

L'action humanitaire : un compromis délicat

par Michael A. Meyer

De plus en plus, un certain nombre d'organisations non gouvernementales (ONG) semblent revendiquer le droit d'apporter une assistance humanitaire en même temps que celui de dénoncer toute violation des droits de l'homme¹. Cette revendication, si elle est louable et compréhensible, ne correspond pas aux principes reconnus du droit et de la pratique en matière de secours. Nous examinerons ici quelques aspects de ce problème, notamment en ce qui concerne les dispositions du droit des traités applicables aux conflits armés et aux territoires occupés (Droit international humanitaire)².

ABSENCE DE DÉFINITION

Les traités pertinents pour la présente étude, à savoir les Conventions de Genève de 1949 et les Protocoles additionnels de 1977, ne mentionnent pas expressément les organisations non gou-

¹ Cette question a été soulevée à la Conférence sur le thème «Droit et morale humanitaire», tenue à Paris en janvier 1987, dont on trouvera un compte rendu dans le numéro de mars-avril 1987 de la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 257, pp. 229-232. Elle est également examinée dans la critique du livre de Jean-Christophe Rufin, *Le piège*, par Jean-Luc Blondel, dans le même numéro de la *Revue*, pp. 236-238.

² C'est dans ce genre de situations que les violations des droits de l'homme ou du DIH sont les plus probables. En outre, on peut dire que le DIH, plus que tout autre corps du droit, contient la plupart des dispositions officielles acceptées par la majorité des Etats en ce qui concerne le type d'assistance humanitaire offerte par les ONG.

vernementales³. Les organismes de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sont les seules ONG nommément citées dans ces traités, généralement non dans le but de limiter les activités d'autres ONG mais plutôt afin d'illustrer par des exemples ce qu'on entend par telle ou telle catégorie d'organisation, comme une société de secours ou un organisme humanitaire impartial. Il faut donc examiner les dispositions des traités relatives à l'action humanitaire et déterminer si elles pourraient s'appliquer aux ONG.

LIMITATION DU DROIT D'APPORTER UNE ASSISTANCE HUMANITAIRE

Généralement, les ONG ne sont pas automatiquement habilitées, en droit, à apporter une assistance humanitaire.

En temps de paix, ou dans des situations où le droit international humanitaire (DIH) n'est pas applicable ou n'est pas appliqué, les ONG doivent généralement obtenir l'assentiment des autorités compétentes pour leurs opérations de secours. Cela vaut pour l'immense majorité des catastrophes naturelles, famines, afflux de réfugiés et situations de conflit. Les règles types pour les opérations de secours en cas de catastrophe de l'Unitar⁴ et d'autres instruments applicables aux opérations de secours se fondent sur ce préalable.

Dans un conflit armé relevant des Conventions de Genève, certains types d'ONG ont un droit limité d'apporter une assistance humanitaire. La première Convention de Genève de 1949 mentionne les « sociétés de secours » qui sont autorisées « même dans les régions envahies ou occupées, à recueillir et à soigner spontanément les blessés ou malades à quelque nationalité qu'ils appartiennent ».

³ On peut remarquer qu'il n'existe de toute façon aucune définition totalement satisfaisante d'une ONG. Aux fins de la présente étude, une organisation non gouvernementale est une organisation qui n'a pas été créée par un gouvernement ou par un accord intergouvernemental. Elle a généralement un statut de droit privé, est composée de membres qui peuvent être des particuliers ou des personnes morales, a des objectifs spécifiques et peut être nationale ou internationale. De façon générale, voir H. H.-K. Rechenberg, « Non-Governmental Organizations » in *Encyclopedia of Public International Law*, Livraison 9 (Amsterdam, Pays-Bas, 1986), pp. 276 et seq.

⁴ M. El Baradei et al., *Model Rules for Disaster Relief Operations*, Policy and Efficacy Studies No. 8, Institut des Nations-Unies pour la formation et la recherche (Unitar), 1982. Voir également la *Déclaration de principes relative aux actions de secours en faveur des populations civiles en cas de désastre* (XXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, Istanbul, résolution XXVI, septembre 1969). Cette Déclaration s'inspire d'une grande partie des principes juridiques et coutumiers reconnus en matière de secours.

Elles doivent protéger et respecter les blessés et malades «et en particulier n'exercer contre eux aucun acte de violence». Nul ne peut être inquiété pour être venu en aide aux blessés et malades ⁵. La deuxième Convention de Genève de 1949 contient une disposition similaire, en vertu de laquelle les navires «qui spontanément auront recueilli des blessés, des malades ou des naufragés, jouiront d'une protection spéciale et de facilités pour l'exécution de leur mission d'assistance» ⁶.

Le Protocole additionnel I de 1977 étend la portée de cette action humanitaire à tous les blessés et malades, militaires et civils, et à tous les naufragés ⁷.

Cependant, les ONG qui agissent de leur propre initiative restent soumises à une certaine supervision par les autorités officielles ⁸. Comme on l'a déjà indiqué, elles doivent respecter les blessés et malades et, le cas échéant, les naufragés, quelle que soit leur nationalité et, implicitement, s'en tenir strictement à leur mission humanitaire. Les sociétés de secours jouiront d'une certaine protection pour leurs activités humanitaires mais leur intervention sera probablement plus limitée que celle des sociétés de secours officiellement autorisées (décrites ci-après). En particulier, les organisations de secours sans autorisation officielle ne peuvent arborer l'emblème distinctif de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge dont l'emploi est réglementé par les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels ⁹. L'absence d'emblème limite l'immunité dont peuvent bénéficier ces organisations, ce qui peut avoir pour effet de restreindre leurs activités. Comme exemple d'ONG qui peuvent agir de leur propre initiative pour apporter une assistance humanitaire aux blessés et malades, on peut citer *Médecins sans frontières (MSF)* et *Health Unlimited*.

