage ou la dépollution sont généralement effectués par des organismes de déminage agréés. En l'absence d'organisme agréé, le CICR peut réaliser des enquêtes techniques à court terme, procéder à l'enlèvement des engins explosifs, procéder au déminage de petites surfaces et marquer les zones contaminées. Il se charge notamment de ce travail lorsqu'il est la seule institution à avoir accès à une zone contaminée ou qu'il intervient dans des situations d'urgence. Les objectifs sont de protéger le personnel du Mouvement, de garantir un accès sûr pour les activités d'assistance et de protection, et de protéger la population.

l'intégration sociale des personnes handicapées, y compris les survivants d'accidents dus aux armes. Il s'agit de permettre à ces personnes d'atteindre et de conserver le niveau le plus haut possible d'indépendance et de qualité de vie sur les plans physique, psychologique, social et économique. Outre l'accès aux services essentiels, les handicapés devraient avoir les mêmes opportunités que les autres citoyens, tant en vue de leur participation et de leur inclusion pleines et effectives dans la société qu'en termes d'éducation et d'emploi. Les survivants d'accidents dus aux armes – donc directement touchés par des armes – constituent un sous-groupe de la communauté plus vaste des personnes handicapées. Les problèmes auxquels ces personnes sont confrontées sont similaires à ceux que rencontrent les personnes qui souffrent d'autres types de handicap.

Quelle est la structure à donner à l'action dans ce domaine ? Des enseignements importants peuvent être tirés de la manière dont les États parties à la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel ont mis en œuvre les engagements pris en matière d'assistance aux victimes. Depuis la première Conférence d'examen de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel, tenue à Nairobi en 2004, la notion d'« assistance aux victimes » a acquis une définition plus nette, s'inscrivant dans un cadre qui vise à prendre en compte les droits et les besoins tant des victimes de mines que des autres personnes handicapées. Ce cadre inclut la mise en place de points focaux nationaux pour l'assistance aux victimes, ainsi que la définition d'objectifs spécifiques mesurables et s'inscrivant dans un cadre temporel déterminé. Il s'agit de pouvoir ainsi atteindre les buts du Plan d'action de Nairobi et améliorer la vie quotidienne des survivants des mines et d'autres personnes handicapées. Les droits et les besoins des survivants<sup>6</sup> d'accidents liés à la contamination par les armes, d'une part, et les droits et les besoins des autres personnes handicapées, d'autre part, sont identiques aux termes de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées. De fait, l'apport d'un soutien aux besoins et aux droits des personnes handicapées constitue un domaine dans lequel le Mouvement devrait jouer un rôle plus marqué.

La Convention relative aux droits des personnes handicapées et son Protocole facultatif, entré en vigueur le 3 mai 2008<sup>7</sup>, marque un changement significatif d'attitudes et d'approches vis-à-vis des personnes handicapées. Ce traité exige que les personnes handicapées soient considérées non comme des objets de charité nécessitant des soins médicaux et une protection sociale, mais comme des personnes qui ont des droits et qui sont capables de réclamer l'exercice de ces droits, et qui sont en outre capables de prendre – sur la base de leur consentement libre et éclairé – des décisions qui affectent leur vie et d'être des membres actifs de la société.

6 Le terme de « victimes » s'applique aux personnes qui, de manière individuelle ou collective, ont subi une atteinte sur le plan physique ou psychologique, une perte économique ou une atteinte substantielle à leurs droits fondamentaux par suite d'actes ou d'omissions liés à l'emploi des armes. Le terme de « survivants » s'applique aux personnes qui ont survécu à un accident dû aux armes.

7 En janvier 2009, 44 États avaient ratifié la Convention et 26 États avaient ratifié son Protocole facultatif.

L'assistance aux victimes n'exige pas de s'aventurer dans de nouveaux domaines ou disciplines. Elle exige, par contre, qu'au même titre que les cadres législatif et politique, les services existants en matière de soins de santé, de réadaptation physique et d'aide sociale soient adéquats pour répondre aux besoins de tous les citoyens. L'assistance aux survivants devrait être perçue comme l'un des volets du cadre général dont un pays doit se doter en matière de santé publique et d'aide sociale. Toutefois, à l'intérieur de ce cadre, il convient de veiller à ce que les survivants et les autres personnes handicapées bénéficient des mêmes opportunités que tous les autres citoyens en termes de soins de santé, de services sociaux, de revenu de subsistance, d'éducation et de participation à la communauté.

L'assistance aux victimes doit être comprise dans le contexte plus vaste du développement ou du sous-développement. Tous les pays n'ont pas les mêmes capacités. Nombre d'entre eux ne sont pas en mesure d'offrir suffisamment de services de soins de santé et d'assistance sociale à leur population en général, et aux personnes handicapées en particulier. Dans les pays touchés, il est essentiel qu'il existe une volonté politique d'assister les survivants d'accidents dus aux armes ainsi que les autres personnes handicapées; néanmoins, pour pouvoir obtenir des résultats concrets, il peut parfois être nécessaire de chercher une solution à des problèmes plus vastes liés au développement.

