



Humanitaire

Enjeux, pratiques, débats

23 | décembre 2009

Les ONG, nouvelles gardiennes des Conventions de Genève ?

« Les ONG, nouvelles gardiennes des Conventions de Genève ? »



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/humanitaire/591>

ISBN : 978-2-918362-41-8

ISSN : 2105-2522

Éditeur

Médecins du Monde

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2009

ISSN : 1624-4184

Référence électronique

« « Les ONG, nouvelles gardiennes des Conventions de Genève ? » », *Humanitaire* [En ligne], 23 | décembre 2009, mis en ligne le 01 mars 2010, consulté le 24 octobre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/humanitaire/591>

Ce document a été généré automatiquement le 24 octobre 2022.

Tous droits réservés

« Les ONG, nouvelles gardiennes des Conventions de Genève ? »

François Rubio

- 1 Aujourd'hui, en particulier avec l'anniversaire de leurs 60 ans, on parle beaucoup des quatre Conventions de Genève de 1949 et de leurs protocoles additionnels, mais ce que l'on regroupe autour du droit international humanitaire (DIH) compte environ une centaine de traités internationaux. C'est un corpus juridique qui s'est rapidement développé en un peu plus d'un siècle, et qui forme ce droit qui doit être théoriquement respecté par les États et les citoyens. Seuls les États ont en effet la capacité de ratifier des conventions internationales. Mais l'un des paradoxes de ce DIH, c'est que la plupart des acteurs concernés ne sont pas des États. Ainsi la plus grande machine humanitaire au monde, les Nations unies, n'est pas en capacité, pour des raisons juridiques, de ratifier les Conventions de Genève ou d'autres dont elle est souvent le promoteur.
- 2 Ensuite, les conflits concernent de moins en moins des États entre eux, mais de plus en plus des acteurs non étatiques : des groupes armés organisés, des organisations non-gouvernementales, des acteurs privés – on le voit aujourd'hui en Irak – qui ne sont pas des États mais qui emploient quand même la force. Ce sont des milices, des entreprises privées chargées d'assurer la sécurité d'un certain nombre de biens ou de personnes.
- 3 Le DIH est un droit qui a été « imaginé » après les conflits armés pour les « humaniser », si tant est que cela soit concevable... La perversion à laquelle on a assisté au Kosovo, c'est qu'on a même fini par parler de « guerre humanitaire ».
- 4 Enfin l'autre paradoxe de ce DIH tient dans le contraste entre un corpus de textes qui n'a jamais été aussi fourni depuis un siècle et demi et des violations qui n'ont jamais été aussi graves, aussi violentes, notamment à l'encontre des civils alors que ce droit international humanitaire a d'abord été conçu comme s'appliquant à des militaires.
- 5 Ghislaine Doucet, comment le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) qui est souvent vu comme le gardien naturel des Conventions de Genève, appréhende aujourd'hui cette difficulté d'un droit essentiellement étatique en rapport avec des acteurs souvent non étatiques ?

Ghislaine Doucet

- 6 C'est vrai que le CICR, historiquement, est au cœur de ce débat et considéré comme le gardien de cet ensemble que l'on appelle le droit international humanitaire. La naissance du Comité international de la Croix-Rouge est due à Henri Dunant qui a eu l'inspiration de créer la toute première Convention de Genève destinée à protéger les militaires blessés et malades, et non les civils.
- 7 Aujourd'hui, au moment où l'on célèbre le soixantième anniversaire des Conventions de Genève – et le cent cinquantième anniversaire de cette bataille de Solferino qui conduisit Dunant à imaginer ce vaste réseau mondial d'aide et d'assistance aux victimes des conflits armés –, on peut se poser la question de savoir si ce droit est encore pertinent.
- 8 D'abord, disons que les quatre Conventions de Genève de 1949 sont applicables aux conflits armés internationaux qui vont opposer deux ou plusieurs États. Mais un article commun à ces quatre conventions, l'article 3, considéré comme une « petite Convention » à l'intérieur des grandes, avait déjà vocation à l'époque à s'appliquer aux conflits armés internes. Bien souvent aujourd'hui, il reste la seule base d'action possible pour le CICR. Suivant l'évolution des conflits, deux protocoles sont venus s'ajouter en 1977 à ces Conventions : l'un s'applique en cas de conflit armé international et l'autre en temps de conflit interne. Mais si on peut parler d'universalité pour les Conventions de Genève dans la mesure où tous les États, cent quatre-vingt-quatorze au total, y sont parties, tel n'est pas le cas pour ces deux protocoles.
- 9 En revanche, je voudrais signaler qu'il y a quand même un certain nombre de règles parmi ces dispositions des Conventions de Genève de 1949 et des protocoles additionnels de 1977 qui sont aujourd'hui considérées comme appartenant au droit coutumier. Cela signifie qu'elles sont considérées comme tellement importantes qu'elles doivent de toute façon s'appliquer même si les États ne sont pas parties au traité, même si les acteurs concernés ne sont pas des États. Il est très important d'insister là-dessus, parce que le CICR, dans ce rôle de gardien qui lui a été conféré finalement un peu par défaut, fait souvent appel à ces règles de droit international coutumier dans le dialogue qu'il entretient avec les groupes armés non étatiques sur le terrain.
- 10 Mais finalement, on ne devrait pas à avoir à fêter ce droit international humanitaire soixante ans après. On sait bien que ce n'est pas un droit de la paix, loin de là. Le CICR agit selon des principes que l'on connaît, de neutralité, d'impartialité, de confidentialité aussi, mais ce n'est pas un juge, ni un procureur. Nous avons donc aussi dans ce domaine une approche tout à fait différente d'autres acteurs intervenant dans les conflits armés.

