

Un avenir pour le droit international humanitaire et ses principes ?

Peut-on être seul bon
dans un monde de méchants ?

MACHIAVEL

par

PAUL GROSSRIEDER

Si la fin de la guerre froide avait donné naissance à un monde sans guerre, le droit international humanitaire et ses principes seraient devenus caducs. Et le monde aurait dû se réjouir, si la fin de la partition idéologique du monde avait entraîné une période historique sans guerre. Hélas, ceux qui avaient annoncé une ère de paix ont dû déchanter. Aux empoignades entre Est et Ouest a succédé, après quelques courtes embrassades, une formidable débandade. Les nationalismes fanatiques, les exclusions ethniques, les affrontements religieux, et même un génocide ont embrasé l'Afrique, les Balkans et certaines républiques de la Communauté des États indépendants. Faut-il pour autant complètement désespérer des hommes ? La réponse d'une institution inspiratrice et défenseur du droit international humanitaire est négative. Le réalisme de ce droit et de ses principes, couplé avec un refus de l'inhumanité des conflits armés, entretient l'espoir. Mais l'action en faveur des victimes ne va pas sans

PAUL GROSSRIEDER est directeur général du Comité international de la Croix-Rouge.

efforts et sans conditions pour les différents acteurs de la violence. Avant d'en venir aux situations de conflit actuelles, un retour sur l'histoire de la mise en pratique et de l'évolution du droit international humanitaire et de ses principes peut aider la réflexion et éclairer le sens de nouvelles initiatives. Ce rappel historique aide à comprendre comment le CICR a su faire évoluer ses pratiques et le droit international humanitaire à différents moments de transition, et invite à un choix analogue pour le temps présent.

L'idée fondatrice

Trop souvent, l'idée humanitaire de la Croix-Rouge est banalisée et réduite à une action caritative, quelle qu'elle soit. Bien sûr, l'action humanitaire cherche à faire le bien, mais dans des contextes où «faire le bien» n'a rien d'évident. Ainsi, Henry Dunant dans *Un souvenir de Solferino*, en même temps qu'il est saisi par la cruauté des combats, avance une idée très originale : les victimes, *toutes* les victimes sont neutres. Une chose est commune à tous les blessés de guerre et c'est leur humanité. Tous sont des êtres humains et tous méritent le traitement dû à leur personne, qu'ils soient du camp allié ou du camp ennemi. «Ils n'appartiennent plus à un camp, mais peuplent un espace à la fois douloureux et bienheureux : l'espace neutre de la victime»¹. Il ne s'agit plus seulement de soigner «mes» blessés parce qu'ils sont de mon camp, mais d'aider toutes les victimes parce qu'elles sont toutes des êtres humains. L'instrument de cette humanité partagée, même dans la guerre, sera la Croix-Rouge, qui inspirera les seules dispositions juridiques internationales applicables pour tous dans la guerre, le droit humanitaire. Ce droit prévoit que les acteurs de la guerre aient un même comportement à l'égard des blessés, des prisonniers et des populations civiles.

Les principes d'humanité du droit humanitaire sont en même temps ce qu'il y a de plus commun dans la rhétorique dominante des rencontres internationales, mais aussi ce qui est le plus oublié ou rejeté dans les formes actuelles de conflits. Un écart abyssal se creuse entre les déclarations et la réalité. Un peu comme si l'on affirmait d'autant plus fort les principes humanitaires que l'on est convaincu qu'ils ne s'appliquent pas aux guerres complexes d'aujourd'hui.

¹ Jean-Christophe Rufin, *L'aventure humanitaire*, Gallimard, Paris, 1994, p. 50.