### 2.3.1 *L'action du Mouvement*

Les activités relevant de l'assistance aux victimes revêtent divers aspects: soins médicaux d'urgence et continus; réadaptation physique et fonctionnelle; soutien psychologique et réinsertion sociale; inclusion économique; enfin, élaboration et promotion d'une législation et de politiques aux termes desquelles tous les citoyens handicapés, y compris les survivants d'accidents dus aux armes, doivent pouvoir bénéficier d'un traitement, de soins et d'une protection efficaces.

Les activités décrites ci-dessous pourraient être menées par le CICR avec le soutien des Sociétés nationales et/ou par les Sociétés nationales dans leurs pays respectifs, avec le soutien du CICR et/ou de la Fédération internationale. Les Sociétés nationales participantes sont encouragées à explorer les possibilités de partenariats avec les Sociétés nationales opératrices.

En fonction du contexte, de leurs capacités et de leurs ressources, toutes les composantes du Mouvement devraient s'efforcer de contribuer aux activités suivantes, dans le cadre d'une approche globale:

**Soins médicaux d'urgence et continus:** L'activité à mener dans ce domaine consiste notamment à dispenser les premiers secours et à assurer l'accès aux structures de soins de santé et aux soins médicaux appropriés (des prestations telles que la prise en charge chirurgicale et le traitement de la douleur devant être fournies de façon compétente). Le but consiste à créer ou à renforcer les services de soins de santé requis pour répondre aux besoins immédiats ou ulté-

rieurs, en termes de soins médicaux, des personnes qui ont été blessées lors d'incidents dus aux armes. Pour atteindre ce but, il conviendra d'augmenter les effectifs du personnel de santé et d'améliorer les infrastructures sanitaires, tout en veillant à ce que les établissements médicaux disposent des équipements, des fournitures et des médicaments nécessaires pour pouvoir dispenser des soins satisfaisant aux normes minimales.

**Réadaptation physique et fonctionnelle :** D'une part, la réadaptation physique peut être décrite comme consistant à fournir les appareils – prothèses, orthèses, aides à la marche et fauteuils roulants – et les services de physiothérapie appropriés. Cette activité inclut aussi l'entretien, l'ajustement, la réparation et le remplacement des appareils, en fonction des besoins, l'objectif étant d'aider les personnes handicapées à retrouver ou à améliorer leurs aptitudes physiques. D'autre part, la réadaptation fonctionnelle recouvre l'ensemble de mesures prises pour aider les personnes souffrant d'un handicap à retrouver la capacité de mener des activités ou de remplir des rôles qu'elles estiment importants, utiles ou nécessaires (d'autres troubles, tels que ceux de la vue ou de l'ouïe pouvant être traités).

**Soutien psychosocial :** Cette forme d'assistance consiste à apporter à la fois un soutien psychologique et une aide devant faciliter la réinsertion sociale de la personne concernée ou son inclusion dans la société. Elle inclut des activités qui aident les victimes à surmonter des expériences traumatisantes et servent à promouvoir leur bien-être social. La participation à des groupes de soutien par les pairs, à base communautaire, ainsi qu'à des associations de personnes handicapées et à des activités sportives ou apparentées figure parmi de telles activités, de même que, si nécessaire, le recours à des conseillers professionnels. Un soutien psychosocial prodigué à bon escient peut avoir un impact très positif sur la vie tant des survivants des accidents dus aux armes que des familles des victimes.

**Réintégration économique :** Les activités de réintégration économique (ou d'inclusion dans la vie économique) consistent principalement, d'une part, à permettre aux bénéficiaires d'acquérir une éducation et une formation professionnelle et, d'autre part, à développer des activités économiques durables et des opportunités d'emploi dans les communautés affectées. Pour les survivants, les perspectives d'avenir dépendent largement de la stabilité politique et de la situation économique de leurs communautés respectives. Néanmoins, le fait d'offrir davantage d'opportunités d'inclusion économique contribue à accroître la capacité d'autonomie des survivants et de leurs familles, et favorise le développement de la communauté dans son ensemble. Il est important que de ces efforts viennent s'insérer dans le contexte plus large du développement économique et des mesures visant à augmenter de manière significative le nombre de victimes dont la réintégration sur le plan économique a pu être menée à bien.

Les Sociétés nationales, en qualité d'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire, participeront activement aux réunions et aux organes de coordination ayant pour but de développer, mettre en œuvre et/ou superviser les services fournis aux handicapés, parmi lesquels les survivants d'accidents dus aux armes.

