

# Existe-t-il un « droit d'ingérence » dans le domaine de l'information ?

Le droit à l'information sous l'angle  
du droit international humanitaire

par Yves Sandoz

Le droit international humanitaire ne traite pas directement du droit à l'information, mais on peut utilement mettre le doigt sur certains de ses éléments dans l'examen du droit à l'information en temps de conflit armé.

## Le droit aux biens essentiels

Le droit international humanitaire prévoit que, pendant les conflits, les populations ont un droit à disposer des biens essentiels à leur survie<sup>1</sup>. Cela entraîne une obligation des parties au conflit, aussi bien dans les territoires

---

**Yves Sandoz** est directeur du droit international et de la communication au CICR. Il s'exprime dans cette article à titre personnel.

Texte basé sur un exposé préparé pour le Colloque organisé par la Fondation Hironnelle sur « L'intervention d'un média de paix dans un pays étranger : quelle légitimité ? » (Genève, 3 et 4 juillet 1998). — La Fondation Hironnelle est une organisation non gouvernementale créée par des journalistes suisses en 1995. Elle vise à fournir une information impartiale et indépendante à des populations qui en sont privées suite à des guerres ou des catastrophes naturelles.

<sup>1</sup> Art. 54 et art. 69 et suiv. (pour les territoires occupés) du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) ; art. 14 du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II). Voir également les commentaires des articles cités dans Yves Sandoz, Christophe Swinarski et Bruno Zimmerman (éds.), *Commentaire des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, CICR et Martinus Nijhoff, Genève, 1986.

adverses qu'elles pourraient occuper que sur leur propre territoire, d'accepter des actions internationales pour fournir ces biens au cas où elles sont elles-mêmes incapables d'en assurer la fourniture.

L'information objective n'est certes pas considérée comme un bien essentiel, mais un certain parallèle peut néanmoins être établi avec cette notion ; cela d'autant plus que la partie au conflit concernée reste maîtresse de donner son consentement.

En ce qui concerne l'action humanitaire, la partie au conflit concernée doit, d'une part, reconnaître que la population manque effectivement de biens essentiels, d'autre part, juger du caractère purement humanitaire, neutre et impartial de l'action envisagée. Le problème majeur qui se pose alors est celui de l'objectivité de tels jugements. La partie qui doit donner son consentement n'a pas un pouvoir arbitraire, car elle est liée par le principe selon lequel des actions doivent être autorisées en cas de besoin<sup>2</sup>.

S'il y a abus manifeste, les organisations humanitaires concernées ont donc le droit et le devoir d'insister. C'est d'ailleurs de là qu'est parti le fameux débat sur le « droit d'ingérence ». Comme les organisations humanitaires, pour des raisons évidentes notamment liées à leur sécurité, ne peuvent matériellement pas imposer des actions de secours d'une certaine envergure dans le territoire contrôlé par des parties en conflit qui n'en veulent pas, cela amène concrètement, le cas échéant, à devoir alerter la communauté internationale. Le droit international humanitaire prévoit d'ailleurs une obligation collective des États parties aux Conventions de Genève, ainsi qu'à leurs Protocoles additionnels, de faire respecter ce droit<sup>3</sup>, et cette obligation peut être invoquée dans de telles circonstances.

Dans la pratique, il ne s'agit donc pas de « s'ingérer » mais d'alerter la communauté internationale sur une situation intolérable qui, dans la mesure où une violation grave des droits de l'homme est considérée comme une menace à la paix internationale, peut amener le Conseil de sécurité des Nations Unies à décider d'une intervention.

---

<sup>2</sup> Art. 70 du Protocole I ainsi que le *Commentaire*, *op. cit.*, (note 1).

<sup>3</sup> Art. 1<sup>er</sup> commun aux Conventions de Genève de 1949 et art. 1<sup>er</sup> du Protocole I ; voir aussi Luigi Condorelli et Laurence Boisson de Chazournes, « Quelques remarques à propos de l'obligation des États « de respecter et faire respecter le droit international humanitaire en toutes circonstances » », dans Christophe Swinarski (éd.), *Études et essais sur le droit international humanitaire et sur les Principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, CICR et Nijhoff, Genève et La Haye, 1984, pp. 17-35.