François Rubio

- 11 Je voudrais passer la parole au docteur Carole Dromer en rappelant incidemment qu'en 1867, le premier délégué de la Croix-Rouge sur le terrain pour constater les violations du droit international humanitaire était un médecin, le docteur Appia. C'est dire si cet aspect médical – la « souffrance des corps » pour reprendre une expression chère à Olivier Bernard, président de MDM – a toujours été important au CICR. Alors, Carole Dromer, quelle perception, à travers votre pratique médicale auprès de groupes non étatiques, avez-vous du respect du droit international humanitaire ?

Carole Dromer

- 12 La façon dont nous abordons le droit international humanitaire se fait à travers la santé : on ne brandit jamais le droit pour forcer au respect des populations civiles, on le fait *via* la santé. Certains exemples sont inhérents à nos actions, comme l'accès aux populations, évident pour qu'on puisse développer les projets. On discute alors avec les acteurs armés non étatiques, non pas en parlant du droit de ces populations à être soignées, mais en expliquant qu'il y a là des personnes qui souffrent. Et, à moins que ces groupes ne considèrent cette population comme des monstres, des animaux ou des déchets, le plus souvent ça marche, c'est-à-dire que les gens sont sensibles à la santé des populations dans lesquelles ils sont immergés - ou plutôt qui sont immergées dans les conflits.
- 13 Je pense à l'Éthiopie où l'accès aux médicaments a longtemps été bloqué et où il a fallu entamer un dialogue avec les autorités du pays pour qu'on puisse les faire passer. Et puis, finalement, ça a marché. Même chose sur l'occupation de centres de santé par des groupes armés - étatiques ou non - parfois justifiée par un impératif militaire, mais pas toujours. Ainsi, au Liberia où nous découvrons un matin que le centre de santé sur lequel nous intervenons est occupé par une force armée qui, en plus, appartient aux Nations unies ! - c'était un bataillon nigérian si je me souviens bien. Ils voulaient que nous nous installions dans une hutte, à côté des bâtiments en dur. On leur a expliqué que nous travaillerions mieux si nous étions abrités de la pluie, dans des locaux plus grands, dans lesquels on verrait plus clair... Comme ils résistaient, on a été obligés de brandir, à un moment donné, le droit parce que c'était les Nations unies, en se disant qu'ils y seraient sensibles. Voyant que la situation ne se débloquait pas, on les a menacés d'un communiqué de presse que l'on apporterait au commandant des forces armées et dans lequel, sans que ce soit explicitement dit, on laissait entendre qu'ils pourraient être accusés de crime de guerre. Quarante-huit heures plus tard, ils étaient partis. Mais c'est pour montrer jusqu'où il nous faut parfois aller.
- 14 Autre exemple, en Guinée, où l'on s'est rendu compte que, dans une population, il y avait une situation de malnutrition qui commençait à augmenter. En interrogeant les parents, on s'est rendu compte que les personnes ne pouvaient pas quitter le village pour aller dans leurs champs parce des rebelles avaient instauré une sorte de couvre-feu sur le pont qui y menait. En discutant avec ce groupe armé qui ne voulait pas que ces enfants soient mal nourris, ils nous ont demandé un peu de temps, on leur a montré les enfants mal nourris, et ils ont levé les interdictions qui ont permis aux gens de retourner cultiver leurs champs.
- 15 Au Liberia, nous sommes arrivés dans une zone qui avait été énormément touchée par les combats. On a commencé à développer des soins de santé primaires, à transporter certains blessés. Mais si on avait transporté des personnes entre, disons 10 et 50 ans, ils auraient été suspects d'être rebelles, et auraient sans doute été tués sur place par les miliciens qui bloquaient les routes. Quant à nous, je ne suis pas sûre que nous n'aurions pas passé un sale quart d'heure... Dans la zone où nous étions entrés, on s'est rendu compte qu'il y avait énormément de violences subies par cette population et qui étaient liées aux comportements des combattants qui, pour la plupart, étaient des enfants ou des adolescents. J'ai donc décidé d'aller les voir, ces jeunes, en jouant de mes cheveux blancs : ils m'appelaient *oma*, « la grand-mère ». J'ai discuté avec eux et on a essayé de classer ensemble, parmi tout ce qu'ils faisaient à la population, ce qui n'était « pas bien » et ce qui était « moins grave ». « Tuer les gens », bon, ce n'était pas bien. Juste après, venait « voler de l'huile », puis « voler des noix de cola », les vols venant bien

après... quand c'était dans la liste ! Alors on leur a montré les effets du viol sur la santé des personnes. Peu à peu, ils ont changé leur liste et l'ont mis en deuxième. Le meurtre et le viol étaient donc devenus les deux plus mauvaises actions. Ils ont même appliqué des sanctions aux combattants de leur groupe qui violaient. Alors, ça ne nous a pas forcément arrangés parce qu'en fait ils leur tiraient une balle dans le fémur ! Et après, il fallait bien qu'on les soigne alors qu'on avait des difficultés à passer tous les check points ! Mais c'était au moins la preuve qu'il est quand même possible de faire changer les comportements en montrant les effets sur la santé.