### *2.3.2 Les différentes composantes du Mouvement doivent renforcer et coordonner leurs efforts afin de :*

- s'assurer que l'expérience opérationnelle acquise dans le domaine de l'assistance aux victimes est partagée et que les activités sont mieux coordonnées, de manière à améliorer la capacité du Mouvement à mettre en place une action globale et intégrée pour répondre aux besoins des survivants et de leurs familles ;
- améliorer l'accès aux soins médicaux, aux services de réadaptation et aux initiatives de réintégration socio-économique appropriés, en veillant à ce que les survivants et leurs familles aient les mêmes opportunités que les autres citoyens, en vue de leur participation et de leur inclusion pleines et effectives dans la société ainsi qu'en termes d'éducation et d'emploi ;
- soutenir les programmes de sensibilisation au niveau communautaire pour réduire la menace de discrimination, de marginalisation et de refus d'accès aux services, à l'éducation et à l'emploi, qui sont autant de facteurs qui aggravent les souffrances des survivants, de leurs familles et de leurs communautés et qui, de plus, font obstacle au développement économique et social ;
- améliorer la qualité des soins médicaux et des services de réadaptation qui leur sont dispensés et veiller à ce que les survivants aient accès aux services qui répondent à leurs besoins particuliers ;
- développer les capacités nationales en matière de prestation de services de réadaptation afin de garantir leur disponibilité à long terme, sachant que la plupart des survivants auront besoin de ces services jusqu'à la fin de leur vie ;
- encourager les partenariats entre les Sociétés nationales et d'autres acteurs concernés, y compris en soutenant le renforcement de la capacité des Sociétés nationales de fonctionner en tant qu'auxiliaires efficaces des divers pouvoirs publics qui seront souvent impliqués au niveau national ;
- soutenir l'élaboration de lois et de politiques axées sur les besoins et les droits humains fondamentaux des personnes handicapées – y compris des survivants d'accidents dus aux armes – dont ces lois et politiques doivent en outre garantir la réadaptation effective.



## Résolution 7

### Prévenir les conséquences, sur le plan humanitaire, de la mise au point, de l'emploi et de la prolifération de certains types d'armes

Le Conseil des Délégués,  
*réitérant* sa préoccupation constante au sujet des effets directs, indirects et durables qu'a l'emploi des armes sur les civils, en particulier lors d'hostilités en milieu urbain et de l'emploi d'armes explosives à dispersion dans les zones densément peuplées,

*alarmé* par le nombre élevé et évitable de morts et de blessés parmi les civils dû à la disponibilité non réglementée des armes classiques,

*rappelant* les résolutions 1 et 3 respectivement de la XXVIII<sup>e</sup> et de la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, dans lesquelles les États reconnaissent que, en vertu de leur obligation de respecter et de faire respecter le droit international humanitaire, il est nécessaire d'adopter des mesures adéquates pour contrôler la disponibilité des armes et des munitions, afin que ces dernières ne tombent pas entre les mains de ceux qui sont susceptibles de les utiliser en violation du droit international humanitaire,

*rappelant* l'appel de 2002 du CICR intitulé « Biotechnologie, armes et humanité », qui attire l'attention des autorités politiques et militaires, des communautés scientifique et médicale, de l'industrie et de la société civile sur les applications potentiellement dangereuses qui peuvent être faites de la biotechnologie et d'autres innovations des sciences de la vie,

*profondément préoccupé* par la menace constante que constitue la prolifération ou l'utilisation potentielles des armes nucléaires et *se félicitant* de l'importance accrue que les États accordent au désarmement nucléaire au niveau international,

*regrettant* que seul un petit nombre d'États aient mis en œuvre leur obligation de s'assurer de la licéité en droit international des armes nouvelles et des moyens ou méthodes de guerre nouveaux, malgré l'objectif final 2.5 de l'Agenda pour l'action humanitaire adopté lors de la XXVIII<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge qui stipule: « À la lumière de l'évolution rapide de la technologie des armes et afin de protéger les civils contre les effets indiscriminés des armes, ainsi que les combattants contre les souffrances inutiles et les armes prohibées, les armes nouvelles et les méthodes ou moyens de guerre nouveaux doivent tous être soumis à un examen rigoureux et pluridisciplinaire »,

- 1 *demande* aux composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (le « Mouvement ») d'encourager les États à mener une politique globale visant à réduire le coût humain de la disponibilité des armes, notamment par la prise de mesures au niveau national et régional, la mise en œuvre du Programme d'action des Nations Unies en vue de combattre

- le commerce illicite des armes légères et de petit calibre, ainsi que l'adoption et la mise en œuvre d'un traité international sur le commerce des armes régissant les transferts de toutes les armes classiques et de leurs munitions ;
- 2 *encourage* les Sociétés nationales à sensibiliser l'opinion publique, chacune selon ses possibilités dans son propre contexte, au coût humain qu'entraîne la disponibilité non réglementée des armes et à promouvoir une culture de la non-violence ;
  - 3 *invite* instamment les États, les communautés scientifique et médicale, l'industrie et la société civile à continuer à suivre de près les innovations réalisées en biotechnologie et dans les sciences de la vie et à prendre toutes les mesures nécessaires pour que celles-ci profitent à l'humanité et ne soient pas utilisées à des fins hostiles ;
  - 4 *appelle* les États à mettre en œuvre fidèlement les traités relatifs aux armes biologiques et chimiques et à adopter une législation nationale stricte pour faire en sorte que les normes interdisant la guerre biologique et chimique soient respectées ;
  - 5 *appelle* les États à poursuivre avec détermination et sans délai leurs efforts visant à éliminer les armes nucléaires ;
  - 6 *appelle* toutes les composantes du Mouvement à contribuer à inclure dans les décisions de la XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale des propositions d'action claires pour lutter contre les moyens et méthodes de guerre qui représentent des dangers particuliers pour la population civile ;
  - 7 *encourage* toutes les composantes du Mouvement à rappeler aux États leur obligation de s'assurer de la licéité en droit international des armes nouvelles et des moyens ou méthodes de guerre nouveaux ;
  - 8 *invite* le CICR, en consultation avec la Fédération internationale, à faire rapport lors de futures sessions du Conseil des Délégués, s'il le juge utile, sur l'évolution des domaines mentionnés dans cette résolution.

