

ÉDITORIAL – OCCUPATION

Vae victis ! (Malheur aux vaincus !) Cette expression en latin du chef gaulois Brennos, dictant ses conditions après avoir vaincu Rome¹ dans l'antiquité, illustre une réalité historique : la défaite sur le champ de bataille a entraîné à travers les siècles un cortège de malheurs pour les peuples vaincus. Meurtres, viols, esclavage et pillages, la conquête donnait tous les droits aux vainqueurs sur les populations et leurs biens et elle signifiait souvent l'annexion pure et simple des territoires capturés. « Se comporter comme en pays conquis » est resté une expression courante qui reflète l'arbitraire du conquérant, la raison du plus fort.

Depuis le dix-neuvième siècle, le développement du droit international humanitaire (DIH) a mis fin à cette apparente fatalité en élargissant progressivement la protection des personnes tombées aux mains de l'ennemi et les limites à la conduite des hostilités. Le système international a lui aussi évolué pour bannir le recours à la force dans les relations entre États, l'annexion² par la force et la colonisation³. Cette évolution a eu lieu parallèlement au développement du DIH qui s'applique dans les conflits armés, indépendamment de leurs causes ou de leur licéité.

À première vue, l'occupation semble bien couverte par le droit conventionnel et coutumier, à tel point que le droit de l'occupation fait figure de chapitre « classique » du DIH. Déjà durant la guerre de Sécession, une série de devoirs pour l'occupant figurait dans le code de l'armée des États de l'Union rédigé par le professeur Lieber⁴. En droit international, la troisième section des Règlements concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, annexés aux Conventions de La Haye de 1899 et 1907, traite « De l'autorité militaire sur le territoire de l'État ennemi ». Des limitations additionnelles à la conduite de

1 Titus Livius, *Histoire de Rome depuis sa fondation (Ab Urbe Condita Libri)*, livre 5, p. 48.

2 Charte des Nations Unies, Art. 2(4) ; Assemblée générale des Nations Unies (AGNU), résolution 2625 du 24 octobre 1970, Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies, doc. AGNU A/RES/25/2625.

3 Voir par exemple le principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, dans la Charte de l'ONU, Art. 1(2) ; Chapitres XI, XII et XIII de la Charte de l'ONU ; AGNU, résolution 1514 (XV) du 14 décembre 1960, Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux ; et AGNU, résolution 2625, *op. cit.*, note 2.

4 'Instructions de 1863 pour les armées en campagne des États-Unis d'Amérique', Ordre général N° 100, Département de la Guerre des États-Unis, Government Printing Office, Washington D.C., 24 avril 1863 (Lieber Code).

l'occupant ont été introduites dans les Conventions de Genève de 1949 et dans le Protocole additionnel I de 1977, ce qui fait que les pouvoirs des occupants sont aujourd'hui régis par ces instruments, dont la plupart des dispositions relèvent du droit international coutumier.

L'idée que le comportement de l'occupant vis-à-vis de la population occupée doit être encadré est à la base des règles du DIH régissant aujourd'hui l'occupation. Un autre fondement de ce droit est l'impératif de préservation des institutions de l'État occupé. En effet, l'occupation n'est pas une annexion, elle est conçue comme une situation temporaire et la puissance occupante n'acquiert pas la souveraineté sur le territoire concerné. Non seulement le droit vise à empêcher l'occupant d'exploiter indûment les ressources conquises, mais il lui impose de subvenir aux besoins de la population et de « rétablir et d'assurer l'ordre et la vie publique en respectant, *sauf empêchement absolu*, les lois en vigueur dans le pays »⁵. Les mesures prises par l'occupant doivent donc préserver le *status quo ante* (« principe conservacionniste »).

Pourtant, à y regarder de plus près, le droit de l'occupation laisse plusieurs questions sans réponse claire. Ces dernières années, certains États ont proposé de réinterpréter, voire ont remis en question, les principes classiques du droit de l'occupation. L'occupation de l'Irak en 2003-2004 a suscité d'intenses débats sur les responsabilités des puissances occupantes et le droit de l'occupation en général. Certains territoires sont encore occupés aujourd'hui ou font l'objet de contestations entre États mais, généralement, les puissances occupantes ont tendance à refuser leur statut d'occupant au regard du DIH et nient l'applicabilité *de jure* du droit de l'occupation à leurs actions en territoire ennemi.

