



Humanitaire

Enjeux, pratiques, débats

23 | décembre 2009

Les ONG, nouvelles gardiennes des Conventions de Genève ?

Les paradoxes de l'humanitaire contemporain

François Rubio



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/humanitaire/592>

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

François Rubio, « Les paradoxes de l'humanitaire contemporain », *Humanitaire* [En ligne], 23 | décembre 2009, mis en ligne le 01 mars 2010, consulté le 20 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/humanitaire/592>

Ce document a été généré automatiquement le 20 avril 2019.

© Tous droits réservés

Les paradoxes de l'humanitaire contemporain

François Rubio

- 1 Avec la naissance de la Croix-Rouge Internationale en 1863, l'humanitaire s'est doté d'un cadre rigoureux et cohérent : une philosophie, une organisation et un droit. Ces trois éléments caractérisent l'humanitaire classique et marquent la différence avec ce qui existait avant. Le paysage humanitaire s'est donc trouvé profondément et durablement transformé.

Une préoccupation ancienne

- 2 Cela ne signifie pas qu'auparavant l'humanitaire n'existait pas ou que les organisations et le droit humanitaires étaient absents. Le code d'Hammourabi dans l'Antiquité, la Trêve de Dieu ou la Paix de Dieu au Moyen Âge et, plus proche de nous, le code Lieber sont autant de bases juridiques. L'Ordre de Malte est une organisation humanitaire dix fois centenaire, et les philosophes élaborent les principes de l'humanitaire classique depuis quelques siècles déjà en puisant dans de nombreuses sources religieuses ou non. Suarez et Vitoria, Kant et l'abbé de Saint-Pierre sont aussi des références précieuses.
- 3 L'apport essentiel des cinq fondateurs de la Croix-Rouge est d'avoir pensé, dans un même concept, un droit au service d'une philosophie mise en œuvre par une organisation universelle. Avec toutefois ses limites : il ne s'appliquait qu'aux militaires et s'inscrivait dans le respect absolu de la souveraineté de l'État.
- 4 Ce système a servi de guide pendant un siècle aux humanitaires. Dans son sillage, un véritable système humanitaire s'est mis en place à la fois juridiquement et opérationnellement. Puis la société civile, face aux insuffisances de ce système, s'est spontanément dotée de nouveaux instruments d'action : les ONG humanitaires « sans frontéristes ». En somme, une organisation et une philosophie, mais sans un droit sinon celui très contesté qu'on a appelé « d'ingérence ».

Un système juridique

- 5 Jamais, depuis le début de l'humanité, le cadre conventionnel humanitaire n'a été aussi fourni et précis : le droit international humanitaire est une « contrainte » acceptée par pratiquement tous les États du monde. Au dernier recensement, il existait plus d'États ayant ratifié le texte de référence - les Conventions de Genève du 12 août 1949 -, que d'États membres des Nations unies.
- 6 Au total, les textes sont nombreux et variés. Plus d'une centaine parmi lesquels on peut citer :
- 7 - la « Déclaration de 1856 sur divers points du droit maritime » ;
- 8 - l'« Instruction de 1863 pour les armées en campagne des États-Unis d'Amérique » ;
- 9 - la « Convention sur l'interdiction de lancer des projectiles et des explosifs du haut de ballons ou par d'autres modes analogues nouveaux » de juillet 1899 » ;
- 10 - la « Convention sur l'interdiction de l'emploi du stockage de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction » du 18 septembre 1997 ; - le « protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés » du 25 mai 2000 ;
- 11 - les protocoles additionnels aux quatre Conventions de 1949 déjà citées.
- 12 C'est dire si ces traités couvrent un large spectre. Ils comportent surtout un système de sanctions nationales et internationales depuis la création de multiples juridictions internationales (ou « internationalisées ») comme le Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie, le Tribunal pour le Rwanda ou encore le Tribunal pour la Sierra Leone. Une juridiction pénale internationale permanente a même vu le jour le 17 juillet 1998 et a commencé à fonctionner.

Un système opérationnel

- 13 Parallèlement, les États ou la société civile se sont dotés depuis la naissance de l'humanitaire classique, il y a cent cinquante ans, d'un nombre considérable d'outils opérationnels qu'ils soient publics, spécifiques ou strictement privés.
- 14 Le mouvement a donc commencé avec la création d'une Croix-Rouge permanente. La création de la Société des Nations après la Première Guerre mondiale a marqué l'avènement d'un humanitaire intergouvernemental. C'est aussi à cette époque que d'importants acteurs privés apparaissent comme *Save the Children*, *OXFAM*, la Croix-Verte, l'Armée du Salut, etc.
- 15 Aujourd'hui on a du mal à dénombrer les acteurs humanitaires publics tant ils sont nombreux. Les Nations unies, l'OSCE, l'Union européenne ou l'Union africaine interviennent directement sur le terrain ou par l'intermédiaire d'agences ou de programmes (UNICEF, PAM, HCR, PNUD, OCHA, ECHO). La plus grande opération humanitaire internationale en cours est celle des Nations unies au Darfour. La plus ancienne est celle de l'UNRWA, en Palestine, qui dure depuis soixante et un ans.
- 16 Parmi les organisations spécifiques (ou *sui generis*), citons le Comité international de la Croix-Rouge, au carrefour des ONG et des organisations internationales