## Résolution 8

### Respecter et protéger les soins de santé dans les conflits armés et autres situations de violence

Le Conseil des Délégués, *continuellement conscient* que l'origine et l'identité même du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (le « Mouvement ») sont ancrées dans les soins aux blessés et aux malades, dispensés en leur fournissant des secours immédiats et pratiques tout en faisant respecter les lois qui les protègent, et que les préoccupations relatives au respect et à la protection des soins de santé doivent par conséquent toujours être une priorité du Mouvement,

*conscient également* du caractère unique du rôle du Mouvement dans la fourniture de soins de santé et de secours humanitaires aux victimes de conflits armés et d'autres situations de violence,

*profondément alarmé* que les blessés et les malades, dans les conflits armés et autres situations de violence, ne reçoivent pas les soins et la protection dont ils ont besoin, et se voient souvent refuser des soins de santé, délibérément ou par omission, ou en raison de perturbations graves de la fourniture de soins et de la distribution de médicaments, d'équipement médical et d'autres secours médicaux,

*également préoccupé* par les attaques fréquentes dirigées contre le personnel, les installations et les moyens de transport sanitaires, y compris ceux des composantes du Mouvement, et exprimant à cet égard son admiration pour l'engagement sans relâche dont font preuve le personnel et les volontaires des Sociétés nationales qui dispensent des premiers secours et d'autres soins de santé aux blessés et aux malades,

*déplorant* l'usage abusif des établissements sanitaires et autres installations sanitaires, ainsi que des emblèmes distinctifs, pour mener des opérations militaires qui mettent en danger les civils, les blessés et les malades, et le personnel de santé,

*insistant* sur l'importance de faire respecter en tout temps les règles du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme,

*rappelant*, dans les situations de conflit armé, l'interdiction de diriger des attaques contre des civils ou des biens de caractère civil, l'interdiction des attaques frappant sans discrimination, le principe de la proportionnalité dans l'attaque, l'obligation de prendre toutes les précautions pratiquement possibles dans l'attaque et contre les effets des attaques, ainsi que l'obligation de protéger et d'épargner la population civile,

*rappelant* l'obligation de respecter et de protéger le personnel de santé, notamment les collaborateurs de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, leurs moyens de transport, ainsi que les établissements et autres installations sanitaires en tout temps, conformément au droit international,

*reconnaissant* qu'il est important que le personnel de santé puisse se rendre sur les lieux où ses services sont requis,

*soulignant* que la mise en œuvre nationale, la formation et l'éducation sont essentielles pour que les États et leurs forces armées et de sécurité puissent respecter le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme; *soulignant* qu'il est important que toutes les forces armées étatiques et tous les groupes armés organisés garantissent la mise en œuvre des normes applicables dans la pratique militaire; *insistant* sur le fait que l'application des régimes juridiques internationaux pertinents (notamment par des poursuites efficaces des crimes internationaux concernés, comme les attaques contre le personnel, les moyens de transport et les unités sanitaires) est nécessaire pour mettre fin à l'impunité et encourager leur respect futur,

*rappelant* la valeur protectrice des emblèmes distinctifs reconnus par les Conventions de Genève et, le cas échéant, leurs Protocoles additionnels, et *réaffirmant* l'obligation des parties à un conflit armé de reconnaître, de faire respecter et de respecter les emblèmes en toute circonstance,

*gardant à l'esprit* les résolutions pertinentes antérieures sur la protection des soins de santé et des secours humanitaires et la protection de la fourniture de ces services, en particulier la résolution 12 du Conseil des Délégués de 1991 sur l'assistance humanitaire dans les conflits armés, la résolution 2 sur « L'emblème » et la résolution 8 « Paix, droit international humanitaire et droits de l'homme » du Conseil des Délégués de 1997, ainsi que la résolution 3, « Réaffirmation et mise en œuvre du droit international humanitaire : préserver la vie et la dignité humaines dans les conflits armés », de la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale en 2007,

*soulignant* l'importance des Principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge pour définir le cadre d'action permettant d'aider les blessés et les malades dans les conflits armés et autres situations de violence,

*insistant* sur la nécessité de coordonner efficacement les actions de toutes les parties participant à la fourniture de soins de santé, de façon à permettre le passage sans danger des ambulances et autres services et équipements sanitaires,