L'occupation demeure une réalité contemporaine et rien ne permet d'exclure que dans le futur de nouvelles situations d'occupation vont se produire, dans le cadre d'interventions multinationales par exemple. Les situations d'occupation sont de dangereuses lignes de fracture géopolitiques, sur lesquelles se radicalisent les opinions et se forment les germes de futurs conflits. On se souvient par exemple du précédent que l'annexion des régions françaises d'Alsace et de Lorraine par l'Allemagne en 1871 a représenté pour la stabilité internationale jusqu'en 1945... Les tensions récurrentes entre Israël, la Syrie, le Liban et l'Iran demeurent liées en grande partie au sort des populations et territoires palestiniens occupés et ont un potentiel de déstabilisation des relations internationales qui va bien au-delà de la région.

Lutttes territoriales et occupations sont la cause de problèmes humanitaires affectant les populations occupées ou exilées. Les habitants de ces territoires occupés ou contestés peuvent être ainsi victimes directes des hostilités ou de l'insécurité généralisée, certains sont détenus (accusés de délits ou des crimes) ou internés (pour raisons de sécurité) pour de longues durées ou

5 Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, annexe à la Convention (IV) concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, La Haye, 18 octobre 1907, Art. 43. (Accentué par l'auteur).

encore forcés de quitter leur foyer. En effet, à côté de l'avantage militaire direct résultant du contrôle effectif sur le territoire ennemi, l'occupant peut quelquefois chercher à refaçonner la composition démographique de ce territoire, afin de créer une nouvelle situation de fait et éteindre toute résistance. Cela peut se traduire notamment par la mise en place d'une politique de déplacements forcés (parfois qualifiée de « nettoyage ethnique ») ou la colonisation du territoire. Des millions de déracinés croupissent dans la précarité permanente des camps de réfugiés, transmettant aux générations suivantes leur amertume et leur désir de vengeance. Les droits civils et politiques des populations, mais aussi leurs droits économiques et sociaux, tel le droit à l'éducation ou le droit à la santé, sont généralement sévèrement compromis par l'imposition d'un gouvernement militaire étranger, tout particulièrement quand celui-ci se prolonge dans la durée. Les opposants à l'occupation ont de leur côté souvent recours à la violence aveugle pour faire reconnaître leur cause ou faire vaciller la résolution de leurs adversaires.

Les organisations humanitaires opérant dans les territoires occupés font face à de nombreux défis et dilemmes⁶. Bien que l'occupation soit considérée comme une situation de conflit qui demande un certain savoir-faire propre aux organisations d'urgence, les humanitaires doivent en fait déployer des programmes de développement post-conflit quand la situation perdure et que les besoins deviennent chroniques. De plus, subvenir aux besoins humanitaires de la population revient à prendre le risque de se substituer aux responsabilités de la puissance occupante et la décharger de sa responsabilité première. Comment être perçu comme neutres et impartiaux par l'armée d'occupation, dans un contexte où les besoins humanitaires sont principalement du côté de l'occupé ? En sens inverse, travailler en coordination avec l'occupant qui contrôle l'accès au territoire est incontournable, mais ces contacts risquent d'être interprétés comme une connivence avec l'occupant, voire une légitimation de l'occupation.

Acteur humanitaire sur le terrain, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) opère notamment dans les situations d'occupation et territoires contestés afin de protéger et d'assister les victimes. Confronté directement aux défis juridiques posés par les situations d'occupation contemporaines, le CICR a estimé qu'il était nécessaire de vérifier si les règles de l'occupation devaient être renforcées, clarifiées ou développées, et a initié dans ce but un processus de consultation d'experts sur le droit de l'occupation et d'autres formes d'administration de territoires étrangers.

6 Voir par exemple Xavier Crombé, *L'action humanitaire en situation d'occupation*, CRASH/Fondation – Médecins Sans Frontières, janvier 2007.

À l'occasion de la publication des résultats de ce projet⁷, la *Revue internationale de la Croix-Rouge* a choisi de contribuer à cette réflexion en consacrant la présente édition au sujet de l'occupation et notamment aux zones d'ombres et sujets de débat que le droit de l'occupation laisse subsister. La *Revue* a demandé à des spécialistes des questions liées à l'occupation de donner leur perspective respective : historique, militaire ou juridique. La *Revue* a également souhaité donner la parole à un habitant d'un territoire occupé. L'occupation des territoires palestiniens et du Golan par Israël représente sans doute le contexte d'occupation emblématique de notre temps ; la *Revue* a ainsi interviewé Raja Shehadeh, juriste, auteur et co-fondateur de l'organisation palestinienne de défense des droits de l'homme Al Haq. Raja Shehadeh a une perspective unique sur le DIH et les droits de l'homme, de par sa pratique du droit dans le dialogue avec Israël mais aussi en tant qu'essayiste, engagé pour la paix et la coexistence pacifique des peuples.