⁵ Première Convention de Genève, art. 18.

⁶ Deuxième Convention de Genève, art. 21.

⁷ Protocole I, art. 17. En outre, le Protocole I accorde une certaine protection générale à tous ceux qui ont des activités médicales, même s'ils n'ont pas reçu un mandat à cet effet par l'une des Parties au conflit (art. 16). Cependant, contrairement au personnel sanitaire autorisé, civil ou militaire, le personnel sanitaire sans autorisation officielle d'une des Parties au conflit ne sera pas respecté et protégé en toute circonstance et les Parties au conflit ne sont pas tenues de l'aider et de faciliter son action humanitaire (voir par exemple Protocole I, art. 15).

⁸ J. S. Pictet (sous la dir. de), *Commentaire* [de la Première Convention de Genève de 1949], CICR, Genève, 1952, pp. 209-210.

⁹ Par exemple Première Convention de Genève, art. 39, 42, 44.

Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) est habilité, en vertu des Conventions de Genève, à accomplir certaines fonctions humanitaires en faveur des prisonniers de guerre et des détenus et internés civils¹⁰. Comme on le verra plus loin, le CICR a, en outre, le droit d'offrir ses services humanitaires aux Parties à un conflit.

En vertu des Conventions de Genève et des Protocoles additionnels, les Parties à un conflit peuvent autoriser certaines ONG à accomplir, sous leur supervision, des missions humanitaires bien définies. Le cas échéant, ces ONG officiellement autorisées bénéficient d'un statut reconnu et des privilèges correspondants, qui leur permettent d'apporter une aide humanitaire dans des situations particulières et à certaines catégories de victimes, souvent avec le soutien des autorités compétentes. Ces ONG autorisées peuvent être notamment les sociétés de secours volontaires qui secondent les unités sanitaires des forces armées¹¹, les sociétés de secours officiellement reconnues qui fournissent des navires-hôpitaux en cas de conflit armé en mer¹², celles qui viennent en aide aux prisonniers de guerre¹³, aux détenus ou internés civils¹⁴ et encore celles qui se mettent au service des habitants des territoires occupés¹⁵. L'intervention de ces organismes est soumise à des conditions variables : généralement, celles qui agissent sur le lieu des combats ou à proximité, telles que les sociétés d'assistance volontaire et les sociétés de secours officiellement reconnues, sont contrôlées de façon

¹⁰ Par exemple Troisième Convention de Genève, art. 126 et Quatrième Convention de Genève, art. 143. Cependant, même ces droits peuvent être limités « en raison d'impérieuses nécessités militaires » (à titre temporaire seulement il est vrai) et la désignation de délégués du CICR doit être soumise à l'approbation des autorités intéressées.

¹¹ Première Convention de Genève, art. 26. Ces sociétés de secours volontaire peuvent aussi appartenir à un pays neutre; dans ce cas, elles auront l'assentiment préalable de leur propre gouvernement et de l'autorisation de la partie au conflit intéressée (Première Convention de Genève, art. 27). La mention des « sociétés nationales de secours volontaires » se trouve dans le Protocole I (art. 8, par. c.), al. ii)).

¹² Deuxième Convention de Genève, art. 24. Ces sociétés de secours officiellement reconnues peuvent aussi appartenir à un pays neutre; dans ce cas, elles devront avoir l'assentiment préalable de leur propre gouvernement et l'autorisation de la partie au conflit intéressée (Deuxième Convention de Genève, art. 25).

¹³ Troisième Convention de Genève, art. 125.

¹⁴ Quatrième Convention de Genève, art. 142.

¹⁵ Quatrième Convention de Genève, art. 63.

plus étroite¹⁶. Cependant, en général, ces organismes conservent leur identité distincte et leur statut civil¹⁷. Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sont les exemples les plus connus d'ONG qui peuvent prendre en charge une ou plusieurs de ces fonctions autorisées. En outre, dans certains cas, l'Ordre souverain de Malte, l'Ordre de Saint-Jean de Jérusalem et d'autres groupements séculiers ou religieux peuvent correspondre à l'une ou l'autre catégorie d'ONG autorisée mentionnée dans les Conventions.

Généralement, les sociétés de secours autorisées ne jouissent pas de droits illimités en matière d'assistance humanitaire dans le cadre des Conventions de Genève ou des Protocoles : elles sont soumises à la supervision de la Partie au conflit à laquelle elles appartiennent ou à celle de la Puissance occupante ou de la Puissance détentric. Cependant, lorsque les sociétés autorisées peuvent intervenir, elles le font avec l'appui des autorités compétentes et leur contribution peut être extrêmement précieuse.

DROIT D'OFFRIR UNE ASSISTANCE HUMANITAIRE

On peut dire que les ONG n'ont pas automatiquement le droit de fournir une assistance humanitaire, mais qu'en principe tout organisme humanitaire impartial a le droit d'offrir une telle assistance.