- 16 Et puis je citerai peut-être un dernier exemple où nous sommes allés encore plus loin. C'était dans une région de Guinée où l'on a découvert des cadavres, au moins une trentaine. Nous avons commencé à discuter pour convaincre de laisser un accès qui permette d'enterrer ces gens, par respect pour les dépouilles. Et ça a marché aussi, car les gens se sont dit qu'il fallait enterrer ces gens, même s'ils n'étaient pas de leur bord. Là, on est allés bien au-delà de ce qu'on fait habituellement, puisqu'on ne s'occupe que des vivants...
- 17 Voilà en tout cas quelques exemples de ce qui est faisable par des ONG médicales, comme Médecins du Monde.

François Rubio

- 18 Merci pour ce témoignage sur l'application concrète, quotidienne, dans des situations très difficiles, du droit international humanitaire. Maintenant, nous pourrions avoir le point de vue juridique d'une organisation comme Médecins sans Frontières. Françoise Bouchet-Saulnier, quelle est aujourd'hui l'interprétation que fait MSF du droit international humanitaire ?

Françoise Bouchet-Saulnier

- 19 La première chose que j'ai envie de dire, c'est que, de notre point de vue d'ONG, on est très contents de ne pas être gardiens des Conventions de Genève ! Je le dis vraiment avec tout le respect qu'on doit à ceux qui ont la lourde charge de « garder ». D'abord, quand on est gardien, on est justement obligé de coller à une intégrité, à une rigueur. C'est la force du CICR que son interprétation neutre soit quasiment opposable aux États signataires. Et le CICR pousse toujours pour développer une interprétation dans l'esprit des textes, et non pas sous la pression de la mauvaise foi de l'acteur dominant dans un conflit. Son rôle de gardien, c'est effectivement de veiller à ce que les interprétations en cours soient compatibles avec l'esprit des règles, mais que s'il y a des failles dans le corpus, on remplisse les vides.
- 20 Du coup, pour les ONG, je dirais de manière quelque peu provocante qu'il restait un créneau libre, à savoir l'interprétation de mauvaise foi au service des victimes et de l'action de secours ! Dans les années 1980, l'enjeu était de cadrer finalement le contenu des actions humanitaires, ce que nous avons appelé « l'espace humanitaire ». C'était un peu le slogan MSF, mais en fait c'était la lecture civile des Conventions de Genève : le concept d'accès aux victimes, de libre évaluation des besoins, de contrôle de la distribution. C'était, en quelque sorte, la version profane, civile et opérationnelle des différentes dispositions des Conventions de Genève et de protocoles additionnels. Sur le terrain, on testait, ça passait ou ça cassait, mais de toute façon qu'avions-nous à perdre ?
- 21 Là, je rejoins Carole Dromer : finalement, quand on est sur le terrain, on argumente avec quoi ? À MSF aussi, on a toujours argumenté sur l'aspect médical, la souffrance.

C'est important de comprendre que, même si on a une vision caricaturale et manichéenne des conflits à travers les médias, la plupart du temps l'intention première des combattants n'est, heureusement, pas d'exterminer les civils - de toute façon, s'ils ont décidé d'exterminer, on n'a plus trop de place. C'est donc ça « l'espace humanitaire » où l'on peut négocier des actions de secours. Mais pour les négocier, il ne faut pas être tombé de la dernière pluie car on a en face des gens qui sont souvent ravis d'avoir des moyens matériels, humains, pour augmenter potentiellement leur contrôle politique et militaire sur une population, sans plus avoir besoin de s'occuper d'elle et qui peuvent alors utiliser leurs moyens à d'autres fins plus belliqueuses...

- 22 Quand on pense qu'on a effectivement un petit espace politique, on peut alors proposer des offres de services : limiter la malnutrition, certaines destructions, permettre aux gens de cultiver... Mais tout cela se passe dans une temporalité qui est celle de « troubles » et il faut qu'on arrive à interagir avec les différents acteurs, étatiques, non étatiques, c'est-à-dire ceux qui sont effectivement en contrôle d'une ville, d'un village, d'un pont, d'une enclave ou d'une institution.
- 23 Pour dialoguer avec eux, c'est vrai qu'on a la légitimité médicale qui joue beaucoup mais derrière, il y a l'enjeu de la qualité du soin, c'est-à-dire éviter que les gens viennent se faire tuer à l'hôpital ou de leur faire traverser des lignes de front au risque qu'ils soient sortis des ambulances et achevés... Cela veut dire qu'il nous faut quand même discuter avec eux, leur demander s'ils sont d'accord et s'ils acceptent de nous donner la garantie qu'ils ne viendront pas confisquer les fichiers, ou simplement manger et dormir à l'hôpital avec cette tentation de venir chercher des blessés pour les interroger...
- 24 Il faut bien, dans ces interactions, qu'on soit capables aussi de revendiquer quelque chose. L'éthique médicale ne sert pas toujours : comment s'opposer à l'interrogatoire de quelqu'un qui est conscient, si l'interrogatoire est juste « un peu musclé » et que ce n'est pas de la torture ? Ce n'est pas facile ! Il faut alors aller chercher un certain nombre d'arguments du droit humanitaire, de l'éthique médicale, bref des éléments d'argumentation pour que les groupes armés étatiques comprennent qu'on n'est pas des espions, des emmerdeurs ou la cinquième colonne de l'impérialisme occidental ! Il faut bien justifier qui on est, de quel droit on se revendique et pourquoi.
- 25 C'est vrai que dans les années 1980, on était sur cette lancée des interventions internationales onusiennes, du droit d'ingérence - qui était un droit d'ingérence des États -, et il était important pour MSF de pouvoir trouver dans le droit humanitaire une alternative de légitimité. Quand on est sur le terrain, c'est parce que l'ONU a décidé que c'était inadmissible, on est là dans un cadre millénaire de limitation de la violence et d'autolimitation par les forces armées. Et c'est quand même vraiment la spécificité du droit humanitaire, c'est un système d'autolimitation par les combattants eux-mêmes. Et c'est important pour nous d'entrer dans cette logique, sinon on amène avec nous des logiques manichéennes qui sont morales et relèvent d'une certaine forme de puissance dont on n'a pas conscience. Médecins sans Frontières a trouvé dans le droit humanitaire des éléments non pas pour ouvrir des grands espaces, mais pour entamer des dialogues de qualité.
- 26 Je voudrais dire un mot sur les notions d'acteurs étatiques et non étatiques parce qu'il y a beaucoup de fantasmes autour de cela. Je trouve qu'aujourd'hui, pour le dire un peu brutalement, c'est avec des acteurs étatiques que la discussion est la plus difficile. Il faut comprendre que se pose la question de la réciprocité : quand on a un conflit

