

Pierre Micheletti

0,03 % !

Pour une transformation du mouvement
humanitaire international

PARTIE I

La constellation humaine

Trois catégories d'organisations internationales sont impliquées dans le secours sur les terrains de conflit, en renfort des solidarités locales propres à toute communauté humaine. Décrire et analyser précisément les différents types d'organisations est primordial pour éclaircir la notion « d'action humanitaire », trop souvent floue dans l'esprit du grand public.

Les ONG sont des organisations privées telles que des associations, des fédérations, des unions, des instituts et d'autres groupes. Elles ne sont pas créées par un gouvernement ni dans le cadre d'un accord entre plusieurs gouvernements. De par leurs activités, les ONG peuvent jouer un rôle au niveau international, mais elles n'ont pas nécessairement de statut international *officiel* ni de mandat sur lesquels leur existence ou leurs activités sont fondées. Le terme « organisation intergouvernementale » désigne un regroupement qui est constitué, sur la base d'un traité, par des gouvernements ayant des objectifs communs, et qui dispose de ses propres organes pour remplir des fonctions spécifiques. Outre les règles définissant la structure de l'organisation, il existe des dispositions relatives aux buts de ce regroupement ainsi qu'aux droits et

aux devoirs de ses membres. Une organisation intergouvernementale peut avoir un champ d'action *universel* (comme les Nations unies ou l'Organisation internationale pour les migrations) ou *régional* (l'Organisation des États américains, l'Union africaine ou l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, par exemple). Contrairement aux ONG, les organisations intergouvernementales ont, par définition, un mandat des gouvernements qui précise leur raison d'être et leurs activités. En outre, elles jouissent de ce que l'on appelle des « privilèges et immunités » dans le langage diplomatique.

Le CICR est de nature hybride³. En tant qu'association privée, constituée au sens du Code civil suisse, son existence ne découle pas en soi d'un mandat conféré par des gouvernements. Par contre, ses fonctions et ses activités, dont le but est de fournir protection et assistance aux victimes de conflits armés, sont prescrites par la communauté internationale des États et fondées sur le droit international, en particulier sur les Conventions de Genève qui font partie des traités les plus ratifiés dans le monde. En conséquence, on reconnaît au CICR, comme à toute organisation intergouvernementale, une « personnalité juridique internationale » ou un statut à part. Il jouit de privilèges et d'immunités comparables à ceux dont bénéficient les Nations unies, leurs institutions et d'autres organisations intergouvernementales. L'exonération d'impôts et de droits de douane, l'inviolabilité des locaux et des documents ainsi que l'immunité de juridiction sont des exemples de ces privilèges et immunités.

Chacune de ces familles est, elle-même, composite. Sur les terrains de conflit, évoluent donc trois types d'acteurs humanitaires, mus par une même volonté de prévenir les effets les plus dramatiques de la guerre, d'en réduire les dommages sur les populations civiles, d'accompagner la convalescence et la reconstruction qui succéderont aux blessures et aux destructions de toutes natures.

Trois dynamiques, trois espérances convergent : humaniser la guerre en établissant des règles et des limites dans l'usage de la violence pour la Croix-Rouge internationale, préserver la paix et la sécurité en maintenant une capacité à négocier entre les pays pour les Nations unies, permettre à des citoyens de s'impliquer concrètement, pour porter secours par le biais de leur engagement, dans le cas des Organisations non gouvernementales. Au-delà de leurs différences de statuts juridiques, de leurs mandats spécifiques, des types de compétences qu'elles mobilisent, des moyens financiers propres à chacune d'elles, ces trois familles n'en possèdent pas moins des liens étroits, rendus incontournables par de nécessaires coordinations opérationnelles, comme par la nécessité d'obtenir et de gérer, de façon concertée, les financements que suppose la réponse aux crises internationales. Les trois types d'intervenants se retrouvent également sur un socle de textes juridiques et de principes fondamentaux qu'ils revendiquent d'avoir en partage et de respecter. Le CICR en a été l'instigateur depuis 150 ans, c'est le premier acteur évoqué.