¹⁶ Ainsi, le personnel des sociétés de secours volontaires qui bénéficie du même statut protégé en DIH que le personnel sanitaire permanent des forces armées est soumis à des conditions strictes. Ces conditions s'appliquent tant à la société (reconnaissance et autorisation, notification, contrôle) qu'à son personnel (tâches médicales identiques, engagement exclusif, soumission aux lois militaires). Bien que ce soit le droit du pays intéressé qui détermine en dernier ressort le statut du personnel des sociétés de secours volontaires et les conditions dans lesquelles il prête son concours aux services sanitaires des forces armées, sauf disposition contraire, ce personnel conservera son caractère civil. Le personnel des sociétés de secours volontaire occupé à d'autres tâches aura aussi un statut civil mais sans les privilèges de ceux qui ont les mêmes fonctions que le personnel sanitaire permanent des forces armées, par exemple le droit d'arborer l'emblème protecteur de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge (Première Convention de Genève, art. 40) et, en cas de capture, le droit au statut de personnel retenu plutôt que à celui de prisonnier de guerre (Première Convention de Genève, art. 28 ; voir aussi Troisième Convention de Genève, art. 33).

¹⁷ Par exemple, les biens des sociétés de secours volontaires utilisés pour venir en aide aux malades et aux blessés des forces armées sont mieux protégés que ceux des unités sanitaires de l'armée : ils ne peuvent être considérés comme butin de guerre ou confisqués et ne peuvent être réquisitionnés ou saisis que sous certaines conditions (Première Convention de Genève, art. 34). Cela montre bien que ces sociétés conservent leur propre personnalité et statut d'institutions volontaires et privées même si elles sont étroitement liées à une des Parties au conflit.

Aux termes des Conventions de Genève et des Protocoles additionnels, une offre de secours, si elle est faite de bonne foi par une ONG compétente, ne devrait pas être considérée comme une ingérence dans un conflit armé ou comme un acte hostile. A priori, ces offres devraient être acceptées, par exemple, lorsqu'une Partie à un conflit n'est pas en mesure d'approvisionner des civils se trouvant sur un territoire qu'elle contrôle en produits indispensables à leur survie¹⁸. Cependant, l'Etat bénéficiaire ou une autre puissance intéressée ne peut être contraint à accepter une action de secours ; comme on le verra plus loin, cette action est subordonnée à son assentiment. Cela vaut également pour les situations qui ne relèvent pas des Conventions de Genève, par exemple les catastrophes naturelles, les troubles internes, etc.

Le cas où le droit d'offrir une assistance humanitaire est le mieux établi et le mieux reconnu est peut-être celui du «droit d'initiative» du CICR. Invoquant ce droit d'initiative pour offrir ses services humanitaires à un gouvernement ou une autre autorité, le CICR peut intervenir dans de nombreuses situations où, pour une raison quelconque, l'applicabilité formelle des Conventions de Genève est contestée ou sans objet. L'offre d'assistance humanitaire du CICR n'est pas considérée comme une ingérence injustifiée dans les affaires d'un Etat. Ce droit d'initiative, qu'on peut aujourd'hui considérer comme faisant partie du droit international coutumier¹⁹, s'est développé sur la base des principes traditionnels du CICR en matière de neutralité et d'impartialité strictes et sur sa réputation d'intégrité, de confidentialité et de discrétion. En adhérant à ses principes et en évitant la publicité, le CICR a pu obtenir des résultats considérables, s'efforçant toujours de n'agir que dans l'intérêt de ceux qui sont sa raison d'être, c'est-à-dire les victimes de conflits armés ou de tensions ou de troubles internes. Dans des cas exceptionnels, lorsque cela paraît être dans l'intérêt des victimes, le CICR dénoncera publiquement des violations du DIH²⁰. Cependant, ces déclarations publiques sont généralement impartiales, en

¹⁸ Par exemple, en ce qui concerne les territoires occupés, voir l'art. 59 de la Quatrième Convention de Genève.

¹⁹ De façon générale, Y. Sandoz, «Le droit d'initiative du Comité international de la Croix-Rouge», *Annuaire allemand de droit international*, 1979, pp. 352-373. Voir aussi les *Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, 1986, par. 2 (al. d) et par. 5 de l'article 5; *Statuts révisés du CICR*, 1973, par. 1 (al. d) et par. 2 de l'article 4.

²⁰ CICR, «Les démarches du CICR en cas de violations du droit international humanitaire», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 221, mars-avril 1981, pp. 79-86.

ce sens qu'elles évoqueront par exemple les violations commises par les deux belligérants ²¹. En outre, même si des déclarations publiques sont faites dans les meilleures intentions, on peut douter de leur efficacité lorsqu'il s'agit d'arrêter ou de prévenir des violations. En dernière instance, le CICR, comme toute ONG, doit obtenir l'adhésion et le concours des autorités intéressées, y compris des tierces parties susceptibles d'avoir une influence sur les belligérants ²².

CONDITIONS RÉGISSANT LES ACTIONS DE SECOURS

Conformément aux instruments juridiques concernant l'action humanitaire dans différents types de situations, en temps de paix comme en temps de guerre, ces actions, pour être acceptables, doivent respecter certains critères, dont les principaux sont brièvement exposés ci-après.