La question centrale, pour laquelle le droit à disposer des biens essentiels à la survie prévu par le droit international humanitaire nous donne une piste de réflexion, reste toutefois celle de la réaction que peuvent avoir des médias, ou des journalistes individuellement, face à un gouvernement qui, selon eux, abuse de son pouvoir ou n'est pas en mesure d'assurer ses obligations liées au droit à l'information.

### **La promotion et l'enseignement du droit international humanitaire**

L'expérience du droit international humanitaire apporte un autre élément, plus directement lié à l'activité d'information. L'article 83 du Protocole additionnel I de 1977 oblige notamment les États contractants « à diffuser le plus largement possible, en temps de paix comme en période de conflit armé, les Conventions et le présent Protocole dans leurs pays respectifs et notamment à en incorporer l'étude dans les programmes d'instruction militaire et à en encourager l'étude par la population civile, de telle manière que ces instruments soient connus des forces armées et de la population civile ».

Pour être efficace, le processus d'éducation doit commencer dès le temps de paix, sans le poids d'émotion et de haine que véhicule immanquablement un conflit armé<sup>4</sup>. On peut alors insister plus facilement sur le sens de la protection donnée par le droit international humanitaire. On mettra l'accent, surtout auprès de la jeunesse, sur le caractère universel, valable en toutes circonstances, des valeurs sur lesquelles repose ce droit, en particulier la compassion pour ceux qui souffrent, la solidarité, le respect de la dignité de chacun et la non-discrimination.

Mais plus on s'approche d'une situation de guerre et, *a fortiori*, pendant les guerres, moins l'éducation en droit international humanitaire ne peut s'abstraire de la réalité quotidienne. Or l'interprétation des faits et leur présentation sont souvent au cœur des stratégies politico-militaires. On connaît l'importance du rôle joué par Goebbels, avant et pendant la Seconde Guerre mondiale dans l'Allemagne nazie, et on ne saurait ignorer que le fait de diaboliser l'ennemi et de le déshumaniser est une pratique courante dans la préparation psychologique de jeunes gens qui doivent

---

<sup>4</sup> Marion Harroff-Tavel, « Promouvoir des normes visant à limiter la violence en situation de crise : un défi, une stratégie, des alliances », *RICR*, mars 1998, n° 829, pp. 5-20.

accepter de tuer. Des études importantes ont été récemment développées sur cette question<sup>5</sup>.

La présentation du droit international humanitaire en temps de guerre est donc un délicat exercice d'équilibre, dans lequel il faut se concentrer sur le combat contre les pires excès, notamment à l'encontre de la population civile, et sur l'explication du rôle et des règles qui gouvernent l'action des organisations humanitaires.

Transmettre aux populations une information objective des faits est certainement d'une grande importance dans ces circonstances, mais cette tâche sera fréquemment considérée comme étant de nature politique et ceux qui prétendent l'assumer risquent fort d'être rejetés par l'une au moins des parties en conflit. N'oublions pas que la guerre n'est plus le moyen légitime d'obtenir ce qui ne l'a pas été par la diplomatie, et qu'elle n'est généralement justifiée qu'à travers le mensonge, d'un côté ou de l'autre.

Même si elle doit s'appuyer sur des exemples concrets, faits, une action de diffusion du droit international humanitaire en temps de conflit armé ne doit donc être confondue avec une action d'information<sup>6</sup>.