1. *rappelle* toutes les parties aux conflits armés et tous les acteurs d'autres situations de violence à respecter et à garantir le respect du personnel, des installations et des moyens de transport sanitaires, et à assurer un accès sûr et rapide aux soins de santé;
2. *appelle* toutes les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à prendre des mesures déterminées et à exercer ensemble leur influence si l'accès aux soins de santé et leur fourniture rapide et sans danger étaient compromis ou entravés lors de conflits armés et d'autres situations de violence, et à adopter des plans d'action visant à garantir, dans la mesure du possible, la protection des soins de santé;
3. *appelle* le CICR à soutenir, avec le concours de la Fédération internationale, les efforts des Sociétés nationales visant à obtenir un accès sans danger aux blessés et aux malades, et à d'autres personnes ayant besoin de soins de santé dans les conflits armés et autres situations de violence, afin de répondre à leurs besoins sanitaires et autres exigences vitales;

4. *appelle* le CICR à contribuer, avec l'assistance de la Fédération internationale et des Sociétés nationales partenaires, au renforcement des capacités des Sociétés nationales des pays touchés par des conflits armés et d'autres situations de violence à fournir des soins de santé aux blessés et aux malades;
5. *appelle* le CICR, la Fédération internationale et les Sociétés nationales à continuer de soutenir et de renforcer les capacités des installations et du personnel sanitaires dans le monde entier;
6. *invite* le CICR, conformément à son mandat, qui est de porter assistance et protection aux victimes de conflits armés et autres situations de violence, à continuer de recueillir, si les conditions le permettent, des informations spécifiques sur les incidents entravant et menaçant l'accès aux soins de santé et leur fourniture, et à effectuer des démarches auprès des parties au conflit de façon à éliminer toute restriction à la fourniture rapide et sans danger des soins de santé;
7. *appelle* le CICR et les Sociétés nationales, avec le concours de la Fédération internationale, à accroître leurs efforts visant à promouvoir, diffuser et soutenir la mise en œuvre nationale des obligations, découlant du droit humanitaire et des droits de l'homme, de respecter et de protéger les soins de santé dans les conflits armés et autres situations de violence;
8. *prie instamment* le CICR et les Sociétés nationales, avec le concours de leur Fédération internationale, d'encourager et de soutenir les gouvernements dans l'adoption de mesures de mise en œuvre nationale pertinentes dans leur droit national et leur pratique – notamment dans la législation, les règlements, les arrêtés administratifs et les mesures pratiques – pour garantir l'identification du personnel et des installations sanitaires, la protection des emblèmes distinctifs, la diffusion et la formation dans le domaine du droit international humanitaire, et la répression nationale des violations graves des normes internationales applicables devant leurs tribunaux nationaux, conformément au droit international;
9. *prie instamment* le CICR et les Sociétés nationales d'encourager et de soutenir toutes les forces armées dans leurs efforts visant à garantir la mise en œuvre du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme dans la doctrine et la pratique militaires;
10. *appelle* les Sociétés nationales, le CICR et la Fédération internationale à intensifier leurs efforts visant à garantir que les besoins en soins de santé des personnes les plus vulnérables sont entendus par les personnes en position de renforcer les soins qui leur sont dispensés et à s'assurer que la capacité de la société civile, en particulier des communautés locales, de renforcer les soins de santé est reconnue;
11. *encourage* le CICR, ainsi que les Sociétés nationales avec le soutien du CICR et de la Fédération internationale, à élaborer et à promouvoir des campagnes pour sensibiliser davantage les autorités, les forces armées et de sécurité concernées, et les communautés locales, au besoin en soins de santé dans les conflits armés et autres situations de violence, et à l'obligation, en

- droit international humanitaire, de respecter et de protéger le personnel, les installations et les moyens de transport sanitaires;
12. *demande* au CICR, en consultation avec les Sociétés nationales et la Fédération internationale, de présenter un rapport et des recommandations sur la question des soins de santé dans les conflits armés et autres situations de violence, lors de la XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en 2011.

## Résolution 9

### Code de bon partenariat du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Le Conseil des Délégués,

*rappelant* la résolution 3 du Conseil des Délégués de 2007, dans laquelle il accueille favorablement l'initiative relative au « Code de bon partenariat » et encourage toutes les composantes du Mouvement à affiner encore ce Code,

*accueillant avec satisfaction* l'adoption du Code de bon partenariat par l'Assemblée générale 2009 de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge,

*prenant note avec satisfaction* de la consultation menée auprès des Sociétés nationales et du travail accompli par les membres du groupe de travail, en particulier la Société de la Croix-Rouge colombienne, la Croix-Rouge finlandaise, la Croix-Rouge indonésienne, la Croix-Rouge du Mozambique, la Croix-Rouge néerlandaise, la Croix-Rouge suédoise, la Fédération internationale et le CICR, pour créer ce Code,

*réaffirmant* l'importance que revêt ce Code pour compléter les politiques existantes, pour faire progresser et renforcer le Mouvement dans son ensemble et chacune de ses composantes individuellement et pour définir des engagements et des normes minimales de comportement permettant de travailler ensemble de façon plus efficace et plus rationnelle,

*conscient* du besoin de promouvoir sans relâche le Code afin de garantir la mise en œuvre et le respect des engagements énoncés et une responsabilisation à cet égard,

1. *prie instamment* les Sociétés nationales, la Fédération internationale et le CICR d'adopter le « Code de bon partenariat du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge » ;
2. *prie instamment* les Sociétés nationales, la Fédération internationale et le CICR d'exprimer individuellement et collectivement leur détermination à mettre en œuvre le Code et à participer au mécanisme de suivi et de respect des normes ;
3. *demande* à toutes les composantes du Mouvement de faire part des expériences faites dans l'application du Code et d'en rendre compte au prochain Conseil des Délégués ;
4. *invite* les membres du groupe de travail à réfléchir à tout autre commentaire nécessaire à la mise en œuvre et au respect du Code.

