Volume 99 Sélection française 2017/3

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge Sélection française

Débat humanitaire : droit, politiques, action

Conflit en Syrie

CICR

REVUE
INTERNATIONALE
de la Croix-Rouge
Sélection française

But et contenu

Créée en 1869, la *Revue internationale de la Croix-Rouge* est un périodique publié par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) qui entend favoriser la réflexion sur le droit international humanitaire, la politique et l'action en temps de conflit armé et d'autres situations de violence armée collective. En tant que revue spécialisée en droit humanitaire, elle cherche à promouvoir la connaissance, l'examen critique et le développement de ce droit, et elle contribue à la prévention de violations des règles protégeant les valeurs et les droits fondamentaux. La *Revue* offre une tribune pour discuter de l'action humanitaire contemporaine et analyser les causes et les caractéristiques des conflits, afin de favoriser la compréhension des problèmes humanitaires qui en découlent. Enfin, la *Revue* informe ses lecteurs sur les questions ayant trait au Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et, en particulier, sur la doctrine et les activités du CICR.

Comité international de la Croix-Rouge

Organisation impartiale, neutre et indépendante, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a la mission exclusivement humanitaire de protéger la vie et la dignité des victimes de conflits armés et d'autres situations de violence, et de leur porter assistance.
Le CICR s'efforce également de prévenir les souffrances par la promotion et le renforcement du droit et des principes humanitaires universels. Créé en 1863, le CICR est à l'origine des Conventions de Genève et du Mouvement international de la Croix-Rouge, dont il dirige et coordonne les activités internationales dans les conflits armés et les autres situations de violence.

Membres du Comité

Président : Peter Maurer
Vice-présidente : Christine Beerli

Mauro Arrigoni
Hugo Bänziger
François Bugnion
Gilles Carbonnier
Jacques Chapuis
Bernard G. R. Daniel
Melchior de Muralt
Maya Hertig Randall
Alexis Keller
Jürg Kesselring
Thierry Lombard
Laura Sadis
Doris Schopper
Rolf Soiron
Béatrice Speiser
Bruno Staffelbach
Heidi Tagliavini
Barbara Wildhaber

Équipe éditoriale

Rédacteur en chef : Vincent Bernard

Éditrice principale : Ellen Policinski

Assistantes de rédaction :
Kvitoslava Krotiuk, Jovana Kuzmanovic et Saman Rejali

Rédacteur chargé des recensions :
Jamie A. Williamson

Remerciements spéciaux : Nicole Martins-Maag, Marianne Gasser, Rana Kharouf, Pawel Krysiek et Cynthia Lee

Responsable de la *Sélection française* :
Ghislaine Doucet, Délégation régionale du CICR à Paris, France.

Comité de rédaction

Annette Becker
Université de Paris-Ouest Nanterre La Défense, France

Françoise Bouchet-Saulnier
Médecins sans Frontières, France

Emiliano Buis
Université de Buenos Aires, Argentine

Hilary Charlesworth
Université nationale australienne, Australie

Sarah Cleveland
Columbia Law School, États-Unis

Adama Dieng
Secrétaire général adjoint de l'ONU et Conseiller spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour la prévention du génocide, Sénégal

Emanuela-Chiara Gillard
Institute for Ethics, Law and Armed Conflict, Université d'Oxford, Royaume-Uni

Fyodor Lukyanov
Russia in Global Affairs Journal; Council on Foreign and Defense Policy, Russie

Tasneem Meenai
Jamia Millia Islamia, Inde

Sorcha O'Callaghan
Croix-rouge britannique, Royaume-Uni

Emre Öktem
Université de Galatasaray, Turquie

Marco Sassòli,
Université de Genève, Suisse

Michael N. Schmitt
US Naval War College, Université d'Exeter, États-Unis

Yuval Shany
Université hébraïque de Jérusalem, Israël

Sun Shiyan
Chinese Academy of Social Sciences (CASS), Chine

Andrew Thompson
Université d'Exeter, Royaume-Uni

Volume 99 Sélection française 2017/3

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge Sélection française

Débat humanitaire : droit, politiques, action

Conflit en Syrie

REVUE
INTERNATIONALE
de la Croix-Rouge

TABLE DES MATIÈRES

Cette publication rassemble une sélection d'articles parus dans la version originale en anglais du numéro de l'*International Review of the Red Cross,* vol. 99, n° 906, 2017.

CONFLIT EN SYRIE

5 **Éditorial – Conflit en Syrie : retrouver l'espoir au milieu des ruines**
Vincent Bernard
Texte original en français

15 **Entretien avec Peter Maurer**
Président du CICR
Traduit de l'anglais

Galerie photos

27 **Le Croissant-Rouge syrien et le Comité international de la Croix-Rouge : un véritable partenariat pour aider les plus vulnérables**
Traduit de l'anglais

Note d'opinion

39 **La santé mentale en Syrie : comment les Syriens prennent en charge les conséquences psychologiques de la crise**
Mazen Hedar
Traduit de l'anglais

49 **Emploi d'armes chimiques en Syrie : la ligne rouge a été franchie et que faire maintenant ?**
Yasmin Naqvi
Traduit de l'anglais

87 **Droit islamique et droit international humanitaire : une introduction aux principes fondamentaux**
Ahmed Al-Dawoody
Traduit de l'anglais

Volume 99 Sélection française 2017/3

Un article paraissant dans la *Revue* n'engage que son auteur. En publiant un article dans la *Revue*, ni la rédaction ni le CICR ne prennent position au sujet des opinions exprimées par son auteur. Seuls les textes signés par le CICR peuvent lui être attribués.

113 **La protection des biens culturels en Syrie : une nouvelle chance pour les États de se mettre en conformité avec le droit international ?**
Polina Levina Mahnad
Traduit de l'anglais

155 **Le cadre juridique international des « zones de sécurité »**
Emanuela-Chiara Gillard
Traduit de l'anglais

RAPPORTS ET DOCUMENTS

183 **Les lois de la guerre sont notre bouclier contre la barbarie**
Discours du Président du CICR devant le Conseil des droits de l'homme des Nations unies, Genève, 26 février 2018
Traduit de l'anglais

Volume 99 Sélection française 2017/3

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

ÉDITORIAL

Texte original en français

CONFLIT EN SYRIE : RETROUVER L'ESPOIR AU MILIEU DES RUINES

Vincent Bernard, rédacteur en chef

Depuis 2011 la Syrie est à feu et à sang. Que s'est-il passé ? Ce conflit semble avoir peu à peu endossé tous les déguisements hideux que la guerre peut revêtir : guerre civile, guerre de religions, guerre par procuration, guerre de siège, guerre cybernétique, guerre contre la terreur… Toutes les formes de guerres, passées et actuelles, semblent se fondre en une seule. Guerre contre les enfants, guerre contre les hôpitaux, guerre contre les villes, guerre contre les secouristes, guerre contre la mémoire, guerre contre la justice… Voici peut-être les vrais titres de cette guerre.

Quels que soient les noms qu'on lui donne, quelques chiffres et ordres de grandeurs permettent d'esquisser les contours de cette tragédie. Bien qu'il n'y ait pas de consensus sur le nombre de morts, le chiffre le plus communément accepté serait, selon un article du *New York Times* d'avril 2018, de 470 000 morts[1]. Selon un rapport de l'UNICEF de mars 2018, on dénombrait environ 30 000 personnes blessées par mois, 1,5 million vivant avec un handicap permanent, 6,5 millions vivant dans la précarité alimentaire et 70 % de la population sous le seuil de l'extrême pauvreté. 1,75 million d'enfants étaient déscolarisés avec une école sur trois rendue inutilisable par la guerre[2].

Plus de 11 millions de personnes, soit environ 50 % de la population d'avant-guerre, ont déjà été arrachées à leur foyer. 5 millions de personnes ont dû fuir le pays et 13,5 millions ont désormais besoin d'une assistance humanitaire pour survivre[3]. La majorité des infrastructures du pays ont été détruites, l'économie s'est écroulée, le niveau sanitaire, un des meilleurs de la région avant la guerre, s'est effondré ; des villes ou des quartiers entiers ne sont plus que d'immenses champs de ruines.

1 Megan Specia, « How Syria's Death Toll Is Lost in the Fog of War », *The New York Times*, 13 avril 2018, disponible sur : https://www.nytimes.com/2018/04/13/world/middleeast/syria-death-toll.html. L'Observatoire syrien des droits de l'homme basé au Royaume-Uni cite le chiffre de 511 000 tués entre mars 2011 et mars 2018. Voir Angus McDowall, « Syrian Observatory Says War Has Killed More Than Half a Million », *Reuters*, 12 mars 2018, disponible sur : https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria/syrian-observatory-says-war-has-killed-more-than-half-a-million-idUSKCN1GO13M. D'autres sources donnent des chiffres plus petits ; voir par exemple « Monthly Statistical Report on Casualties in Syria – March 2018 », rapport du Violations Documentation Center in Syria, disponible sur : http://vdc-sy.net/wp-content/uploads/2018/04/Monthly_Stat_Rep_Mar18_EN.pdf.

2 Chiffres de l'UNICEF (collectés avec l'OMS et Handicap International) de mars 2018. Voir : https://www.unicef.org/fr/communiqu%C3%A9s-de-presse/sept-ann%C3%A9es-de-guerre-en-syrie-et-aucune-am%C3%A9lioration-en-vue-les-enfants.

3 Voir le site du CICR, « Syrie-Focus », disponible sur : https://www.icrc.org/fr/ou-nous-intervenons/middle-east/syrie.

Si l'on peut tenter d'estimer les pertes en vies humaines ou le montant des dégâts matériels, les chiffres ne permettent pas d'appréhender les souffrances endurées, les traumatismes physiques et psychologiques que ressentiront les victimes et leurs proches pendant toute leur vie ou encore l'impact de la violence et du déracinement sur les générations à venir.

Les ondes de choc du conflit en Syrie se font ressentir bien au-delà des frontières du pays. Cela se manifeste tout d'abord par le sort réservé aux millions de syriens qui ont dû fuir le pays. Leur destin dépend du bon vouloir des pays d'accueil qui sont souvent profondément divisés sur la question de l'asile. Au-delà des lignes de fractures communautaires que le conflit a révélées, les interventions des pays de la région et des grandes puissances en soutien à l'un ou l'autre camp, ont fait des populations syriennes les otages d'enjeux qui les dépassent totalement. Le chaos en Syrie a permis le développement de l'action de groupes armés transnationaux, à l'intérieur du pays, mais aussi à des milliers de kilomètres, partout où des individus ou des réseaux terroristes commettent des attaques en leur nom. Que vont devenir les milliers de combattants étrangers (« foreign fighters ») partis combattre en Syrie ? Que faire d'eux et de leurs familles lorsqu'ils sont capturés ?

La guerre en Syrie a même contribué à réveiller le spectre de la guerre froide : de la révolte populaire du « printemps arabe », on est passé à un conflit régional avec l'intervention de plusieurs grandes puissances qui soutiennent des camps opposés. Autre ressemblance avec l'époque de la guerre froide, les mécanismes multilatéraux de rétablissement de la paix ont vite été paralysés et, depuis 2011, on assiste à une surenchère dans l'horreur.

La guerre semble désormais entrer dans une nouvelle phase depuis que les forces gouvernementales ont repris le contrôle d'une grande partie des zones urbaines. Les personnes qui avaient fui le conflit commencent à rentrer chez elles. Toutefois si l'époque des grandes opérations de siège et de reconquête de territoires semble se terminer, le conflit n'est pas fini pour autant. Et si les besoins humanitaires évoluent, ils n'en demeurent pas moins colossaux.

Au vu de l'ampleur de la dévastation, du caractère emblématique de ce conflit et du total mépris pour le droit international humanitaire (DIH), la *Revue* a décidé de consacrer ce numéro à la Syrie. De plus, nous avons voulu donner la parole à des Syriens. Dans ce but et grâce au soutien de la délégation du CICR à Damas, la *Revue* a pu se rendre en Syrie en février 2018 alors que commençait le siège de la Ghouta, pour rencontrer des chercheurs, des acteurs de la société civile, des juristes, des médecins et des humanitaires du CICR ainsi que du Croissant-Rouge arabe syrien (SARC). Les articles publiés dans ce numéro proposent des éléments de compréhension à travers les prismes humanitaires mais aussi juridiques, psychologiques ou urbanistiques, offrant de manière un peu inattendue, une lueur d'espoir pour la reconstruction du pays.

Rage destructrice

Jour 1. Pour entrer en Syrie, le CICR nous fait passer par le Liban. Depuis Beyrouth, nous nous rendons par la route vers la frontière syrienne. Comme par une cruelle

ironie, au poste-frontière, des affiches touristiques vantent encore les richesses architecturales et historiques du pays : la cité antique de Palmyre, la forteresse médiévale d'Alep, ou encore le Krak des Chevaliers, le plus grand château de l'époque des croisades…

Je me rendais dans ce pays pour la deuxième fois. J'ai eu la chance de visiter la Syrie dans les années 90, invité par un ami qui nous avait fait visiter la plupart de ces sites magnifiques. Moins connus et moins visités que l'Égypte ou la Jordanie, la Syrie a pourtant une histoire d'une incroyable richesse et abrite sur son territoire plusieurs des hauts-lieux de l'histoire de l'humanité et des joyaux de l'architecture antique et médiévale. Si la Syrie a bénéficié de nombreuses missions archéologiques qui ont répertorié, fouillé et conservé les ruines, les sites sont restés difficiles d'accès et peu visités jusqu'à la fin du vingtième siècle. La visite n'était que plus belle : comme nous, les rares voyageurs, venus spécialement pour découvrir ces sites éloignés des sentiers battus, pouvaient presque éprouver la sensation d'être parmi les premiers à arpenter ces ruines, après des siècles d'oubli. Jamais nous n'aurions pu imaginer que certains de ces joyaux centenaires disparaîtraient pour ne survivre que dans nos mémoires et sur les photos délavées d'affiches touristiques.

Le pays venait à peine de s'ouvrir au tourisme quand la crise a commencé. Les bombardements intensifs ainsi que la rage destructrice des belligérants auront prélevé un lourd tribut sur ce patrimoine de l'humanité. Triste ironie, le grand public n'aura sans doute appris l'existence de Palmyre, la merveilleuse cité du désert, que lorsque le groupe appelé « l'État islamique » entreprit d'en détruire les plus beaux monuments.

La destruction des biens culturels protégés syriens est ainsi devenue un enjeu de propagande et de terreur, ainsi que l'une des caractéristiques de ce conflit. Dans ce numéro de la *Revue*, Ross Burns dresse un tableau des dommages infligés au patrimoine culturel de la Syrie et plaide pour une véritable reconstruction des sites ravagés par la guerre et pour ne pas se contenter d'une reconstitution 3D des sites disparus. Polina Levina Mahnad présente les instruments juridiques protégeant les biens culturels ainsi que plusieurs mesures concrètes innovantes prises durant le conflit pour améliorer leur protection. Les moyens que l'autrice décrit pourraient servir à améliorer le respect du droit dans d'autres domaines, au-delà des seuls biens culturels.

Portrait d'un désastre

Jour 2. Nous sommes maintenant en Syrie et nos nerfs sont tout de suite mis à rude épreuve par le fracas des bombardements proches ou lointains. Depuis la terrasse du toit, nous voyons les avions de guerre au-dessus de nos têtes et, au loin, de grands champignons de fumée grise chaque fois qu'une bombe ou un obus atteint un immeuble. Bientôt ce sont les récits des collègues et de nos interlocuteurs qui nous plongent dans l'angoisse : leur souci pour les membres de leurs familles vivant dans une zone dangereuse, leur effroi en recevant la terrible nouvelle d'un proche gravement blessé...

Si les attaques contre les biens culturels ont frappé les esprits, en fait c'est le pays tout entier qui a été détruit. Les bombardements massifs et continus des villes syriennes sont une autre des caractéristiques de cette guerre. Après des années de guerre, l'ampleur de la destruction du pays est stupéfiante et c'est la première chose que Peter Maurer, le Président du CICR, évoque dans son entretien pour ce numéro, pour comparer la Syrie aux nombreuses autres zones de guerre dans lesquelles il s'est rendu ces dernières années. Pour Peter Maurer, le second trait frappant du conflit, c'est le manque de respect pour les hôpitaux et la mission médicale. Pour abriter les blessés des bombes et continuer à fonctionner, les centres de secours doivent être souterrains. Ces abris médicaux sont une des images emblématiques du conflit.

Comme la *Revue* l'a déjà évoqué dans son numéro consacré à « Villes en guerre », un habitant d'Alep, Yasser, nous livre ce qu'est sa vie dans cette ville déchirée par la guerre : « Nous étions pris entre deux feux. Nous avions l'impression d'être coincés entre le marteau et l'enclume, sans aucune issue possible. Je ne souhaite à aucun être humain de vivre cela[4] ». Comme ce numéro le montre notamment au travers des témoignages des habitants d'Alep, les conflits en Syrie et dans l'Irak voisin ont été avant tout des conflits urbains. Les guerres en ville peuvent priver l'accès des civils aux services essentiels[5]. Limiter ou couper l'accès à l'eau est l'une des tactiques qui a été utilisée par les différentes parties au conflit comme un moyen de nuire de façon indiscriminée au camp adverse[6].

Nouvelle ironie cruelle, si les villes syriennes sont aujourd'hui des champs de ruines, ce sont des problèmes démographiques et d'urbanisme incontrôlé qui sont pointés du doigt par certains experts comme deux des causes profondes du conflit. Nous avons rencontré l'architecte Marwa Al Sabouni qui a survécu avec sa famille au long siège de Homs. Dans son livre, *The Battle for Home*, elle évoque comment la destruction du tissu urbain traditionnel des villes syriennes a créé ou renforcé les antagonismes sectaires ou communautaires qui ont fini par mener à la guerre. Dans son article pour ce numéro de la *Revue*, elle propose un nouvel urbanisme pour rebâtir des villes syriennes qui favoriserait une coexistence harmonieuse et pour éviter les erreurs du passé.

Malgré le danger des bombardements, le professeur Yassar Abdin a aussi fait le déplacement pour rencontrer l'équipe de la *Revue*. Architecte et urbaniste, il a accepté d'écrire une étude sur « l'insécurité sociale » de l'agglomération de Damas avant la guerre. Pendant notre entretien un obus de mortier a frappé le bâtiment voisin et nous avons dû nous précipiter dans une salle sécurisée au sous-sol.

La destruction de l'espace bâti ne peut que laisser deviner l'état de dévastation psychologique de la population : pour chaque ville ou village détruit, combien

4 « Vivre dans une ville déchirée par la guerre : des habitants d'Alep témoignent », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 98, nº 901, *Sélection française* 2016/1, p. 17, disponible sur : https://international-review.icrc.org/sites/default/files/reviews-pdf/2019-10/02-alep_0.pdf.

5 Voir par exemple, CICR, *Services urbains lors de conflits armés prolongés - Pour une redéfinition de l'aide apportée aux populations touchées*, octobre 2015, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/publication/4249-urban-services-during-protracted-armed-conflict.