Visites aux prisonniers de guerre

Dans les conflits internationaux, depuis celui de 1914-1918, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a cherché, et en général réussi, à visiter les camps de prisonniers de guerre. Il a aussi créé l'Agence internationale des prisonniers de guerre, devenue depuis l'Agence centrale de recherches. Les puissances détentrices ont en général admis que le CICR visite les prisonniers qu'elles détenaient. Parmi les plus grands échecs, retenons le nonaccès aux prisonniers détenus par l'URSS durant la Seconde Guerre mondiale, ainsi qu'aux prisonniers soviétiques en Allemagne. Plus tard, le CICR n'a pas eu accès non plus aux prisonniers détenus au Viet Nam du Nord. Le principe est toujours le même : bien qu'ils soient membres d'armées ennemies, ces prisonniers ont droit à un traitement qui respecte leur dignité d'homme. Le même principe d'humanité aurait dû amener le CICR à se préoccuper des victimes du génocide nazi dès qu'il en a eu connaissance. Malgré tout, des délégués ont déployé des efforts considérables. Le délégué à Budapest, Friedrich Born, par exemple, a admirablement œuvré dans ce sens dans les limites de ses possibilités.

Visites aux détenus politiques

Soucieux de développer ses activités selon les principes du droit international humanitaire, le CICR a progressivement élargi ses visites aux détenus politiques et de sécurité dans des situations de tensions internes. Comme l'écrit Jacques Moreillon dans sa thèse *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des détenus politiques* : « Le moteur essentiel – on pourrait presque dire « existentiel » – du CICR est son droit d'initiative humanitaire. [...] Quel que soit le statut des individus, le CICR a toujours vu l'homme à travers l'uniforme. Pour lui, le traitement de tout être humain ne doit en rien dépendre de sa condition juridique. En tout temps, en tout lieu, les souffrances inutiles doivent être évitées et la dignité de l'homme respectée »².

Le développement et l'adaptation de la pratique du CICR en faveur des détenus politiques se fonde toujours sur le principe du droit international humanitaire qui veut qu'en situation de conflit et de tension,

² Jacques Moreillon, *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des détenus politiques*, Institut Henry-Dunant/Éditions l'Âge d'Homme, Lausanne, 1973, pp. 231 – 232.

la victime a droit à la protection et à l'assistance, quelles que soient son origine et sa situation. Seuls sont pris en compte sa qualité de victime et son droit au respect dû à toute personne humaine. Pour montrer l'intérêt des visites aux détenus de sécurité, citons Jacques Freymond pour qui elles étaient « un des moyens les plus directement utilisables et les plus efficaces de freiner l'escalade de la violence. La victime « protégée » cesse d'être un instrument de la guerre pour devenir un témoignage que la conciliation est possible. La protection des droits des prisonniers politiques est une des premières conditions à des solutions négociées des grands problèmes devant lesquels se trouvent nos sociétés »³.

Les mouvements de libération

Dans les années 70, la prolifération des mouvements de libération dans les régions colonisées par les puissances européennes a placé le CICR face à des questions très délicates. Les méthodes utilisées par certains d'entre eux – parfois de nature terroriste – compliquaient encore davantage le choix devant lequel se trouvait le CICR. La lecture du rapport d'un groupe d'études de l'Institut universitaire de hautes études internationales, dirigé par Jacques Freymond, sur le thème « Mouvements politiques armés et principes humanitaires »⁴, fait saisir la grande tension qui régnait à l'époque quant à l'orientation à prendre. Une fois de plus, pour faire vivre le droit humanitaire et son esprit, le CICR se devait de l'adapter à des situations inédites qui s'écartaient des conflits armés connus jusque-là.

Le tournant pris à cette époque est d'une importance telle pour le CICR qu'il est utile de rendre compte des réflexions qui ont finalement conduit au Protocole II de 1977⁵, dont la signification pour le développement du droit international humanitaire est souvent sous-estimée. Le raisonnement sous-jacent à cette évolution est assez simple : le changement dans des formes de conflits armés doit conduire à une évolution des Conventions de Genève de 1949. Sans cela, l'universalité même des principes humanitaires pourrait être mise en cause. L'intransigeance à l'égard des mouvements de libération est considérée comme un piège, car elle pourrait nourrir

³ Jacques Freymond, « Violence et qualité de vie », in *Menschenrechte Föderalismus Demokratie*, Zürich, 1979, p. 140.