Les contributions rassemblées dans cette édition explorent six questions principales soulevées par les situations d'occupation contemporaines, posent les termes du problème et donnent des éléments de réponses.

Comment et sur quelles bases se sont développées les règles du droit de l'occupation ?

Le droit de l'occupation a parfois été remis en cause sous prétexte qu'il ne serait plus adapté aux situations contemporaines. Afin de comprendre les principes qui sous-tendent aujourd'hui le droit de l'occupation, les premières contributions de cette édition reviennent sur l'histoire du développement de ce droit. En remontant à l'élaboration du code de Lieber, le droit de l'occupation apparaît à l'origine comme le produit d'une vision des relations internationales centrée sur l'État, soucieuse surtout de protéger les droits du souverain dont le territoire est temporairement occupé par un autre, mais aussi d'assurer la sécurité de ce dernier. Bien qu'il lui soit contemporain, le développement du droit de l'occupation ne s'appliquera pourtant pas à l'entreprise coloniale des États européens, puisque ces derniers nient la souveraineté des peuples assujettis. La première guerre mondiale voit se révéler une autre limite de ce droit naissant : l'insuffisance des règles protégeant les civils. Les souffrances des populations occupées, à l'arrière des lignes de front, ont été longtemps occultées par celles des combattants dans l'horreur des tranchées. La communauté internationale ne saura pas tirer les leçons de la Première Guerre mondiale pour développer la protection des civils aux mains de l'ennemi avant l'éclatement de la Seconde Guerre mondiale. Ce n'est qu'en 1949 que leurs droits vont être développés dans la quatrième Convention de Genève.

7 Voir Tristan Ferraro (éd.), *Expert meeting: Occupation and other forms of administration of foreign territories*, CICR, Genève, 2012, disponible en anglais sur : <http://www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-4094.pdf> (dernière consultation mars 2012).

Quand se termine la phase d'invasion et commencent les obligations des occupants et les droits des occupés ?

« *In the first weeks after the fall of Baghdad in April 2003, Iraqis would stop Americans on the street and ask who was in charge of the country. No one seemed to know. The Iraqi leadership had vanished, and the institutions of the state had collapsed* »⁸. Cette citation illustre la confusion qui entoure la fin de l'invasion et la détermination du début de l'occupation. Or la question du début – et de la fin – précise de l'occupation n'est pas réglée en détail par le droit. Elle a pourtant des implications pratiques et juridiques très importantes pour la population occupée, mais aussi pour les militaires en charge de l'intervention en territoire ennemi : par exemple, quand commencent leurs responsabilités vis-à-vis des populations, pour rétablir l'approvisionnement en eau ou en électricité ou empêcher les pillages ? Doivent-ils rétablir et assurer l'ordre public et la sécurité ? Doivent-ils désormais administrer les biens publics de l'État occupé⁹ ? Quatre spécialistes donnent leurs réponses respectives à la question de savoir si le droit de l'occupation s'applique ou non dès la phase d'invasion. Cette question clé du début et de la fin de l'occupation fait l'objet d'un article ainsi que d'un nouveau débat juridique de la *Revue*.

Le droit est-il toujours adapté lorsqu'une occupation se prolonge ?

Selon le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY): « L'occupation se définit comme la période de transition entre l'invasion et la conclusion d'un accord sur la cessation des hostilités »¹⁰. L'occupation étant conçue comme une situation temporaire et courte, les principes de ce droit s'avèrent difficiles à concilier avec une occupation qui perdure. La durée de l'occupation remet-elle en question le principe conservateur en rendant impossible, voire même nuisible, l'obligation pour l'occupant de ne pas altérer la réalité socio-économique du territoire ? Le caractère prolongé de l'occupation ne demande-t-il pas aussi à accorder plus d'importance aux droits humains des populations, notamment aux droits économiques et sociaux ? La question de l'importance du facteur temps sur l'application du droit de l'occupation est abordée par plusieurs auteurs dans cette édition et notamment dans l'ana-

8 Georges Paker, dans R. Gutman, D. Rieff et A. Dworkin, *Crimes of war 2.0: What the public should know*, W.W. Norton & Co. Ltd, Londres, 2007, p. 307.

9 Pour une illustration de ce problème, voir par exemple le rapport d'Amnesty International sur le rappel des devoirs des puissances occupantes au moment de l'invasion de l'Irak, *Irak : les pillages, l'anarchie et les conséquences humanitaires*, MDE 14/085/2003, New York, 10 avril 2003 ; ainsi que le communiqué de presse du CICR du 11 avril 2003, « Irak : le CICR lance un appel pressant pour la protection de la population et des services civils, et des personnes qui ne participent plus aux combats », disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/5lhhl6.htm> (dernière consultation mars 2012).