1. **Humaniser la guerre : la Croix-Rouge internationale**

Un mouvement composite

Lorsqu'on parle de la Croix-Rouge, on fait référence à différentes entités : les sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge ; le CICR, entité supranationale qui a le monopole de l'édiction du droit international ; la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR), un conglomérat des sociétés nationales des Croix-Rouges. L'ensemble de ces organisations, CICR, sociétés nationales et FICR, forme le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Certaines crises ont généré des tensions entre le CICR, résolument dans une posture très peu perméable aux pressions de la sphère politique, et les Croix-Rouges nationales qui se voient souvent reprocher leur connivence avec leurs gouvernements respectifs. La position de la Croix-Rouge allemande durant la Seconde Guerre mondiale ou celle du Croissant-Rouge syrien, plus récemment, constituent des exemples de manquements majeurs, par les sociétés nationales, aux principes fondamentaux revendiqués par le mouvement. La conférence de Séville en 1997 opère un découpage des champs d'intervention entre la Fédération (FICR), qui s'occupe

des situations post-crisis et des catastrophes naturelles, et le CICR, qui s'occupe de tous les terrains conflictuels, du fait de son mandat spécifique de garant du droit de la guerre.

Dunant à Solférino : le moment fondateur du DIH contemporain

Au milieu du XIX^e siècle, un homme d'affaires suisse, Henry Dunant, que rien ne semble prédisposer à un tel avenir, va être à l'origine d'une prise de conscience sur les horreurs de la guerre. Il assiste, en 1859, à la sanglante bataille de Solférino entre les armées françaises et sardes contre l'armée autrichienne, durant la campagne d'Italie menée par Napoléon III et se rend compte du sort réservé aux soldats. Il met alors en marche toute une dynamique et une organisation basées sur cinq intuitions dont le propos vise à « humaniser la guerre ».

Elles accompagneront la création du mouvement de la Croix-Rouge :

- Il faut soigner les victimes des deux camps qui s'affrontent, sans distinction entre les combattants.
- L'accès à toutes les victimes se justifie par la mise en avant de la neutralité du sauveteur.
- Dans chaque pays, il convient de rechercher le soutien des sociétés civiles pour faire pression sur les gouvernements afin qu'ils entérinent une posture favorable à la mise en place de tels dispositifs.

- Il en résultera la mise en place, localement, de « sociétés de secours » rapidement mobilisables : ce seront les futures « sociétés nationales » de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.
- La dynamique se situe d'emblée dans une vision internationaliste et universelle « pour ne pas se priver de ceux qui se réclament d'une autre foi ou d'une autre philosophie ».

De la volonté de Dunant, puis de sa rencontre déterminante avec Moynier, le juriste, et Dufour, l'ancien militaire, naîtra en 1875 le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), et avec lui, l'intuition fondamentale que des règles de droit, à vocation universelle, doivent encadrer la pratique de la guerre. Ce sera l'avènement du Droit international humanitaire (DIH) qui va se construire par couches successives, au gré des conflits armés, de l'évolution des technologies et du génie propre au genre humain dans sa capacité infinie à inventer de nouvelles formes et cibles de sa violence.

On définit le *droit humanitaire international* comme l'ensemble des règles qui visent à limiter la violence et à protéger les droits fondamentaux de la personne humaine en période de conflits armés. « *Le droit de la guerre ne peut être, en effet, qu'un droit de compromis entre les nécessités militaires et les exigences humanitaires.* »⁴ Son objectif est double : limiter les cibles et les formes de la violence armée et garantir des secours aux populations victimes de conflit. Le droit humanitaire a donc une finalité essentiellement pratique en ce qu'il organise les deux piliers de l'action humanitaire, l'assistance et la protection.⁵

Le champ d'application du DIH est restreint ; il s'applique en temps de conflit armé international et non international en complément du droit national. Lorsqu'il y a conflit entre le droit humanitaire et le droit national, c'est le droit humanitaire qui doit s'appliquer.

Le principe fondamental du droit humanitaire concerne la limitation des méthodes de guerre. Cette limitation est organisée par le « principe de distinction » entre, d'une part, les objectifs légitimes d'attaque et, d'autre part, les biens et personnes à protéger des effets de la violence. Ce principe de distinction se conjugue avec celui de nécessité militaire et de proportionnalité pour évaluer la légalité des dommages subis par les personnes et les biens à caractère civil.

Les personnes qui ne participent pas directement aux hostilités, civils, blessés, prisonniers, doivent être respectées et ne peuvent pas être visées ou utilisées dans les combats. Les biens et services indispensables à la survie de la population (eau, nourriture, fournitures médicales, ressources énergétiques...) ne doivent pas être détruits et le ravitaillement par des organisations humanitaires impartiales ne peut pas être refusé par les parties au conflit en cas de pénurie.