### Code de bon partenariat du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

#### Préambule

Un comportement respectueux est essentiel pour le succès des partenariats qui sont nécessaires en vue « de prévenir et d'alléger en toutes circonstances

les souffrances des hommes»<sup>1</sup>. Le présent Code de bon partenariat (le « Code ») définit les engagements et les normes de comportement minimales dans les partenariats. En adhérant à ce Code, les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (le « Mouvement ») s'engagent à renforcer leurs partenariats et à travailler ensemble de façon plus efficiente et plus efficace.

Le Code prend appui sur les Principes fondamentaux, les Statuts du Mouvement et son cadre directeur, en tenant compte des mandats et de la nature spécifiques des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire, ainsi que des mandats du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Fédération internationale).

Dans un esprit de respect mutuel, les composantes du Mouvement appliqueront ce Code à tous leurs partenariats en vue de réaliser un objectif commun. Les partenaires reconnaissent qu'ils peuvent accomplir davantage en conjuguant leurs différentes capacités et en ayant des responsabilités individuelles et partagées.

Les partenariats entre institutions touchent, en dernière analyse, aux relations entre les personnes. La mise en œuvre ne donne les résultats escomptés que si tous les employés et tous les volontaires comprennent le Code et y adhèrent. Les dirigeants doivent agir de manière responsable en respectant et promouvant le Code.

Le Code est un outil pratique et dynamique qui facilite l'apprentissage continu et le développement.

L'engagement pris de le mettre en œuvre implique notamment de participer à son mécanisme de suivi et contrôle du respect des dispositions, et d'échanger des expériences.

Le Code a été adopté par le Conseil des Délégués. Chacune des composantes du Mouvement exprimera ensuite son engagement individuel quant aux mesures pratiques qu'elle prendra pour mettre en œuvre le Code et le développer.

## **Engagement 1 : Respecter les personnes vulnérables et leur donner les moyens d'agir**

Le respect des besoins et de la dignité des personnes vulnérables fait partie de toutes nos activités.

### *Indicateurs*

- Les personnes vulnérables sont reconnues comme des parties prenantes et, en tant que telles, ont les moyens d'agir, et leurs besoins et capacités jouent un rôle essentiel dans la définition de nos activités prioritaires.

1 Préambule des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *adoptés par la XXV<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en 1986, et modifiés en 1995 et 2006.*



- La participation active des personnes vulnérables est recherchée à tous les stades de la planification et de la mise en œuvre des programmes.
- Les réseaux nationaux et locaux sont renforcés pour soutenir les personnes et les communautés.

## **Engagement 2: Pratiquer la diversité et la sensibilité culturelle**

La diversité, la prise de conscience et la sensibilité culturelles sont essentielles au bon fonctionnement d'un partenariat.

### *Indicateurs*

- Dans les partenariats, le comportement attache une grande valeur à la diversité, à la prise de conscience et la sensibilité culturelles, dans le respect des Principes fondamentaux.
- Les différences de culture organisationnelle sont reconnues et respectées dans la mesure où elles sont compatibles avec les Principes fondamentaux.

## **Engagement 3: Garantir l'intégrité**

L'intégrité rend possibles le bon partenariat et une conception efficace des programmes.

### *Indicateurs*

- Les partenaires observent les résolutions du Mouvement ainsi que leurs propres objectifs, politiques et règlements déclarés, en pleine conformité avec les Principes fondamentaux.
- Les partenaires garantissent le respect de la légalité, une gouvernance efficace, une collecte de fonds responsable et une surveillance financière rigoureuse.
- L'ouverture et la transparence sont avérées en ce qui concerne les stratégies, la gestion des ressources humaines et financières, la communication et la fourniture de services.
- La responsabilité vis-à-vis des bénéficiaires, des populations touchées, du public et des donateurs est activement encouragée.

## **Engagement 4: Travailler ensemble en tant que partenaires au sein du Mouvement**

Travailler en partenariat est une responsabilité collective et individuelle qui renforce toutes les composantes du Mouvement.

### *Indicateurs*

- Les mandats différents des composantes du Mouvement et le rôle de chaque Société nationale dans son propre pays sont respectés et bénéficient d'un appui mutuel.

- Les partenaires agissent selon un cadre directeur commun à l'ensemble du Mouvement et mettent en œuvre les décisions d'ordre statutaire et opérationnel.
- Les partenaires établissent des mécanismes de coordination et de communication à différents niveaux et y participent activement.
- Les capacités des partenaires sont mutuellement renforcées, ce qui améliore la capacité du Mouvement.