### **Établissement des faits et dénonciation des violations du droit international humanitaire**

On présente souvent l'obligation de neutralité — l'un des Principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge — comme une obligation de silence. C'est faux. Dans le cadre de la Croix-Rouge, ce principe est défini ainsi : « Afin de garder la confiance de tous, le Mouvement s'abstient de prendre part aux hostilités et, en tout temps, aux controverses d'ordre politique, racial, religieux et idéologique<sup>7</sup>. » Les périodes de conflit représentent précisément le cœur de controverses de ce type. Mais toute la philosophie du droit international humanitaire tend à considérer son respect, et donc les valeurs qu'il cherche à protéger, même dans la tempête des conflits, comme a

---

<sup>5</sup> Voir notamment Dave Grossman, *On killing: the psychological cost of learning to kill in war and society*, Little Brown, Boston, 1995.

<sup>6</sup> Voir à ce propos les actes de la 22<sup>e</sup> table ronde de San Remo, Institut international de droit humanitaire, 1997 : « L'influence de l'assistance humanitaire et des médias sur l'évolution des situations conflictuelles », à paraître.

<sup>7</sup> Les Principes et leur définition ont été adoptés par la résolution VIII de la XX<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge (Vienne, 1965). Voir *Compte rendu de la XX<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge*, Genève, 1965, et *RICR*, n<sup>o</sup> 563, novembre 1965, p. 528.

*priori* non politiques, à l'abri des controverses. Gardien de ce droit, le CICR ne saurait être accusé d'enfreindre le principe de neutralité quand il défend ces valeurs et dénonce leur violation. Il n'a aucune obligation de se taire face aux violations du droit international humanitaire et la question de la dénonciation publique se pose en termes d'opportunité et non de principe.

Le CICR a considéré que ce devait être un ultime recours et qu'il était plus efficace d'essayer d'abord la voie du dialogue et de la persuasion. En effet, une dénonciation publique immédiate, sans ce dialogue préalable, peut engendrer de gros problèmes de sécurité pour les délégués du CICR et rendre l'action concrète en faveur des victimes très aléatoire, voire entraîner des expulsions. Le rappel aux États de leur responsabilité collective de faire respecter le droit international humanitaire, de même que la dénonciation publique, restent cependant possibles en cas d'échec des démarches confidentielles.

L'un des problèmes majeurs auxquels l'on est aujourd'hui confronté est toutefois celui de la politisation de valeurs censées être justement à l'abri de la politique. Les conflits de nature identitaire ou ethnique, fondés sur l'affirmation de son propre groupe à l'encontre d'un autre groupe et sur le rejet de l'autre, ne laissent guère de place au respect de l'intégrité et de la dignité de chacun, ni à la distinction entre civils et combattants. Il devient dès lors très difficile de dénoncer les violations du droit international humanitaire sans dénoncer du même coup une politique contraire aux valeurs de ce droit. Cette difficulté apparaît aussi dans les actions de protection et d'assistance, puisque le fait d'aider les populations va à l'encontre d'une telle politique.

Face à ce problème, c'est d'abord la défense de ces valeurs qui doit être la priorité. Mais il s'agit aussi, dans l'immédiat, de trouver des solutions pratiques pour aider autant que possible les populations. Et il est alors particulièrement important que les responsabilités soient clairement partagées et que les journalistes remplissent bien leur rôle d'information.

### **La protection des journalistes par le droit international**

L'article 79 du Protocole I de 1977 est consacré aux mesures de protection des journalistes « en mission professionnelle périlleuse »<sup>8</sup>. Il

---

<sup>8</sup> Hans-Peter Gasser, « La protection des journalistes dans les missions professionnelles périlleuses », *RICR*, janvier-février 1983, n° 739, p. 3 et suiv. ; Alain Modoux, « Le droit international et la mission des journalistes », *RICR*, janvier-février 1983, n° 739, p. 20 et suiv.

complète utilement l'article 4 A. 4) de la III<sup>e</sup> Convention de Genève, qui accorde le statut de prisonnier de guerre aux correspondants de guerre, en tant que « personnes qui suivent les forces armées sans en faire directement partie ». Le correspondant de guerre est étroitement associé à l'une des forces armées, travaille avec l'accord de celle-ci, et bénéficie généralement de son appui et de sa logistique. L'article 79 du Protocole I envisage une autre hypothèse, celle des journalistes indépendants « qui accomplissent des missions professionnelles périlleuses dans des zones de conflit armé », soulignant qu'ils « seront considérés comme des personnes civiles ». Ce faisant, cet article reconnaît implicitement la légitimité de telles missions et cherche à diminuer la méfiance que suscitent souvent les journalistes dans ces situations, voire à éviter les mauvais traitements dont ils sont parfois l'objet.