6 « Red Cross: Water Being Used as Weapon of War in Syria », *Al Jazeera*, 2 septembre 2015, disponible sur : https://www.aljazeera.com/news/2015/9/2/red-cross-water-being-used-as-weapon-of-war-in-syria.

de deuils, de séparations, d'appauvrissements, de déracinements, d'humiliations ou de traumatismes à la suite de violences sexuelles ? Le professeur Mazen Hedar, président de la *Syrian Arab Association of Psychiatry* (association arabo-syrienne de psychiatrie) présente un tableau effarant des conséquences de la guerre sur la santé mentale des Syriens. Dans un pays où admettre des troubles psychologiques était encore tabou jusqu'avant la guerre, le Dr Hedar présente les consultations à distance, par internet, une solution innovante adoptée par les thérapeutes pour pouvoir suppléer aux difficultés d'accès et à la carence de personnels compétents en Syrie.

Trop peu d'espace pour les humanitaires

Jour 3. À la fin d'une longue journée de travail, Marianne Gasser, la cheffe de la délégation du CICR en Syrie, nous reçoit dans son bureau pour partager son expérience unique. Elle a travaillé plusieurs années dans ce pays, avant et pendant la guerre. Elle nous parle des négociations tendues, des dangereuses traversées des lignes de front, des « succès » et des limites de l'action humanitaire, des frustrations…

Multiplication et fractionnement des groupes armées, radicalisme religieux ou communautaire et rejet de toute présence étrangère, bombardements aveugles ou ciblant précisément les infrastructures de santé… Comment déployer une action humanitaire et opérer dans un contexte aussi dangereux, aussi volatile ?

Le conflit en Syrie présente une série de défis particulièrement complexes du fait des caractéristiques du conflit et de la multiplication des acteurs de la violence. Comment convaincre les assiégeants de venir en aide à la population civile prise au piège ? Comment obtenir des garanties de sécurité de groupes de plus en plus radicaux et fractionnés ? Comment maintenir un espace humanitaire neutre indépendant et impartial dans un conflit où chacun diabolise l'ennemi ? En effet, le conflit ne se livre pas seulement dans les rues des villes syriennes mais aussi dans les esprits. Chaque camp se livre à une intense propagande en Syrie et à l'étranger en utilisant les médias sociaux, le prosélytisme en ligne ou les « fake news » pour rallier l'opinion à sa cause.

Pour les organisations humanitaires, la question de l'accès est essentielle. En Syrie, l'action humanitaire est aussi limitée par l'impossibilité d'opérer systématiquement, de part et d'autre des lignes de contrôle. La question de l'accès humanitaire a été l'objet de débats dès le début du conflit[7]. Depuis 2012, la Revue a publié plusieurs articles sur les normes régissant l'accès humanitaire[8].

7 En 2012, Rony Brauman de Médecins Sans Frontières (MSF) admonestait le CICR sur son choix d'engager un dialogue avec le gouvernement syrien et de déployer son action humanitaire à partir des zones de contrôle gouvernementales en traversant les lignes de conflits (« cross lines ») plutôt que depuis des « zones libérées » (c'est-à-dire sous le contrôle des opposants au gouvernement). Il comparait le choix opérationnel du CICR avec celui de MSF qui opérait depuis ces dernières zones, accessibles en traversant les frontières (« cross border ») sans forcément solliciter l'accord des autorités. La situation sur le terrain a ensuite évolué et les groupes armés radicalisés ont pris le contrôle de larges zones, rejetant la présence des acteurs humanitaires. Rony Brauman, « MSF et le CICR : questions de principes », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 94, n° 888, *Sélection française*, 2012/4, pp. 345-357, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/doc/assets/files/review/2013/irrc-888-brauman-fre.pdf.

8 Emmanuela-Chiara Gillard, « Le droit applicable aux opérations de secours transfrontalières », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 95, n° 890, *Sélection française* 2013/1 et 2, disponible sur : https://

Malgré l'impossibilité d'avoir accès à l'ensemble des zones de conflit, le CICR a tâché de rester ferme sur ses principes humanitaires de neutralité, d'indépendance et d'impartialité. Le CICR s'est efforcé de jouer son rôle d'intermédiaire neutre et a soutenu les efforts de secours du SARC, désigné par le gouvernement syrien comme le partenaire exclusif des organisations d'aide internationales. Dans ce numéro, une galerie de photos prises par le SARC et le CICR illustre l'action du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans le conflit et le soutien qu'il apporte à ceux qui tentent de reconstruire leur vie.

Malgré ces difficultés extraordinaires, les acteurs de terrain en Syrie continuent à déployer des trésors de courage et d'inventivité pour remplir leur mission. Si les images des destructions sont emblématiques de ce conflit, nous devons nous souvenir d'autres images de courage et de solidarité : celles qui montrent la persévérance des médecins syriens ou étrangers, celles des premiers intervenants en train d'extraire les victimes des décombres, celles montrant le courage des volontaires du SARC, 66 d'entre eux ayant été tués en service depuis le début du conflit[9].

Pour le CICR, « l'humanité ne se mesure pas en termes de secours distribués, mais dans le véritable rétablissement des populations affectées [traduction CICR][10] ». L'organisation a fourni une assistance alimentaire à 3 269 593 bénéficiaires en 2017 et a garanti un approvisionnement en eau régulier ainsi que des conditions de vie correctes à 15 millions de personnes à travers tout le pays[11]. Les humanitaires apprennent aussi à opérer dans les villes qui ne sont pas seulement le lieu de la destruction massive d'infrastructures, mais qui accueillent de plus en plus de populations déplacées[12].

Continuer à lutter pour le respect du droit

Jour 4. Après une nuit de bombardements, une collègue arrive à la délégation du CICR en pleurs : sa cousine vient d'être gravement blessée à son domicile, dans un quartier résidentiel, loin de tout objectif militaire, quand un obus a frappé la fenêtre de sa cuisine. Frappée au dos par les débris de la fenêtre, elle risque de rester paralysée à vie.

international-review.icrc.org/sites/default/files/cicr95_gillard.pdf ; Françoise Bouchet-Saulnier, « Le consentement à l'accès humanitaire : une obligation déclenchée par le contrôle du territoire et non par les droits de l'État », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 96, n° 893, *Sélection française* 2014/1, disponible sur : https://international-review.icrc.org/sites/default/files/07_961_opinion_bouchet.pdf.

9 Voir CICR, rapport annuel 2017, 13 juin 2018, p. 488, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/document/rapport-annuel-2016-0.

10 Peter Maurer, « Humanity not measured by relief items distributed but by recovery of people in need », Discours devant l'Assemblée générale des NU, réunion de haut niveau sur la Syrie, 26 septembre 2018, disponible sur : https://www.icrc.org/en/document/humanity-not-measured-relief-items-distributed-recovery-people-need.

11 CICR, *op. cit.* note 9, pp. 487-492.

12 Voir CICR, *op. cit.* note 5 ; CICR, *Déplacés urbains. S'adapter et répondre au déplacement hors des camps*, 16 août 2018, disponible sur : https://shop.icrc.org/displaced-in-cities-experiencing-and-responding-to-urban-internal-displacement-outside-camps-pdf-fr.html.

Il y a une forte explosion, tout à côté. Un panache de fumée noire s'élève au-dessus des toits. Une roquette isolée, tirée au hasard, vient de pulvériser un taxi qui passait dans une rue toute proche ; le chauffeur est tué. Il ne peut y avoir aucune justification militaire à une telle attaque.

Le conflit en Syrie a vu la violation des règles les plus élémentaires du DIH : attaques contre les civils, attaques contre les hôpitaux et les postes de secours, utilisation d'armes chimiques, torture des détenus. Bien sûr la plupart des conflits armés connaissent leur lot de crimes et il n'y a jamais eu d'âge d'or où le DIH était parfaitement respecté par tous. Toutefois, c'est peut-être le contraste entre d'une part les progrès observés ces dernières décennies dans le développement et la diffusion tant du DIH que de la justice pénale internationale et d'autre part la situation sur le terrain qui peut mener au découragement des défenseurs du droit. Chaque fois qu'un crime de guerre reste impuni, cela représente un échec, non pas seulement du DIH ou de ses défenseurs, mais un échec pour l'humanité tout entière.

L'utilisation d'armes chimiques durant le conflit a été l'un des plus funestes symboles de ce manque de respect du DIH. Et pourtant cette violation d'une des règles les plus universellement acceptées, a fait l'objet d'une condamnation unanime et a replacé la question du respect du DIH à sa juste place, au cœur des discussions sur ce conflit. Dans ce numéro de la *Revue*, Yasmin Naqvi, juriste en droit international, plaide pour que l'importance particulière que la communauté internationale a donnée à l'emploi d'armes chimiques puisse servir de base à l'établissement d'un tribunal pour la Syrie.

Une autre marque de l'importance du respect du DIH réside dans les efforts de la communauté internationale pour protéger la population civile des effets des hostilités. À plusieurs reprises la possibilité de créer des « zones de sécurité » où la population civile pouvait trouver refuge, a été évoquée. Le mémorandum d'Astana de mai 2017 a instauré des zones de « désescalade » afin d'améliorer la situation humanitaire en Syrie[13]. En novembre 2017, à Moscou, le CICR et le Conseil russe des Affaires internationales ont organisé une conférence sur ces zones afin de préciser les responsabilités des États et des organisations humanitaires vis-à-vis des populations civiles dans ces zones[14]. Dans ce numéro, Emmanuela-Chiara Gillard présente les règles du DIH qui s'appliquent à ces zones, souvent appelées « zones de sécurité ».

Les normes humanitaires ne devraient pas être portées uniquement par la communauté internationale ; elles sont aussi profondément enracinées dans la tradition islamique. Le professeur égyptien Ahmed Al-Dawoody, conseiller du CICR sur les questions de droit et de jurisprudence islamique, présente dans ce numéro de la *Revue*, les règles du droit islamique ayant trait à l'emploi de la force et les compare avec les règles du DIH.

Malgré ces violations multiples et flagrantes, le DIH demeure l'unité de mesure à l'aune de laquelle il est possible d'évaluer l'ampleur des crimes et le seul

13 « Final De-escalation Zones Agreed on in Astana », *Al Jazeera*, 15 septembre 2017, disponible sur : https://www.aljazeera.com/news/2017/9/15/final-de-escalation-zones-agreed-on-in-astana.

14 CICR, « Moscow Humanitarium: In Dialogue with Russian Officials and Experts on De-escalation Zones in Syria », 29 novembre 2017, disponible sur : https://www.icrc.org/en/document/moscow-humanitarium-dialogue-russian-officials-and-experts-de-escalation-zones-syria.

garde-fou à un déferlement de violence encore plus grand. Pour le CICR, c'est aussi un outil de travail fondamental. Selon Peter Maurer :

> Les Conventions de Genève constituent un socle solide qui nous permet de négocier l'accès aux populations, d'entretenir un dialogue sur la conduite des hostilités [et] de négocier un accès aux lieux de détention (…). C'est un outil important qui nous guide dans la manière dont nous pouvons dialoguer avec les États afin que ce droit soit respecté, un dialogue que nous menons non seulement avec les États, mais aussi avec les acteurs non étatiques [traduction CICR][15].

La tragédie qui frappe la Syrie est en grande partie le résultat de violations du DIH qui restent impunies. Il est clair que tant de souffrances, de destructions, de déracinements, d'immeubles démolis et de ruines auraient pu être évités si les parties au conflit avaient fait le choix de respecter les règles simples de l'humanité. Plus qu'un échec du DIH, la Syrie est l'expression de l'échec des mécanismes de rétablissement de la paix dans la durée, un échec qui a nourri un terrible sentiment d'impuissance face à la litanie des crimes. Il est clair aussi que, pour être durable, le retour à la paix devrait s'appuyer sur les normes internationales.

Déplorer l'absence de respect du droit ne suffit pas. Une série de mesures élémentaires, si elles étaient mises en œuvre par les parties au conflit, pourraient améliorer concrètement la situation humanitaire et, demain, faciliter le retour à la paix.

- Permettre aux humanitaires d'avoir accès aux populations prises au piège de la guerre ;
- Respecter les personnels et les infrastructures médicales ;
- Ne pas procéder à des attaques indiscriminées et ne pas viser la population civile.

Les États qui exercent une influence sur les parties au conflit ont aussi un rôle important à jouer en conditionnant leur soutien au respect du droit. Le CICR a adressé trois recommandations aux États, lors de la deuxième Conférence de Bruxelles sur la Syrie en 2018 :

- Premièrement, clarifier les responsabilités : qui est responsable de quoi et pour le compte de qui ? L'ambiguïté ne fait qu'accroître le risque de violations du DIH.
- Deuxièmement, renforcer la redevabilité. Les États doivent mettre en œuvre des procédures claires permettant de consigner les cas de violations présumés et ensuite enquêter sur ces cas.
- Troisièmement, encadrer plus rigoureusement les transferts d'armes aux parties suspectées de commettre des violations du DIH.

15 « Peter Maurer: Why the Red Cross Talks to "Terrorists" », *Al Jazeera*, 5 novembre 2016, disponible sur : https://www.aljazeera.com/program/talk-to-al-jazeera/2016/11/5/peter-maurer-why-the-red-cross-talks-to-terrorists.

Comme l'a affirmé Dominik Stillhart, le directeur des opérations du CICR, lors de cette Conférence : « Les humanitaires peuvent soigner le patient, mais seuls les États peuvent le guérir[16] ».

: : : : : : :

Évoquer l'immense gâchis de la guerre en Syrie ne peut que laisser un goût de cendre : le système international de règlement des conflits est paralysé, l'espace humanitaire est réduit à une peau de chagrin, les violations du DIH sont délibérées et instrumentalisées pour semer la terreur et on assiste au retour à des pratiques cruelles que l'on croyait révolues, tels les sièges ou les bombardements à l'arme chimique…

Pourtant, en analysant les causes du conflit, les contributeurs à ce numéro de la *Revue* ne se laissent pas gagner par l'amertume. Tous ont en commun de proposer des solutions concrètes aux différents problèmes évoqués. Tous partagent la même passion pour la Syrie et pour son peuple. La *Revue* tient à témoigner sa reconnaissance à ces auteurs et à tous ceux qui nous ont conseillés pour préparer ce numéro. Ils montrent qu'il y a un espoir au milieu des ruines.

16 CICR, « Déclaration du CICR à la deuxième Conférence sur la Syrie qui se tient à Bruxelles aujourd'hui », 25 avril 2018, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/document/declaration-du-cicr-la-deuxieme-conference-sur-la-syrie-qui-se-tient-bruxelles-aujourdhui.

Volume 99 Sélection française 2017/3

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

Entretien avec Peter Maurer

Président du CICR*

Traduit de l'anglais

Depuis 2011, les conséquences humanitaires de la crise en Syrie n'ont cessé de s'aggraver. Le conflit est marqué par des violations répétées du droit international humanitaire (DIH) : attaques indiscriminées dans des zones urbaines ; attaques délibérées contre les civils et des services essentiels tels que l'approvisionnement en eau et les soins de santé ; emploi d'armes interdites, pour n'en citer que quelques-unes. Toutes ces violations ont des conséquences dévastatrices sur la population syrienne, prise au piège des combats entre les belligérants. Non seulement les Syriens se sont retrouvés sous les bombes et les missiles, mais leurs conditions de vie sont devenues très dures, ce conflit entraînant des déplacements, un manque d'accès à la nourriture, à l'eau et aux médicaments, installant l'incertitude quant au sort des proches disparus ou détenus et mettant entre parenthèses toutes les activités de la vie quotidienne et notamment la scolarité de toute une génération d'enfants syriens. Nombreux sont ceux qui ont fui, mais d'autres sont restés, tentant de continuer à vivre dans le chaos de la guerre.

Les organisations humanitaires telles que le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) peinent à répondre à ces besoins colossaux. Le CICR vient en aide tant aux personnes qui sont en Syrie et qui vivent dans des conditions extrêmement difficiles en raison du conflit, qu'aux centaines de milliers de réfugiés syriens qui se trouvent en Jordanie, au Liban, en Irak et dans d'autres pays. En coopération avec le Croissant-Rouge arabe syrien, le CICR distribue de la nourriture et d'autres biens de première nécessité, rétablit l'approvisionnement en eau et soutient les services médicaux.

Dans cet entretien, le président du CICR, Peter Maurer, revient sur les complexités du conflit armé en Syrie, les difficultés auxquelles se heurte l'action humanitaire neutre et impartiale dans ce pays et la nécessité que les parties au conflit respectent leurs obligations vis-à-vis de la population civile.

* Cet entretien a été conduit à Genève le 11 juin 2018 par Vincent Bernard, rédacteur en chef et Ellen Policinski, éditrice principale de la *Revue*.

Mots clés : Syrie, système humanitaire, DIH, neutralité, impartialité, indépendance, humanité, CICR.

: : : : : : :

Vous vous êtes rendu plusieurs fois en Syrie depuis le début du conflit. Que pouvez-vous nous dire sur ce que vous avez vu là-bas ?

Chaque fois que je discute avec mon prédécesseur, ce qui me frappe toujours, c'est que, lorsqu'il était président du CICR entre 2000 et 2012, son premier défi était de devoir faire face à un monde unipolaire dans lequel les États-Unis dictaient l'interprétation du DIH dans les opérations militaires auxquelles ils participaient.

Doit-on y voir un symbole ? Seulement quelques semaines après que je sois devenu président du CICR, en 2012, l'organisation a publiquement qualifié la crise en Syrie de conflit armé non international. Depuis et tout au long des années qui ont suivi, l'essentiel de mes activités a tourné autour de ce conflit. C'est le pays dans lequel je me suis rendu le plus souvent, c'est le conflit que j'ai dû suivre au plus près et dont je connais le mieux les acteurs. C'est aussi un conflit dans lequel j'ai vécu des moments que je n'oublierai pas, comme être là, au milieu de maisons détruites, parler à des groupes armés ou écouter des hommes, des femmes et des enfants de la population civile afin de comprendre leurs souffrances.

Je me souviens encore de mon premier déplacement en Syrie en 2012 et que je discutais avec des personnes déplacées vivant dans des immeubles neufs à moitié finis. Elles m'ont raconté que, seulement quelques mois auparavant, il y avait de vraies perspectives de développement en Syrie, avec beaucoup d'immeubles en construction. Le contraste entre ces bâtiments inachevés dans les faubourgs de Damas, de la Ghouta ou de Homs qui servaient d'abris temporaires aux personnes déplacées alors qu'ils auraient dû être porteurs d'espoir pour l'avenir, était frappant. Et cela était emblématique de ce que le conflit signifiait pour les Syriens.

En tant que président du CICR, je me rends dans des pays en guerre dans le monde entier et, inévitablement, je finis par faire des comparaisons. Mon expérience en Syrie m'inspire deux observations.

Tout d'abord, les conséquences de la guerre intensive ont été très visibles dès le début du conflit en Syrie. Dans de nombreux pays où je me rends, on ne voit pas immédiatement les stigmates de la guerre parce que, souvent, les opérations militaires ne sont pas aussi flagrantes et que les affrontements sont relativement limités, tant dans leur étendue qu'en intensité. Il faut donc y regarder de plus près pour voir l'impact du conflit armé sur les populations. En Afghanistan par exemple, qui fut ma première mission en tant que président, la pauvreté est très visible mais les conséquences d'une guerre de grande envergure le sont beaucoup moins. La situation en Syrie est assez différente. Dès ma première visite là-bas, en septembre 2012, les stigmates et les conséquences du conflit armé étaient visibles, qu'il s'agisse de la destruction des infrastructures, des déplacements de populations, de l'interruption des services sociaux et des difficultés de plus en plus grandes à fournir une aide humanitaire.

