



Humanitaire

Enjeux, pratiques, débats

23 | décembre 2009

Les ONG, nouvelles gardiennes des Conventions de Genève ?

Le droit humanitaire au contact des ONG

Véronique Harouel-Bureloup



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/humanitaire/593>

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

Véronique Harouel-Bureloup, « Le droit humanitaire au contact des ONG », *Humanitaire* [En ligne], 23 | décembre 2009, mis en ligne le 01 mars 2010, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/humanitaire/593>

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

© Tous droits réservés

Le droit humanitaire au contact des ONG

Véronique Harouel-Bureloup

- 1 **Le droit humanitaire est né en 1864 à Genève d'une initiative privée, celle des fondateurs de la Croix-Rouge créée l'année précédente dans la même ville. À cette source première du droit humanitaire, est venue s'ajouter une seconde source - le droit de La Haye - qui intéresse les méthodes employées pour conduire la guerre : il est issu d'une initiative étatique, celle de la Russie. Contrairement aux droits de l'Homme, le droit humanitaire ne concerne que les situations de guerre. Et tout naturellement, l'ONU va essayer d'influer sur son contenu à partir de la fin des années 1960.**
- 2 C'est au même moment, et de manière corrélative, que vont entrer en scène les ONG. Sur les champs de bataille, elles concurrencent désormais le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Or, les ONG ont adopté des positions différentes de celles du CICR, lequel a reçu de grandes responsabilités de la part des États, et tient à les remplir tout en respectant les principes qui ont conduit à sa création et à celle du droit humanitaire, à commencer par les principes d'impartialité et de neutralité.
- 3 En conséquence, la présence des ONG sur le terrain et près des cercles de pouvoir, ainsi que le retentissement de leurs discours ont modifié l'univers du « monde de l'humanitaire » créé par la Croix-Rouge.

Le caractère indéfectible du lien entre droit humanitaire et Croix-Rouge

- 4 En 1949, il y a soixante ans, les négociateurs de la Conférence diplomatique de Genève ont adopté quatre nouvelles Conventions concernant les blessés et les malades des guerres sur terre, ceux des guerres maritimes, les prisonniers de guerre et les civils. Les trois premières sont une révision des traités adoptés en 1899 et en 1929. En faveur des civils, il

n'y avait aucune convention à réactualiser. Il existait cependant un projet du CICR adopté en 1934 par les Sociétés de la Croix-Rouge. Et en 1949, il s'avérait urgent de prévoir une protection juridique conventionnelle pour les civils.

- 5 Toujours en 1949, le champ de compétences du droit humanitaire a été étendu aux conflits armés non internationaux. Puis, en 1977, deux protocoles additionnels ont été adoptés à Genève pour compléter les traités de 1949. Le premier de ces traités intègre des dispositions sur les méthodes et moyens de guerre, qui n'avaient pas été actualisées depuis 1907.
- 6 Depuis 1864, le droit humanitaire est si intimement lié à la Croix-Rouge que son extension est due, certes aux États, mais avant tout au CICR qui en est à la fois le moteur et le gardien moral.
- 7 Bien que le CICR ne soit mentionné dans le droit de Genève que depuis 1929, dès le départ, la création du droit humanitaire a été son œuvre. Et depuis 1949, les États ont reconnu officiellement au CICR l'exercice d'un droit d'initiative que vingt ans auparavant ils ne lui reconnaissaient que pour l'exercice de sa mission en faveur des prisonniers de guerre. Le CICR va s'employer à maintenir le cap et la tradition du droit humanitaire face aux entreprises de l'ONU et des ONG.

Une évolution contenue du droit humanitaire

- 8 Jusqu'en 1949, les débats ayant eu lieu lors de l'élaboration et de la révision du droit humanitaire, se sont déroulés entre des personnes ayant la même vision de ce que devait être le droit humanitaire, soit un droit dominé par les principes de neutralité et d'impartialité à l'égard de toutes les victimes de la guerre.
- 9 En 1977, les négociateurs des deux protocoles additionnels aux Conventions ont dû tenir compte de votes récents de l'ONU et de revendications de diverses ONG ayant, elles aussi, une vision quelque peu politisée de leur mission. Or, cela ne peut que contrarier celles, par tradition, impartiales de la Croix-Rouge et du droit humanitaire. Cette situation explique qu'un compromis ait dû être trouvé à propos des mercenaires, cités dans le protocole I. Il mentionne que les mercenaires n'ont « pas droit au statut de combattant » (art. 47). Les belligérants peuvent le leur reconnaître afin qu'ils bénéficient de celui de prisonniers de guerre – ce que souhaite le CICR –, mais ils n'y sont pas obligés. Dans le même temps, le contenu de certains traités intéressant les droits de l'Homme a influencé les rédacteurs du protocole I. C'est ainsi qu'il énumère les « garanties fondamentales » dont doivent bénéficier les personnes non protégées par d'autres dispositions du droit de Genève (art. 75).
- 10 Aussi peut-on dire que l'année 1977 représente un tournant pour le droit humanitaire, du fait d'une adaptation nécessaire à l'entrée en force sur la scène diplomatique de nouveaux États. Ce changement est aussi dû à l'intérêt grandissant pour le droit humanitaire affiché par l'ONU depuis 1968, qui a entraîné un rapprochement entre droits de l'Homme et droit humanitaire. En outre, toujours en 1968, les médecins de la Croix-Rouge française, partis au Biafra pour le CICR, exprimaient haut et fort leurs critiques contre la politique de neutralité de l'institution à Genève. Cette remise en cause a donné naissance au mouvement sans frontiste, au premier rang duquel se trouvent Médecins sans frontières (MSF) et Médecins du Monde (MDM). Ces deux ONG ont fait de l'humanitaire une politique, en interprétant la notion de neutralité très différemment du CICR et en