Le droit international humanitaire est donc un ensemble de normes visant à réglementer l'usage de la force en période de conflit armé. Également appelé droit des conflits armés, il a initialement été élaboré dans une perspective strictement militaire. Il a cependant connu plusieurs évolutions qui en font une branche du droit international public. Longtemps circonscrit

au « droit de Genève » (droit visant à protéger les personnes qui ne combattent pas ou plus) et au « droit de La Haye » (droit visant à protéger les combattants), il est en train de s'enrichir, au travers des délibérations des Nations unies apparues après la Seconde Guerre mondiale, d'un « droit de New York » qui vise à encadrer le droit de l'action humanitaire et à poser les bases juridiques et les procédures en cas de non-respect. Les mécanismes de sanction, face aux entraves dressées devant l'intervention humanitaire ou en lien avec des événements relevant du crime de guerre, longtemps peu effectifs, ont été considérablement renforcés par l'apparition de nouvelles juridictions pénales internationales. Ces règles sont obligatoires pour toutes les parties au conflit même si elles n'ont pas signé les conventions, qu'il s'agisse d'États ou d'acteurs non étatiques.

Le cadre juridique à l'épreuve du réel : le défi de l'accès humanitaire

Le cadre juridique opérationnel est le fruit de 150 ans de réalisations normatives qui ont, par étape, permis de construire un corpus juridique évolutif.

Les horreurs de la Seconde Guerre mondiale amènent, le 1^{er} août 1949, à une recodification des quatre conventions de Genève promulguées, au fil du temps, depuis la création du CICR. Elles réalisent, pour les trois premières, une synthèse entre les conventions de Genève et de La Haye (qui portent sur la codification des techniques militaires), et abordent,

avec la quatrième convention, le thème crucial de la protection des populations civiles victimes de conflit. Les deux protocoles additionnels de 1977 viendront combler le vide juridique laissé par les quatre conventions, en examinant la question des victimes civiles sans mention de nationalité ennemie. Est ainsi abordée pour la première fois la question des conflits non internationaux. Ces différents textes fondent ainsi le droit au secours de différentes catégories de populations civiles, par le biais de l'intervention d'organisations humanitaires impartiales, et évoquent les sanctions pénales en cas de violations graves à l'égard des non-combattants ou en cas d'obstruction à la capacité de déploiement des secours. L'émergence de ces nouveaux droits donnera lieu à l'usage dévoyé d'une terminologie évoquant le rétablissement de l'ordre public, ou la lutte antiterroriste, pour occulter l'existence d'un conflit armé et éviter ainsi l'application du droit humanitaire. En particulier l'article 3, commun aux quatre conventions de Genève de 1949, pose un cadre minimal applicable aux conflits qui ne seraient pas reconnus comme internationaux. Il évoque notamment le droit, pour le CICR et les autres organisations humanitaires impartiales, d'offrir des secours *sans que cela soit considéré comme une ingérence*. À partir de 1977, dans le prolongement de la publication des deux protocoles additionnels et d'après l'analyse des pratiques des acteurs étatiques et de secours, le CICR lance un grand chantier visant à aboutir à la codification du droit humanitaire coutumier. Il publie, en 2005, 161 règles de droit humanitaire coutumier, applicable aux situations de conflits

armés internationaux et non internationaux. Ce travail est prolongé par la rédaction de documents de référence, présentés en marge de la 31^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en 2011.⁶ Des standards humanitaires minimaux, mentionnés par l'article 3 commun aux Conventions de Genève, font référence aux principes suivants : les blessés et malades seront recueillis et soignés, les organisations humanitaires impartiales pourront offrir leurs services en vue d'alléger les souffrances sans que cela soit considéré comme une ingérence, et certains actes seront interdits, en tout temps et en tout lieu, à l'encontre des personnes protégées. Ces actes sont les suivants : les atteintes portées à la vie et à l'intégrité corporelle (meurtre, mutilations, traitements cruels, tortures...), les prises d'otages, les atteintes à la dignité des personnes, notamment les traitements humiliants et dégradants ainsi que les arrestations arbitraires et les exécutions extrajudiciaires.

Selon le Droit international, c'est aux États qu'il incombe au premier chef de répondre aux besoins essentiels des populations touchées. Cette règle découle du principe de souveraineté*.

Conformément au Droit international humanitaire, si les besoins des populations persistent, les acteurs humanitaires peuvent les satisfaire quand l'État ne veut pas ou ne peut pas s'acquitter pleinement de sa responsabilité. L'offre de secours

* cf. résolution 46/182 de l'Assemblée générale des Nations unies - 1991.

ne peut pas être alors considérée comme une ingérence étrangère dans les affaires intérieures de l'État, dans la mesure où les principes d'humanité, d'impartialité et de non-discrimination sont respectés. Les acteurs humanitaires peuvent donc offrir leurs services, mais n'ont pas l'obligation de le faire.