S'agissant de la réponse opérationnelle du CICR, notre défi au fil des ans, a été de mieux ajuster notre action humanitaire aux besoins de la population syrienne. Lors d'une autre visite dans le pays en 2017, j'ai rencontré deux enseignants qui m'ont parlé avec ferveur des besoins de leurs communautés. Ils m'ont remercié pour l'aide alimentaire fournie par le CICR, mais ils ont souligné qu'il était vraiment important pour eux que les écoles puissent rouvrir. Le message était clair : il rappelait que pour nous assurer que nous comprenions bien leurs besoins, l'écoute attentive des populations affectées par la guerre doit être au cœur même de notre travail. Nous avons donc intégré cette priorité dans la nouvelle stratégie institutionnelle du CICR.

En me rendant à Homs, dans la Ghouta orientale et dans d'autres quartiers affectés par le conflit, cela m'a rappelé les batailles emblématiques entre le gouvernement et l'opposition, ce qui fut sans doute un moment charnière pour les humanitaires sur place, en raison de l'ampleur des besoins et des limites de notre action. En mars 2018, lorsque je suis allé dans la Ghouta orientale qui était alors sous de pilonnages intensifs, tout était détruit ; c'était un spectacle de totale désolation. Cela faisait des semaines que les gens vivaient dans des sous-sols où ils avaient trouvé refuge, avec très peu de nourriture, d'eau et de médicaments. Les malades ne pouvaient pas être soignés, les familles n'avaient rien à manger et tous vivaient dans la peur constante des bombes meurtrières.

Ma seconde observation porte sur le secteur médical. Lors de mes nombreuses visites dans la région, je me suis presque toujours rendu dans les hôpitaux ou les cliniques. Comme une illustration du niveau d'irrespect du DIH observé dans la région, j'ai constaté que les cliniques avaient dû être déplacées en sous-sol par mesure de protection. La première clinique que j'ai visitée à Mouadamiya, dans la Ghouta orientale, était un signe précoce et préoccupant qu'attaquer des hôpitaux n'était plus considéré comme un tabou.

Quelles sont les principales difficultés auxquelles le CICR est confronté dans le cadre de sa réponse en Syrie ?

Les difficultés sont bien évidemment nombreuses. L'une d'elles est que tous les belligérants conduisent les hostilités en violant régulièrement le DIH et les principes de proportionnalité, de précaution et de distinction. Il en résulte des conséquences graves et profondes sur les civils dont l'ampleur constitue un véritable défi pour tout acteur humanitaire, quel qu'il soit.

Certes, il y a d'autres crises dans le monde où le nombre de personnes luttant pour leur survie est peut-être plus élevé qu'en Syrie, mais dans ce pays, c'est le niveau de destruction qui fait que la situation est si exceptionnelle. Le niveau de vie de la population s'est considérablement détérioré par rapport à ce qu'il était avant la guerre car non seulement les infrastructures du pays ont été détruites, mais aussi car son tissu social a été déchiré. Il n'y a pas une seule famille en Syrie qui soit épargnée. Aussi, les acteurs humanitaires doivent s'interroger : quel est le véritable problème auquel s'attaquer ?

Indéniablement, l'ampleur des conséquences de la guerre et des violences est immense, mais il arrive un moment où la détérioration du mode de vie des gens devient bien plus importante. Bien que les humanitaires aient l'habitude de faire face à un très grand nombre de personnes déplacées, en les recensant et en délivrant des services sociaux de base, ils ont été confrontés à des difficultés supplémentaires en Syrie en raison des défaillances de plus en plus grandes du système.

Par exemple, le système de santé est en train de s'effondrer et les systèmes d'approvisionnement en eau, d'assainissement et d'éducation traversent une crise profonde. Les familles pleurent leurs proches disparus ou retenus prisonniers, tandis que les enfants grandissent sans jamais avoir connu une vie sans guerre. La détresse psychologique, la violence et la cruauté, les blessures et les amputations sont quelques-unes des conséquences les plus douloureuses de la guerre sur les enfants syriens qui ont été rapportées par les équipes du CICR. Ces enfants auront besoin de soins de longue durée afin de recouvrer leur santé physique et mentale. Et n'oublions pas les enfants et les familles des combattants étrangers que nos équipes visitent également et qui méritent tout autant notre humanité.

Une autre difficulté tient au fait que, dès le début, ce conflit a été l'un des plus médiatisés et politisés dans lesquels le CICR est intervenu. Cela a eu pour conséquence de rendre bien plus ardues les discussions visant à négocier un espace humanitaire neutre et impartial dans lequel nous pouvons travailler au plus près des populations et leur délivrer l'assistance humanitaire dont elles ont besoin. En effet, chaque activité humanitaire en Syrie a aussitôt été associée aux objectifs politiques des acteurs qui étaient impliqués, non seulement les acteurs syriens, mais aussi les acteurs régionaux et mondiaux.

Dès les tout premiers jours, ce conflit s'est transformé en une crise politique internationale majeure, entraînant des conséquences humanitaires considérables et posant des défis très spécifiques aux acteurs humanitaires : des défis d'ordre pratique en raison de l'ampleur de la guerre et de ses conséquences extrêmement lourdes sur la population syrienne ; des défis de communication en raison de sa forte médiatisation ; et des défis d'ordre politique en raison de l'interconnexion sans précédent entre les enjeux humanitaires et politiques. La séparation, habituellement comprise, entre l'espace humanitaire neutre et l'espace politique, s'est avérée beaucoup plus difficile à garantir et à gérer dans une situation où les questions humanitaires sont à la fois à l'agenda du Conseil de sécurité des Nations unies (NU) et à celui des réunions bilatérales des grandes puissances mondiales à Genève et Astana.

Nous sommes maintenant confrontés aux défis suivants : la communauté internationale devra trouver des solutions pour reconstruire la Syrie à long terme et répondre aux conséquences politiques qui en découlent, tandis que les acteurs humanitaires devront répondre aux besoins urgents des populations en les aidant à vivre dans la dignité alors qu'elles tentent de reprendre leur vie en main. Pour autant, leurs besoins les plus urgents ne peuvent pas attendre qu'un accord politique soit trouvé. Par conséquent, nous travaillerons pour aider les gens à reconstruire leurs maisons ainsi que les infrastructures essentielles, à trouver des emplois et des débouchés économiques, à rechercher leurs proches disparus et à rappeler aux autorités leurs obligations à l'égard de leurs propres ressortissants.

Nous devrons répondre aux conséquences humanitaires de certains des effets dévastateurs des combats en zone urbaine en Syrie, comme nous le ferions à Mossoul, à Saâda ou à Gaza. Notre action ne sera pas guidée par des considérations politiques mais s'appuiera sur une évaluation indépendante et impartiale des besoins humanitaires des individus et des communautés.

Cela nous amène aux principes de neutralité, d'impartialité et d'indépendance de l'action humanitaire. Par le passé, le CICR a été critiqué pour avoir mené des activités en dehors de territoires contrôlés par un gouvernement. Comment conciliez-vous la nécessité d'une part de dialoguer avec le gouvernement syrien et, d'autre part, de respecter les Principes fondamentaux du CICR ?

Les Principes fondamentaux ont permis au CICR de rester neutre dans ses interactions avec les belligérants et, en Syrie comme ailleurs, notre bilan est plutôt convaincant. Cela dit, il nous faut reconnaître que tous les acteurs ne sont pas prêts à dialoguer avec le CICR, malgré notre approche fondée sur des principes qui consiste à nous entretenir avec toutes les parties. De toute évidence, nous n'avons pas toujours réussi à surmonter les réticences à dialoguer avec nous.

Comme le souhait de dialoguer n'était pas partagé, nous nous sommes retrouvés face à un dilemme : soit faire ce que nous pouvions avec les belligérants avec lesquels nous dialoguions, soit ne dialoguer avec personne. Dans certaines situations d'urgence et dans le but de sauver des vies, nous avons décidé de continuer à travailler avec l'une des parties, même si l'autre n'était pas disposée à dialoguer. Pour autant, nous n'avons jamais baissé les bras et nous sommes restés déterminés à instaurer un dialogue avec toutes les parties afin d'obtenir une « autorisation à mener des activités » partout où des populations étaient affectées par le conflit.

La crise en Syrie révèle aussi l'assise juridique de l'action humanitaire aujourd'hui – les Conventions de Genève et la Résolution 46/182 des NU sur le « Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies », qui inscrit les activités humanitaires dans le cadre du respect de la souveraineté de l'État. En vertu du DIH, il n'existe aucun droit d'accès inconditionnel pour les organisations humanitaires. Elles doivent solliciter et obtenir le consentement de l'État sur le territoire duquel elles prévoient d'entreprendre leurs activités humanitaires.

La communauté internationale a décidé que les activités humanitaires devaient être mises en place dans le respect de la souveraineté des États. Cependant, le DIH pose un équilibre prudent entre les intérêts des parties et les impératifs humanitaires. S'agissant des activités humanitaires, le DIH n'est pas complètement respectueux de la souveraineté des États. Dans certaines circonstances, l'État belligérant doit donner son consentement aux organisations humanitaires impartiales, par exemple lorsque les besoins essentiels de la population ne sont pas satisfaits. Toutefois, il est nécessaire que le champ de ces circonstances soit mieux précisé.

Bien que le CICR dispose d'un mandat pour remplir sa mission d'une manière neutre, impartiale et indépendante et bien que ce mandat lui soit conféré par

les quatre Conventions de Genève de 1949 que tous les États sont tenus de respecter, nous devons toutefois, en tant qu'organisation, obtenir le consentement d'un État si nous devons opérer sur son territoire et être en mesure d'évaluer l'impact de l'ensemble de nos opérations, là où nous les menons, dans des zones qui ne sont pas contrôlées par le gouvernement.

Comme nous le savons, les Conventions de Genève permettent au CICR de dialoguer avec toutes les parties à un conflit, y compris des acteurs non étatiques dans des zones qui ne sont pas contrôlées par l'État. Mais en réalité, bien que nous nous efforcions toujours d'obtenir le consentement des parties, souvent, il n'y a pas de consentement.

Sur le plan conceptuel, on peut toujours critiquer le fait que les organisations humanitaires ne bénéficient pas automatiquement d'un accès illimité, mais telle est la décision de la communauté internationale. Je suis pleinement conscient que certaines organisations ont décidé d'opérer dans des territoires contrôlés par des groupes armés non étatiques sans le consentement du gouvernement syrien et qu'elles ont opéré depuis des pays voisins avec l'accord de ceux-ci. Nous reconnaissons également que le Conseil de sécurité des NU a pris des mesures pour réduire les difficultés en fixant des procédures applicables uniquement aux opérations transfrontalières des agences des NU et de leurs partenaires de mise en œuvre. Toutefois, finalement, aucune de ces mesures n'a vraiment changé la nature des difficultés que nous rencontrons dans nos opérations aujourd'hui et qui laissent des pans entiers de populations sans assistance humanitaire du CICR.

Ces dernières années ont confirmé que la meilleure façon de procéder était de dialoguer avec le gouvernement syrien car, en procédant ainsi, nous avons pu en faire bien plus pour tous les Syriens, y compris pour ceux qui se trouvent de l'autre côté des lignes de front, en obtenant l'accès aux populations vivant sous l'autorité et le contrôle de groupes armés, tout en conservant la confiance et le consentement du gouvernement syrien.

Au cours des deux dernières années, nous avons considérablement accru nos opérations de part et d'autre des lignes de front, mais pas encore autant que nous le souhaiterions. À cet égard, je dois reconnaître que la recherche et la négociation d'un accord pour franchir les lignes de front afin de pouvoir travailler des deux côtés prennent beaucoup de temps, mais c'est là un principe qui fait la singularité du CICR et que nous pouvons difficilement mettre de côté.

La communauté internationale a tenté de résoudre ce dilemme. Depuis à peu près une quinzaine d'années, il y a eu beaucoup de discussions autour de concepts tels que la responsabilité de protéger et l'intervention humanitaire, ainsi que des tentatives pour définir le seuil au-delà duquel les États et les organisations internationales seraient autorisés à intervenir dans des crises humanitaires importantes sans le consentement de l'État territorial. Le problème est que ces discussions animées n'ont pas débouché sur des normes juridiques acceptées et reconnues, ce qui montre bien l'absence de consensus sur cette question au sein de la communauté internationale.

La crise en Syrie et les insuffisances dans la réponse aux besoins de la population syrienne ont poussé les acteurs humanitaires et les acteurs politiques à une

réflexion plus approfondie sur les aspects du système qui ne fonctionnent absolument pas. Bien que beaucoup s'accordent pour dire que ce conflit a fait payer un tribut inacceptable à la population civile, la communauté internationale n'est que très peu disposée à s'engager ouvertement dans d'autres voies qui permettraient de fournir une assistance humanitaire en l'absence du consentement de l'État territorial.

En Syrie, le CICR travaille en étroite coopération avec le Croissant-Rouge arabe syrien (SARC). Pour ceux de nos lecteurs qui connaissent moins bien le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (le Mouvement), pouvez-vous expliquer le rôle du SARC ainsi que celui des autres Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Sociétés nationales) qui peuvent être présentes en Syrie, celui de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et celui du CICR ?

Le fait que le gouvernement syrien ait décidé que le SARC n'était pas seulement un auxiliaire du gouvernement mais aussi le coordinateur de l'aide humanitaire internationale pour la Syrie, est l'une des particularités de la situation en Syrie. C'était une décision politique.

Il est toujours permis de se demander si cette décision était judicieuse ou non, mais en tant que décision politique, elle a façonné la réalité humanitaire dès le début du conflit. Ce cadre a donné au SARC l'autorité pour coordonner toute l'aide internationale arrivant dans le pays, y compris celle venant du système des NU, du Mouvement et des ONG. Donc, ce n'est pas seulement parce que nous sommes une composante du Mouvement que nous travaillons de cette manière avec le SARC.

Comme partout dans le monde, nous travaillons en premier lieu et dans la mesure du possible, avec les Sociétés nationales. Et nous veillons à ce que les activités soient réparties de manière à ce que la Société nationale couvre certains besoins, tandis que la composante internationale du Mouvement mène certaines autres activités importantes. C'est généralement ainsi que nous opérons dans la plupart des situations. Mais je ne connais aucune autre situation dans laquelle la Société nationale, en tant que partenaire du Mouvement, est à la fois l'auxiliaire du gouvernement et le coordinateur en chef de l'aide humanitaire internationale.

Cela fait qu'une grande partie de notre aide est délivrée en coopération avec le SARC, tout comme c'est le cas pour une grande partie de l'aide des NU. En outre, en pratique, une certaine confiance a été établie entre le CICR et le SARC, ce qui a permis au CICR de pouvoir parfois travailler seul, de la même manière que le SARC a pu mener seul certaines activités. Cela est particulièrement vrai dans les lieux de détention, par exemple, où le SARC n'est pas présent.

Le rôle du SARC en tant qu'organe de coordination de l'aide humanitaire en Syrie est un élément de la complexité de la situation en Syrie, mais aussi de sa particularité. Dans d'autres contextes, il arrive que ce soit l'État ou un organe de l'État, qui fasse office de coordinateur de l'aide humanitaire, ou encore que ce rôle soit confié au système des NU. En Syrie, nous avons dû nous adapter à cette particularité. Dans le même temps, le CICR et le SARC sont devenus interdépendants : bien que

nous ne puissions pas opérer sans l'accord, le consentement et la coopération du SARC, celui-ci ne peut pas répondre aux besoins de la population sans coopérer avec le système des NU et le Mouvement.

Cela soulève toute une série de questions pour savoir qui définit en quoi consiste exactement une assistance humanitaire neutre et impartiale, cela amenant d'autres questions, comme celle de savoir si un convoi humanitaire des NU acheminé par le SARC est différent d'un convoi acheminé par le SARC avec le soutien du CICR, lequel obéirait à des règles et à des principes différents.

La guerre en Syrie a été le théâtre de violations de certains des principes les plus fondamentaux du DIH, à l'instar des attaques contre le SARC et d'autres organisations humanitaires, contre les soins de santé et de l'emploi d'armes chimiques. En tant que gardien du DIH, que peut faire le CICR ? En votre qualité de président de l'organisation, quel est votre avis face à cette tragédie ?

Pendant un temps, la réponse en Syrie fut essentiellement une réponse d'urgence. Par conséquent, le CICR n'a pas toujours été en mesure de mener ses activités de prévention et de protection autant qu'il l'aurait souhaité.

Un aspect crucial de l'approche du CICR consiste à s'entretenir avec tous les porteurs d'armes afin de les former, d'analyser les activités opérationnelles ainsi que les opérations de combat et, à terme, d'améliorer leur comportement et leur respect du droit international. Étant donné la gravité de cette crise, ces actions concrètes visant à garantir que le droit soit mieux respecté sur le terrain n'ont pas été mises en place aussi facilement et rapidement que nous l'aurions souhaité. Pour autant, nous avons réussi à trouver des espaces nous permettant de dialoguer avec les parties à propos du respect du DIH. Nous avons visité des personnes détenues dans des établissements pénitentiaires ordinaires, ce qui est vraiment très important pour nous assurer qu'elles bénéficient des protections auxquelles elles ont droit en vertu du DIH.

Nous avons également pu contribuer à la création de la Commission nationale de mise en œuvre du DIH en Syrie, qui est devenue un lieu de dialogue avec les forces armées syriennes sur la formation et la mise en œuvre du DIH. Malheureusement, en raison de la haute politisation du conflit en Syrie, il n'a jamais été vraiment possible de progresser suffisamment pour avoir un dialogue solide, étendu, constant et approfondi sur le DIH ainsi que sur les problèmes en lien avec son rôle protecteur.

Ce que nous avons constaté, ce sont des stratégies militaires discutables, de tous les côtés, à propos des obligations du DIH et un irrespect des principes de distinction, de proportionnalité et de précaution. En outre, les parties, quelles qu'elles soient, n'étaient pas très enclines à dialoguer avec le CICR dans le but d'améliorer le respect du DIH. Comme dans bien d'autres conflits, le conflit en Syrie montre combien un plus grand respect du droit permettrait de réduire les conséquences néfastes sur la population. Si, dès le début, les acteurs armés avaient été plus réceptifs à notre offre de dialoguer avec eux, afin de trouver des moyens de combattre qui

auraient eu des effets moins désastreux sur la population civile, la Syrie et les Syriens seraient dans une situation toute autre aujourd'hui.

Il va de soi que, comme beaucoup, je suis particulièrement choqué par l'emploi manifeste d'armes interdites, notamment d'armes chimiques, car c'est là un nouveau seuil dans les violations du droit dans ce conflit qui a été est franchi.

Nous sommes maintenant à un moment crucial : les grandes batailles au cœur de la Syrie semblent avoir pris fin et la perspective du retour à une vie normale est en train de poindre. Nous devons à présent réévaluer les besoins humanitaires, réorienter, réorganiser et reconsidérer les activités prioritaires du CICR, mais aussi mettre davantage l'accent sur la nécessité de respecter le DIH, en ce qu'il s'applique aux personnes déplacées, disparues ou détenues. J'ai la conviction que nous sommes maintenant à un nouveau moment charnière où le respect du DIH, les changements fondamentaux dans le comportement des belligérants et la protection juridique des populations vont prendre une nouvelle dimension.