10 TPIY, *Le Procureur c. Mladen Naletilic and Vinko Martinovic*, Affaire N° IT-98-34-T, Jugement (Chambre de Première Instance), 31 mars 2003, para. 214.

lyse de la jurisprudence de la Cour Suprême israélienne, seule cour au monde qui ait déclaré recevables - et se prononce régulièrement sur - les recours d'une population occupée.

Existe-t-il des justifications pour modifier les institutions et/ou les lois du territoire occupé ?

En s'appuyant notamment sur les précédents de la dénazification de l'Allemagne et la réforme des institutions japonaises après 1945, l'occupation de l'Irak a été présentée comme une opportunité de réformer le système politique afin de démocratiser le pays. Les expressions de « nation-building », « reconstruction » ou encore « transformative occupation » ont été utilisées dans ce contexte. Y a-t-il dès lors de « bonnes » occupations qui justifieraient une exception au principe de conservation cité plus haut ? La question peut se poser pour réformer un régime oppressif ou rebâtir un État dévasté. La validité juridique du concept de « transformative occupation » est discutée dans cette édition.

Quel est le rôle des militaires dans l'occupation d'un territoire ?

Comment une force d'invasion peut-elle se préparer à l'occupation qui va suivre ? Quel est le rôle des militaires dans le cadre d'une « transformative occupation », autrement dit une entreprise de réforme politique, économique et sociale ? En effet, la gestion d'un territoire occupé et sa reconstruction sont des tâches bien différentes de sa conquête par les armes. Le Général Rupert Smith écrit dans *The Utility of Force* :

« It is necessary to understand that in many circumstances into which we now deploy, our forces as a military force will not be effective. The coalition forces in Iraq were a classic example of this situation: their effectiveness as a military force ended once the fighting between military forces was completed in May 2003. And though they then went on to score a series of victories in local skirmishes, they had greatly diminished – if any – effect as an occupation and reconstruction force, which had become their main mandate »¹¹.

La *Revue* présente une perspective militaire américaine des leçons à retenir de l'invasion et de l'occupation de l'Irak.

11 Rupert Smith, *The Utility of Force : The Art of War in the Modern World*, Penguin Books, Londres, 2006, p. 10.

Quelle est la place des droits de l'homme dans les situations d'occupation ?

L'occupation (qu'elle survienne au cours ou à la suite d'un conflit armé, ou bien sans déclaration de guerre ou même d'hostilités) est régie par le DIH. Quelle est la place des droits de l'homme notamment en matière de maintien de l'ordre ? Quels sont les droits politiques, économiques et sociaux des populations occupées quand la situation se pérennise ? Comment concilier leur application par l'occupant avec l'obligation de respecter le droit et les institutions en place ? La jurisprudence¹² de la Cour internationale de Justice reconnaît clairement que les droits de l'homme s'appliquent aux situations couvertes par le DIH. Toutefois, les contours et l'étendue exacte des responsabilités de l'occupant conférées par les droits de l'homme demandent à être précisés. Une meilleure compréhension de la façon dont s'appliquent ces deux domaines juridiques complémentaires va dans le sens d'une meilleure protection des victimes des conflits.

La protection des personnes tombées aux mains de l'ennemi est aujourd'hui au cœur de l'entreprise de développement du DIH. Le droit de l'occupation en est emblématique, car il vise à protéger toute une population placée dans une position hautement vulnérable. Pourtant, les populations et les organisations humanitaires parviennent rarement à faire valoir ses dispositions. En effet, comme le soulève le rapport du CICR:

«In fact occupying States have repeatedly contested the applicability of occupation law to situations of effective foreign control over territory, which clearly shows their reluctance to be labelled as occupying powers and/or to see their actions constrained by this body of law»¹³.

Dans un essai de 1944, Albert Camus écrit : « Mal nommer un objet, c'est ajouter au malheur de ce monde »¹⁴. Trop souvent les États ont recours à des euphémismes et à des raisonnements juridiques tortueux pour s'absoudre de leurs responsabilités. Par cette édition, la *Revue* souhaite participer à une meilleure compréhension de la réalité contemporaine de l'occupation et au travail de délimitation des droits et des devoirs de l'occupant.

Vincent Bernard
 Rédacteur en chef

12 Voir Cour internationale de Justice (CIJ), *Avis consultatif sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, 9 juillet 2004, para. 102 et suivants. CIJ, *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, Décision du 19 décembre 2005, para. 178.

13 T. Ferraro, *op. cit.*, note 7, p. 4.

14 Albert Camus, « Sur une philosophie de l'expression », dans *Poésie* 44, P. Seghers, Paris, 1944.