gouvernementales, la Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge, les sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge avec leurs sept piliers philosophiques dont on peut critiquer la pertinence, mais qui sont une réalité et dont, peu ou prou, tous les acteurs humanitaires se réclament : humanité, impartialité, neutralité, indépendance, volontariat, unité et universalité.

- 17 Enfin, les acteurs privés – au premier rang desquels les ONG – sont de plus en plus nombreux et puissants. Aujourd'hui, ce sont plus de deux cent trente organisations humanitaires différentes qui travaillent avec l'Union européenne et sont enregistrées comme telles auprès du bailleur de fonds ECHO. Les coordinations internationales, véritables « syndicats professionnels des humanitaires privés », comme CONCORD, ICVA en Europe ou *Interaction* aux États-Unis, regroupent plusieurs dizaines voire centaines de membres. Les noms de Médecins sans frontières, Secours Catholique, Médecins du Monde, Action contre la Faim, Handicap sont familiers au public français et font partie du paysage des catastrophes humaines ou naturelles. CARE, OXFAM, World Vision ou MERLIN sonnent davantage aux oreilles des Anglo-Saxons.

Splendeurs et misères de l'humanitaire

- 18 Ce système humanitaire classique, revisité dans les années 1970 a connu des succès partiels et des échecs graves.
- 19 Parmi les succès, la prise de conscience progressive qu'il existe un patrimoine commun d'humanité n'est pas rien. Cet acquis essentiel s'exprime juridiquement à travers l'article 3 commun aux quatre Conventions de 1949 que nous pouvons pour mémoire citer ici, car, en, toutes circonstances il constitue le minimum applicable :
- 20 En cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international et surgissant sur le territoire de l'une des Hautes Parties contractantes, chacune des Parties au conflit sera tenue d'appliquer au moins les dispositions suivantes :
1. Les personnes qui ne participent pas directement aux hostilités, y compris les membres de forces armées qui ont déposé les armes et les personnes qui ont été mises hors de combat par maladie, blessure, détention, ou pour toute autre cause, seront, en toutes circonstances, traitées avec humanité, sans aucune distinction de caractère défavorable basée sur la race, la couleur, la religion ou la croyance, le sexe, la naissance ou la fortune, ou tout autre critère analogue.

À cet effet, sont et demeurent prohibées, en tout temps et en tout lieu, à l'égard des personnes mentionnées ci-dessus :

- 21 *a. Les atteintes portées à la vie et à l'intégrité corporelle, notamment le meurtre sous toutes ses formes, les mutilations, les traitements cruels, tortures et supplices.*
- 22 *b. Les prises d'otages.*
- 23 *c. Les atteintes à la dignité des personnes, notamment les traitements humiliants et dégradants.*
- 24 *d. Les condamnations prononcées et les exécutions effectuées sans un jugement préalable, rendu par un tribunal régulièrement constitué, assorti des garanties judiciaires reconnues comme indispensables par les peuples civilisés.*

- 25 2. Les blessés et les malades seront recueillis et soignés.

Un organisme humanitaire impartial, tel que le Comité international de la Croix-Rouge, pourra offrir ses services aux Parties au conflit.

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.

L'application des dispositions qui précèdent n'aura pas d'effet sur le statut juridique des Parties au conflit.

- 26 Sur le terrain, les conventions ont été appliquées à de multiples reprises y compris pendant la Seconde Guerre mondiale notamment en ce qui concerne les prisonniers de guerre. C'est, là aussi, la cause d'un échec qui marqua longtemps la Croix-Rouge : son silence face à l'existence des camps de concentration. À un degré moindre, l'impossible intervention pendant la guerre froide ou la guerre du Viêtnam en zone communiste et enfin pendant les guerres civiles ou les guerres de « libération » montrent les limites de ce système.