On parle plus souvent du DIH lorsqu'il est violé, ce qui peut donner l'impression qu'il n'est jamais respecté et qu'il n'a aucun effet. Dans une situation comme la Syrie où les violations du droit sont très médiatisées, quel peut être l'impact du DIH ?

Il serait faux – et même dangereux – de croire que le DIH est toujours violé et qu'il serait donc inutile. Bien qu'il puisse y avoir des inconvénients et des avantages, en termes politiques, matériels et de crédibilité, susceptibles d'inciter les États à respecter le DIH, il y a une vérité sur laquelle on ne communique pas suffisamment : c'est que le droit est aussi respecté parce c'est le *droit*, parce qu'il est *juste* de respecter les règles du DIH et pas seulement en raison des sanctions ou des mécanismes internationaux de responsabilité en cas de manquement. Il est important de trouver un meilleur équilibre dans la façon dont nous communiquons et dont nous interprétons les violations du DIH.

La difficulté est qu'à trop insister sur les violations, comme le laisse entendre votre question, au fond, on discrédite le DIH car on se focalise uniquement sur les violations. D'un autre côté, si on parle uniquement des cas dans lesquels le droit est respecté, on a tendance à idéaliser le respect du DIH. Il y a donc un équilibre à trouver et cet équilibre doit être fondé sur une analyse précise de là où le droit fonctionne, de là où il ne fonctionne pas et de voir quelles sont les bonnes pratiques qui permettraient que le droit fonctionne.

Les violations systématiques et généralisées du DIH en Syrie exigent un examen sévère. Nous avons mené un travail intéressant pour tenter de comprendre ce qui conduit les acteurs armés à contenir la violence et à se conformer aux règles au fil du temps. Une étude importante portant sur les sources d'influence permettant de contenir la violence, vient d'être publiée et souligne l'importance du dialogue avec des acteurs influents au sein des communautés, des chefs religieux et des chefs communautaires, dans l'objectif de renforcer le respect du DIH. Il est nécessaire d'encourager les communautés à trouver des stratégies pour influencer

le comportement des groupes armés non étatiques, en particulier lorsqu'elles sont confrontées à des groupes armés décentralisés dépourvus d'une structure hiérarchique clairement établie.

Il y a de nombreux moyens d'accroître le respect du DIH, mais cela ne se fera pas tout seul. Nous avons besoin de stratégies de dialogue, d'encouragement et de communication afin de montrer l'utilité du DIH en tant qu'outil permettant d'influencer le comportement des acteurs dans ces situations délicates que sont les guerres.

En somme, il est nécessaire d'avoir une lecture objective pour couper court à la cacophonie générale qui s'installe lorsque l'on ne parle que des violations. La tendance, au niveau international, à focaliser les discussions exclusivement sur les violations et, par voie de conséquence, à réduire très souvent la question du respect du droit à la responsabilité pénale une fois que les faits ont été commis, est une approche réductrice. Si la responsabilité juridique des violations est importante, il est tout aussi important d'être convaincu que ces règles ont une dimension éthique, morale et juridique.

Trop souvent, nous finissons par prendre le problème à l'envers et par voir le DIH comme un corpus juridique abstrait et obsolète qui serait en quelque sorte inadéquat au regard de l'évolution de la guerre. C'est un point de vue totalement erroné.

Le conflit en Syrie en est la parfaite illustration. Il cristallise tant de problèmes sur lesquels nous travaillons depuis un certain temps, tels que l'acceptation des normes, les difficultés de mise en œuvre du droit et les modalités pratiques de la compréhension du droit. Ces difficultés transparaissent à travers la très forte médiatisation de l'actualité et des enjeux politiques du conflit en Syrie, où il est encore plus difficile qu'ailleurs de se frayer un espace neutre.

Qu'est-il possible de faire pour garantir que les civils soient mieux protégés et pour alléger les souffrances causées par la guerre en Syrie ?

Compte tenu de la situation actuelle en Syrie, je suis plus convaincu que jamais que le CICR occupe une position unique en raison de son mandat juridique, opérationnel et politique. Donc, s'agissant de savoir ce que nous pouvons faire de plus, nous pouvons veiller à ce que les normes juridiques en vigueur soient respectées, soutenir des modalités pratiques visant à améliorer le respect du droit et favoriser l'adoption de politiques permettant de mieux protéger les populations civiles.

Pourtant, le conflit en Syrie ne peut pas être résolu par les humanitaires. Dans ce conflit, ce sont les dynamiques politiques structurelles qui ont provoqué la crise humanitaire et la réponse humanitaire ne peut pas résoudre ces causes profondes.

Il y a un manque de volonté politique pour trouver une solution aux dynamiques de pouvoir en Syrie, bien que le coût de ce conflit semble entrer lentement dans les calculs politiques. Il y a encore bien trop de problèmes, d'acteurs et de difficultés, ainsi qu'une trop grande fragmentation, le tout rendant ce conflit particulièrement complexe. En Syrie, tout est toujours lié aux politiques locales, nationales, régionales

et mondiales. Cela complique l'action du CICR, en ce sens que les tentatives visant à encourager les acteurs à adopter un comportement approprié sont plus complexes que dans d'autres situations où l'on finit toujours par réussir à mettre en place des initiatives locales et à les consolider. Cela est bien plus difficile dans un conflit où ce qu'il se passe localement est, dans le même temps, pris en compte dans les calculs politiques des grandes puissances et des grandes organisations internationales.

Cette situation oblige les acteurs humanitaires à travailler dans des directions bien plus diversifiées : renforcement des autorités locales, travail avec des partenaires locaux, influencer les partenaires nationaux et tenter d'aligner la communauté internationale.

Le mieux que le CICR puisse faire en sa qualité d'organisation humanitaire impartiale est d'attirer l'attention de la communauté internationale et de tous les autres acteurs sur le coût humanitaire colossal de ce conflit et l'échec total du système à trouver des solutions. Face au tribut scandaleux et inacceptable payé par les civils, la communauté internationale devrait être en mesure, à terme, de faire émerger une volonté politique et de relancer les processus politiques pour résoudre quelques uns des problèmes fondamentaux. Les acteurs internationaux qui interviennent en Syrie finiront bien par admettre que la poursuite du conflit entraînera plus de problèmes qu'un règlement diplomatique. Pour l'instant, nous sommes juste en pleine confusion. Actuellement, dans les capitales des principaux États intervenant en Syrie, on assiste à une sorte de nouveau calcul. Et c'est cela qui ouvre des perspectives.

Je ne peux pas savoir ce que l'avenir nous réserve. Si l'on est optimiste, il est possible de penser que la Turquie, la Russie, l'Iran, les États-Unis, l'Europe, l'Arabie saoudite et d'autres, y compris l'État et les acteurs non étatiques syriens, en viennent tout d'un coup à la conclusion qu'il y a maintenant de bonnes raisons pour changer de cap. Des discussions qui pourraient apporter quelques lueurs d'espoir, sont en cours.

Mais il n'est pas certain que ces acteurs saisiront ces opportunités et admettront que le prix de la poursuite de la guerre est si inacceptable qu'il faille donc se diriger vers un compromis politique. Les grandes batailles sont-elles vraiment derrière nous ? Allons-nous vers une situation où les lignes de front se stabilisent, où des zones d'influence se mettent en place, où les institutions se reconstruisent petit à petit, où des processus politiques s'engagent et y a-t-il un espoir de réconciliation ? Je pense que tout cela va clairement tant dans l'intérêt de la population syrienne que du droit et des principes humanitaires.

Nous ne pouvons qu'espérer que les acteurs politiques *tireront profit* des options qui s'offrent à eux. Mais en tant qu'humanitaires, nous ne pouvons pas non plus exclure la possibilité qu'il ne s'agisse que d'une pause dans les opérations militaires et des violations du droit international parmi les plus extrêmes.

Volume 99 Sélection française 2017/3

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

GALERIE PHOTOS

Le Croissant-Rouge syrien et le Comité international de la Croix-Rouge : un véritable partenariat pour aider les plus vulnérables*

Traduit de l'anglais

Photo 1. Le SARC et le CICR travaillant ensemble pour la population syrienne.

* Nous remercions chaleureusement Laudi Sarji et Ola Abo pour leur contribution à l'élaboration de cette galerie photos.

Le Croissant-Rouge Arabe Syrien (SARC) et le Comité international de la Croix-Rouge œuvrent main dans la main et sont partenaires pour aider les plus vulnérables et répondre aux besoins de millions de personnes sur tout le territoire syrien.

Depuis 2011 notamment, les deux organisations ont coopéré pour répondre aux divers besoins humanitaires dans l'objectif de protéger la dignité humaine.

Photo 2. Traverser les lignes de front pour fournir des secours. ©SARC.

Par le travail humanitaire conduit sous la devise « Pour tous et partout », les volontaires du SARC ont été déployés sur le terrain pendant la crise pour délivrer de l'aide via des centaines de convois humanitaires, souvent en coopération avec le CICR. Le SARC et le CICR œuvrent sans relâche pour avoir accès aux zones assiégées et apporter une assistance humanitaire pour soulager les souffrances des personnes. Cela a nécessité une coordination avec les autorités, toutes les parties au conflit et les autres parties prenantes. Très souvent, le SARC et le CICR ont traversé les lignes de front pour évacuer des personnes qui avaient besoin de soins médicaux vers des zones où elles pourraient recevoir un traitement adapté auquel elles ne pouvaient accéder autrement.

Photo 3. Arrivée d'un convoi humanitaire à Deir ez-Zor. © SARC

Guidés par leur attachement aux principes du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le SARC et le CICR travaillent ensemble pour répondre aux besoins humanitaires à travers la Syrie, notamment en dispensant des soins, en acheminant des convois d'aide, en veillant à ce que les personnes déplacées internes (PDI) aient accès à la nourriture et aux articles de première nécessité, en leur fournissant des abris et en les aidant à rétablir les liens familiaux.

Photo 4. Évacuation d'Alep de personnes en difficulté. © SARC

Photo 5. Convoi conjoint vers Alep. © SARC.

Pas une cible

Le SARC et le CICR insistent sur la protection de leur personnel et de leurs volontaires. Les personnels et les volontaires ne sont pas une cible : il s'agit là d'un principe essentiel du droit international humanitaire. Pour autant, soixante-cinq volontaires du SARC ont sacrifié leur vie au nom de leur devoir humanitaire. Des établissements et des véhicules du SARC ont aussi été gravement endommagés.

Photo 6. Le SARC a perdu soixante-cinq volontaires qui ont sacrifié leur vie en accomplissant leur mission humanitaire de manière tragique. © SARC.

L'histoire d'Emad

Emad Hamed, un ambulancier volontaire du SARC n'oubliera jamais ce 21 février 2018. « Lorsque que j'ai rejoint le SARC en 2013, j'étais pleinement conscient de mes responsabilités et des sérieux risques que je prenais en devenant ambulancier volontaire mais cela ne m'a pas découragé dans mon souhait d'aider ceux de ma communauté qui en avaient besoin », dit cet homme de 32 ans en faisant référence à ses tâches de premier secours au sein de la *Rural Damascus*, une branche du SARC.

A 23h30 le 21 février 2018, l'équipe du bureau local du SARC reçut un rapport sur les obus qui étaient tombés sur un quartier de Douma. Emad se précipita sur la zone avec deux collègues afin d'évacuer les familles de leurs maisons et de porter assistance aux blessés. À leur arrivée, l'ambulance dans laquelle ils se trouvaient a été touchée. « À ce moment-là, je n'entendais plus rien et nous avons été brûlés avant que nous ne puissions sortir de la voiture », se souvient-il. Emad a perdu l'ouïe du côté gauche en août 2018.

Ses camarades ambulanciers et d'autres volontaires souffraient aussi de blessures multiples, leurs mains, leurs visages et leur cuir chevelu brûlés au premier et second degrés, blessés par des éclats d'obus sur tout le corps. En dépit de ce jour maudit qu'il n'oubliera jamais, une fois rétabli, Emad a repris son travail humanitaire. Le volontariat « coule dans mes veines », dit-il. « Je suis fier d'être membre de l'équipe du Croissant-Rouge arabe syrien qui a un impact humanitaire dans les terribles circonstances que notre pays a connu. Nous ne devons jamais manquer à nos devoirs et nous resterons toujours dévoués ».

Photo 7. L'ambulancier du SARC, Emad Hamed, dit que le volontariat coule dans ses veines. © SARC

Marcher de nouveau en gardant l'espoir

Comme d'autres pays confrontés à un conflit, la Syrie n'a pas été épargnée et beaucoup ont perdu une jambe.

Perdre une jambe peut entraîner de lourdes conséquences, au-delà de la personne qui a été blessée. Certains patients ont du mal à retrouver un travail, à nourrir leurs familles ou à accomplir les tâches ménagères. Les enfants ne peuvent plus jouer et se mouvoir comme leurs amis et ne peuvent plus aller à l'école.

Le SARC et le CICR mènent des activités de réadaptation physique et fournissent d'autres services qui ont redonné espoir à beaucoup de personnes et leur ont rendu leur autonomie. On peut citer la fabrication, l'appareillage et l'entretien des prothèses orthopédiques, mais aussi le soutien psychologique et le suivi thérapeutique afin de permettre aux personnes de dépasser leur handicap et de réaliser leurs rêves.

Un jeune patient qui a bénéficié des services du SARC et du CICR, Abdulazeem, résume son histoire en une simple phrase : « maintenant, je peux retourner à l'école ».

Photo 8. Le SARC et le CICR fabriquent, appareillent et entretiennent les prothèses orthopédiques tout en fournissant un soutien psychologique et un suivi thérapeutique. © SARC.

Photo 9. Abdulazeem résume son histoire en une simple phrase : « maintenant, je peux retourner à l'école ». © SARC.

Réunir les familles

En novembre 2017, à Kassab, un village de Syrie à la frontière avec la Turquie, deux enfants ont retrouvé leurs familles après en avoir été séparés pendant six mois pour l'un et neuf mois pour l'autre. Le SARC a œuvré pour favoriser ces réunifications en s'assurant du consentement de toutes les parties prenantes et a amené les familles à la frontière pour ces réunions inoubliables.

Photo 10. Un moment d'émotion. Elaf dans les bras de sa mère, une fois réunis. © SARC.

Reconstruire les moyens de subsistance, rétablir la normalité

Les programmes du SARC et du CICR pour rétablir les moyens de subsistance permettent aux familles de recouvrer une sécurité alimentaire et de restaurer une stabilité économique via des initiatives microéconomiques qui varient selon le profil et les antécédents des bénéficiaires et qui sont conformes aux opportunités économiques dans la région.

Les projets d'Hisham pour l'avenir

Malgré leur jeune âge, les filles d'Hisham, âgées de 7 et 10 ans, ont pleinement conscience de la santé précaire de leur père et de sa situation financière. Hisham a perdu une jambe dans un accident, ce qui lui a coûté son emploi. Il était tailleur.

Il raconte ainsi son histoire : « Nous avons quitté notre maison, dans le quartier al-Shaar qui avait été totalement détruit. J'ai perdu ma jambe suite à une blessure. Notre situation financière s'est détériorée et je ne pouvais plus subvenir aux besoins de ma femme et de mes enfants ».

« J'étais au chômage depuis un an et 8 mois », ajoute le père de 29 ans. « J'étais à la fois en colère et dévasté… un homme jeune déjà incapable de faire vivre ma famille ».

Avec l'aide du SARC, Hishan a pu repartir à zéro. Après avoir été appareillé d'une prothèse de jambe, il a lancé sa propre affaire grâce à une aide du programme du SARC et du CICR sur les moyens de subsistance. « Désormais, j'ai ma propre épicerie, je suis capable de faire vivre ma famille et, grâce aux bénéfices, j'ai pu ouvrir un autre magasin », dit-il. « Aujourd'hui, je ne prête plus attention aux mots de pitié ou aux propos blessants ». La petite famille vit maintenant à Salaheddine, un quartier dans le gouvernorat d'Alep et a recommencé à vivre à peu près normalement. Les filles sont retournées à l'école et se sont fait de nouveaux amis. Pour réaliser son rêve pour ses petites, Hisham passe la plupart de son temps à travailler sans prendre de congés. Il espère, un jour, qu'il sera capable de conduire sa propre voiture mais il devra encore attendre car sa première priorité est de garantir la sécurité de sa famille.

Photo 11. Hisham, père de deux filles, discute avec des volontaires du SARC. © SARC.

Photo 12. Hisham photographié dans son magasin. © SARC.

Photo 13. La machine à café dans la boutique d'Hisham. © SARC.

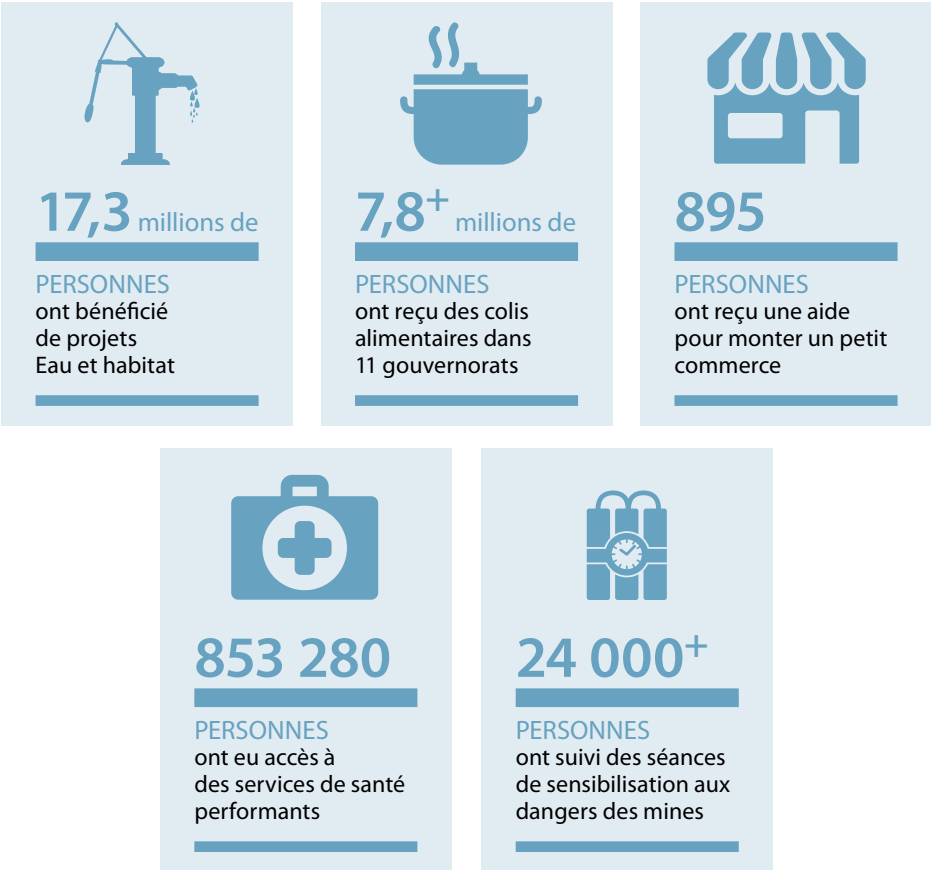

Photo 14. Syrie, faits et chiffres, 2018.