Existence d'un besoin réel

L'existence d'un réel besoin est un préalable à toute action de secours, qui vise à dissuader les ingérences non souhaitées ou superflues dans les affaires internes d'un pays. Il existe un tel besoin, par exemple, lorsque la population civile est insuffisamment approvisionnée en nourriture ou en médicaments. C'est l'existence de ce besoin qui était à l'origine de la controverse suscitée en 1987 par les largages aériens de secours et les tentatives antérieures d'assistance par mer, menées par l'Inde en faveur de la communauté tamoule dans la péninsule de Jaffna au Sri Lanka ²³.

Caractère humanitaire

Une action de secours doit avoir un caractère humanitaire. Le commentaire du CICR sur l'article commun 9/9/9/10 des Conventions de Genève définit comme «humanitaire» ce qui a «en vue le sort de l'homme, pris en sa seule qualité d'être humain, et non pour la valeur qu'il représente en tant qu'élément militaire, politique, professionnel ou autre» ²⁴. Une activité humanitaire «s'adresse à

²¹ Voir par exemple, Y. Sandoz, «Appel du CICR dans le cadre du conflit entre l'Irak et l'Iran», *Annuaire français de Droit International*, 1983, pp. 161-173.

²² Article 1 commun aux Conventions de Genève de 1949 et par. 1) de l'article 1 du Protocole I de 1977.

²³ Même après avoir consenti à l'envoi de secours, le Gouvernement sri lankais a souligné que l'aide n'était pas nécessaire et qu'il ne l'acceptait que «dans l'intérêt de relations de bon voisinage», *The Guardian*, Londres, 26 juin 1987, p. 10.

²⁴ J. S. Pictet (sous la dir. de) *op. cit.*, pp. 118-119.

l'être humain en tant que tel. Elle doit être dépourvue de toute considération politique ou militaire»²⁵.

Impartialité

Une action de secours doit aussi être impartiale. Cela semble viser essentiellement la distribution des secours, qui doit être fondée, dans la mesure du possible, sur les besoins réels plutôt que «sur un parti-pris ou des considérations touchant à la personne de ceux à qui (le sauveteur) donnera ou refusera son aide»²⁶. Dans le cadre d'une action de secours menée pendant une situation de conflit, l'impartialité peut impliquer que cette action n'apporte pas d'avantage excessif à une des Parties; cependant, le fait que des secours soient donnés à une seule des Parties ne signifie pas nécessairement que l'action soit partielle; cela dépendra beaucoup des circonstances. Le critère d'impartialité s'applique tant à l'acceptation d'une action de secours qu'à son exécution²⁷.

Absence de distinction négative

L'interdiction des distinctions négatives s'applique principalement à l'exécution d'une action de secours. Elle signifie que la discrimination entre bénéficiaires ne doit pas être fondée sur des critères tels que la nationalité, la race, la religion, le statut social, les opinions politiques ou autres. Cependant, on peut donner la priorité à certaines personnes, telles que les enfants, les femmes enceintes et les mères allaitantes, pour des raisons d'urgence médicale ou de vulnérabilité²⁸.

Les difficultés rencontrées par le CICR et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (Fise) dans leur opération commune au Kampuchéa à l'automne de 1979 étaient liées aux critères de l'impartialité et de l'absence de distinction négative, ainsi que, peut-être, à celui du caractère humanitaire: ces deux organisations, dont l'une est une ONG et l'autre une organisation intergouvernementale, sont statutairement tenues de porter assistance aux victimes des deux camps dans un conflit²⁹.

²⁵ *Ibid.*, pp. 119-120.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ M. Bothe et al., *New Rules for Victims of Armed Conflicts*, Martinus Nijhoff Publishers, La Haye/Boston/Londres, 1982, p. 435 (commentaire de l'article 70 du Protocole additionnel I de 1977).

²⁸ Voir le commentaire de l'article 12 de la Première Convention de Genève, J. S. Pictet (sous la dir. de), *op. cit.*, pp. 151-152.

²⁹ CICR, *Kampuchéa*, Genève, octobre 1981, p. 13; voir aussi p. 6.

Nécessité d'une autorisation officielle

Comme on l'a déjà noté, en droit comme en pratique, l'aptitude des ONG à apporter une assistance humanitaire dépend beaucoup de l'assentiment des autorités compétentes, par exemple l'administration du territoire ou de la région dans laquelle l'opération doit avoir lieu. Dans la terminologie du DIH, ce peut être une Partie au conflit, une Puissance détentrice ou une Puissance occupante. En outre, l'expression «chaque Haute Partie contractante intéressée» peut désigner une Partie adverse, un Etat de transit, une Puissance exerçant un blocus, l'Etat donateur ou l'Etat bénéficiaire³⁰. Dans les situations auxquelles s'appliquent des traités tels que les Conventions de Genève ou les Protocoles additionnels, le droit déterminera en partie la possibilité, pour une ONG d'entreprendre une action humanitaire, par exemple en définissant les conditions de cette action. Cependant, la plupart, sinon la totalité, des dispositions pertinentes habilite la puissance intéressée, par exemple une partie à un conflit, à refuser ou à suspendre les actions humanitaires des organisations ou de leurs représentants. Cela ne signifie certainement pas que ces instruments internationaux laissent aux Hautes Parties contractantes toute liberté de refuser ou de suspendre l'assistance humanitaire: il existe des principes qui limitent cette liberté³¹. Néanmoins, en dernier ressort, c'est à elles qu'appartient la décision et, généralement, elles ont les moyens de faire respecter leur volonté.