Les journalistes ne sont toutefois protégés qu'à la condition qu'ils n'entreprennent « aucune action qui porte atteinte à leur statut de personnes civiles ». C'est d'autant plus important dans des circonstances où la recherche d'informations peut facilement donner prétexte à des accusations d'espionnage. L'article 79 ne donne par ailleurs pas un droit de pénétrer sur un territoire sans l'accord de l'autorité qui le contrôle.

L'efficacité de cette disposition est donc restreinte, même si la reconnaissance implicite de la légitimité de l'activité du journaliste dans des zones de conflit est loin d'être négligeable. Il faut être conscient, par ailleurs, que l'octroi de garanties internationales supplémentaires s'accompagnerait inmanquablement d'un contrôle plus strict. Les parties à un conflit sont souvent tout à fait disposées à escorter des journalistes, mais si la sécurité est un problème réel, elle est souvent aussi un prétexte pour contrôler leur activité. Ceux-ci le savent bien et préfèrent souvent prendre des risques plutôt que de s'astreindre à la pesanteur du contrôle.

Dans l'analyse des problèmes de sécurité rencontrés par les représentants d'organisations humanitaires sur le terrain des conflits, on relève, outre ceux liés à la nature même de la guerre, le désordre provoqué par la multiplication des acteurs humanitaires. L'action d'urgence est beaucoup plus complexe qu'il n'y paraît ; elle peut avoir des effets importants sur l'issue de la guerre ou sur le tissu socio-économique d'une région. Les mesures restrictives prises par certains États face à cet afflux désordonné sont donc compréhensibles. Pour éviter que des mesures liées à certains excès d'acteurs humanitaires n'en viennent à pénaliser l'ensemble de ceux-ci, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a élaboré un Code de conduite qu'il a entrepris, avec un

certain succès, de promouvoir auprès des principales organisations humanitaires<sup>9</sup>.

Le principe et le contenu d'un tel Code peuvent-ils inspirer les journalistes ? Certains de ses éléments, comme le respect des cultures et coutumes locales et, surtout, l'engagement de respecter la dignité des victimes dans le cadre des activités d'information, présentent certainement de l'intérêt pour les journalistes. Il nous paraît toutefois qu'il y a une différence fondamentale entre « humanitaire » et le « journaliste », ces deux expressions étant prises dans un sens large.

On attend de l'humanitaire qu'il ait des objectifs désintéressés répondant à de strictes exigences ; ce n'est pas forcément le cas du journaliste. Ce dernier fait un métier qui répond aussi à des critères de rendement commercial. Sa responsabilité est en réalité avant tout formellement engagée par rapport à des informations propres à nuire à des personnes ou à des groupes de personnes : la diffamation, la calomnie, l'incitation au racisme sont proscrites sur le plan international et, à des degrés divers, considérées comme des infractions pénales dans les législations nationales. C'est probablement autour de ces éléments que s'articulent les codes déontologiques des journalistes. Il est clair, en tout cas, que l'on ne saurait exiger des journalistes dans leur ensemble qu'ils ne se mettent pas au service de convictions politiques ou religieuses ; cela, en revanche, est un des principes du Code de conduite du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Les journalistes n'ont pas une obligation de neutralité.

Reste cependant ouverte la question de règles que se fixeraient plus précisément les journalistes internationaux engagés dans des activités d'information en zones de conflits armés ou de troubles. Sont-ils prêts à entrer en matière ? Ont-ils une chance de rencontrer au sein de leur corporation une adhésion suffisamment large à de telles règles pour qu'elle permette d'améliorer sensiblement leur image globale, et donc leur acceptabilité, dans les situations de conflit ?