Volume 99 Sélection française 2017/3

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

NOTE D'OPINION

La santé mentale en Syrie : comment les Syriens prennent en charge les conséquences psychologiques de la crise

Mazen Hedar

Le Dr Mazen Hedar est psychiatre consultant auprès de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et président de la *Syrian Arab Association of Psychiatry* (association arabe syrienne de psychiatrie).

Traduit de l'anglais

Résumé

Au vu des destructions causées par la guerre en Syrie, on peut aisément imaginer l'ampleur de l'impact psychologique de huit années de crise sur la population syrienne. Dans un pays où, avant la guerre, la santé mentale était encore considérée comme une discipline naissante, les Syriens s'efforcent de prendre en charge et de traiter la santé mentale et les conséquences psychologiques de la guerre. Malgré cette situation catastrophique, il apparaît que, pendant la crise, des progrès significatifs ont été accomplis dans le domaine de la santé mentale. Dans cet article, l'auteur dresse un état de la santé mentale en Syrie avant 2011, analyse les conséquences de la crise sur les Syriens et présente la manière dont elles ont été appréhendées ces dernières années. Pour conclure, il mentionne certains des progrès accomplis dans le domaine de la santé mentale en Syrie et analyse certains des défis qu'il reste à relever.

Mots clés : Syrie, santé mentale psychiatrie, psychologie, crise, guerre, syndrome de stress post-traumatique, dépression.

Introduction

Plus de sept ans après le début de la crise en Syrie, on estime que le conflit a fait plus de 400 000 morts, qu'il a provoqué le déplacement de plus de 6 millions de personnes et qu'environ 5 millions de personnes se sont réfugiées à l'étranger[1]. Par ailleurs, selon l'une des études les plus récentes[2], en plus des lourdes pertes dans les secteurs de l'agriculture, du tourisme, du pétrole et des banques, c'est plus de 2,4 millions d'habitations qui ont été détruites, 67 % de la capacité industrielle de la Syrie qui a été réduite à néant, 45 % des centres de santé qui ne sont plus en état de fonctionner et 30 % des établissements scolaires qui ont été démolis, plongeant 89 % de la population syrienne dans l'extrême pauvreté[3]. On peut donc aisément imaginer (ou peut-être pas) l'ampleur des traumatismes psychologiques dont souffrent ceux qui vivent cette crise.

Dans cet article, l'auteur dresse un état de la santé mentale en Syrie avant 2011, analyse les conséquences de la crise sur les Syriens et présente la manière dont elles ont été appréhendées ces dernières années. Pour conclure, il mentionne certains des progrès accomplis dans le domaine de la santé mentale en Syrie et analyse certains des défis qu'il reste à relever.

La santé mentale en Syrie avant la crise

En Syrie, la santé mentale est encore largement considérée comme une discipline nouvelle et la société ne maitrise pas encore tout à fait les concepts de santé mentale, de psychiatrie et de psychologie clinique. Les troubles psychologiques sont encore fortement stigmatisés et cela atteint même parfois les professionnels de la santé mentale. Aussi, jusqu'en 2011, il n'y avait pas plus de 120 psychiatres dans tout le pays[4]. D'où la question : qui offrait des services de santé mentale en Syrie avant 2011 ?

S'agissant de la psychiatrie, il existait divers services. En premier lieu, le ministère de la Santé disposait de trois grands hôpitaux pour le traitement des maladies mentales et de la toxicomanie (l'hôpital Ibn Sina dans la région rurale de Damas, l'hôpital Ibn Rushd à Damas et l'hôpital Ibn Khaldoun à Alep), lesquels venaient s'ajouter aux unités spécialisées en psychiatrie de plusieurs centres de santé ou hôpitaux généraux. Ces trois hôpitaux étaient considérés comme des centres de formation pour les psychiatres. Seul l'hôpital Ibn Sina disposait d'un service pédiatrique. Deuxièmement, le ministère de l'Enseignement supérieur avait ouvert

1 Human Rights Watch, « Syrie : Événements de 2017 », *in Rapport Mondial 2018*, 2018, disponible sur : https://www.hrw.org/fr/world-report/country-chapters/syria-0.

2 Ammar Yusuf, « Une étude qui révèle des chiffres stupéfiants : les pertes subies par la Syrie en 5 ans », *business 2 business*, 7 janvier 2017, disponible sur : http://b2b-sy.com/news/40984/ (uniquement en arabe).

3 Rehab al-Ibrahim, « Khasa'ir al-harb al-suriyya qarabat 1170 milyar dolar [Les dommages provoqués par la guerre en Syrie approchent les 1,17 million de dollars [traduction CICR] », *Al-Akhbar*, 11 janvier 2017, disponible sur : https://al-akhbar.com/Syria/224584.

4 Selon la *Syrian Arab Association of Psychiatry*, disponible sur : https://ms-my.facebook.com/people/Syrian-Arab-Association-of-Psychiatry/100065001514779 (uniquement en arabe).

un service de santé mentale au sein de l'hôpital pédiatrique de Damas, qui disposait d'une unité psychiatrique dispensant des soins ambulatoires aux enfants, ainsi qu'à l'hôpital Al-Mouwasat, qui disposait d'un service de psychiatrie et d'un centre de psychiatrie ambulatoire ; ce ministère avait également mis en place une formation destinée aux étudiants de la faculté de médecine de l'Université de Damas et aux médecins se spécialisant en psychiatrie. Troisièmement, le ministère de la Défense disposait d'un service psychiatrique et d'une unité de psychiatrie ambulatoire au sein de l'hôpital militaire de Tishreen à Damas et proposait une formation spécialisée en psychiatrie. Quatrièmement, le ministère de l'Intérieur avait ouvert un centre de psychiatrie ambulatoire. Cinquièmement, il y avait le secteur privé, avec des psychiatres qui administraient leur propre clinique. Il y avait aussi deux hôpitaux psychiatriques privés dans le gouvernorat rural de Damas, le centre de psychiatrie moderne à Al-Malihah et l'hôpital Al-Bisher à Harasta. Enfin, certaines organisations non gouvernementales avaient ouvert des centres psychiatriques ou mis en place des services psychiatriques, comme le Croissant-Rouge arabe syrien, l'*International Medical Corps* (IMC), l'Organisation syrienne pour les handicapés et le Mouvement des Frères musulmans (en lien avec Terre des Hommes[5]).

Quant à la psychologie clinique[6], il n'y avait aucun psychologue agréé car ce domaine était inconnu en Syrie et qu'il n'existait donc aucun agrément ni aucune formation dans cette discipline. Cependant, il y avait une dizaine de spécialistes, tout au plus, qui avaient été formés à l'étranger en psychologie clinique ou qui avaient suivi une formation à titre personnel. Dans les universités syriennes, la faculté d'éducation propose une formation théorique en psychologie et au soutien psychologique, mais ces cours ne sont pas complétés par des modules de compétences cliniques ou par une formation scientifique en psychologie clinique.

La ville de Damas comptait quatre-vingt-quatre psychiatres (soit environ 70 % du nombre total de psychiatres dans le pays) ; il y en avait quatre à Alep, six à Homs, cinq à Lattaquié, trois à Tartous, deux à Hama, deux à Hassaké et seulement un à Deraa et à Raqqa. Quant aux gouvernorats d'Idlib, de Soueïda et de Deir ez-Zor, il n'y avait aucun psychiatre ni aucun psychologue[7].

Bien que les services en santé mentale étaient extrêmement limités, il n'était pas possible de prendre la mesure des besoins réels en raison de la stigmatisation, de la dénégation et du manque de connaissance des maladies mentales. L'assurance santé en Syrie ne couvre ni la psychiatrie, ni les médicaments psychotropes, ni aucun autre traitement psychiatrique, ce qui signifie que les coûts de tels traitements restent entièrement à la charge des patients, même s'ils ont une assurance santé. De plus,

5 Pour plus d'informations, voir « Frères musulmans en Syrie », *Wikipédia*, disponible sur : https://fr.wikipedia.org/wiki/Frères_musulmans_en_Syrie.

6 Les psychiatres étudient d'abord la médecine puis se spécialisent en santé mentale. En Syrie, cela signifie qu'ils doivent étudier la médecine pendant six ans, puis la psychiatrie pendant quatre ans, ce qui représente au total dix ans d'études supérieures dans une branche scientifique. Les psychologues, pour leur part, n'étudient que la psychologie que pendant cinq ans (contre quatre ans auparavant) après le secondaire.

7 Ces chiffres ont été aimablement fournis par la *Syrian Arab Association of Psychiatry*, disponibles sur : https://ms-my.facebook.com/people/Syrian-Arab-Association-of-Psychiatry/100065001514779 (uniquement en arabe).

même les médecins manquaient de connaissances en santé mentale. Dans les universités syriennes, les étudiants en médecine n'étaient pas intéressés par le cursus en psychiatrie qui, au total, ne comportait pas plus de trente heures de cours théoriques et huit heures de pratique ; en outre, la stigmatisation de la psychiatrie ainsi que les visites qu'ils effectuaient dans les hôpitaux psychiatriques où les seuls cas de pathologie mentale qu'ils voyaient étaient des patients souffrant de psychoses réfractaires, ne faisaient que conforter leur aversion pour la spécialisation en psychiatrie.

Conséquences psychologiques de la crise chez les Syriens

Aucune étude n'a été réalisée pour mesurer la prévalence des troubles psychologiques chez les Syriens avant la crise mais il semble que celle-ci était comparable aux taux relevés à l'échelle mondiale. S'agissant de la prévalence de ces troubles pendant ou après la crise, aucune recherche exhaustive n'a été réalisée au niveau national. Nous pouvons néanmoins fonder nos estimations sur les projections de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), présentées dans le **Tableau 1**, qui montre que la prévalence des troubles psychologiques est multipliée par deux pendant des crises.

Partant de ces statistiques, on estime qu'environ un million de Syriens (soit 4 % de la population) souffre de troubles mentaux sévères, tandis qu'environ cinq millions présentent des troubles mentaux modérés. Selon la *Syrian Arab Association of Psychiatry*, quatre-vingts psychiatres travaillaient sur le territoire syrien en 2018[8]. Si l'on part du principe qu'ils travaillent cinq jours par semaine, soit cinquante-deux semaines par an, que chacun d'eux peut suivre quinze patients par jour et qu'ils ne voient pas les patients plus de trois fois par an, le nombre total de patients qu'ils peuvent suivre chaque année est de 104 000 personnes (c'est-à-dire (80 x 15 x 5 x 52) /3), ce qui représente à peu près 10 % des cas les plus sévères. En d'autres termes, plus de 90 % des cas sévères ne sont pas pris en charge.

Toutefois, selon d'autres estimations, la prévalence des troubles psychologiques serait plus élevée. Par exemple, selon la Chambre fédérale allemande des psychothérapeutes, la moitié des réfugiés syriens en Allemagne ont des problèmes de santé mentale[9] et les autorités turques en sont arrivées à la même conclusion à propos des réfugiés en Turquie[10]. Selon une enquête menée par l'IMC[11] dans les centres de soins qu'elle soutient et qui accueillent des réfugiés et des déplacés syriens en Syrie, en Jordanie, au Liban et en Turquie, 54 % des Syriens se rendant dans ces centres présentent des troubles affectifs graves et 26,6 % des enfants risquent d'avoir

8 Ces chiffres ont été aimablement fournis par la *Syrian Arab Association of Psychiatry*, disponibles sur : https://ms-my.facebook.com/people/Syrian-Arab-Association-of-Psychiatry/100065001514779 (uniquement en arabe).

9 Bundes Psychotherapeuten Kammer (Chambre allemande des psychothérapeutes), *Psychotherapeutic Care for Refugees in Europe*, juin 2017, disponible sur : https://tinyurl.com/y3ysdmbj.

10 Omer Karasapan, « Syria's Mental Health Crisis », *Future Development*, 25 avril 2016, disponible sur : www. brookings.edu/blog/future-development/2016/04/25/syrias-mental-health-crisis/.

11 Zeinab Hijazi et Inka Weissbecker, *Syria Crisis: Addressing Regional Mental Health Needs and Gaps in the Context of the Syria Crisis*, International Medical Corps, Washington, DC, 2015, p. 2, disponible sur : https://internationalmedicalcorps.org/wp-content/uploads/2017/07/Syria-Crisis-Addressing-Mental-Health.pdf.

des retards de développement cognitif et physique. Une autre étude montre que 50 % des enfants réfugiés souffrent d'un syndrome de stress post-traumatique (SSPT) ou de dépression, que des personnes qui ont été retenues prisonnières ainsi que des dizaines de milliers de combattants de tous bords, souffrent de troubles mentaux et que les femmes et les jeunes filles courent plus de risques d'être victimes de violences, violences conjugales, violences sexuelles, mariages précoces et exploitation sexuelle, notamment[12].

L'étude réalisée par Mohammed Bahaa Aldin Alhaffar *et al*. sur la santé bucco-dentaire et la prévalence de SSPT sévères chez les enfants, fait état de pourcentages plus élevés encore, révélant que dans la ville de Damas, 91,5 % des enfants souffraient de SSPT[13], les pourcentages les plus élevés étant concentrés dans les quartiers Est et Sud-Est de Damas, à savoir, Dwelah, Nahr Aïcha, Tabbaleh et Jaramana.

Tableau 1. *Projections de l'OMS concernant les troubles mentaux chez les populations adultes*

	Avant la situation d'urgence : prévalence sur douze mois (prévalence médiane par pays et par niveau d'exposition à l'adversité)	**Après la situation d'urgence : prévalence sur douze mois (prévalence médiane par pays et par niveau d'exposition à l'adversité)**
Troubles sévères (par exemple, psychose, dépression sévère, forme particulièrement invalidante de trouble anxieux)	De 2 % à 3 %	De 3 % à 4 %
Troubles mentaux légers ou modérés (par exemple, formes légères et modérées de dépression et de troubles anxieux, y compris ESPT léger et modéré	10 %	De 15 % à 20 %
Détresse normale / autres réactions psychologiques (sans véritable pathologie)	Aucune estimation	Pourcentage important

Source : OMS et Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, *Évaluation des besoins et ressources en santé mentale et soutien psychosocial :* vade-mecum *pour les situations humanitaires*, OMS, Genève, 2012, p. 18, disponible sur : http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/97944/9789242548532_fre.pdf?sequence=1.

La prise en charge des troubles psychologiques ces dernières années

Les services de santé mentale en Syrie ont été très durement touchés pendant la crise. Le nombre de psychiatres a brusquement chuté et a pratiquement été réduit

12 O. Karasapan, *op. cit*. note 10.

13 Muhammad Bahaa Aldin Alhaffar, Khattab Mustafa, Samira Sabbagh, Kamal Yabrode, Ghalia Shebib et Chaza Kouchaji, « Seven Years of War in Syria: The Relation between Oral Health and PTSD among Children », *Indian Journal of Oral Health and Research*, vol. 4, n° 1, 2018.

de moitié, passant de 120 en 2011 à seulement 70 en 2016. Le nombre d'internes en psychiatrie a également fortement diminué, passant de 40 en 2011 à moins de dix en 2016[14]. Les hôpitaux privés d'Al-Bisher et le *Modern Psychiatry Hospital* ont été totalement détruits. S'agissant des hôpitaux publics, l'hôpital Ibn Khaldoun à Alep est hors service depuis plusieurs années et l'hôpital Ibn Sina, qui est situé dans une zone sensible, a été fortement endommagé.

Pour autant, des mesures ont été prises à différents niveaux pour proposer des premiers secours psychologiques ou pour offrir un soutien psychosocial adapté. À cet égard, l'un des programmes les plus importants a été celui de l'OMS, « Programme d'action : combler les lacunes en santé mentale », qui visait à remédier au manque de psychiatres en formant des médecins généralistes, travaillant dans des centres de santé et des cliniques, sur la manière d'évaluer et de prendre en charge dix des troubles mentaux les plus fréquents (SSPT, dépression, psychose, suicide, dépendance à l'alcool et aux drogues, troubles du comportement chez l'enfant, troubles du développement comme les troubles du spectre de l'autisme, l'épilepsie et la démence[15]). À ce jour, plus de 1 500 médecins issus de 400 centres de santé ont pu suivre cette formation et, désormais, les médicaments psychotropes prescrits dans les centres de santé sont pris en charge par l'assurance santé. Le programme reposait principalement sur le fait que les formateurs assuraient un suivi régulier des médecins en allant les voir sur leur lieu de travail et en organisant des réunions de suivi collectives. Les réseaux sociaux ont également été utiles puisque, dans chaque gouvernorat, les médecins sont membres d'un groupe sur les applications de messagerie instantanée, WhatsApp ou Messenger, sur lesquelles ils peuvent exposer des cas de patients atteints de troubles persistants et en discuter entre eux ou avec le consultant-formateur référent. À ce jour, ces groupes sont toujours actifs.

L'OMS a également formé plus de soixante psychologues en thérapie comportementale et cognitive, en ayant recours à des formateurs externes et a complété cet enseignement par une formation pratique. En outre, l'OMS a formé soixante psychologues à la thérapie familiale et aux premiers secours psychologiques. Un programme en santé mentale est en train d'être déployé dans les écoles afin de former des psychologues scolaires et des professeurs à savoir identifier et prendre en charge les principaux troubles mentaux dans les écoles. Un guide d'autosoins pour la gestion du stress ainsi que d'autres nouveaux projets sont en train d'être élaborés pour être déployés dans les régions où il n'y a pas de médecins. En outre, l'UNICEF a apporté son soutien non seulement à l'élaboration d'un guide sur la santé mentale pour les enfants dans les situations d'urgence mais également à la mise en place d'espaces de vie adaptés aux enfants[16]. Pour sa part, l'Organisation internationale pour les Migrations a réalisé une étude anthropologique et organisé une formation

14 Ces chiffres ont été aimablement fournis par la *Syrian Arab Association of Psychiatry*, disponibles sur : https://ms-my.facebook.com/people/Syrian-Arab-Association-of-Psychiatry/100065001514779 (uniquement en arabe).

15 Voir OMS, Programme d'action : combler les lacunes en santé mentale, « Santé mentale », disponible sur : https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43976/9789242596205_fre.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

16 Voir UNICEF, « Syrian Crisis », disponible sur : https://www.unicef.org/emergencies/syrian-crisis.

sur la communication non violente, la résolution des conflits et la gestion des centres de réfugiés[17].