Certaines dispositions de la Quatrième Convention de Genève permettent d'illustrer cette nécessité de l'assentiment d'une Partie à un conflit pour les activités humanitaires de toute nature. L'article 30 de la Quatrième Convention paraît donner aux organismes de

³⁰ Voir par exemple l'article 70 du Protocole I.

³¹ Par exemple, il est interdit d'utiliser contre les personnes civiles la famine comme méthode de guerre (Protocole I, art. 54 et Protocole II, art. 14 respectivement). En outre, pour que d'autres parties d'une disposition aient un sens, la discrétion ne peut pas être illimitée (voir par exemple le par. 1) de l'art. 70 du Protocole I), et un traité doit être interprété en bonne foi (Convention de Vienne sur le droit des traités, 1969, par. 1 de l'art. 31). Evoquant l'article 18 du Protocole II sur les sociétés et les actions de secours dans les conflits armés internes, le Département d'Etat des Etats-Unis a observé: «cette importante disposition... résulte d'un compromis avec les délégations [à la Conférence diplomatique] qui n'étaient pas disposées à accepter une obligation inconditionnelle d'autoriser et de faciliter les envois de secours. Pour leur part, les Etats-Unis s'attendraient à ce que l'exigence de l'assentiment de la partie intéressée ne soit pas appliquée de façon arbitraire et que les envois de secours indispensables ne soient restreints ou interdits que pour les raisons les plus impératives et légitimes» (Message du Président transmettant le Protocole II au Sénat, 29 janvier 1987, 26 ILM (1987) 561 at 567).

secours toute latitude d'intervention pour faire bénéficier les personnes civiles protégées du traitement humanitaire prévu à l'article 27, y compris en faisant des observations aux autorités et en entreprenant d'autres formes d'activités de protection. Cependant, les autorités peuvent limiter ces activités pour des «nécessités militaires ou de sécurité»³². Le CICR est dans une situation un peu meilleure que les autres organisations humanitaires³³. Cependant, pour citer le commentaire du CICR sur la Quatrième Convention, «l'activité humanitaire de ces autres organismes, de caractère national ou international, doit s'abstenir rigoureusement de toute manifestation hostile à l'égard de la puissance sur le territoire de laquelle ils agissent ou de la Puissance occupante. Ce sont là des principes qui... commandent toutes les formes de secours organisés dans le cadre des Conventions de Genève»³⁴.

Cette obligation faite aux organismes de secours de se cantonner strictement à leurs activités humanitaires peut être imposée en invoquant l'article 142 de la Quatrième Convention, qui habilite la Puissance détentrice à limiter le nombre d'organismes de secours opérant sur son territoire³⁵.

On peut dire que, dans la plupart des cas relevant des Conventions de Genève et des Protocoles additionnels, les organismes de secours ne peuvent intervenir qu'à condition d'avoir une autorisation officielle, de s'abstenir de toute activité politique ou militaire et de rester impartiaux dans leur travail humanitaire³⁶. «L'efficacité» peut aussi être un critère³⁷, et un organisme de secours ne peut être efficace que s'il bénéficie d'une autorisation permanente de l'autorité responsable.

En termes plus généraux, les actions humanitaires ne doivent pas violer la souveraineté, l'indépendance ou l'intégrité territoriale

³² Voir également l'article 5 de la Quatrième Convention de Genève, qui prive des droits prévus dans la Convention, entre autres, une personne protégée qui «fait individuellement l'objet d'une suspicion légitime de se livrer à une activité préjudiciable à la sécurité de l'Etat». Néanmoins, ces personnes doivent être traitées avec humanité et ne seront pas privées de leur droit à un procès équitable et régulier.

³³ Voir par exemple les articles 30 et 143 de la Quatrième Convention de Genève qui autorise le CICR à rendre visite aux personnes protégées.

³⁴ J.S. Pictet (sous la dir. de), *Commentaire* (de la Quatrième Convention de Genève de 1949), CICR, Genève, 1958, p. 240.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Voir par exemple l'article 26 de la Première Convention de Genève sur les sociétés de secours volontaires et l'article 63 de la Quatrième Convention sur les sociétés de secours dans les territoires occupés.

³⁷ Voir par exemple l'article 61 de la Quatrième Convention de Genève sur la distribution de secours.

d'un Etat. Le responsable de la Croix-Rouge indienne qui a participé à l'envoi de secours aux Tamouls sur la péninsule de Jaffna a reconnu cette nécessité lorsqu'il a déclaré qu'il ne poursuivrait pas sa mission sans la coopération des autorités sri lankaises ³⁸.

Respect des instruments pertinents

Pour que les ONG aient l'assentiment et l'appui des autorités compétentes dans leur action humanitaire, elles doivent aussi respecter tous les instruments pertinents. Ceux-ci peuvent être des traités tels que les Conventions de Genève et le Protocole additionnel I ³⁹, et/ou des accords conclus entre l'ONG et les autorités compétentes ⁴⁰. Ces derniers peuvent limiter les activités de l'ONG ou de son personnel à certaines tâches bien définies.