---

<sup>9</sup> XXVI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge, résolution 4 : « Principes et action en matière d'assistance et de protection dans le cadre de l'action humanitaire internationale », *RICR*, janvier-février 1996, n° 817, pp. 57 et suiv. ; Conseil des Délégués, résolution 3 : « Avenir du Mouvement : rapport de la Commission consultative d'orientation et de prospective établie par la résolution 1/1993 », *RICR*, janvier-février 1996, n° 817, p. 147 et suiv.

**Conclusion : existe-t-il un « droit d'ingérence » en matière d'information ?**

La question qui est posée ici ne permet pas une réponse simple. Le droit à l'information doit être vu sur trois niveaux. Il pose d'abord le principe de la liberté de l'information. Il tempère ensuite ce principe en autorisant des dérogations à l'octroi de cette liberté dans certaines circonstances, notamment pour sauvegarder l'ordre public. Il fixe enfin des limites au droit de déroger. Le problème est de savoir qui juge et qui juge le juge.

L'ordre international ne fonctionne pas avec suffisamment de cohérence pour donner des réponses précises à ces questions. Certes, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 établit le Comité des droits de l'homme, mais ses compétences sont trop restreintes pour qu'il puisse réellement jouer un rôle d'arbitre universel. La Convention de 1952 relative au droit international de rectification prévoit par ailleurs, à son article V, que « tout différend entre deux ou plusieurs États contractants touchant l'interprétation ou l'application de la présente Convention qui ne sera pas réglé par voie de négociations sera porté devant la Cour internationale de Justice pour être tranché par elle, à moins que les États contractants intéressés ne conviennent d'un autre mode de règlement ». Mais cette manière impérative de trancher les différends perd évidemment beaucoup de son importance dans la mesure où cette Convention ne lie qu'un petit nombre d'États<sup>10</sup>.

Les véritables questions sont celle du rôle que doit jouer la société civile dans la défense des droits de l'homme, et celle de l'équilibre à trouver entre cette société, les gouvernements et les organisations supranationales dans la consolidation de l'ordre international.

Il est heureux et légitime que chacun se sente concerné et se mobilise, dans la mesure de ses moyens et dans le cadre de ses compétences, face à des violations ou des manquements dans le domaine des droits de l'homme. C'est sans doute ainsi qu'il faut comprendre le propos de Dostoïevski, rappelé à l'entrée du Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à Genève : « Chacun est responsable de tout devant tous ». On pourrait parler d'un devoir moral de vigilance. Mais l'action dans ce domaine implique également des responsabilités, soit une moti-

---

<sup>10</sup>La Convention de 1952 ne lie aujourd'hui que 20 États.



vation irréprochable et une compétence dans le domaine d'action. L'humanitaire peut tuer, a-t-on dit, et il est vrai que la seule bonne volonté ne suffit pas toujours, surtout dans des actions internationales.

C'est dans ce cadre général d'un devoir moral de vigilance et d'une responsabilité d'agir de manière intègre et compétente que nous pouvons situer l'action de la Fondation « Hironnelle ». Permettre un débat ouvert dans des pays où il n'existe pas nous semble tout à fait justifié. Malgré tout ce que l'on peut dire sur « l'effet CNN » et sur le danger que peuvent présenter certaines informations, il paraît clair que l'on ne peut construire l'avenir sur la base de doctrines obscurantistes et que l'on ne peut plus aujourd'hui envisager une paix fondée sur le maintien de peuples dans l'ignorance.

Toutefois, il s'agit d'accomplir de telles actions avec beaucoup de circonspection, en pesant bien leur portée, en respectant les valeurs et les sensibilités locales. On ne peut notamment pas faire abstraction du fait que, dans certaines régions du monde, la cohésion sociale est un facteur sur lequel est mis plus de poids que sur la liberté individuelle.