ayant un recours quasi systématique aux médias. Contrairement au CICR, les ONG estiment qu'une neutralité proclamée ne les empêche pas de choisir leur camp. Et leur tendance naturelle les entraîne vers les rebelles ou les révolutionnaires. En ce sens, les ONG humanitaires se sentent plus à l'aise aux côtés de celles défendant les droits de l'Homme, qu'avec le CICR dont elles récuse la conception classique de neutralité et qu'elles accusent en outre de beaucoup trop respecter le principe de la souveraineté étatique.

- 11 En 1864, les médecins qui exerçaient dans ce cadre étaient « neutres ». Le CICR pensait que cela leur permettrait d'exercer leur art en toute indépendance. De plus, le devoir de soigner tout le monde correspondait à un des grands principes de la première Convention de Genève. Il le demeure d'ailleurs, même si depuis 1906, le terme de « neutres » a été remplacé par l'expression : « respectés et protégés ». À un siècle de distance et un peu comme leurs prédécesseurs de la guerre franco-allemande de 1870, les médecins des ONG refusent l'idée de ne pas avoir le droit de prendre parti. De plus, ils rejettent un des principes du serment d'Hippocrate en estimant qu'il est de leur devoir de dénoncer haut et fort les violations du droit humanitaire. Ils s'opposent au CICR qui préfère la négociation avant de lancer une dénonciation publique.
- 12 En ce domaine, le CICR a fait évoluer sa doctrine à la suite de l'épisode du Biafra, et plus encore lors de la guerre du Yémen de 1972. Lors de ce conflit, ses délégués ont été confrontés à l'emploi systématique de méthodes de combats interdites et notamment à l'utilisation de gaz toxiques. Le Comité international s'est alors souvenu que déjà en 1918, il avait lancé un appel pour fustiger l'emploi de tels gaz. En 1972, il s'est doté de lignes directrices devant présider à ses démarches en cas de violations du droit humanitaire. Avant de prendre une position publique, le CICR regarde si les violations sont importantes et répétées, si ses démarches confidentielles n'ont pas conduit à une amélioration, si une démarche publique représentait un intérêt pour les populations menacées, et si ses délégués en ont été les témoins directs ou si leur existence et leur ampleur ont été établies grâce à des sources sûres et vérifiables.
- 13 Ainsi, le caractère très empirique de la construction du droit humanitaire – avec pour moteur essentiel le CICR et son droit d'initiative – demeure. Même si depuis 1968, sa politique a pu être remise en cause au Biafra, cela n'a pas fondamentalement modifié le droit humanitaire. En revanche, les revendications des ONG ajoutées à des comportements toujours plus criminels de certains, ont conduit à faire évoluer une partie de la doctrine de la Croix-Rouge, sans pour autant renier ses convictions et ses pratiques. Le CICR s'est en outre doté d'une direction générale médicale.

Les conséquences de l'intervention de l'ONU et des ONG dans le « monde de l'humanitaire »

- 14 En 1968, l'ONU a montré son intérêt pour le droit humanitaire lors de la Conférence de Téhéran consacrée aux droits de l'Homme, en y faisant adopter une Résolution sur le « respect des droits de l'Homme en période de conflits armés ».
- 15 Puis en 1984, les sans frontières ont déclaré vouloir « faire le droit » pour agir en dehors du droit humanitaire. Cependant, les Résolutions suggérées par eux et adoptées par le Conseil de sécurité pour tenter de régler des situations bien précises, se réfèrent à chaque fois explicitement au droit humanitaire et à la souveraineté étatique. Ces

Résolutions sont le corollaire du concept du « droit d'ingérence humanitaire », mais celui-ci a vécu. Il est aujourd'hui remplacé par un autre concept se voulant plus consensuel, celui de la « responsabilité de protéger ».