Concernant la question du consentement préalable, trois situations distinctes peuvent être examinées : les conflits armés internationaux, les conflits armés non internationaux et les situations d'occupation par un État tiers.⁷

Les conséquences d'une violation du cadre juridique

L'État est responsable des violations du droit international concernant l'accès humanitaire dans les situations de conflits armés, lorsque ces violations lui sont imputables. En outre, le droit international pénal interdit certains comportements et permet de retenir la responsabilité des individus auteurs de violation de ces règles. Le refus de l'assistance et de l'accès humanitaire peut, dans certaines conditions, être constitutif d'un crime de guerre. S'attaquer aux personnels ou aux biens utilisés pour la fourniture d'une assistance humanitaire, pour autant qu'ils ne concourent pas directement aux hostilités, est un crime de guerre, selon le statut de Rome, que le conflit soit international ou non international. Les États se sont engagés à ce que les auteurs d'attaques contre le personnel humanitaire soient redevables de leurs actes, en encourageant les mesures disciplinaires et les poursuites pénales *individuelles*.

Peuvent constituer un crime contre l'humanité le refus de l'assistance et de l'accès humanitaire lorsqu'ils s'inscrivent dans le cadre d'une attaque généralisée et systématique, lancée contre toute population civile, en connaissance de cette attaque. Les crimes contre l'humanité comprennent le meurtre, l'extermination, la torture, la persécution et autres actes inhumains*.

En parallèle à l'élaboration des textes relatifs au DIH, le CICR va formaliser un certain nombre de principes fondamentaux que les autres acteurs vont s'approprier à leur tour. Ce sont la conjonction du DIH et l'adhésion revendiquée à ces principes, qui fondent désormais la légitimité des différents types d'organisations humanitaires à intervenir.

Les principes fondamentaux de la Croix-Rouge⁸

Les principes fondamentaux de la Croix-Rouge sont le fruit d'un siècle d'expérience. Ils sont proclamés à Vienne en 1965, lors de la 20^e Conférence internationale de la Croix-Rouge. Ils donnent leur cohésion aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, au Comité international de la Croix-Rouge et à la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et garantissent la pérennité du mouvement et de son action humanitaire. Les principaux sont évoqués ci-après.

* Statut de Rome, article 7 (1).

Humanité

Née du souci de porter secours sans discrimination aux blessés des champs de bataille, la Croix-Rouge, sous son aspect international et national, s'efforce de prévenir et d'alléger en toutes circonstances les souffrances des hommes. Elle tend à protéger la vie et la santé, ainsi qu'à faire respecter la personne humaine. Elle favorise la compréhension mutuelle, l'amitié, la coopération et une paix durable entre tous les peuples.

Impartialité

Elle ne fait aucune distinction de nationalité, de race, de religion, de condition sociale ou d'appartenance politique. Elle s'applique seulement à secourir les individus à la mesure de leur souffrance et à subvenir par priorité aux détresses les plus urgentes.

Neutralité

Afin de garder la confiance de tous, elle s'abstient de prendre part aux hostilités et, en tout temps, aux controverses d'ordre politique, racial, religieux ou philosophique.

Indépendance

La Croix-Rouge est indépendante. Auxiliaires des pouvoirs publics dans leurs activités humanitaires et soumises aux lois qui régissent leurs pays respectifs, les Sociétés nationales doivent pourtant conserver une autonomie qui leur permette d'agir toujours selon les principes de la Croix-Rouge.

Ces principes vont être progressivement adoptés par tous les autres acteurs humanitaires, au-delà du seul mouvement de la Croix-Rouge, devenant des repères revendiqués par les ONG comme par les agences de l'ONU pour prétendre agir en toutes circonstances, conformément à la volonté de Dunant. Les quatre principes seront adoptés (résolution 46/182) par les Nations unies au travers de deux résolutions votées en Assemblée générale, en 1991 pour les principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité, et en 2003 pour le principe d'indépendance (résolution 58/114).

Dans le sillage de la Seconde Guerre mondiale et de la barbarie de l'Allemagne nazie comme d'une partie de ses alliés, le corpus juridique du DIH va connaître de nécessaires évolutions concernant, en particulier, le droit des réfugiés. Dans le même temps apparaissent de nouveaux acteurs humanitaires avec la création des agences spécialisées de la toute récente Organisation des Nations unies (ONU) et la montée en puissance de la société civile dans certains pays, où des citoyens entendent revendiquer un rôle dans la solidarité internationale et l'aide humanitaire : les Organisations non gouvernementales font leur entrée dans le paysage des relations internationales, se substituant à l'appellation d'« associations de solidarités internationales » qui prévalait jusqu'alors pour ce type d'organisations citoyennes.