interétatique, les capacités de nuisance de l'un et de l'autre sont égales, mais la vraie complexité, c'est effectivement sur les conflits asymétriques où la symétrie des moyens de pression a disparu. Il faut penser à la différence de traitement qu'il y a eu pendant la Seconde Guerre mondiale durant laquelle, je le rappelle, les Conventions de Genève n'existaient pas. Mais on voit bien la différence de traitement qu'il y a eu entre le front de l'Est et le front de l'Ouest, parce qu'il y avait des enjeux de réciprocité et en Asie, il y a eu des différences fondamentales en termes d'atrocité, puisque ces enjeux de réciprocité ne fonctionnaient pas du tout de la même manière. Dans les conflits asymétriques, on a, au niveau politique, une grosse faiblesse de cette question de la réciprocité qui entraîne des surutilisations de la force par les deux bords et qui mettent quand même très, très gravement les ONG et les gens qui invoquent le droit humanitaire en difficulté parce que, massivement, ce sont les États qui surutilisent la force. Les groupes non étatiques s'appuient alors sur le droit humanitaire, sur un mode victimaire, évidemment.

François Rubio

- 27 Parmi ces acteurs étatiques dont vous parliez, les principaux, ce sont quand même les militaires qui sont directement au contact de la violence. Ce sont eux aussi, au sein des Nations unies, qui assurent les opérations de maintien de la paix...

Général Jean-René BACHELET

- 28 En préambule, je vais me livrer à un exercice difficile, peut-être impossible. C'est, dans le cadre apaisé qui est le nôtre, d'essayer de faire saisir ce qui se passe à l'heure de vérité, l'heure de la violence déchaînée, l'heure de la violence paroxystique, soit qu'il s'agisse du combat, la peur d'abord, la peur qui prend aux tripes, qui annihilerait la volonté, et puis, comme on la domine assez facilement, la fureur meurtrière qui s'empare des uns et des autres, et surtout dès que le premier sang a coulé, dès que le camarade à côté de soi y a laissé la vie. Dans ce cadre-là, autant dire que le droit, aussi soigneusement enseigné soit-il dans les écoles, n'est que fétu de paille. Le deuxième type de situation aussi, une autre heure de vérité, c'est celle où l'on découvre ces spectacles ignominieux, terrifiants, qui retournent le cœur. Et à ce moment-là, c'est la fureur meurtrière qui s'empare des soldats, s'y ajoutant le fait que tout à coup ils sont porteurs de je ne sais quelle justice divine. Là aussi le droit devient fétu de paille. Et au fond, l'évocation de ces situations nous permet de comprendre quelque chose qui est de pur bon sens : que le droit en soi n'a d'autre intérêt que de traduire des valeurs. Adhérer à des valeurs, les avoir intériorisées au point même que c'est devenu une seconde nature pour nous, que c'est intégré à l'état de réflexe. À ce stade, il faut savoir comment fonctionne l'unité militaire.
- 29 De tout temps, dans toute culture et dans toute situation, ce qui fait agir une unité militaire, généralement composée d'hommes jeunes qui vont affronter les pires dangers, ce n'est pas une discipline féroce, c'est quelque chose qui porte un terme qui paraît pompeux et qui est la fraternité d'armes. C'est une confiance absolue qu'on a dans ses camarades et qui s'instaure entre le chef et ses subordonnés, grâce à un exercice de l'autorité qui repose bien sûr sur la compétence et sur cette combinaison subtile de nécessaire fermeté, mais aussi d'une attention très bienveillante vis-à-vis de ses subordonnés. Et du coup, on comprend l'immense responsabilité des chefs. Si le chef n'a pas lui-même intériorisé les valeurs qui sous-tendent le droit, il n'y a aucune chance que ce droit soit respecté.