⁴ Jacques Freymond et Thierry Hentsch, « Limites à la violence », Genève, 1973.

⁵ Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux, adopté le 8 juin 1977.

l'extrémisme. Soucieux d'être reconnus, plusieurs de ces mouvements avaient pris contact avec le CICR et déclaré vouloir respecter les principes du droit international humanitaire. Cependant, en demandant une évolution de ce droit, le groupe d'études ne voulait, en aucune façon, faire l'apologie de la violence, d'où qu'elle vienne. Le rapport concluait qu'« un traitement humain de l'ennemi non seulement rehausse le prestige de celui qui le pratique, mais encore freine l'escalade des violences indiscriminées »⁶.

Sur le plan politique, le CICR a argumenté que les contacts avec les mouvements de libération étaient du plus haut intérêt pour les États contre l'autorité desquels ceux-ci se dressaient, en particulier, lorsque des soldats d'une armée régulière tombaient aux mains de groupes rebelles.

Jacques Freymond, le responsable du groupe d'études, rappelle que le rapport a été « violemment critiqué par certains, favorablement accueilli par d'autres »⁷. Malgré ces difficultés, le CICR s'est lancé dans la négociation qui a abouti à la signature du Protocole II, qui contient toute la philosophie sur laquelle il s'est appuyé pour mener ses opérations durant la période des combats entre gouvernements et mouvements de libération. Le Protocole II est le résultat d'une volonté d'adapter le droit international humanitaire à de nouvelles formes de conflit.

Nouvelles formes de conflit

Il ne fait pas de doute que la plupart des conflits sont aujourd'hui entrés dans une phase nouvelle. Une évolution, surtout politique, serait nécessaire pour leur trouver une solution et il faudrait établir des normes humanitaires qui seraient acceptées par tous les acteurs des nouvelles formes de violence armée.

Dans une sorte de « nouveau Moyen-Âge », comme le suggère Pierre Hassner, l'ordre des traités de Westphalie, fondé sur la territorialité et la souveraineté des États, est mis en question⁸. Les États ne détiennent plus le monopole de la violence politique. À la différence des mouvements de libération, les groupes d'individus qui mènent des guerres aujourd'hui ne cherchent généralement pas à établir un ordre étatique. Ce sont des individus qui défendent une ethnie, une religion, des valeurs transnationales. Il n'en

⁷ Jacques Freymond, *Guerres, Révolutions*, Croix-Rouge, Institut universitaire de hautes études internationales, Genève, 1976, p. 111.

⁸ Pierre Hassner, *La violence et la paix*, Éditions Esprit, Paris, 1995.

reste pas moins que ces individus, comme les gouvernements qui répondent par les armes à leurs agressions, mènent bel et bien des guerres. Ces nouveaux acteurs ne sont pas de simples bandits de grand chemin. Ils s'en prennent, entre autres, à des puissances occidentales, à leur ordre et à leur système idéologique.

Certes, les nouveaux acteurs des conflits ne sont pas faciles à identifier. Leurs intentions politiques varient d'un contexte à l'autre. Parfois leur seul but est l'annihilation de l'ennemi. Parfois leurs motivations sont uniquement d'ordre économique. Mais il est certain aussi que les nouveaux conflits internes, extrêmement cruels, correspondent à la mise en place de nouveaux systèmes transnationaux, nationaux et régionaux. Derrière des comportements criminels se profilent des conflits de nature politique. Il n'y a donc pas de raison de les laisser se dérouler en dehors de tout principe humanitaire. Ou alors, il faudrait se résigner à l'abandon complet de l'exigence minimale d'humanité dans les conflits, qui a constamment inspiré le droit international humanitaire.