En outre, la composition des équipes de secours peut être soumise à une approbation spécifique (en plus de l'autorisation de l'action de secours en général) accordée par l'Etat sur le territoire duquel ce personnel agira, et ce document peut, lui aussi, en définissant le mandat des équipes de secours, limiter leur champ d'action. L'ONG elle-même peut également avoir conclu un accord avec son propre personnel, dans le même esprit ⁴¹. Une des conditions habituelles de la participation aux actions de secours est que le personnel doit respecter les lois du pays où il se trouve et en particulier ses règles de sécurité. Ainsi, les personnels de secours ne doivent pas compromettre l'action de secours générale, c'est-à-dire les interventions que leur organisation a été autorisée à mener, et doivent respecter leur mandat.

Les points ci-dessus sont énoncés dans la disposition du Protocole additionnel I de 1977 relative au personnel de secours. L'article 71 de ce Protocole apporte une innovation importante en donnant au personnel de secours un statut reconnu en DIH et, à condition qu'il satisfasse à certains critères, en le protégeant des attaques et de toute ingérence dans son travail. Ce personnel doit être expressément accrédité par les autorités du territoire dans lequel il opère. Le personnel de secours ne peut en aucun cas outrepasser son mandat,

³⁸ En fait, il s'agit là peut-être d'un acte assez courageux de la part de la Croix-Rouge indienne, qui illustre le principe d'indépendance de la Croix-Rouge, *The Guardian*, 3 juin 1987, p. 6.

³⁹ Voir le par. 4) de l'article 81 du Protocole I.

⁴⁰ Les accords de statut du CICR en sont un exemple.

⁴¹ A titre d'illustration, la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge conclut généralement avec son personnel sur le terrain des accords définissant les conditions de sa mission. Si ce personnel est détaché par une Société nationale, il peut également avoir signé un accord similaire avec celle-ci.

notamment en ce qui concerne les règles de sécurité de la Partie sur le territoire de laquelle il travaille; si cette condition n'est pas respectée, les autorités peuvent mettre fin à son activité. Ces différents critères montrent que la protection découlant du DIH est un corollaire de l'accréditation et du contrôle par les autorités.

LA DÉNONCIATION DES VIOLATIONS DES DROITS DE L'HOMME

Une ONG (ou son personnel) enfreint-elle les conditions de son action humanitaire si elle dénonce des violations des droits de l'homme? Il est certes possible de soutenir que, puisque ces dénonciations peuvent être humanitaires par leur nature et par leur objectif, et peut-être même revêtir un caractère supranational, elles ne peuvent donc pas outrepasser les limites de l'action de secours ou du mandat.

Toutefois, les dénonciations des violations des droits de l'homme sont généralement considérées par les autorités visées comme un acte politique, quelle que soit la motivation de leur auteur. Ces interventions peuvent aussi être considérées comme une menace pour la sécurité de l'Etat visé et, selon toute probabilité, comme allant au-delà des activités agréées de l'ONG ou de son personnel. Généralement, un membre d'une société de secours ne pourra appuyer sa dénonciation sur aucune base juridique, nationale ou internationale, ce qui le rendra d'autant plus vulnérable. La situation risque d'être encore plus grave si l'ONG et son personnel sont étrangers, et *a fortiori*, s'ils sont d'une origine socio-économique ou ethnique différente. Dans ce cas, l'ONG et son personnel risquent de susciter un ressentiment et peut-être une crainte encore plus grande pour leur ingérence dans une affaire «interne» ou «non humanitaire». Les étrangers ne sont pas toujours bienvenus dans un pays, notamment pendant un conflit armé; ils peuvent engendrer la suspicion et leur présence en tant que personnel de secours peut être perçue comme un affront à la fierté nationale.

Pour prendre un autre exemple tiré de l'opération de secours menée à Sri Lanka, on a rapporté que la présence de personnel de secours indien dans la péninsule de Jaffna irritait de plus en plus les autorités sri lankaises. Le premier ministre sri lankais a parlé de «cheval de Troie» indien et a déclaré que «beaucoup de gens dans ce pays se demandent si l'Inde essaie d'accomplir par des moyens subtils ce qu'elle n'a pas pu obtenir par la force»⁴².

⁴² *The Guardian*, 4 juillet 1987, p. 6.

Ainsi, quels que soient les motivations d'une dénonciation d'une violation des droits de l'homme et les arguments moraux, philosophiques, voire juridiques, qui la justifient, le fait est que, sur le terrain, cette intervention a toutes les chances d'être considérée par les autorités visées comme incompatible avec les conditions auxquelles une ONG est autorisée à apporter une assistance humanitaire. Une ONG qui agirait ainsi compromettrait la poursuite de son intervention dans le pays visé.

Les attitudes possibles

Naturellement, il sera très difficile à une ONG et à son personnel d'assister sans rien faire à des violations des droits fondamentaux de l'homme, quelles que soient les conditions de la mission de secours. Des démarches peuvent être faites auprès des autorités responsables mais, même présentées de façon officieuse et très prudente, elles risquent d'être mal accueillies ou de rester sans effet. En outre, l'ONG ou ses représentants doivent veiller à ne pas aggraver la situation : en protestant contre des mesures prises à l'encontre d'un seul individu, on peut compromettre d'autres personnes, voire toute l'opération de secours. Nous ne recommandons pas le consentement tacite, le silence devant les atrocités. Ce que nous suggérons, c'est que toute action doit être soigneusement pesée et peut-être confiée à d'autres types d'organisations. Ainsi, il pourrait être préférable qu'une ONG ou son personnel enregistre la violation⁴³, transmette cette information à d'autres organismes qui ont pour vocation de s'occuper des violations des droits de l'homme, tels qu'Amnesty International ou le CICR, leur laissant le soin de traiter l'affaire avec les autorités, et s'en tienne quand à elle aux tâches purement humanitaires et urgentes telles que les soins médicaux et la distribution de nourriture.