Le système traditionnel en question

- 27 Le système imaginé par Henri Dunant est-il aujourd'hui encore pertinent ? Le cadre juridique, si élaboré, est-il vraiment adapté au monde nouveau qui est apparu après la chute du mur de Berlin en 1989 ? Ce droit imaginé par les États, pour eux, appréhende-t-il les situations nouvelles ? En vérité, le système conventionnel actuel est en décalage aussi bien en ce qui concerne les sujets que les acteurs.
- 28 Tout d'abord, le cadre juridique concerne les États et la guerre entre États. Or, ce monde tend à presque complètement disparaître sous sa forme orthodoxe et est remplacé par ce que l'on qualifie aujourd'hui de guerres asymétriques. Les guerres comme celles qui ont opposé l'Irak à l'Iran, la Grande-Bretagne à l'Argentine (1982) ou la première guerre du Golfe sont des exceptions. Aujourd'hui, nous sommes soit en présence de conflits internes opposant un ou des États à un ou des groupes armés plus ou moins organisés, voire des groupes armés entre eux comme en Somalie ou encore des guerres opposant des milices entre elles comme dans la région des Grands Lacs dans le centre du continent africain. Bref, la notion cardinale étatique des Conventions n'est plus exclusive de toute autre.
- 29 Les textes relatifs aux réfugiés sont aussi inadaptés. La Convention de Genève de 1951 a été conçue pour des réfugiés politiques victimes des exactions de l'État. Or aujourd'hui, les réfugiés sont aussi économiques, écologiques, climatiques et l'État dans lequel ils vivent n'est pas forcément responsable de leur situation. Mais encore s'agit-il là de réfugiés au sens juridique du terme. Plus complexe encore est la situation des déplacés internes qui sont de plus en plus nombreux.

Le paradoxe légal

- 30 D'un point de vue strictement formel, une première évidence s'impose en même temps qu'elle marque une rupture : l'essentiel des acteurs n'est pas partie prenante aux textes

de droit humanitaire. Cela ne veut pas dire qu'ils ne sont pas concernés. À l'origine, en effet, les textes sont, au moins en partie, rédigés et en tout état de cause, ratifiés par les États pour la bonne raison qu'ils concernent uniquement des acteurs étatiques, à savoir les militaires. Or, aujourd'hui le principal acteur de l'action humanitaire, les Nations unies, ne peut ratifier les conventions internationales ayant trait au droit international humanitaire ou aux droits de l'Homme pour la même raison...

- 31 Il a fallu attendre une information publiée dans le bulletin du Secrétaire général des Nations unies le 6 août 1999 précisant formellement que les troupes des Nations unies étaient « soumises » au droit international humanitaire pour que la situation soit clarifiée. Jusqu'à présent, les Nations unies avaient toujours fait valoir qu'elles n'étaient pas un État ou un belligérant et donc qu'elles n'étaient pas soumises aux Conventions de Genève même si *de facto* elles respectaient l'esprit desdites Conventions.
- 32 Dès lors, ce raisonnement, valable pour les Nations unies, l'était également pour toutes les organisations internationales gouvernementales en particulier pour les organisations régionales comme l'Union africaine ou l'OSCE.
- 33 Du côté des acteurs privés, la situation est identique. Les principales organisations humanitaires actives sur le terrain en cas de catastrophe humaine sont maintenant des ONG qui ne disposent d'aucun mandat formel juridique de la part de la communauté internationale, à la différence du système « Croix-Rouge ».

Le paradoxe du réel contemporain

- 34 Si les acteurs de l'humanitaire ont longtemps été les États, leurs forces armées régulières et les organisations officielles de secours comme la Croix-Rouge, cette construction va progressivement se fissurer jusqu'à pratiquement disparaître au profit d'un autre fonctionnement du monde.
- 35 La grande mutation se situe après la Première Guerre mondiale. Jusque-là, les nouvelles règles de l'humanitaire classique avaient porté leurs fruits et le cadre juridique de l'humanitaire a correspondu à son champ d'action opérationnel. Les victimes civiles étaient en pourcentage peu nombreuses et la nouvelle protection apportée par la première Convention de 1864 et les textes ultérieurs a été assez efficace aussi bien lors de la Première Guerre avec les observateurs de la toute nouvelle Croix-Rouge que lors de la guerre des Duchés en 1867, la guerre franco-prussienne de 1870 ou encore pour les combattants désarmés entre 1914 et 1918 notamment entre la France et l'Allemagne.
- 36 Dans l'entre-deux-guerres, la nature des conflits va changer et le cadre légal de la guerre subir un terrible décalage par rapport à son champ opérationnel. La « guerre civile » qui se déroule en Espagne dès 1936 n'est pas « couverte » par les Conventions : la population civile en fera cruellement les frais. Guernica, petite ville du Pays basque espagnol, en devient le symbole, magnifiquement peint par Picasso. La guerre sino-japonaise est le théâtre d'exactions massives de la part des forces armées japonaises. Les conquêtes africaines du Duce sont aussi l'occasion de violations massives du droit de la guerre.
- 37 La Seconde Guerre mondiale qui s'annonce sera la négation non seulement du droit international humanitaire mais tout simplement des principes basiques d'humanité :
- 38 – les camps de concentration ;