- 30 Quelles sont ces valeurs ? Je crois que, dans le libre-service des valeurs dont on nous dit qu'il caractérise aujourd'hui le monde contemporain, il reste, plus que jamais, en tout cas dans le discours, une sorte de consensus autour de deux idées connexes : la première, l'universalité de l'homme, au-delà des considérations de race, de peuple, de religion, de sexe, et son corollaire, le prix attaché à la vie, la dignité, l'intégrité de la personne. Et j'appellerai cette valeur : le principe d'humanité.
- 31 Une fois qu'on est bien d'accord sur cette référence commune qui sous-tend le droit et qui n'est plus un produit d'exportation occidentale, comme le sont les droits de l'Homme, un des défis auxquels nous sommes confrontés aujourd'hui, c'est de parvenir à trouver de nouveaux modes de régulation de la violence.
- 32 Or trahir le droit des conflits armés, c'est quoi ? C'est se rendre coupable d'actes barbares. C'est lorsque, vis-à-vis de l'adversaire ou des populations, il y a tout simplement déni d'humanité, diabolisation de l'adversaire et des populations civiles.
- 33 À l'image des films de guerre américains, on est en voie d'oublier chez nous que notre héritage multiséculaire, c'est le respect de l'adversaire - « tu ne haïras pas ton ennemi » - qui trouve sa traduction moderne dans le droit des conflits armés aujourd'hui. Je peux vous assurer que dans les centres de formation américains, c'est la haine de l'ennemi qu'on enseigne au *marine* de base. Comment voulez-vous qu'à l'heure de vérité, ça n'entraîne pas certaines conséquences ! Déni d'humanité à travers le terrorisme, et vous trouvez Guantanamo, et vous trouvez Abou Ghraïb ! En ayant un simple regard sur ces textes, on pourrait déjà faire un pas vers un certain progrès.
- 34 Mais ça va même plus loin. La doctrine militaire actuelle qui veut prendre un maximum d'assurance par rapport à la vaste incertitude qu'est la situation de guerre, par un emploi massif du feu tel qu'on l'a vu à l'œuvre en Irak, au prix de cette affreuse expression de « dégâts collatéraux », etc. indique combien nous sommes sur une pente rigoureusement contradictoire avec des dispositions qu'on a signées par ailleurs.
- 35 Je terminerai par les acteurs non étatiques qui se situent pour beaucoup au cœur de ce qu'on appelle « le terrorisme ». Le terrorisme est le mode d'action qui est choisi lorsque le rapport de force est tellement écrasant en faveur de l'un des protagonistes qu'il serait suicidaire de l'affronter directement et qu'on va choisir ce qu'on appelle des stratégies de contournement. L'Occident aujourd'hui, et surtout l'Amérique, est tellement puissant que la seule façon de le contrer pour ceux qui estiment devoir le faire à divers titres, et qui pensent pouvoir le faire par tous les moyens, c'est de frapper là où ça fait mal dans les sociétés occidentales, dans les populations et sous l'œil des médias. Alors on dira : « Ah ! ce sont des fanatiques ! » Oui, mais ils se nourrissent de quoi ? De l'injustice, de l'humiliation et du désespoir. Et bien, on aura quelque chance que ces adversaires, les futurs terroristes ou déjà même terroristes, se comportent d'une façon différente de celle qu'ils utilisent habituellement si on commence par mettre un terme à ces situations d'injustice, d'humiliation et de désespoir. Je ne vais citer qu'un exemple : qui a protesté lors de l'arrestation de Saddam Hussein qui contrevenait pourtant aux Conventions de Genève ? C'était un prisonnier de guerre, un personnage absolument pas fréquentable, un tyran sanguinaire, mais c'était un homme, protégé lui aussi par les Conventions de Genève. Donc, j'ai tendance à considérer, pour ma part, que le champ de progrès chez nous est immense. Et peut-être aura-t-on quelque chance, si nous donnons l'exemple, d'obtenir d'acteurs, fussent-ils non étatiques, des comportements qui respectent le principe d'humanité dont on voit aujourd'hui qu'il est la condition absolue de notre avenir commun.

Wolf-Dieter EBERWEIN

- 36 Il me semble qu'il est absolument nécessaire d'être un peu plus précis dans notre argumentation concernant les Conventions de Genève, le DIH et le rôle des ONG. En fait, j'étais perplexe en lisant le titre : « Les ONG, nouvelles gardiennes des Conventions de Genève ? ». J'ai considéré finalement ça comme une question provocatrice qui en fait ne reflète pas *a priori* forcément la réalité.
- 37 Pour commencer, je crois qu'il y a une distinction fondamentale qu'il faut avoir en tête, surtout si on vient du côté des ONG, entre les « principes humanitaires », c'est-à-dire le DIH qui est de la responsabilité des États les « principes de l'action humanitaire », c'est-à-dire le comportement, le droit et les obligations des ONG, comme c'est écrit dans les Conventions de Genève, des organisations comme le CICR. Le problème fondamental, c'est que le droit international humanitaire n'est effectivement pas respecté. Et on ne parle pas de comportements d'individus, de soldats. D'ailleurs, les soldats qui ont commis des crimes à Abou Ghraib ont été traînés devant un tribunal militaire. En revanche, les États eux-mêmes qui sont parties au conflit ou partiellement n'ont pas forcément un intérêt à se tenir à ces règles. Les ONG ont effectivement une fonction fondamentale, qu'elles n'investissent peut-être pas assez, c'est ce qu'on appelle *advocacy* en anglais (« plaider »), c'est-à-dire de rappeler aux États en permanence leur responsabilité.
- 38 Juste quelques remarques pour terminer... Une sorte de manie consiste à remettre en cause tout ce qui vient de l'Occident, en invoquant le relativisme culturel. Mais une étude faite par le CICR a démontré que les principes humanitaires de base du DIH sont partagés et qu'il n'y a aucune relation statistique significative avec la religion ou la culture. À mon avis, c'est important.
- 39 Enfin, en ce qui concerne la question civilo-militaire, la tendance aux « missions intégrées » fait que l'on instaure une confusion des genres : c'est un problème fondamental pour la sécurité des travailleurs humanitaires. Ce n'est d'ailleurs pas forcément la faute des militaires, mais celle des politiques.