Le département des relations œcuméniques et de développement du Patriarcat orthodoxe grec d'Antioche et de tout l'Orient (GOPA-DERD) a eu recours à diverses méthodes de soutien psychologique[18]. Il a choisi des personnes parmi les plus affectées et a formé des groupes de 70 à 100 personnes. Il les a réunies dans un lieu sûr et accueillant pendant trois ou quatre jours avec une équipe de spécialistes et de travailleurs sociaux. Des questionnaires ont permis de déterminer le niveau de gravité du stress psychologique des participants au début de l'atelier, puis différentes activités, y compris des loisirs, ainsi que divers traitements leur ont été proposés. Ces groupes ont fait l'objet d'un suivi pendant deux journées supplémentaires, un à deux mois plus tard. Ce programme a eu d'excellents résultats car il incluait tous les membres du noyau familial et les parents proches ont pu bénéficier du soutien dont ils avaient besoin[19]. Le Croissant-Rouge arabe syrien (SARC) a joué un rôle essentiel dans le domaine de la santé mentale : ce fut le premier à ouvrir des polycliniques dotées d'un psychiatre, d'un psychothérapeute ainsi que d'un orthophoniste, et à mettre en place des équipes mobiles de soutien psychosocial qui se sont déplacées dans les zones les plus affectées et qui ont développé des activités de soutien psychosocial pour les enfants[20]. D'autres organismes ont expérimenté différentes méthodes, comme le théâtre interactif, la thérapie par le jeu et les poupées, mais à une échelle moindre. L'IMC a également commencé à ouvrir des centres pour les familles et les enfants afin de leur apporter un soutien, en particulier pour les enfants atteints d'un handicap[21]. La plupart de ces organisations internationales et de ces associations locales ont ouvert des espaces de vie adaptés aux enfants après avoir formé des centaines de jeunes volontaires au soutien psychosocial des enfants dans des situations d'urgence, aux méthodes pour protéger les enfants, concevoir et

17 Voir Organisation internationale pour les Migrations, *IOM Regional Response to the Syria Humanitarian Crisis*, 8-21, juillet 2014, disponible sur : www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/IOM-Regional-Response-to-the-Syria-Crisis-Sitrep-8-21-July-2014.pdf ; Mazen AboulHosn, « IOM experience of working with national systems (universities) in Turkey and Lebanon in a panel exploring collaborations with local partners », présentation de l'initiative *No Lost Generation* lors du sommet de l'événement *Positive Pathways* les 22-23 novembre 2017, disponible sur : https://www.nolostgeneration.org/reports/positive-pathways-event-working-national-systems-turkey-and-lebanon.

18 Voir GOPA-DERD, « About Us », disponible sur : www.gopaderd.org/about-us/our-programs.

19 Voir Mashta Al Helou, « Psycho-social Support Program », GOPA-DERD, 17 août 2016.

20 Voir, par exemple, SARC, « Following-Up Visit to the Needs of the SARC's Dispensary in Dwailaa », *Reliefweb*, 24 juin 2014, disponible sur : https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/following-visit-needs-ofthe-sarc-s-dispensary-dwailaa ; H. Zain et H. Said, « Syrian Red Crescent Services Cover 92,000 Families in 2nd Quarter of 2015 », *Syrian Arab News Agency*, 5 juillet 2015, disponible sur : https://sana.sy/en/?p=47260 ; SARC, « Comprehensive Medical Services Provided by SARC Dispensaries across Aleppo », 22 juin 2016, disponible sur : http://sarc.sy/comprehensive-medical-services-provided-sarc-dispensaries-across- aleppo/.

21 Voir IMC, « Where We Work: Syria », disponible sur : https://internationalmedicalcorps.org/country/syria/. Pour plus d'informations sur le soutien psychologique apporté aux enfants, voir Wheda Muhammad Murad, « Idtrab maa ba'd al- sadma wa 'alaqatuhu bul-da'm al-nafsy: dirasa 'alaa 'ayyina min al-atfal al-muhajireen fi muhafadhat dimashq [Le syndrome de stress post-traumatique et ses relations avec le soutien psychologique : étude sur un échantillon d'enfants déplacés dans le gouvernorat de Damas] », mémoire de maîtrise, université de Damas, disponible sur : http://mohe.gov.sy/master/Message/Mc/wahida%20mrad.pdf.

mettre en œuvre des activités adaptées favorisant la décompression émotionnelle ou le changement de comportement des enfants. Bien que ces initiatives aient fait naître, chez les groupes visés au niveau local, une réelle prise de conscience de la protection de l'enfance, celle-ci ne s'est malheureusement pas étendue à l'ensemble du pays.

Les caractéristiques, la culture et les traditions de la société syrienne ont joué un rôle déterminant dans la rapidité de la guérison des blessures psychologiques. L'un des aspects les plus importants du soutien psychosocial aux personnes ayant vécu un traumatisme est de veiller à ce qu'ils ne s'isolent pas, ce qui arrive souvent dans des centres d'accueil pour réfugiés surpeuplés ou des logements loués par plusieurs familles qui vivent ensemble pour économiser de l'argent. Ces lieux ont favorisé les échanges et une culture de reconnaissance des émotions, tout cela étant accentué par le fait de vivre la crise ensemble, ce qui amène chacun à reconnaitre les sentiments des autres et à tenter de mettre en commun des stratégies d'adaptation.

Plusieurs organisations mettent actuellement au point des méthodes pour atteindre les victimes à distance en utilisant les réseaux sociaux et les nouvelles technologies. Par exemple, la *Syrian Arab Association of Psychiatry* a conçu une application permettant d'effectuer des téléconsultations en psychiatrie et de s'entretenir avec des psychiatres par voie électronique. Puisqu'il s'agit d'un service en ligne, il a pu être mis à disposition dans tout le pays et a bénéficié du soutien de centaines de médecins syriens à l'étranger. D'autres organisations ont publié des guides d'autosoins avec des images et des fichiers audios pour que toutes les personnes affectées, y compris, les personnes analphabètes, puissent y avoir accès.

Conclusion

Bien que la situation en Syrie soit catastrophique, il apparaît que des progrès significatifs ont été accomplis dans le domaine de la santé mentale pendant la crise. Parmi ceux-ci, l'avancée sans doute la plus importante, a été de mettre fin à la stigmatisation entourant les maladies mentales ou tout au moins de la réduire : après avoir longtemps qualifié de « folle » toute personne suivie dans un centre psychiatrique, les Syriens ont radicalement changé leur façon de voir les choses, en reconnaissant que tout le monde est sous pression et que chacun a besoin de consulter un psychiatre. Une formation en psychothérapie, en psychologie et en soutien psychologique a été dispensée à un grand nombre de diplômés de la Faculté d'éducation de l'Université de Damas, ce qui leur a permis de mieux comprendre la psychologie clinique et les a encouragés à acquérir une plus grande pratique dans ce domaine.

On a pu observer également un changement radical dans la manière dont le personnel médical et les pharmaciens considèrent les médicaments psychotropes. Auparavant, la plupart de ces médicaments, y compris les antidépresseurs, étaient considérés tant d'un point de vue médical que pharmaceutique, comme des narcotiques qui ne faisaient qu'accroitre les sentiments de discrimination et de stigmatisation chez les patients. Toutefois, après avoir formé un nombre considérable de médecins non psychiatres à la prescription de ces médicaments ainsi que le personnel des pharmacies sur l'addiction et la manière de différencier les

médicaments psychotropes des drogues entrainant une dépendance, on a observé un changement de comportement chez ces professionnels de santé. De la même manière, après que les professionnels de l'éducation aient reçu une formation solide afin que les écoles coopèrent et prennent en compte la santé mentale, on a observé une nette amélioration de la compréhension des questions de santé mentale chez le corps professoral et les conseillers pédagogiques ainsi que des méthodes pour les appréhender afin d'élargir le champ des possibles en matière d'éducation des enfants.

Malgré ces progrès, beaucoup reste à faire. Il est encore difficile de parler des violences basées sur le genre, peut-être parce qu'il s'agit d'un sujet qui se heurte fortement à des tabous culturels, religieux et sexuels, mais aussi en raison de la faiblesse des programmes d'enseignement dans ce domaine. Plutôt que de faire un cours spécifique sur ce sujet qui fait rougir de nombreuses personnes rien qu'à son évocation, il faut l'intégrer dans d'autres programmes d'éducation et de santé, ainsi que dans d'autres activités de soutien psychologique.

Les autorités religieuses sont encore, en grande partie, mal à l'aise avec les réalités de la santé mentale et retardent l'accès des patients à des spécialistes pendant des années, voire les en empêchent définitivement. En conséquence, compte tenu de leur très forte influence sur l'opinion publique, il est vraiment urgent de sensibiliser ces autorités aux concepts contemporains de santé mentale.

Les médias d'information n'ont pas encore été utilisés pour mieux faire connaître la santé mentale, peut-être en raison de la crise et de toutes les inquiétudes liées au conflit, mais ils ont véritablement un rôle majeur à jouer à cet égard. S'agissant de la fiction, la majorité des auteurs et des producteurs n'utilisent toujours pas le vocabulaire scientifique exact de la santé mentale, considérant qu'ils sont capables d'identifier les caractéristiques de tous les troubles psychologiques sans même faire appel à un psychiatre ou à un spécialiste en santé mentale et sans que leurs productions ne soient contrôlées par une autorité scientifique quelconque. Au contraire, tout comme la majorité de la population, ils s'appuient souvent sur les troubles psychologiques et sur la psychiatrie pour obtenir un effet comique ou pour souligner l'ironie d'une situation, renforçant ainsi la stigmatisation de ces pathologies. Il serait utile d'organiser des ateliers de sensibilisation à la santé mentale à l'intention de ceux qui travaillent dans l'industrie du spectacle et les médias d'information.

Le droit reste très en retard par rapport aux connaissances scientifiques contemporaines dans le domaine de la santé mentale. À ce jour, malgré diverses tentatives depuis de nombreuses années, il n'y a aucune loi relative à la santé mentale en Syrie et on trouve toujours dans la législation syrienne des mots tels que « fou », « idiot » ou « stupide » pour décrire les personnes qui souffrent de troubles mentaux. Balayer ces perceptions erronées et relever les autres défis aidera les Syriens à accéder aux soins dont ils auront besoin dans les années à venir lors de la reconstruction de leur pays.

Volume 99 Sélection française 2017/3

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

Emploi d'armes chimiques en Syrie : la ligne rouge a été franchie et que faire maintenant ?

Yasmin Naqvi*

Yasmin Naqvi est docteur en droit international et travaille actuellement comme conseillère juridique au sein du Cabinet du Greffier du Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux. Auparavant, elle a travaillé à l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques, au Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, à la Cour pénale internationale, au Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, à l'Institut de hautes études internationales et du développement et au Comité international de la Croix-Rouge. Yasmin Naqvi est titulaire d'un doctorat (PhD) et d'un master en droit public international de l'Institut des hautes études internationales et du développement (Genève), ainsi que d'une licence de lettres et de droit (Bachelor of Arts ; Bachelor of Laws, Honours degrees) de l'université de Tasmanie (Australie). Elle est avocate à la Cour suprême de Tasmanie.

Traduit de l'anglais

Résumé

L'emploi d'armes chimiques lors du conflit armé en Syrie a suscité une condamnation générale et unanime ; il a aussi donné lieu à une riposte unitaire de diverses instances internationales. Le présent article analyse la réponse de la communauté internationale face à l'emploi d'armes chimiques en Syrie sous l'angle du droit international. Il examine aussi les divers moyens à disposition pour que les auteurs de crimes constitués par l'emploi d'armes chimiques rendent des comptes. Cet article a finalement pour objectif de démontrer que le statut particulier que la communauté internationale a attribué aux crimes constitués par l'emploi d'armes chimiques pourrait être mis à profit pour créer un mécanisme d'établissement des responsabilités, tel un tribunal ad hoc, *ce qui pourrait contribuer à paver le chemin ardu vers la négociation d'un accord de paix.*

* Les opinions présentées dans cet article sont celles de l'autrice et n'expriment pas nécessairement la position du Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux ou plus généralement celle des Nations unies.

Mots clés : armes chimiques, souffrances inutiles, maux superflus, Convention sur les armes chimiques, Statut de Rome, Organisation pour l'interdiction des armes chimiques, Nations unies, établissement des responsabilités, enquête, établissement des faits, droit international coutumier, politique.

Introduction

Il y a eu une multitude de violations du droit international humanitaire pendant la guerre en Syrie. Selon l'Envoyé spécial des Nations unies (NU) pour la Syrie, en mai 2016, 400 000 personnes avaient été tuées au cours des hostilités[1]. On estime qu'un grand nombre de ces morts serait imputable à des crimes de guerre, qu'il s'agisse d'attaques indiscriminées, de dommages disproportionnés causés aux civils, d'attaques contre des établissements de santé, ou de meurtres[2]. D'autres atrocités, comme le viol systématique, la torture, les persécutions et autres actes inhumains, ont été abondamment documentées et ont fait l'objet de nombreux rapports[3]. Ce conflit a provoqué un désastre de très grande ampleur sur le plan humanitaire ; on estime en effet que 13,5 millions de personnes ont besoin d'une aide humanitaire, que plus de 5 millions sont réfugiées, que 6 millions ont été déplacées à l'intérieur du pays et que 4,5 millions sont prises au piège dans des zones assiégées ou difficiles d'accès[4].

Mais, bien que cela aurait causé la mort de moins de 2 000 personnes[5], c'est sans nul doute l'emploi d'armes chimiques dans ce conflit qui a suscité la condamnation la plus générale et unanime et qui a donné lieu à une riposte unitaire sans précédent des instances internationales[6]. La riposte de la communauté internationale

1 « Syria Death Toll: UN Envoy Estimates 400,000 Killed », *Al Jazeera*, 23 avril 2016, disponible sur : www.aljazeera.com/news/2016/04/staffan-de-mistura-400000-killed-syria-civil-war-160423055735629.html (toutes les références internet ont été vérifiées en janvier 2023).

2 La Commission d'enquête internationale indépendante des Nations unies sur la République arabe syrienne (CDE) a fait état de graves violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises en Syrie depuis 2011. Tous les rapports, une vingtaine environ, sont disponibles sur : https://www.ohchr.org/FR/HRBodies/HRC/Pages/Home.aspx IICISyria/Pages/Documentation.aspx. Pour une analyse détaillée des crimes internationaux qui ont pu être commis, voir Beth Van Schaak, « Mapping War Crimes in Syria », *International Legal Studies*, vol. 92, n° 1, 2016, disponible sur : http://stockton.usnwc.edu/ils/vol92/iss1/9/.

3 Voir, par exemple, Amnesty International, *Syria: « It Breaks the Human »: Torture, Disease AMD Death in Syria's Prisons*, 18 août 2017, disponible sur : www.amnesty.org/en/documents/mde24/4508/2016/en/.

4 Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies, « About the Crisis », disponible sur : http://www.unocha.org/syrian-arab-republic/syria-country-profile/about-crisis ; Agence des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR), « Syria Regional Refugee Response », disponible sur : https://data.unhcr.org/en/situations/syria.

5 Colum Lynch, « To Assuage Russia, Obama Administration Backed Off Syria Chemical Weapons Plan », *Foreign Policy*, 19 mai 2017, disponible sur : http://foreignpolicy.com/2017/05/19/to-assuage-russia-obama-administration-backed-off-syria-chemical-weapons-plan/ (« En effet, le nombre de Syriens tués par des armes chimiques – plus de 1 500 personnes environ fin 2015 selon la Syrian American Medical Society – ne représente qu'une petite partie du nombre de morts dans le pays [traduction CICR] »).

6 D'autres initiatives internationales – à l'instar de la création de la Commission d'enquête mise en place par le Conseil des droits de l'homme (CoI) et du Mécanisme international, impartial et indépendant chargé de faciliter les enquêtes sur les violations les plus graves du droit international commises en République arabe syrienne depuis mars 2011 et d'aider à juger ceux qui en sont responsables, établi par l'Assemblée générale (MIII) (Doc. NU A/71.L.48, 19 décembre 2016), deux organes mandatés pour

à l'emploi d'armes chimiques en 2013 – le franchissement de la fameuse « ligne rouge » fixée par le président des États-Unis Barack Obama – a conduit l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) et les NU à mettre en œuvre et superviser le déplacement et la destruction des stocks d'armes chimiques déclarés par la Syrie. Cette opération a été vue par beaucoup comme l'un des rares aspects « positifs » de ce conflit meurtrier[7]. Face à l'emploi répété d'armes chimiques en Syrie, le directeur général de l'OIAC a pris cette décision sans précédent de créer une mission d'établissement des faits (MEF) chargée d'établir les fais relatifs aux allégations d'emploi d'armes chimiques en Syrie. En 2015, le Conseil de sécurité des NU a pris d'autres mesures en créant le mécanisme d'enquête conjoint OIAC-ONU (MEC), chargé d'identifier les responsables des attaques chimiques en Syrie lorsque les faits ont été déterminés par la MEF[8]. Autrement dit, selon ce mandat, l'attaque de grande ampleur commise dans la Ghouta en 2013 et examinée ci-dessous, n'entrait pas dans le champ des enquêtes du MEC. Tant l'Union européenne que les États-Unis ont adopté des sanctions contre des personnes et des entités syriennes soupçonnées d'avoir participé, directement ou indirectement, à des crimes constitués par l'emploi d'armes chimiques en Syrie[9]. L'emploi d'armes chimiques en Syrie est également la seule violation du droit international humanitaire commise pendant le conflit armé qui a entraîné des interventions militaires directes des États-Unis et de leurs alliés[10].

Le présent article analyse la réponse de la communauté internationale face à l'emploi d'armes chimiques en Syrie sous l'angle du droit international[11]. Il examine

recueillir des informations concernant des crimes internationaux commis en Syrie – n'ont pas bénéficié d'un soutien unanime. La résolution créant la CoI (Doc. NU A/HRC/RES/S-17/1) a été adoptée avec trente-trois voix pour, quatre voix contre et neuf abstentions, alors que le MIII a été adopté par 105 voix pour, quinze voix contre (dont celles de la Fédération de Russie, de la Chine et de l'Iran) et cinquante-deux abstentions.

7 Voir, par exemple, Paul F. Walker, « Syrian Chemical Weapons Destruction: Taking Stock and Looking Ahead », Arms Control Association, décembre 2014, disponible sur : www.armscontrol.org/ACT/2014_12/ Features/Syrian-Chemical-Weapons-Destruction-Taking-Stock-And-Looking-Ahead.

8 Rés. 2235, CSNU, 7 août 2015.

9 Conseil de l'Union européenne, « Liste des personnes physiques et morales, des entités ou des organismes faisant l'objet de mesures restrictives en raison de la situation en Syrie », 28 octobre 2016, disponible sur : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:293:FULL&from=fr ; Département du Trésor des États-Unis, « Treasury Sanctions Syrian Officials in Connection with OPCW-UN Findings of Regime's Use of Chemical Weapons on Civilians », 12 janvier 2017, disponible sur : https://home.treasury.gov/news/press-releases/jl0701. Les sanctions imposées par divers pays contre des représentants du régime syrien sont reprises sur le site web du Partenariat international contre l'impunité d'utilisation d'armes chimiques, disponible sur : https://www.noimpunitychemicalweapons.org/-fr-.html.

10 Dan Lamothe, Missy Ryan et Thomas Gibbons-Neff, « U.S. Strikes Syrian Military Airfield in First Direct Assault on Bashar el-Assad's Government », *Washington Post*, 6 avril 2017, disponible sur : https://www.washingtonpost.com/world/national-security/trump-weighing-military-options-following-chemical-weapons-attack-in-syria/2017/04/06/0c59603a-1ae8-11e7-9887-1a5314b56a08_story.html?utm_term=.6d31b7097a92 ; Helene Cooper, Thomas Gibbons-Neff et Ben Hubbard, « U.S., Britain and France Strike Syria over Suspected Chemical Weapons Attack », *The New York Times*, 13 avril 2018, disponible sur : www.nytimes.com/2018/04/13/world/middleeast/trump-strikes-syria-attack.html.