- 39 – les bombardements massifs de villes, comme Coventry en Angleterre (quasiment rasée dans la nuit du 14 novembre 1940 par cinq cents bombardiers allemands) ou Dresde en Allemagne (totalement détruite à la fin de la guerre par l'aviation alliée ; on dénombre plus de trois cent mille morts entre le 13 et le 15 février 1945) ;
- 40 – les bombes atomiques larguées sur Hiroshima et Nagasaki en août 1945 et qui feront plus de cent cinquante mille morts dans l'immédiat sans compter les séquelles qui se poursuivent plusieurs dizaines d'années après sous forme de maladies graves...
- 41 Soixante millions de morts dont 95 % de civils, des réfugiés par millions sur les routes sans aucune protection légale, un cadre juridique totalement inadapté à la nouvelle situation. Voilà le bilan d'une guerre mondiale qui aura fait une victime inattendue : le droit humanitaire traditionnel.
- 42 Les années qui suivent la guerre sont l'occasion d'une reconstruction du cadre juridique en tenant compte de l'expérience acquise et aussi d'une grave remise en cause des acteurs, en particulier l'acteur principal, le Comité International de la Croix-Rouge, a bien failli disparaître à ce moment-là, tant il a été critiqué pour son inaction ou sa passivité face à la situation des camps de concentration en Allemagne. Les Conventions de 1949 et de 1951 pour le droit des conflits armés, augmentées de leurs protocoles additionnels, s'efforceront de prendre en compte les guerres non internationales et les populations civiles – notamment les réfugiés.
- 43 Mais ce nouveau cadre sera très vite dépassé : guerre froide, guerres d'indépendance, « terrorisme » massif, menaces atomiques et armes non conventionnelles vont être les ingrédients qui composent le nouveau paysage humanitaire. Qu'en est-il concrètement aujourd'hui ?
- 44 Les organisations internationales sont les principaux protagonistes. Les États sont davantage devenus contributeurs à des forces multinationales qu'intervenants directs (du moins d'un strict point de vue juridique). Quant aux forces armées, si dans certains théâtres d'opérations, elles sont des forces régulières, il faut bien admettre que ce sont bien souvent des groupes plus ou moins organisés qui forment l'essentiel des combattants : les guerres entre États au sens juridique du terme sont devenues l'exception. La situation est à ce point complexe que l'on parle aujourd'hui de « guerres asymétriques », quand il ne s'agit pas de « guerres humanitaires ». Le « terrorisme » voire la grande criminalité organisée sont aussi des *modus operandi*. À ces groupes organisés privés, il faut ajouter une nouvelle catégorie massive : les compagnies de sécurité privée. Le chiffre de cinquante mille agents en Irak est avancé par plusieurs sources. En Afrique, le phénomène est très fréquent également et les mercenaires ont fait leur réapparition dans plusieurs pays. Aucun de ces acteurs ne se sent concerné par le droit international humanitaire ou le droit des conflits armés.
- 45 Face à cette confusion, on ne perçoit pas, aujourd'hui, une volonté des États de prendre en compte ces situations nouvelles tant il est vrai qu'ils ont du mal à concevoir un système juridique international où les acteurs ne seraient pas que des entités dépendantes de leur volonté. Le système inventé il y a cent cinquante ans connaît une crise majeure que l'on note sur le terrain où les acteurs humanitaires ne sont plus à l'abri des violences sous l'égide de leur emblème. La confusion entre tous les acteurs est aussi une source de cette fragilité. Alors faut-il réinventer un système ou retourner aux sources premières de l'indépendance des acteurs privés ? C'est probablement le défi auquel l'humanitaire contemporain va devoir répondre très vite.

RÉSUMÉS

Avec la naissance de la Croix-Rouge Internationale en 1863, l'humanitaire s'est doté d'un cadre rigoureux et cohérent : une philosophie, une organisation et un droit. Ces trois éléments caractérisent l'humanitaire classique et marquent la différence avec ce qui existait avant. Le paysage humanitaire s'est donc trouvé profondément et durablement transformé.

INDEX

Index géographique : Allemagne, Espagne, ex-Yougoslavie, France, Rwanda, Sierra Leone

Mots-clés : "Guerre moderne", Acteur humanitaire, Comité International de la Croix Rouge (CICR), Droit international humanitaire (DIH), Guerre, Histoire de l'humanitaire

AUTEUR

FRANÇOIS RUBIO

François Rubio est directeur juridique de Médecins du Monde.