### **Engagement 5: Coopérer avec les acteurs n'appartenant pas au Mouvement**

La coopération avec des acteurs de l'extérieur est recherchée quand elle améliore les conditions d'existence des personnes vulnérables et qu'elle est conforme aux Principes fondamentaux du Mouvement.

#### *Indicateurs*

- Les partenaires dialoguent et assurent la coordination avec les acteurs n'appartenant pas au Mouvement, en particulier avec les États respectifs, en tenant compte de la nature spécifique des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire.
- Les partenaires nouent le dialogue avec des acteurs n'appartenant pas au Mouvement pour exercer une influence sur les décideurs et le public sur la base des Principes fondamentaux.
- Les partenaires forgent des relations en dehors du Mouvement pour mobiliser des ressources en vue d'améliorer les conditions d'existence des personnes vulnérables.

### **Mise en œuvre du Code**

Le processus de mise en œuvre, qui comprend les éléments suivants, est un cycle continu.

#### *Engagement*

Chaque composante du Mouvement exprime sa volonté politique d'adhérer à ce Code et de dégager des ressources pour favoriser son application, le suivi, le compte rendu et l'apprentissage. Les composantes du Mouvement qui souscrivent à ce Code sont reconnues comme étant « résolues à mettre en œuvre le Code de bon partenariat ».

#### *Mise en œuvre*

Pour mettre en œuvre le Code, chaque composante du Mouvement prend les mesures suivantes en son sein :

- Le Code est reflété dans les stratégies, les politiques, les programmes et les services de l'organisation.
- Le Code devient partie intégrante de la gestion des ressources humaines, notamment les règlements applicables au personnel et aux volontaires, les descriptions d'emploi, l'information et la formation de tous les employés et de tous les volontaires.

Dans chaque accord de partenariat, les partenaires appliquent le Code en tenant compte du contexte. Ce faisant, les mesures suivantes, en particulier, sont prises :

Le Code est

- mis en œuvre dans tout dialogue et toute négociation au sein du Mouvement ;
- utilisé pour reconnaître les différentes capacités des partenaires ;
- utilisé pour renforcer les compétences et les capacités de travailler en partenariat ;
- intégré dans tout mécanisme de coopération et de coordination du Mouvement ;
- explicitement intégré dans tous les accords entre les partenaires au sein du Mouvement ;
- intégré dans toutes les réunions et initiatives prises par les partenaires au sein du Mouvement ;
- mis en avant en coopération avec les partenaires externes.

### *Mécanismes de suivi et de contrôle du respect des dispositions*

Le Code sert de cadre à ce processus et fournit des indicateurs pour analyser et examiner le partenariat. L'évaluation de l'impact prend appui sur un suivi régulier et systématique des résultats du partenariat au regard du Code.

Les partenaires définissent les mécanismes de suivi et de contrôle du respect des dispositions et les adaptent aux différents contextes et besoins de leurs partenariats.

Le suivi est un processus volontaire qui vise à garantir l'amélioration continue et l'apprentissage organisationnel en examinant les réalisations au regard des objectifs, tels qu'ils ont été définis dans les accords. Le suivi englobe l'autosurveillance, le dialogue, l'examen par les pairs et d'autres formes d'examen.

Les problèmes liés au non-respect du Code devraient être réglés entre les partenaires, et un avis peut être demandé aux pairs.

### *Compte rendu, apprentissage et développement*

Les partenaires réalisent le compte rendu ainsi que précisé dans leur accord de partenariat. Le compte rendu a pour objet de faire connaître les bonnes pratiques aux composantes du Mouvement, notamment à travers un site web.

Les partenaires liés par le Code établissent une équipe spéciale au niveau mondial, chargée de soutenir la mise en œuvre du Code en favorisant l'apprentissage et le développement continu. L'équipe spéciale, entre autres choses, s'attache à promouvoir le Code, collecte les bonnes pratiques et les expériences, fait connaître les enseignements tirés et établit des listes de bons praticiens.

La Fédération internationale a pour responsabilité spécifique d'aider ses membres à mettre en œuvre le Code. La Fédération internationale et le CICR présenteront des rapports sur la mise en œuvre du Code à chaque Conseil des Délégués.

## Résolution 10

### **Date et lieu du Conseil des Délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge**

Le Conseil des Délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge,

*décide* de se réunir à Genève (Suisse) aux dates qui seront fixées par la Commission permanente de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, à savoir entre le 10 novembre et le 2 décembre 2011.

## Résolution 11

### Remerciement à la Croix-Rouge du Kenya

Le Conseil des Délégués,  
*se réunissant* 150 ans après la bataille de Solferino, qui donna naissance à la Croix-Rouge et au Croissant-Rouge,  
*tenant* à Nairobi sa première session jamais organisée en Afrique,  
*exprime* sa profonde gratitude et ses vifs remerciements à la Croix-Rouge du Kenya, et en particulier à ses volontaires, aux membres de son personnel, au Gouverneur M. Paul Birech, et au Secrétaire général M. Abbas Gullet, pour leur chaleureuse hospitalité et leur contribution indéfectible au succès des réunions du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge qui ont eu lieu à Nairobi, du 17 au 25 novembre 2009.

# REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

Photo de couverture:  
©Musée international de la Croix-Rouge  
et du Croissant-Rouge

## Présentation des manuscrits

*La Revue internationale de la Croix-Rouge* sollicite des articles sur des sujets touchant à la politique, à l'action et au droit international humanitaires. La plupart des numéros sont consacrés à des thèmes particuliers, choisis par le Comité de rédaction, qui peuvent être consultés sur le site web de la *Revue* dans la rubrique «Thèmes traités dans les numéros de la *Revue* à venir». Les contributions portant sur ces sujets sont particulièrement appréciées.

Les articles peuvent être rédigés en anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe. Les articles choisis sont traduits en anglais, si nécessaire.

Les articles ne doivent pas avoir été publiés, présentés ou acceptés ailleurs. Ils font l'objet d'un examen collégial; la décision finale de les publier est prise par le rédacteur en chef. *La Revue* se réserve le droit d'en réviser le texte. La décision d'accepter, de refuser ou de réviser un article est communiquée à l'auteur dans les quatre semaines suivant la réception du manuscrit. Les manuscrits ne sont pas rendus aux auteurs.

Les manuscrits peuvent être envoyés par courriel à:  
[review@icrc.org](mailto:review@icrc.org)

## Règles de rédaction

L'article doit compter entre 5000 et 10 000 mots. Les textes plus courts peuvent être publiés dans la section «Notes et commentaires».

Pour de plus amples informations, veuillez consulter les Informations à l'intention des auteurs et les Règles de rédaction, notes de bas de page, citations et questions de typographie sur le site web de la *Revue*:  
[www.icrc.org/fre/revue](http://www.icrc.org/fre/revue).

La *Revue* est publiée en anglais et paraît quatre fois par an, en mars, juin, septembre et décembre.

Une sélection annuelle d'articles est également publiée au niveau régional en arabe, chinois, espagnol, français et russe.

Les articles publiés dans *la Revue* sont accessibles gratuitement en ligne sur le site: [www.icrc.org/fre/revue](http://www.icrc.org/fre/revue)

## Sélection française

La sélection française paraît une fois par an. Son contenu rassemble une sélection d'articles parmi ceux figurant dans les quatre numéros annuels\* de la *Revue internationale de la Croix-Rouge* qui est publiée en anglais. Le tirage est limité. La sélection française est distribuée à des institutions et organisations choisies. Une distribution plus large dépend des disponibilités.

Les demandes pour la sélection française peuvent être envoyées à l'adresse suivante: Comité international de la Croix-Rouge (CICR)

Production, Multimédia et Distribution  
Avenue de la Paix 19  
CH - 1202 Genève, Suisse  
Fax: +41 22 730 27 68  
Courriel: [shop@icrc.org](mailto:shop@icrc.org)  
[www.icrc.org/fre/shop](http://www.icrc.org/fre/shop)

## ©cicr

L'autorisation de réimprimer ou de republier un texte publié dans la sélection française doit être obtenue auprès du rédacteur en chef. Les demandes sont à adresser à l'équipe éditoriale.

## Equipe éditoriale

Rédacteur en chef: Toni Pfanner  
Assistante de rédaction:  
Deborah Casalin  
Assistante de publication:  
Claire Franc Abbas

Revue internationale de la Croix-Rouge  
Avenue de la Paix 19  
CH - 1202 Genève  
Tél: +41 22 734 60 01  
Fax: +41 22 733 20 57  
Courriel: [review@icrc.org](mailto:review@icrc.org)

# Sélection française 2009

Volume 91 Sélection française 2009

## L'impureté de la guerre

*François-Bernard Huyghe*

## Typologie des conflits armés en droit international humanitaire : concepts juridiques et réalités

*Sylvain Vité*

## Classification des conflits : le dilemme du soldat

*Andrew J. Carswell*

## Le système de protection des victimes de la guerre par le droit international humanitaire

*Toni Pfanner*

## Assistance internationale aux victimes de l'emploi d'armes nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques – Une approche plus réaliste s'impose-t-elle ?

*Robin Coupland et Dominique Loye*

## L'action du CICR face aux situations de déplacement interne : atouts, enjeux et limites

*Jakob Kellenberger*

## Aide humanitaire aux migrants indépendamment de leur statut – vers une approche non-catégorielle

*Thomas Linde*

## La Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge : défis, enjeux et réalisations

*François Bugnion*

## Faits et documents

### Le Comité international de la Croix-Rouge : sa mission et son action

### Le Comité international de la Croix-Rouge : doctrine prévention

### Politique du Mouvement relative au déplacement interne.

### La sécurité des opérations du CICR : la sécurité du personnel dans les conflits armés et les situations de violence interne

*Patrick Brugger*

### Soixante ans des Conventions de Genève : tirer les enseignements du passé pour mieux faire face à l'avenir. Cérémonie organisée pour le 60<sup>e</sup> anniversaire des Conventions de Genève.

*Déclaration de Jakob Kellenberger*

### Conseil des Délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Nairobi, Kenya.

*Résolutions*



**CICR**

ISSN 1560-7755  
4024/001

[www.icrc.org/fre/revue](http://www.icrc.org/fre/revue)

# REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