11 Le présent article traite essentiellement des événements survenus entre 2012 et fin avril 2018. Pour une analyse des raisons expliquant la disparité des réponses internationales apportées face aux atrocités commises en Syrie, voir Tim McCormack, « Chemical Weapons and Other Atrocities: Contrasting Responses to the Syrian Crisis », *International Law Studies*, vol. 92, 2016.

aussi les divers moyens à disposition pour que les auteurs de crimes constitués par l'emploi d'armes chimiques rendent des comptes. Cet article a finalement pour objectif de démontrer que le statut particulier que la communauté internationale a attribué aux crimes constitués par l'emploi d'armes chimiques pourrait être mis à profit pour créer un mécanisme d'établissement des responsabilités, tel un tribunal *ad hoc*, ce qui pourrait contribuer à paver le chemin ardu vers la négociation d'un accord de paix.

L'emploi d'armes chimiques en Syrie et la réponse internationale

Les premières allégations faisant état de l'emploi d'armes chimiques en Syrie datent de 2012[12]. Jusqu'alors, le gouvernement syrien avait donné des informations contradictoires à propos de ses stocks d'armes chimiques. En 2005, le gouvernement syrien avait indiqué au Comité institué par la résolution 1540 des NU (Comité 1540) que la Syrie « ne possède pas d'armes chimiques pas plus qu'elle ne possède leurs vecteurs ni aucune matière s'y rapportant[13] ». Mais, en 2009, lors d'une interview et en réponse à une question sur l'intention de la Syrie de produire des armes chimiques, le président Bachar al-Assad fit cette déclaration, pour le moins ambiguë : « Les armes chimiques, c'est autre chose. Mais vous n'imaginez pas sérieusement que je vais vous dévoiler notre programme d'armement ici ? Nous sommes en guerre [traduction CICR][14]. »

En juillet 2012, le gouvernement syrien a, pour la première fois, implicitement reconnu qu'il possédait des stocks d'armes chimiques, lorsqu'il a déclaré que ces armes ne seraient jamais utilisées « contre le peuple syrien [traduction CICR] » et qu'elles ne le seraient qu'en cas d'attaques venant de l'extérieur[15]. Le 20 août 2012, lors d'une conférence de presse à la Maison-Blanche, en réponse à la question de savoir si les États-Unis pourraient intervenir directement en Syrie, le président Obama a déclaré :

> Nous ne pouvons pas avoir une situation dans laquelle des armes chimiques ou biologiques tomberaient dans les mains de mauvaises personnes. Nous avons fait savoir de façon claire au régime d'Assad et à d'autres forces sur le terrain qu'il s'agissait d'une ligne rouge pour nous. Si nous commencions à avoir des armes

12 L'ONU a reçu des rapports concernant des incidents qui se seraient produits à Salqin le 17 octobre 2012 et à Homs le 23 décembre 2012. La Mission d'enquête des Nations unies concernant les allégations d'emploi d'armes chimiques en République arabe syrienne (Mission des NU) a conclu qu'elle ne disposait pas reçu d'informations suffisantes et crédibles pour enquêter sur les incidents qui se seraient produits. Voir Mission des NU, *Rapport final*, Doc. NU A/68/663–S/2013/735, 13 décembre 2013 (Rapport final de la Mission des NU), par. 12–13, 18, 27, 45.

13 « Annexe à la note verbale datée du 7 novembre 2005, adressée au Président du Comité par la Mission permanente de la République arabe syrienne auprès de l'Organisation des Nations unies », note n° S/AC.44/ 2005/DDA/OC.S, 15 juin 2005.

14 « *Spiegel* Interview with Syrian President Bashar Assad: "Peace Without Syria is Unthinkable" », *Spiegel*, 19 janvier 2009, disponible sur : www.spiegel.de/international/world/spiegel-interview-with-syrian-president- bashar-assad-peace-without-syria-is-unthinkable-a-602110-2.html.

15 « Syria Chemical Weapons Allegations », *BBC News*, 31 octobre 2013, disponible sur : www.bbc.com/news/ world-middle-east-22557347.

chimiques déplacées ou utilisées, cela changerait mon calcul, cela changerait l'équation[16].

Le 19 mars 2013, le gouvernement syrien a fait part aux NU d'allégations selon lesquelles des armes chimiques auraient été employées dans le district de Khan al-Assal, dans le gouvernorat d'Alep[17]. Le lendemain, la Syrie a demandé au Secrétaire général des NU d'ouvrir de toute urgence une enquête, sous les auspices de son Mécanisme d'enquête sur les allégations d'emploi d'armes chimiques, biologiques et à toxines (Mécanisme du Secrétaire général[18]). Le 21 mars 2013, le Secrétaire général a créé la Mission d'enquête des Nations unies concernant les allégations d'emploi d'armes chimiques en République arabe syrienne et a prié l'OIAC et l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) de coopérer en vue de l'ouverture d'une enquête. Le même jour, les gouvernements français et britannique ont demandé l'ouverture d'une enquête sur les incidents qui avaient eu lieu à Khan al-Assal et à Otaybah, à proximité de Damas, le 19 mars 2013, ainsi qu'à Homs, le 23 décembre 2012.

Le Mécanisme du Secrétaire général

Le Mécanisme permettant au Secrétaire général d'enquêter sur les allégations d'emploi d'armes chimiques, biologiques et à toxines repose sur le pouvoir conféré au Secrétaire général par l'article 99 de la Charte des Nations unies, sur la base duquel le Secrétaire général des NU a procédé à des enquêtes *ad hoc* sur des allégations d'emploi d'armes chimiques dans les années 1980[19]. Ce Mécanisme a été officiellement créé en 1987[20].

16 « Remarks by the President to the White House Press Corps », 20 août 2012, disponible sur : https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/08/20/remarks-president-white-house-press-corps (extrait du discours repris et traduit par France Info, disponible sur : https://www.francetvinfo.fr/replay-radio/histoires-d-info/histoires-d-info-syrie-la-fameuse-ligne-rouge-franchie-encore-et-encore_2674042.html).

17 Rapport final de la Mission de l'ONU, *op. cit.* note 12, par. 5. Le gouvernement syrien a fait part aux Nations unies « de l'allégation selon laquelle (…) des groupes terroristes armés auraient tiré une roquette depuis les alentours de Kfar De'il en direction Khan al-Assal, dans la province d'Alep », causant la mort de vingt-cinq personnes et faisant plus de 110 blessés parmi les civils et les soldats. Par la suite, la France, le Royaume-Uni et les États-Unis ont tous trois fait état aux NU de ce même incident ainsi que d'autres. Dans une lettre datée du 14 juin 2013, les États-Unis ont transmis au Secrétaire général des NU leur évaluation selon laquelle les forces gouvernementales syriennes auraient employé du gaz sarin lors de l'attaque de Khan al-Assal, le 19 mars 2013. *Ibid.*, par. 7–8.

18 *Ibid.*, par. 6.

19 L'article 99 de la Charte des NU dispose : « Le Secrétaire général peut attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Le Secrétaire général Javier Pérez de Cuéllar a indirectement justifié ses enquêtes indépendantes sur l'utilisation d'armes chimiques en Irak pendant la période 1980-1988 par l'autorité que lui conférait l'article 99. Voir *Rapport de la mission envoyée par le Secrétaire général pour enquêter sur les allégations concernant l'utilisation d'armes chimiques dans le conflit entre l'Iran et l'Irak*, Doc. NU S/17911, 12 mars 1986.

20 En 1982, l'Assemblée générale des NU a adopté une résolution priant le Secrétaire général des Nations unies « d'enquêter, avec le concours d'experts qualifiés, sur toutes informations qui pourraient être portées à son attention par un État membre concernant des activités pouvant constituer une violation du Protocole [de 1925] ou des règles du droit international coutumier » : Doc. NU A/RES/37/98, 13 décembre 1982, section D, par. 4. Cependant, cette résolution n'a pas été adoptée à l'unanimité et le Secrétaire général a préféré fonder ces activités sur l'article 99 de la Charte des NU. Dans sa résolution 42/37 du

Un an plus tard, le Conseil de sécurité des NU a approuvé le Mécanisme[21]. Le Conseil de sécurité a encouragé le Secrétaire général à procéder à des enquêtes sur des violations du Protocole de Genève de 1925[22] ou « d'autres règles applicables du droit international coutumier et de faire rapport sur les résultats[23] ». Le Conseil de sécurité a par ailleurs « décid[é] d'envisager des mesures appropriées et efficaces, conformément à la Charte des Nations unies, si des armes chimiques venaient à être utilisées à l'avenir en violation du droit international, où que ce soit et par qui que ce soit[24] ».

Le fait que les résolutions des NU fassent référence au droit international coutumier était important, car le Protocole de Genève de 1925 ne s'applique qu'en temps de « guerre », ce qui, à l'époque où il a été élaboré, visait uniquement les conflits armés internationaux[25]. Dès lors, on pourrait faire valoir que le Protocole de Genève n'était pas applicable à l'emploi d'armes chimiques par l'Irak contre son propre peuple[26]. Cet aspect du Mécanisme du Secrétaire général était également important au regard de son applicabilité à la Syrie puisque, au début de l'année 2013, la Syrie était partie au Protocole de Genève de 1925, mais pas à la Convention sur l'interdiction des armes chimiques (CIAC) de 1993[27]. Dès lors qu'en 2013, le conflit armé en Syrie présentait un caractère purement interne[28], on aurait pu considérer que le Protocole de Genève n'était pas applicable. C'est pourquoi, le fait que l'interdiction

30 novembre 1987, l'Assemblée générale des NU priait le Secrétaire général « lorsqu'un État membre lui signalera des cas d'emploi d'armes chimiques [...] qui pourraient constituer une violation du Protocole de Genève de 1925 ou d'autres règles applicables du droit international coutumier, de procéder à une enquête afin d'établir les faits et de rendre compte rapidement des résultats de cette enquête à tous les États membres ».

21 La résolution 620 du Conseil de sécurité des NU a été adoptée à la suite des rapports d'enquête du Secrétaire général datés de juillet et août 1988 et portant sur des allégations d'emploi d'armes chimiques dans le conflit opposant l'Iran et l'Irak (notamment lors de l'attaque aux armes chimiques de Halabja, dans le nord de l'Irak, le 16 mars 1988, qui a tué entre 3 200 et 5 000 personnes).

22 Protocole concernant la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques, 94 RTNU 65, 17 juin 1925 (entré en vigueur le 9 mai 1926). Le Protocole interdit « l'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires, ainsi que de tous liquides, matières ou procédés analogues » et élargit cette interdiction aux armes chimiques.

23 Rés. 620, CSNU, 26 août 1988.

24 *Ibid*.

25 Voir Masahiko Asada, « A Path to a Comprehensive Prohibition of the Use of Chemical Weapons under International Law: From The Hague to Damascus », *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 21, n° 2, 2016, pp. 163-165, qui indique qu'« [i]l est … impensable de considérer que le Protocole de Genève avait pour objet d'interdire l'emploi des gaz en question dans les guerres internes avant l'adoption de l'article 3 commun [des Conventions de Genève de 1949] [traduction CICR] ».

26 *Ibid*., pp. 189-192, exposant les divergences des États sur ce point.

27 Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'usage des armes chimiques et sur leur destruction, 1974 RTNU 45, 3 septembre 1993 (entrée en vigueur le 19 avril 1997).

28 Dans une déclaration publiée le 17 juillet 2012, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a expressément décrit les violences en Syrie comme constituant un « conflit armé non international ». CICR, « Syrie : le CICR et le Croissant-Rouge arabe syrien poursuivent leurs activités d'assistance alors que les combats s'intensifient », Point sur les activités, 17 juillet 2012, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/doc/resources/documents/update/2012/syria-update-2012-07-17.htm. Dans son troisième rapport du 15 août 2012, la Commission d'enquête a établi que « l'intensité et la durée du conflit, alliées au renforcement des capacités organisationnelles des groupes armés antigouvernementaux, étaient telles que les critères juridiques définissant un conflit armé non international étaient réunis » : Doc. NU A/HRC/21/50, par. 12.

d'employer des armes chimiques relève du droit international coutumier, lequel est applicable tant dans les conflits armés internationaux que non internationaux, a fait que cette interdiction a pris une tout autre dimension[29].

Bien que, pendant plus de vingt ans, le Mécanisme n'ait été que très rarement utilisé[30] jusqu'à ce qu'il soit réactivé à propos de la situation en Syrie, la mise à disposition de ressources de l'OIAC pour procéder à l'enquête des NU reposait juridiquement sur la CIAC[31], sur l'Accord régissant les relations entre l'ONU et l'OIAC, ainsi que sur son arrangement supplémentaire[32].

L'équipe des NU – principalement composée d'experts de l'OIAC et de l'OMS – est arrivée à Damas le 18 août 2013. À l'origine, elle avait pour mandat d'enquêter sur les allégations, jugées crédibles, relatives à l'emploi d'armes chimiques à Khan el-Assal, Saraqeb et Cheikh Maqsoud et, en même temps, d'examiner d'autres allégations et de se rendre sur également sur les sites y afférents[33]. Il n'entrait pas dans son mandat d'établir les responsabilités d'un éventuel emploi d'armes chimiques. À peine trois jours après l'arrivée de l'équipe à Damas, le 21 août 2013, un bombardement à l'arme chimique de grande ampleur a frappé la Ghouta, un quartier situé en

29 Voir Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck (dir.), *Droit international humanitaire coutumier, vol. I : Règles*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, publiée en français en 2006, CICR/Bruylant, (Étude du CICR sur le DIH coutumier), règle 74, disponible sur : https://ihl-databases.icrc.org/fr/customary-ihl/v1/rule74. Selon la règle 74, « il est interdit d'employer des armes chimiques » tant dans les conflits armés internationaux que non internationaux. Dans l'affaire *Tadić* en 1995, le Tribunal pénal international pour l'ex- Yougoslavie (TPIY) a déclaré qu'il est « clair qu'un consensus général s'est progressivement dégagé dans la communauté internationale sur le principe que l'utilisation de ces armes [chimiques] est également interdite dans les conflits armés internes ». TPIY, *Le Procureur c. Dusko Tadić alias « Dule »*, affaire n° IT-94-1, arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence, 2 octobre 1995, par. 124.

30 Outre le recours au Mécanisme du Secrétaire général à de multiples reprises pendant le conflit Iran-Irak, celui-ci n'a été utilisé que dans deux autres cas : en 1992, lors d'une enquête menée en Azerbaïdjan suite à des informations faisant état de l'emploi d'armes chimiques par l'Arménie (Doc. NU S/24344, 24 juillet 1992, document dans lequel les experts « ont décidé qu'aucune preuve de l'emploi d'armes chimiques n'avait été fournie à l'équipe ») et, toujours en 1992, lors d'une enquête menée au Mozambique (Doc. NU S/24065, 12 juin 1992, document dans lequel les experts ont conclu qu'il n'était pas possible de déterminer si des armes chimiques avaient été utilisées contre le gouvernement mozambicain par le groupe non étatique RENAMO).

31 L'article 27 de la partie XI de l'Annexe sur la vérification de la CIAC dispose : « Si une allégation d'emploi d'armes chimiques implique un État qui n'est pas partie à la Convention ou concerne des lieux qui ne sont pas placés sous le contrôle d'un État partie, l'Organisation coopère étroitement avec le Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies. Si la demande lui en est faite, l'Organisation met ses ressources à la disposition du Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies. »

32 Accord régissant les relations entre l'Organisation des Nations unies et l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques, annexe à la Décision du Conseil exécutif de l'OIAC EC-MXI/DEC.1, 1er septembre 2000, art. II, 2, c), demandant à l'OIAC de « coopére[r] étroitement avec le Secrétaire général dans les cas d'allégation d'emploi d'armes chimiques impliquant un État qui n'est pas partie à la Convention ou concernant des lieux qui ne sont pas placés sous le contrôle d'un État partie à la Convention (…) et [de] met[tre] ses ressources à la disposition du Secrétaire général ». Voir Arrangement supplémentaire concernant l'application de l'article II, 2, c) de l'Accord sur les relations entre l'Organisation des NU et l'OIAC, septembre 2012.

33 Rapport final de la Mission des NU, *op. cit.* note 12, par. 34. Des allégations d'incidents dans les localités suivantes, ont été communiquées aux NU par des États membres au cours des mois précédents : Salqin, 17 octobre 2012 ; Homs, 23 décembre 2012 ; Daraya, 13 mars 2013 ; Khan el-Assal, 19 mars 2013 ; Otaybah, 19 mars 2013 ; Adra, 24 mars 2013 ; Cheikh Maqsoud, 13 avril 2013 ; Jobar, 12–14 avril 2013 ; Daraya, 25 avril 2013 ; Saraqeb, 29 avril 2013 ; Qasr Abu Samrah, 14 mai 2013, et Adra, 23 mai 2013.

banlieue de Damas. Des dizaines de requêtes ont été déposées par des États membres des NU pour demander au Secrétaire général d'enquêter et l'équipe a reçu l'ordre d'enquêter en priorité sur cet incident.

L'équipe a confirmé l'utilisation à grande échelle d'armes chimiques (le gaz sarin) dans la Ghouta, faubourg de Damas, le 21 août 2013[34]. Selon les sources, cette attaque aurait fait entre 281 et plus de 1 400 morts[35]. L'équipe a également conclu que des armes chimiques (une fois encore, du gaz sarin) avaient été employées à plus petite échelle à Khan el-Assal, Saraqeb, Jobar et Achrafieh Sahnaya, respectivement en mars, avril et août 2013[36].

La Mission conjointe OIAC- NU

Avec la publication du rapport de l'équipe des NU sur la Ghouta, c'est la première fois que les NU ont affirmé formellement que la « ligne rouge » à propos de l'emploi d'armes chimiques en Syrie avait été franchie. Toutefois, alors même que l'enquête était en cours, la Fédération de Russie et les États-Unis faisaient pression sur le président Assad pour qu'il ratifie la CIAC. Comme la Russie avait indiqué qu'elle opposerait son veto à toute décision du Conseil de sécurité des NU qui autoriserait des mesures coercitives contre le gouvernement syrien, les États-Unis se dirigeaient vers une intervention militaire unilatérale[37]. Le 31 août 2013, le président Obama annonça vouloir obtenir une autorisation du Congrès pour recourir à la force[38]. Comme elle souhaitait éviter d'être embarquée dans la guerre civile, la Maison-Blanche a demandé aux chefs de file du Congrès de voter une résolution autorisant des actions visant uniquement à neutraliser la menace des armes chimiques ou à empêcher leur prolifération. Le 9 septembre, en réponse à une question d'un journaliste lors d'une conférence de presse, le Secrétaire d'État John Kerry répondit que pour éviter des frappes, le président Assad pourrait restituer l'intégralité de son arsenal d'armes chimiques dans la semaine à venir, ajoutant : « Mais il n'est pas près de le faire et

34 Voir *Rapport de la Mission d'enquête des Nations unies concernant les allégations d'emploi d'armes chimiques en République arabe syrienne sur l'utilisation qui aurait été faite d'armes chimiques dans la Ghouta, faubourg de Damas, le 21 août 2013*, Doc. NU A/67/997–S/2013/553, 16 septembre 2013 (premier rapport de la Mission d'enquête), par. 27, concluant que des armes chimiques (gaz sarin) ont été employées à relativement grande échelle, causant un grand nombre de victimes dans la population civile, y compris de nombreux enfants.