Face aux nouvelles formes de conflits armés, le CICR doit, comme dans les phases historiques antérieures, faire connaître et adapter le droit humanitaire à ces acteurs nouveaux, fussent-ils responsables d'actes terroristes. Comme à l'époque des mouvements de libération, une distinction doit être faite entre, d'une part, la nature – parfois inadmissible – de certaines actions et, d'autre part, le respect des principes humanitaires par toutes les parties engagées dans un conflit et le refus des attaques indiscriminées. Celles-ci, en fin de compte, ne sont dans l'intérêt de personne et ont pour seul effet d'alimenter l'engrenage de la violence. Le respect de l'esprit de Solferino est à ce prix.

Côté politique, le grand risque vient de la criminalisation pure et simple des acteurs de la violence par les régimes en place et par les puissances établies. Discrediter ainsi des acteurs aux revendications politiques certaines et réduire leurs initiatives à des actes criminels serait faire fi des principes du droit international humanitaire, qui serait menacé dans son essence même. Des réactions qui reposeraient uniquement sur l'aspect criminel de certains actes terroristes ne feraient qu'alimenter la violence et sonneraient le glas des principes humanitaires. Cependant, défendre les principes humanitaires dans les contextes conflictuels d'aujourd'hui, ce n'est pas du tout défendre l'utilisation de moyens et de gestes inacceptables. Il en va d'ailleurs de même pour toute riposte indiscriminée. Ce que le CICR doit rechercher, c'est

l'acceptation et le respect d'un minimum d'humanité dans les nouveaux contextes conflictuels, sans pour autant se mêler de juger la justesse de telle ou telle cause. Le retour à la guerre sauvage et totale ne ferait que créer une spirale sans fin de violence aveugle et indiscriminée, en dehors de toute règle préservant le principe d'humanité.

Les principes humanitaires aujourd'hui

Comme il l'a fait pendant les guerres de libération, c'est en fonction des situations, des circonstances et des informations dont il dispose que le CICR doit aujourd'hui faire des choix, qu'il doit distinguer, dans les violences armées, ce qui relève du droit commun de ce qui est du domaine de l'action politique et donc concerne le droit international humanitaire et ses principes. La tâche est plus ardue encore que durant la période de la guerre froide, lorsque la défense du droit humanitaire pouvait bénéficier d'une certaine instrumentalisation politique. Aujourd'hui, le CICR se trouve face à une conjoncture politique qui n'offre plus les mêmes occasions d'instrumentalisation de ce droit.

Il faut aussi que les États et les nouveaux acteurs de la violence armée soient sensibilisés à l'indispensable respect des principes humanitaires dans les phases actuelles de conflits, malgré l'immense difficulté et l'extrême complexité de ces situations. Les échanges bilatéraux et multilatéraux avec tous les acteurs concernés devraient s'intensifier et se multiplier, sous peine de perdre l'acquis du droit international humanitaire et de ses principes. Si la rhétorique humanitaire veut garder un sens, elle doit inclure ces nouvelles problématiques dans sa réflexion et dans son action. Cela concerne aussi bien les gouvernements que tous les acteurs qui contestent par les armes les systèmes nationaux et internationaux en place.

Au cours des évolutions historiques antérieures des formes de conflit, des pistes ont été trouvées pour sauvegarder concrètement le droit et les principes humanitaires; il serait tragique que, face aux évolutions présentes, la société internationale régresse et cède de toutes parts à la tentation d'inhumanité.

Abstract

**A future for international humanitarian law
and its principles ?**

by PAUL GROSSRIEDER

Before addressing the question raised in the title of his article, the author looks to the past and shows that the ICRC has been able not only to adapt international humanitarian law to new challenges but also to find new approaches to emerging humanitarian issues. This was the case, for example, when wars produced huge numbers of POWs, or when the plight of political detainees called for innovative action by the ICRC. The emergence of national liberation movements raised particularly difficult problems, but by and large satisfactory solutions were found within the existing humanitarian system. Today we are facing new forms of conflicts, with increasing involvement by non-State actors. After examining the nature of the challenges and discussing possible answers, the author concludes that it would be a tragedy if our time were unable to find a suitable response to them.

THE REVIEW