François Rubio

- 40 Une question à Ghislaine Doucet : Françoise Bouchet-Saulnier a évoqué la chance pour les ONG de ne pas être « les gardiennes » du DIH. Alors qu'en pense le CICR ? Est-ce une croix - je n'ose pas dire rouge - à porter ?

Ghislaine Doucet

- 41 Je relisais avant de venir un article qu'avait écrit Yves Sandoz à ce sujet, sur le CICR, soi-disant « gardien du droit humanitaire », dans lequel il disait finalement qu'on ne se souvenait pas vraiment ce que signifiait cette expression... De ce que disait Françoise Bouchet-Saulnier, j'ai retenu qu'être gardien, c'est être garant. Et Yves Sandoz écrivait justement l'inverse en disant qu'on ne pouvait pas imposer au CICR de garantir la bonne application et le respect des règles du droit international humanitaire. Peut-être peut-on considérer le CICR comme un ange gardien...
- 42 En tout cas, les principes qui président au droit international humanitaire, fondés en tout premier lieu sur le principe d'humanité et j'allais dire aussi sur le principe de solidarité, n'ont pas été inventés par Henri Dunant, pas plus que par la toute première Convention de Genève. Ce sont bien évidemment des principes qui existaient avant. L'apport de Dunant n'a été que de permettre le passage au droit, de permettre la laïcisation de ces principes. Mais de tous temps, au travers des civilisations, des

religions, on retrouve absolument les mêmes principes. Et je pense que c'est à cause de cela que le dialogue est possible sur le terrain avec tous les acteurs, qu'ils soient étatiques ou non étatiques, tant pour le CICR que pour les ONG. C'est parce que précisément ce droit international humanitaire puise ses racines dans quelque chose de beaucoup plus profond qui transcende les États, les civilisations ou les religions.

- 43 Pour finir, je reviendrai sur ce raccourci qui a été fait entre groupes armés et terrorisme. Il faut faire extrêmement attention, ce sont des concepts à manier avec précision. Le Général a bien relevé qu'il fallait parler « d'actes de terrorisme » et non pas de « terrorisme » tout court, la différence est grande. Quand on traite quelqu'un de terroriste, c'est une connotation péjorative, politique, en tout cas qui n'a rien de juridique. L'acte de terrorisme en revanche est interdit par le droit international humanitaire. Et il faut prendre vraiment garde à ne pas confondre les groupes armés non étatiques d'aujourd'hui, dans les conflits internes, avec de prétendus auteurs de terrorisme parce qu'alors, le droit international humanitaire en son entier, le protocole II en particulier, seraient non seulement affaiblis mais mis à néant.

Françoise Bouchet-Saulnier

- 44 Quand on parle de droit, on parle en fait de qualification, et la question terrorisme/acte de terrorisme/conflit armé international, se situe bien là. Quand on va trop vite sur les principes, on ne sait pas de quoi on parle puisque chaque cas particulier est argumenté de façon extrêmement forte, violente et convaincante sur le fait que le droit ne s'applique pas. À Guantanamo, à Gaza, au Sri Lanka à l'heure actuelle, on commence toujours par vous dire : « *Bien sûr, on soutient les principes humanitaires, on a même ratifié les Conventions de Genève, mais là, dans ce cas précis, le droit humanitaire ne s'applique pas* ». J'étais sensible à ce que disait le général Bachelet par rapport aux valeurs, à la dignité humaine, mais il n'est pas juste de dire que si le droit ne s'applique pas, il ne sert à rien. Ou alors assumons qu'on ne vit plus que dans un monde de force et d'honneur. Ça a existé ce monde-là avant : la force était au service de l'honneur. Le droit, c'est quand même une avancée extraordinaire, mais si on n'est pas dans la bataille au premier instant de la qualification, on a tout perdu. C'est pour cela que je me méfie des principes, parce que c'est la première chose qu'on vous renvoie à la figure. Et le premier principe aujourd'hui au nom duquel la force est utilisée de manière massive, c'est le droit à la sécurité pour les populations, le droit à la paix, éventuellement même le droit à la justice avec des interventions internationales qui peuvent être assez violentes et très déstabilisatrices. Donc, on est dans un gigantesque État policier mondial dans lequel il n'y a plus aucune règle qui limite l'emploi de la force. Donc, pour moi, le premier enjeu du droit humanitaire, ce n'est pas la sanction des violations graves du droit humanitaire, mais la qualification : le droit s'applique-t-il ou non ? Le CICR est le seul à avoir tenu une qualification ferme sur Guantanamo, quand les autres disaient que « *ce n'était pas bien... mais finalement nécessaire* ». Les États-Unis, très grande démocratie judiciaire, ont légalisé la torture au nom et à la demande de l'opinion publique qui veut de la sécurité. Le seul garant sur cette question a été le CICR.
- 45 Par contre, aujourd'hui, je suis d'une tristesse absolue de ne pas entendre le CICR être en capacité de qualifier la situation de « post-conflit » du Sri Lanka où deux cent soixante-dix mille personnes sont dans une situation de non-qualification, donc de non-droit¹. On sait qu'elles sont entourées de barbelés et l'on demande aux organisations humanitaires de venir les secourir, sinon c'est à elles qu'on imputera la responsabilité de leur mort ! Mais on ne peut pas aider des gens qui n'ont pas de statut.