Si une ONG craint, en gardant apparemment le silence de se faire complice d'une violation des droits de l'homme ou du DIH, ou si elle ne s'estime pas en mesure d'agir dans le respect de ses propres principes, elle doit alors évidemment se demander s'il ne conviendrait pas, compte tenu des circonstances, de suspendre ses opérations ou même de se retirer du pays. A ce point, une ONG peut

⁴³ Cependant, même la tenue de dossiers doit se faire de façon à ne pas compromettre l'opération de secours. Dans l'action de secours au Sri Lanka, la presse de langue anglaise de Colombo, qui serait influencée par le Gouvernement, a accusé le personnel de la Croix-Rouge indienne de constituer des dossiers sur des allégations de disparitions et d'abus des forces gouvernementales. Ces accusations ont été démenties par la Haute Commission indienne, *The Guardian*, 2 juillet 1987, p. 10.

décider qu'elle a plus à gagner qu'à perdre en dénonçant des violations des droits de l'homme ou du DIH.

Suggestions pratiques

Plusieurs moyens s'offrent aux ONG pour sortir de ce dilemme. Nous allons en passer en revue quelques-unes.

Il semble plutôt vain et peut-être même néfaste qu'une ONG affirme un droit inconditionnel d'agir alors qu'en fait ce droit n'est pas reconnu juridiquement ou qu'en pratique son action peut-être entravée par les autorités concernées, quelle que soit la validité des arguments juridiques ou moraux qu'elle peut avancer. Dès lors qu'elles admettent la réalité, parfois sombre, les ONG peuvent prendre des mesures pour s'efforcer d'atteindre leurs objectifs dans le cadre des structures juridiques et politiques existantes. Par exemple, en s'appuyant sur le DIH, les ONG peuvent demander à être reconnues officiellement comme sociétés de secours volontaires ou autres organismes de secours accrédités conformément aux Conventions ou Protocoles de Genève. Cela peut contribuer à faciliter leurs opérations et à améliorer leur propre protection.

Une ONG doit aussi reconnaître ses limites pour préserver sa réputation, réputation qui peut être un facteur clé lorsqu'il s'agit d'apporter une assistance humanitaire et d'évoquer des problèmes, tels que les allégations de violation des droits de l'homme, avec les autorités. Pour pouvoir apporter une assistance humanitaire, une ONG doit établir une relation de confiance avec les autorités compétentes. Les ONG doivent faire la preuve qu'elles respectent les conditions des actions de secours et en particulier elles doivent scrupuleusement éviter toute ingérence dans des questions politiques. Elles doivent tenir compte des craintes des autorités et s'efforcer de recourir, du moins au début, à un dialogue constructif et confidentiel ou à d'autres mesures appropriées plutôt qu'à des dénonciations publiques. A l'instar du CICR, il semble indispensable que les ONG fassent toujours passer au premier plan les intérêts de ceux qu'elles ont pour vocation d'aider. Le fait que dans des situations de tension ou de conflit partout dans le monde, que ce soit au Royaume-Uni, en Afrique du Sud et en Colombie par exemple, l'emblème de la Croix-Rouge assure une protection aux membres des Sociétés nationales, leur permettant de venir en aide aux deux parties quelle que soit la situation juridique, montre bien l'importance de la réputation des ONG. Cela montre aussi que les principes d'une organisation et le souci qu'elle démontre de les

respecter peuvent souvent importer davantage que la situation purement juridique ⁴⁴.

Sur un plan plus concret, les ONG peuvent définir des principes d'action ou un code de conduite concernant les situations de violation des droits de l'homme ou du droit humanitaire. Ces principes peuvent être propres à chaque ONG ou communs à plusieurs d'entre elles. Les principes d'action du CICR lui-même pour les cas de violations du DIH ⁴⁵ pourraient servir d'exemple à cet égard. Les ONG devront tenir compte de leurs propres compétences et contraintes et établir des priorités, pour définir quand et comment signaler telle ou telle allégation de violation. Les interventions et les bases d'intervention peuvent varier selon les situations.

Il faudra peut-être trouver ou compléter les intermédiaires ou les moyens de communication nécessaires pour signaler des allégations de violation à d'autres ONG ou à d'autres intéressés, tels que les médias, des gouvernements neutres et le gouvernement du pays de l'ONG.

On pourrait élaborer des instruments juridiques nationaux et internationaux pour définir le statut des ONG et de leurs agents et, si possible, les mesures qu'ils sont habilités à prendre s'ils sont témoins de violations des droits de l'homme ou du DIH. Ces normes pourraient établir clairement qu'un rapport confidentiel d'une ONG aux autorités compétentes au sujet d'allégations de violations ne saurait être considéré comme un acte politique ou comme un acte dépassant leur mandat humanitaire. Le même principe, éventuellement complété par des modalités préétablies pour le signalement des violations, pourrait être intégré à tout accord passé entre une ONG et les autorités du territoire sur lequel celle-ci souhaite intervenir. Nous sommes bien conscients du fait qu'un tel accord ne pourra pas être conclu dans tous les cas.