Ces précautions étant prises, une action engagée dans ce sens nous paraît légitime, même si elle contredit la légalité formelle. Il faut, certes, préférer l'approche consensuelle, mais on ne saurait se lier au seul bon vouloir de tyrans et il sera toujours légitime de lutter contre les discriminations fondées sur « la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale », selon la liste contenue à l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui ne peuvent faire l'objet d'aucune dérogation.

On pourrait donc parler d'un « droit d'ingérence » dans le domaine de l'information. Il est toutefois important de préciser la signification que l'on veut donner à cette expression : face à la violation de règles fondamentales, il devient légitime, dans certains cas extrêmes, de violer les règles formelles qui peuvent être en vigueur dans une région. Ce faisant il s'agit en réalité non pas de violer la souveraineté nationale d'un État, mais de corriger des abus qui sont exercés en son nom.

La différence pratique que l'on peut percevoir à ce sujet entre l'action humanitaire et celle d'information réside dans le fait que, contrairement aux actions de secours, la présence physique dans le territoire concerné n'est pas forcément indispensable pour les activités d'information ; celles-ci peuvent donc plus facilement être entreprises sans l'accord des autorités qui contrôlent le territoire.

En réalité, dans le domaine de l'information, l'ingérence correspond de plus en plus à une réalité que les États ne maîtrisent pas. Le débat sur l'existence et le contenu d'un droit risque donc d'être vite dépassé. L'indisponibilité des supports techniques met encore nombre de gouvernements relativement à l'abri de cette réalité, mais leur nombre se réduira inéluctablement.

À notre sens, cette réalité devrait renforcer le « droit d'ingérence » de ceux qui ne prétendent l'utiliser qu'en ultime recours et dans le cadre des limites fixées par le droit des droits de l'homme. L'agression que constitue un flux non trié d'informations de toute nature doit préoccuper chacun de nous et interpelle toutes les sociétés. Mais nous n'y voyons guère d'autre parade que l'éducation. C'est elle qui doit permettre à chacun de développer un esprit critique. Et c'est par elle que l'on peut chercher à développer non pas uniquement un droit à l'information, mais un **devoir de s'informer**. C'est en reconnaissant ce devoir et en contribuant à le mettre en œuvre que l'on pourra faire un pas dans la direction d'une paix fondée sur la responsabilité individuelle.

Il convient aussi de souligner le caractère très ambitieux de ce rôle et la grande responsabilité qu'il implique. À notre sens, l'objectif visé ne peut pas se limiter au respect du droit international humanitaire. La transmission ouverte d'informations et l'instauration d'un dialogue entre communautés qui se déchirent doit viser haut et chercher à reconstruire la paix. L'objectif est donc politique, au noble sens du terme; de ce fait, il doit se distinguer, même s'il y contribue, de l'objectif beaucoup plus terre à terre, mais néanmoins nécessaire, visé par le droit international humanitaire. Les conclusions d'une table ronde qui a traité, dans le cadre de l'Institut international de droit humanitaire de San Remo, de la question du rôle respectif des délégués des organisations humanitaires et des journalistes<sup>11</sup>, ont d'ailleurs confirmé cette analyse: la tâche de travailler dans le cadre d'une action humanitaire et celle d'informer sont reconnues l'une et l'autre d'une complexité qui nécessite une grande compétence professionnelle, et ceci encore plus sur le terrain des conflits. Si l'importance d'une meilleure compréhension des modes de fonctionnement des uns et des autres a été relevée, il a aussi été souligné que la collaboration qui peut s'établir doit s'inscrire dans de strictes limites et ne doit pas engendrer de confusion des rôles. Cette conclusion garde toute sa pertinence, selon nous, même s'il faut insister sur le caractère complémentaire de ces rôles.

---

<sup>11</sup> Voir note 6.

Enfin, on ne soulignera jamais assez que l'ambition de l'objectif implique une grande responsabilité. La légitimité et l'acceptabilité de toute action d'information sont liées à la clarté de ses critères, à la rigueur de l'application de ceux-ci et au contrôle critique, ouvert et permanent de son déroulement.

---