L'enjeu de la dignité, c'est d'abord de dire quel est le statut des gens. Au final, règne une forme de cynisme parce que la communauté internationale et les institutions n'auraient pas la capacité de laver l'honneur perdu partout dans le monde. Mais les crimes, surtout les crimes de guerre ou les crimes contre l'humanité, ça ne se lave pas, ça se pleure... Et je trouve à propos du Sri Lanka que les ONG, les États, l'ONU et le CICR aussi, malheureusement, font preuve d'une incompétence absolue qui fragilise et rend inopérant le système dans son ensemble. On nous dit qu'il faudrait plus de sanctions, mais où a-t-on vu que les sociétés répressives étaient sûres ? Malheureusement, des doctrines comme la responsabilité de protéger, c'est encore de la vente d'illusions, c'est-à-dire qu'on vend de la violence internationale au nom de la sécurité. On ne sécurise pas un pays sans avoir réglé les causes d'un affrontement politique et militaire.

Une question dans la salle

- 46 Je suis l'ancienne chef de mission d'Action Contre la Faim en Afghanistan, rentrée il y a un mois. Je vous remercie pour la profondeur et le recul que vous avez pu donner à ces questions avec lesquelles on ferraille quotidiennement sur le terrain.
- 47 Ma première remarque a trait à l'intervention du général Bachelet sur l'idée des valeurs, du principe d'humanité, qui seraient les garde-fous de l'armée contre la barbarie. Sur ce point, je le rejoins complètement. Mais ce que l'on voit sur un terrain aussi complexe que l'Afghanistan, c'est une intervention militaire extrêmement insidieuse. Je parle de l'ISAF, menée sous l'égide de l'OTAN, qui instrumentalise l'aide humanitaire avec un certain cynisme. Même si ce n'est pas le rôle des ONG, mais celui du CICR, de faire respecter le DIH, cela n'empêche qu'on a beaucoup de mal à faire admettre aux militaires des choses complètement évidentes, comme de ne pas circuler en véhicules blancs, qui peuvent être confondus avec nos propres véhicules. C'est une question de bon sens, en même temps qu'une règle du droit international humanitaire, qu'ils violent. De fait, la négociation avec les acteurs étatiques - avec l'ISAF en tout cas - s'avère très difficile qu'avec des acteurs non étatiques. Par exemple, depuis quelques mois, en Afghanistan, on voit s'opérer une ouverture de l'espace humanitaire là où la rébellion talibane est présente, ce qui est quand même assez remarquable, et sans doute peu relayé dans les médias occidentaux.
- 48 Ma deuxième remarque concerne la privatisation de la guerre avec le recours aux compagnies privées de sécurité. Concrètement, elles sont composées d'hommes payés par le Pentagone pour faire la guerre en dehors de n'importe quelles règles puisqu'ils ne sont pas soumis aux Conventions de Genève et ne pourraient sans doute pas être traînés devant les tribunaux en cas de violation. C'est un vrai problème de respect du droit international humanitaire et des principes que vous évoquiez.
- 49 Enfin, concernant le rôle des ONG, je pense qu'il y a parfois une surenchère du militantisme de la part de certaines ONG qui se font un plaisir de dénoncer des violations alors qu'elles devraient commencer par respecter leurs propres principes humanitaires. Ce n'est sans doute pas le cas quand, en Afghanistan, on en voit certaines qui collaborent avec les forces armées ou mettent en place un agenda politique de stabilisation. On est là complètement en dehors du rôle des ONG.

Général Jean-René BACHELET

- 50 Longtemps, dans la doctrine américaine, l'action militaire visait à répondre à une seule question : « *Who shall I kill ?* » Et puis, ils se sont aperçu, compte tenu des résultats cataclysmiques en Irak par exemple, que c'était plus complexe et que l'action de force devait s'accompagner d'une assistance aux populations, de façon à gagner les esprits et

les cœurs, comme ils disent. La France aussi a toujours été sur cette ligne-là, c'est notre héritage. Et le principe peut être difficilement récusé. Tout est dans l'application et l'exécution qui doit se faire sans ambiguïté, dans le respect des autres intervenants, comme les ONG.

- 51 Quant à la privatisation de la fonction militaire, avec ces nouveaux « mercenaires », nous sommes là dans une des perversions du monde contemporain. C'est, à coup sûr, une régression qui doit être condamnée avec beaucoup de force. Le problème, c'est que dans le libéralisme ambiant, il est de bon ton de considérer que l'État doit se décharger des tâches que le privé ferait mieux que lui. Alors, on commence par la logistique et puis, de proche en proche, on arrive à de vraies fonctions opérationnelles, y compris l'interrogatoire des prisonniers. Là, il faut le dénoncer, et je pense que les ONG seraient dans leur rôle, à l'échelon le plus élevé, en le dénonçant avec beaucoup de vigueur et en convergence.

François Rubio

- 52 En Irak, je rappelle qu'il y a quelque cinquante mille personnes qui travaillent pour ces compagnies, une véritable armée ! Et je crois, pour l'anecdote, que la protection du premier représentant des États-Unis en Irak était assurée, non pas par la CIA, mais par l'une de ces compagnies privées.

Françoise Bouchet-Saulnier

- 53 C'est une réalité massive sur le terrain. Les doctrines militaires sont très claires là-dessus aux États-Unis et en Grande-Bretagne, et en dehors même de toute idée de libéralisme. Je pense qu'il y a dans ce recours aux compagnies de sécurité privées une façon de faire faire un travail que les armées estiment nécessaire mais que leur cadre juridique ne leur permettrait pas d'assurer. Pour autant, cette sous-traitance de tâches - à l'image des armateurs qui passent par des sociétés écrans pour affréter des bateaux - pourrait théoriquement permettre d'engager la responsabilité juridique des sociétés. Maintenant, les écrans qui ont été mis pour éviter cette mise en cause directe sont tellement nombreux que cela paraît difficile dans les faits... Sachez qu'en Irak, les Américains n'ont déployé leurs forces qu'à la condition que le parlement national vote librement une loi assurant l'immunité de ces entreprises.