- 16 À côté de cela, cet intérêt de l'ONU, allié aux requêtes de plusieurs ONG – dont beaucoup entretiennent des relations contractuelles avec des organisations intergouvernementales – et à une prise de conscience toujours plus grande des opinions publiques, a fini par obliger les États à adopter le statut de la Cour pénale internationale (CPI) en 1998, soit peu après la création par le Conseil de sécurité des deux Tribunaux *ad hoc*. Cela ne pouvait que convenir au CICR qui a toujours défendu la constitution de la CPI. C'est d'ailleurs son deuxième président Gustave Moynier qui a rédigé, en 1872, le premier projet de tribunal international afin de poursuivre les contrevenants à la Convention de 1864. Le droit pénal international apparaît comme un prolongement du droit humanitaire et de ses dispositions, obligeant les États à « respecter et à faire respecter » (art. 1^{er}) le droit de Genève et prévoyant le principe d'une répression universelle des auteurs de crimes de guerre (art. 49, 50, 129, 146). Cependant, le CICR et MSF ont conclu à la nécessité du refus de coopérer avec la CPI afin de conserver une totale indépendance dans leur mission humanitaire.
- 17 La création d'une justice pénale internationale tend à faire évoluer le droit humanitaire vers un droit de plus en plus jurisprudentiel, notamment pour les conflits armés non internationaux. Les Conventions de Genève demeurent néanmoins le socle nécessaire du droit humanitaire et en constituent une sorte de « code ».
- 18 Par leurs critiques dirigées contre les insuffisances de la protection accordées aux civils, les ONG et les États ont entraîné le Conseil de sécurité vers la création de zones de sécurité différentes de celles prévues par le droit de Genève s'appuyant sur le chapitre VII de la Charte. Leur but est de protéger les civils d'un pays en guerre et de porter un coup d'arrêt aux politiques contraires aux principes fondamentaux des droits de l'Homme et du droit humanitaire ou bien constituant des menaces à la paix ou à la sécurité internationale. Ainsi, contrairement aux zones de refuge prévues par les traités de Genève, celles-ci sont imposées aux belligérants et créées avec un objectif politique. En outre, elles sont défendues par des forces armées importantes.
- 19 À côté de cela, l'ONU a beaucoup contribué à l'adoption par les États de textes conventionnels relatifs au droit de La Haye interdisant notamment certaines armes. Elle a aussi participé à la réaffirmation de certains grands principes élaborés à Genève.
- 20 Depuis quelques années, en raison de l'impact médiatique très important des ONG et de revendications d'inspiration féministes, le mot « humanitaire » est de plus en plus employé alors que l'expression « droits de l'Homme » est rejetée par ceux qui refusent d'y voir l'emploi du mot « Homme » en tant que générique. Aussi, les droits de l'Homme tendent-ils aujourd'hui à devenir des « droits de la personne » ou des « droits humains ». Ces questions de sémantique ajoutées à la volonté des ONG défendant les droits de l'Homme d'investir plus amplement les questions relatives au droit applicable en situation de guerre, créent une confusion entre les deux droits au profit de l'expression de « droit humanitaire ».
- 21 Si le « monde de l'humanitaire » ne peut plus se passer de l'ONU, il doit cependant éviter d'y mêler les intérêts politiques des États et une présence militaire. D'ailleurs, les ONG humanitaires rejoignent ici le CICR.

RÉSUMÉS

Le droit humanitaire est né en 1864 à Genève d'une initiative privée, celle des fondateurs de la Croix-Rouge créée l'année précédente dans la même ville. À cette source première du droit humanitaire, est venue s'ajouter une seconde source - le droit de La Haye - qui intéresse les méthodes employées pour conduire la guerre : il est issu d'une initiative étatique, celle de la Russie. Contrairement aux droits de l'Homme, le droit humanitaire ne concerne que les situations de guerre. Et tout naturellement, l'ONU va essayer d'influer sur son contenu à partir de la fin des années 1960.

INDEX

Index géographique : Biafra, Iran, Suisse

Mots-clés : Comité International de la Croix Rouge (CICR), Cour Pénale Internationale (CPI), Droit d'assistance, Droit de l'Homme, Droit international humanitaire (DIH), Histoire de l'humanitaire, Médecins du Monde (MdM), Médecins Sans Frontières (MSF), Organisation des Nations Unies (ONU)

AUTEUR

VÉRONIQUE HAROUEL-BURELOUP

Véronique Harouel-Bureloup est maître de conférences en histoire du droit à l'Université de Paris VIII. Elle a notamment publié aux Presses Universitaires de France une *Histoire de la Croix-Rouge* dans la collection « Que sais-je ? » en 1999 et un *Traité de droit humanitaire* dans la collection « Droit fondamental » en 2005.