Des textes existants, comme les règles types de 1982 de l'Unitar⁴⁶, le modèle d'accord sur les secours de 1980 de l'Association de

⁴⁴ On assiste peut-être à l'élaboration d'une règle coutumière tendant à donner à l'emblème de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge un pouvoir de protection s'il est arboré par des personnes ou unités autorisées dans des situations de conflit interne, du moins dans celles visées par l'article 3 commun aux Conventions de Genève, même si ces situations ne justifient pas l'application du Protocole II. On pourrait aussi soutenir que cette règle coutumière s'applique également aux troubles et tensions internes qui relèvent des instruments internationaux des droits de l'homme mais non de l'article 3 commun, ce qui prête davantage à controverse mais n'est pas totalement infondé.

⁴⁵ Voir Note 20 *supra*.

⁴⁶ Voir Note 4 *supra*.

droit international et le projet de convention de 1984 sur la facilitation de l'assistance d'urgence pourraient servir de point de départ à l'élaboration de nouveaux instruments sur tel ou tel aspect. Les déclarations ou résolutions d'organisations internationales et régionales ainsi que de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge pourraient également être utiles. Une autre possibilité intéressante serait l'élaboration d'une charte nationale pour les volontaires.

La formation du personnel des ONG, en ce qui concerne tant les aspects pertinents du droit ou d'autres règles applicables à leur mission que la façon de procéder, par exemple, à l'enregistrement et à la notification des violations, semble également importante. Cette formation paraît même indispensable pour assurer le respect des règles et usages sur le terrain. Les organisations de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, notamment les Sociétés nationales, pourraient participer à cet effort de formation dans le cadre de leurs activités de diffusion.

UN COMPROMIS DÉLICAT

L'attitude des ONG devant les violations des droits de l'homme ou du DIH pourrait, en fin de compte, dépendre du degré d'atrocité ou de risque d'atrocité dans chaque cas. D'un point de vue juridique et opérationnel, il est probable que, dans le cadre des règles et usages actuels, les ONG ou le personnel d'ONG qui font une dénonciation publique ne seront pas autorisés à poursuivre leur mission humanitaire. Cependant, il existe des situations où il peut être moins important de distribuer de la soupe que d'attirer l'attention des médias sur les violations des droits de l'homme. Si, après avoir évalué tous les arguments concernant l'opération de secours, l'ONG a un réel problème de conscience et ne voit pas d'autre solution, elle pourra faire une protestation. Mais elle ne devra le faire qu'en pleine connaissance des conséquences probables de cette action, pour elle-même, pour les autres organismes humanitaires qui s'occupent du même cas, pour le personnel des ONG sur le terrain et, surtout, pour les personnes auxquelles l'ONG essaie de venir en aide. Idéalement, les mesures prises par les ONG devant des violations des droits de l'homme ou du DIH devraient être prévues à l'avance et mûrement pesées, eu égard à toutes les répercussions possibles, dans l'immédiat et à long terme.

Tous les principes généralement admis en ce qui concerne l'assistance humanitaire résultent d'un compromis entre les intérêts

humanitaires et les intérêts souverains. Le DIH, notamment dans ses dispositions sur les actions de secours, s'est révélé efficace à l'usage car il exprime un compromis généralement acceptable entre les intérêts humanitaires et les réalités du combat ou de l'occupation. Une ONG ne peut pas bénéficier des privilèges des sociétés de secours autorisées sans en subir également les contraintes. Il faut trouver un juste milieu. Pour que les autorités accordent au personnel de secours un statut prévoyant une protection spéciale et facilitent son travail, il faut qu'elles exercent un certain contrôle officiel. Les sociétés de secours de la plupart des mouvements de libération ou groupes dissidents sont soumises à des restrictions imposées par les autorités politiques ou militaires intéressées, que ce soit le «Croissant-Rouge palestinien», la «Croix-Rouge khmère», le «Croissant-Rouge sahraoui», le «Croissant-Rouge Moro», la «Société de secours du Tigré» ou la «Société de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge érythréenne». Les médecins et infirmières d'ONG telles que Aide médicale internationale et Médecins du monde, qui ne demandent ou n'obtiennent que rarement une autorisation officielle pour intervenir, risquent de devenir les cibles de régimes ouvertement hostiles à leur mission humanitaire. A ce jour, il semble que le compromis réalisé dans les Conventions de Genève et les Protocoles additionnels est le meilleur qu'on puisse espérer. Il n'est peut-être pas idéal d'un point de vue humanitaire, mais compte tenu des réalités dans les situations qui appellent des secours, particulièrement peut-être en cas de conflit armé, c'est sans doute le seul moyen actuel d'atteindre un quelconque objectif humanitaire.

Michael A. Meyer

Michael A. Meyer est chef du Département juridique et des Services aux Comités de la Croix-Rouge britannique. Diplômé de l'Université de Yale, aux Etats-Unis, M. Meyer est licencié en droit international et en sciences politiques (mention relations internationales) de l'Université de Cambridge, Royaume-Uni. M. Meyer est avocat et effectue des recherches sur des questions humanitaires. Il a publié dans la *Revue* (n° 764, mars-avril 1987) un article intitulé «Faire connaître la doctrine et le droit».