Patrick Beauverie (membre du Conseil d'administration de MDM)

- 54 Peut-on vraiment imaginer un renforcement de l'application du droit international humanitaire dès lors que l'on ne procède pas à la réforme des Nations unies ? Cinq États qui ont plus de pouvoirs que d'autres, ça crée quand même une certaine forme d'inégalité. Par ailleurs, on voit bien les mécanismes de contournement qui sont mis en œuvre : par exemple, on ne va pas appliquer la Convention sur les Stupéfiants à l'Irak parce que l'on va négocier au niveau militaire... En ce sens, le système étant perverti, ce n'est pas le droit qui pose problème, ni les acteurs humanitaires.

Carole Dromer

- 55 Effectivement, cette réforme ne fonctionne pas. Le Pakistan, actuellement, en est une preuve criante. Les États ont donné beaucoup d'argent aux Nations unies, mais concrètement, sur le terrain, elles ne peuvent toujours rien faire. Il n'y a quasiment que des ONG qui travaillent.

Olivier Bernard (président de MDM)

- 56 Je suis content de la tournure du débat parce que je trouve que l'exemple du Sri Lanka est criant de l'évolution actuelle du système et le lien avec la réforme des Nations Unies

est central. Aujourd'hui, tout le monde le sait, ce qui se passe au Sri Lanka est scandaleux ! Qui le dit ? Certainement pas les Nations unies, et la réforme est sans doute un élément explicatif de cette absence de prise de parole. Et j'en suis atterré en tant que président de Médecins du Monde, car il nous est absolument impossible depuis six mois d'aller sur le terrain. On sait aujourd'hui ce qui se passe sur le terrain, les populations civiles sont remises aux acteurs humanitaires *via* un filtre fait par l'armée. Pourtant Ban Ki-Moon y est allé, de même que Kouchner, mais tout cela est tu et le DIH ne s'applique pas sur ce conflit. À mon sens, cela augure mal de l'avenir de certains conflits dans les trois ou quatre ans à venir.

Françoise Bouchet-Saulnier

- 57 Absolument, et je trouve que cela oblige aussi à réfléchir encore sur les rapports de forces. En fait, ce qui se passe aujourd'hui au Sri Lanka, c'est que les ONG peuvent agir. La seule chose qui leur est interdite, c'est de dire. C'est un élément nouveau très préoccupant : on ne peut pas poser le cadre dans lequel nous pouvons agir - c'est-à-dire parler du statut des gens et demander des garanties, comme celle, par exemple, que les familles ne sont pas dispersées dans plusieurs camps. C'est un principe de bonne foi dans le droit humanitaire que de se dire que si on ne veut pas casser le moral des populations, il n'y a aucune raison logistique pour qu'on les sépare. Ce sont des enjeux très concrets. Ce qui est inadmissible, alors que la situation n'est pas très difficile à décrire et à qualifier, c'est qu'une terreur absolue soit imposée empêchant les Nations unies de parler « d'internement ». Et finalement, on se tourne vers les ONG en leur disant qu'elles ont, elles, la liberté de parole ! Mais si on parle, il n'y aura plus personne dans les camps pour aider ces gens ! Car il faut savoir qu'on a signé des mémorandums renouvelables tous les trois mois qui nous interdisent de parler si on veut rester dans les camps. Dans les années 1980, on se serait dit que si l'on se faisait virer, cela ferait un tel scandale médiatique que les autorités seraient obligées de nous accepter. Mais aujourd'hui, on sait que de toute façon les gens trouveront que l'on a « manqué de prudence », que c'est une « affaire compliquée »...
- 58 MDM comme MSF, parce qu'elles sont porteuses du sans frontiérisme, ont peut-être donné l'illusion qu'elles pouvaient être des redresseuses de torts et accéder partout. Nous avons peut-être été pris à notre propre piège. Car cela reste le rôle de la diplomatie et des institutions internationales de porter des engagements et des responsabilités extrêmement simples, comme le respect du droit international humanitaire.
- 59 1. Lire dans ce numéro, Pierre Salignon, *Compter les morts au Sri Lanka : les représentations humanitaires en question ?*, p.74.

RÉSUMÉS

Table ronde organisée le 15 octobre 2009

Animée par François Rubio

Carole Dromer, médecin, directrice des opérations internationales de Médecins du Monde

Ghislaine Doucet, conseillère juridique à la délégation française du CICR

Françoise Bouchet-Saulnier, responsable juridique de Médecins sans frontières et directeur de recherches à la Fondation MSF

Wolf-Dieter Eberwein, ancien professeur de science politique à l'IEP de Grenoble, président de Voice

Général Jean-René Bachelet, ancien commandant du secteur de Sarajevo dans le cadre de la Forpronu

INDEX

Mots-clés : Comité International de la Croix Rouge (CICR), Conflit armé, Débat humanitaire/militaire, Droit de l'Homme, Droit international humanitaire (DIH), Ingérence, Malnutrition, Organisation des Nations Unies (ONU), Population civile, Principe humanitaire, Santé, Terrorisme, Victime, Viol, Violence

Index géographique : Afghanistan, Ethiopie, Guinée, Irak, Kosovo, Libéria, Sri Lanka