35 Voir « Programme chimique syrien – Synthèse nationale de renseignement déclassifié », France Diplomatie – ministère des Affaires étrangères et du Développement international, 3 septembre 2013, disponible sur : https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/Syrie_Synthese_nationale_de_renseignement_declassifie_le_02_09_2013_cle01b7e8.pdf ; Joby Warrick, « More than 1,400 Killed in Syrian Chemical Weapons Attack, U.S. Says » *Washington Post*, 30 août 2013, disponible sur : https://tinyurl.com/y78nuuvq.

36 Rapport final de la Mission des NU, *op. cit.* note 12, par. 34.

37 Voir porte-parole de la Maison-Blanche, « Government Assessment of the Syrian Government's Use of Chemical Weapons on August 21, 2013 », 30 août 2013, disponible sur : https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/08/30/government-assessment-syrian-government-s-use-chemical-weapons- august-21.

38 Voir porte-parole de la Maison-Blanche, « Statement by the President on Syria », 31 août 2013, disponible sur : https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/08/31/statement-president-syria.

il ne le peut pas[39] ». La Russie s'empara de cette déclaration pour empêcher une intervention militaire des États-Unis et fit pression sur la Syrie pour qu'elle ratifie la CIAC. Le 12 septembre, la Syrie a déclaré qu'elle allait adhérer à la CIAC et a déposé son instrument d'adhésion deux jours plus tard[40]. Le même jour, les États-Unis et la Russie ont conclu un plan d'action pour l'élimination des armes chimiques syriennes. Cet accord, qui a été soumis au Conseil exécutif de l'OIAC pour examen, établit un plan accéléré pour l'élimination et la destruction du stock d'armes chimiques en Syrie, sous la supervision conjointe de l'OIAC et des NU.

Le 27 septembre 2013, le Conseil exécutif de l'OIAC adopta une décision sur la destruction des armes chimiques syriennes (décision du Conseil exécutif), qui demandait à la Syrie d'indiquer, dans un délai très court, l'emplacement de ses stocks d'armes chimiques ainsi que leurs quantités et fixait un calendrier ambitieux pour l'élimination[41] et la destruction de tous les agents, équipements et matières liés aux armes chimiques avant juin 2014[42]. Quelques heures après l'adoption de la décision du Conseil exécutif, le Conseil de sécurité des NU a adopté à l'unanimité la résolution 2118, entérinant la décision du Conseil exécutif de l'OIAC et demandant à la Syrie de coopérer pleinement. En outre, le Conseil de sécurité, considérant que l'emploi d'armes chimiques constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales, s'est déclaré fermement convaincu que les personnes responsables de l'emploi d'armes chimiques en Syrie doivent répondre de leurs actes et a décidé, qu'en cas de non-respect de la résolution, y compris d'emploi d'armes chimiques par quiconque en Syrie, d'imposer des mesures en vertu du Chapitre VII de la Charte des NU[43].

La mise en œuvre du plan nécessitait un effort international coordonné[44]. Fin septembre 2014, juste un an plus tard, la mission conjointe OIAC-NU chargée de l'élimination des armes chimiques syriennes annonça qu'elle avait fini sa mission et que 96 % des stocks déclarés avaient été détruits[45]. L'OIAC annonça le 4 janvier 2016 que toutes les armes chimiques déclarées par la Syrie avaient été détruites[46].

39 Patrick Wintour, « John Kerry Gives Syria Week to Hand over Chemical Weapons or Face Attack », *The Guardian*, 9 septembre 2013, disponible sur : www.theguardian.com/world/2013/sep/09/us-syria-chemical- weapons-attack-john-kerry.

40 Premier rapport de la Mission d'enquête des NU, *op. cit*. note 34, note du Secrétaire général, par. 3.

41 Relevons que la résolution 2118 du Conseil de sécurité des NU autorisait le transfert des armes chimiques syriennes sur le territoire d'un autre État afin qu'elles soient détruites Cela s'inscrivait dans le cadre de l'article 1 de la CIAC, qui interdit le transfert d'armes chimiques, « en aucune circonstance ».

42 OIAC, « Destruction des armes chimiques syriennes », Décision du Conseil exécutif EC-M-33/DEC.1, 27 septembre 2017.

43 Rés. 2118, CSNU, 27 septembre 2013.

44 Des cargos ont été fournis par la Norvège et le Danemark, des escortes navales par la Chine, le Danemark, la Norvège, la Russie et le Royaume-Uni, ainsi qu'un système d'hydrolyse déployable (FDHS) monté sur un navire américain pour neutraliser les produits chimiques toxiques. D'autres produits chimiques ont été détruits au Royaume-Uni et aux États-Unis et les effluents du FDHS ont été détruits en Allemagne et en Finlande.

45 OIAC, « Fin de la mission conjointe ONU/OIAC », disponible sur : https://opcw.unmissions.org/. Le 1er octobre 2014, l'OIAC, en partenariat avec le Bureau pour les services d'appui aux projets, a poursuivi le plan relatif à la destruction des douze sites de production d'armes chimiques restants.

46 OIAC, « Destruction of Syrian Chemical Weapons Completed », communiqué de presse, 4 janvier 2016, disponible sur : www.opcw.org/news/article/destruction-of-syrian-chemical-weapons-completed/.

Le succès apparent de l'opération de destruction – conduite dans un environnement sécuritaire difficile et complexe – a cependant été entaché par de nouvelles allégations d'emploi d'armes chimiques en Syrie, en 2014, principalement du chlore[47]. Tout emploi de produits chimiques toxiques tel que le chlore, en tant qu'arme est interdit par l'article 1 de la CIAC[48]. Cependant, étant donné que le chlore (qui peut être destiné à de multiples fins non interdites) ne figure pas sur les tableaux de produits chimiques annexés à la CIAC, il n'est pas soumis aux mesures de vérification mises en place par la Convention[49]. En outre, les lacunes et incohérences dans la déclaration de la Syrie sur son stock d'armes chimiques ont conduit le directeur général de l'OIAC à mettre en place, en 2014, une équipe d'experts (connue sous le nom d'Équipe d'évaluation des déclarations ou EED) mandatée pour vérifier si la déclaration de la Syrie peut être considérée comme exacte et complète. En mars 2018, le directeur général a informé le Conseil exécutif que l'EED n'avait pas encore été en mesure de résoudre toutes les lacunes, incohérences et divergences qui avaient été identifiées dans la déclaration de la Syrie et qu'il lui était donc impossible d'apporter la garantie que la déclaration de la Syrie pouvait être considérée comme exacte et complète[50].

La mission d'établissement des faits de l'OIAC

Une fois la Syrie devenue partie à la CIAC, le Mécanisme du Secrétaire général ne pouvait plus enquêter sur les allégations relatives à l'emploi d'armes chimiques dans les territoires sous le contrôle du gouvernement syrien[51]. Conformément à la CIAC et bien qu'elles n'aient jamais été utilisées, deux possibilités permettent de déclencher l'ouverture d'une enquête sur des allégations relatives à l'emploi d'armes chimiques. En vertu de l'article IX, tout État partie est en droit de demander une inspection par mise en demeure si un autre État partie est suspecté de ne pas avoir respecté l'interdiction d'employer des armes chimiques[52]. Aux termes de l'article X,

47 Voir CoI, *Rapport de la commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne*, Doc. NU A/HRC/27/60, 13 août 2014, par. 115 à 118, selon lequel « [o]n peut raisonnablement penser que des agents chimiques, probablement du chlore, ont été utilisés à Kafr Zeita, Al-Tamanaa et Tal Minnis lors de huit incidents survenus sur une période de dix jours en avril [...] [et] que ces agents ont été largués dans des barils d'explosifs du haut d'hélicoptères gouvernementaux ».

48 CIAC, art. I, par. b). Voir également l'art. II, par. 1, al. a), qui définit les armes chimiques comme des « produits chimiques toxiques et leurs précurseurs, à l'exception de ceux qui sont destinés à des fins non interdites par la présente Convention, aussi longtemps que les types et quantités en jeu sont compatibles avec de telles fins ».

49 Voir CIAC, art. VI, par. 2, qui dispose que « chaque État partie soumet les produits chimiques toxiques et leurs précurseurs qui sont inscrits aux tableaux 1, 2 et 3 de l'Annexe sur les produits chimiques ainsi que les installations liées à ces produits chimiques et les autres installations visées à l'Annexe sur la vérification qui sont situées sur son territoire ou en tout autre lieu placé sous sa juridiction ou son contrôle à des mesures de vérification selon les dispositions de l'Annexe sur la vérification ».

50 Conseil exécutif de l'OIAC, « Note by the Director-General: Progress in the Elimination of the Syrian Chemical Weapons Programme », EC/88/DG.1, 23 mars 2018, par. 10.

51 Comme indiqué précédemment, en application de l'article 27 de la onzième partie de l'Annexe sur la vérification de la CIAC, le Mécanisme du Secrétaire général ne s'applique que dans « un État qui n'est pas partie à la Convention ou concerne des lieux qui ne sont pas placés sous le contrôle d'un État partie ».

52 Le Conseil exécutif peut, au plus tard 12 heures après réception de la demande d'inspection, se prononcer contre la réalisation de l'inspection par mise en demeure à la majorité des trois quarts de l'ensemble de

le Directeur général peut ouvrir une enquête si un État partie a demandé de recevoir une assistance et une protection contre l'emploi ou la menace d'armes chimiques[53]. Le Secrétariat technique de l'OIAC peut également fournir une assistance technique aux États parties en vue de l'application des dispositions de la CIAC[54].

Lorsque d'autres allégations relatives à l'emploi d'armes chimiques (usage de chlore) en Syrie ont commencé à être rapportées en 2014, aucune enquête n'a été demandée sur le fondement de l'article IX ou de l'article X. À la place, le Directeur général de l'OIAC a créé la MEF et l'a chargée d'établir les faits relatifs aux allégations d'emploi d'armes chimiques, y compris de produits chimiques toxiques, en particulier du chlore, à des fins hostiles en Syrie[55]. L'accès de la MEF à tous les sites concernés, ainsi qu'aux hôpitaux et autres lieux d'intérêt, a été garanti grâce à un échange de lettres entre le Directeur général de l'OIAC et le gouvernement syrien, ainsi que par la résolution 2118 du Conseil de sécurité des NU[56].

À l'instar du Mécanisme du Secrétaire général, la MEF n'est pas habilitée à imputer les responsabilités de l'emploi d'armes chimiques[57] . Cependant, dans son troisième rapport de décembre 2014, la MEF a conclu « avec un degré de certitude élevé » que du chlore « a été utilisé en tant qu'arme (…) » dans les villages de Tell Méniss, de Tamaniaa et de Kafr Zeïta[58]. C'était la première fois que l'emploi d'armes chimiques était établi sur le territoire d'un État partie à la CIAC. En février 2015, le Conseil exécutif de l'OIAC a réagi en adoptant une décision condamnant l'emploi d'armes chimiques en tant que violation du droit international, en se disant

ses membres, s'il estime que la demande est frivole ou abusive ou qu'elle sort manifestement du cadre de la Convention. CIAC, art. IX.

53 *Ibid*., art. X, 8, a).

54 *Ibid*., art. VIII, 38, e). C'est sur ce fondement que le Secrétariat technique de l'OIAC a aidé le gouvernement irakien à enquêter sur l'utilisation d'armes chimiques sur son territoire. Voir OIAC, « Director-General Expresses Concern over Alleged Recent Chemical Attacks in Iraq », communiqué de presse, 23 mars 2016, disponible sur : https://www.opcw.org/media-centre/news/2016/03/director-general-expresses-concern-over-alleged-recent-chemical-attacks.

55 OIAC, « OPCW to Undertake Fact-Finding Mission in Syria on Alleged Chlorine Gas Attacks », communiqué de presse, 29 avril 2014, disponible sur : https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/opcw-undertake-fact-finding-mission-syria-alleged-chlorine-gas-attacks. Le premier rapport de la MEF expliquait que sa création entrait dans les pouvoirs généraux conférés au Directeur général de l'OIAC consistant à prendre des mesures pour faire respecter l'objet et le but de la CIAC en toutes circonstances ainsi que cela est réaffirmé par les décisions du Conseil exécutif de l'OIAC en la matière et la résolution 2118 du CSNU, l'approbation unanime de la Mission d'établissement des faits par le Conseil exécutif et son acceptation par la Syrie au travers d'un échange de lettres à ce sujet entre le Directeur général et le gouvernement de la République arabe syrienne, datées du 1er et du 10 mai 2014. Voir OIAC, *Compte rendu sur les activités de la Mission d'établissement des faits menée par l'OIAC en Syrie, couvrant la période du 3 au 31 mai 2014*, S/1191/2014, 16 juin 2014, disponible sur : www.opcw.org/fileadmin/OPCW/Fact_Finding_Mission/s-1191-2014_e_.pdf. La résolution 2118 du CSNU exige que le personnel de l'OIAC ait « un accès immédiat et sans entrave à tous sites et le droit de les inspecter dans l'exercice de ses fonctions, et [...] un accès immédiat et sans entrave aux personnes dont l'OIAC a des motifs de croire qu'elles sont importantes pour l'exécution de son mandat ».

56 Rés. 2118, CSNU, par. 7.

57 EC-M-48/DEC.1, préambule par. 5 ; EC-M-50/DEC.1, préambule par. 6 ; rés. 2235, CSNU, préambule par. 8.

58 OIAC, *Troisième rapport du Mécanisme d'enquête conjoint de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques et de l'Organisation des Nations unies*, S/1230/2014, 18 décembre 2014, reproduit *in* S/2016/738/Rev.1, disponible sur : S_2016_738_Rev-1-FR.pdf et sur : www.opcw.org/fileadmin/OPCW/Fact_Finding_Mission/s-1230-2014_e_.pdf.

convaincu que les responsables devaient répondre de leurs actes et a encouragé la MEF à poursuivre son travail, en particulier à analyser toutes les informations à disposition relatives aux allégations d'emploi d'armes chimiques (autrement dit, pas uniquement l'usage du chlore, mais aussi les allégations d'usage de gaz sarin et de gaz moutarde) en Syrie[59]. Le Conseil de sécurité des NU a ensuite adopté une résolution entérinant la décision du Conseil exécutif de l'OIAC, soulignant que les personnes responsables devaient répondre de leurs actes et rappelant qu'il imposerait des mesures au titre du Chapitre VII de la Charte des NU si cette résolution n'était pas respectée à l'avenir[60].

Malgré ces décisions, les attaques chimiques se sont poursuivies dans les mois qui ont suivi, principalement dans le gouvernorat d'Idleb[61]. Le Conseil de sécurité des NU a donc pris de nouvelles mesures, comme décrit ci-après. Selon des sources publiques, du 1er décembre 2015 au 20 novembre 2016, la MEF a enregistré soixante-cinq incidents susceptibles d'être dus à l'emploi d'armes chimiques et a enquêté de façon approfondie sur six d'entre eux[62]. En outre, la MEF a enquêté sur un certain nombre d'incidents présumés signalés à l'OIAC par le gouvernement syrien[63].

La MEF a enquêté sur l'emploi à grande échelle, largement médiatisé, d'armes chimiques dans la région de Khan Cheikhoun, au sud du gouvernorat d'Idleb, en avril 2017 et a conclu qu'un « grand nombre de personnes, dont certaines sont décédées, [avaient] été exposées à du gaz sarin ou à une substance similaire[64] ». À la suite de cet incident – qui aurait fait plus de quatre-vingts morts et blessé 300 personnes, parmi lesquels de nombreux enfants – le président des États-Unis, Donald Trump, se fondant sur les services de renseignements américains qui avaient établi que

59 OIAC, « Rapports de la Mission d'établissement des faits menée par l'OIAC en Syrie » Décision du Conseil exécutif EC-M-48/ DEC.1, 4 février 2015, disponible sur : www.opcw.org/fileadmin/OPCW/EC/M-48/ecm48dec01_e_.pdf. Le Conseil exécutif de l'OIAC a réitéré son soutien en faveur de la poursuite de la MEF dans sa décision intitulée « Further Reports of the OPCW Fact-Finding Mission in Syria », EC-M-50/DEC.1, 23 novembre 2016, disponible sur : www.opcw.org/fileadmin/OPCW/EC/M-50/en/ecm50dec01_e_.pdf.

60 Rés. 2209, CSNU, 6 mars 2015.

61 OIAC, *Report of the OPCW Fact-Finding Mission in Syria Regarding Alleged Incidents in the Idlib Governorate of the Syrian Arab Republic between 16 March and 20 May 2015*, S/1319/2015, 29 octobre 2015, disponible sur : www.opcw.org/fileadmin/OPCW/Fact_Finding_Mission/s-1319-2015_e_.pdf.

62 OIAC, *Summary Update of the Activities Carried Out by the OPCW Fact-Finding Mission in Syria in 2016*, S/1445/2016, 27 décembre 2016, disponible sur : www.opcw.org/fileadmin/OPCW/Fact_Finding_Mission/s-1445-2016_e_.pdf.

63 Concernant un incident qui serait survenu dans le quartier d'al-Awamid à Alep le 2 août 2016, la MEF a considéré qu'elle ne pouvait pas déterminer avec certitude si un produit chimique avait été ou non utilisé en tant qu'arme. OIAC, *Report of the OPCW Fact-Finding Mission in Syria regarding the Incident of 2 August 2016 as Reported in the* Note Verbale *of the Syrian Arab Republic Number 69 Dated 16 August 2016*, S/1444/2016, 21 décembre 2016, disponible sur : www.opcw.org/fileadmin/OPCW/ Fact_Finding_Mission/s-1444-2016_e_.pdf. Concernant un autre incident signalé, la MEF a confirmé que deux femmes avaient été exposées au gaz moutarde à Um-Housh, à Alep, le 16 septembre 2016, et qu'un mortier de 217 mm contenant du gaz moutarde avait été retrouvé. OIAC, *Report of the OPCW Fact-Finding Mission in Syria regarding the Incident of 16 September 2016 as Reported in* the Note Verbale *of the Syrian Arab Republic Number 113 Dated 29 November 2016*, S/1491/2017, 1er mai 2017, disponible sur : www.opcw.org/fileadmin/OPCW/Fact_Finding_Mission/s-1491-2017_e_.pdf.

64 OIAC, *Rapport de la Mission d'établissement des faits menée par l'OIAC en Syrie concernant un incident qui se serait produit à Khan Shaykhun (République arabe syrienne), avril 2017*, S/1510/2017, 29 juin 2017, disponible sur : www.opcw.org/ fileadmin/OPCW/Fact_Finding_Mission/s-1510-2017_e_.pdf.

les attaques chimiques avaient été menées depuis cette base, a autorisé une frappe militaire le 7 avril sur la base aérienne d'Al-Chaayrate[65]. C'était la première fois que les États-Unis prenaient des mesures unilatérales et c'était la première frappe délibérée contre le gouvernement syrien.

Le gouvernement syrien et la Russie ont formellement rejeté toute responsabilité dans l'attaque de Khan Cheikhoun ; selon ces deux pays, le gaz chimique aurait pu être libéré lors d'une attaque aérienne menée par un avion syrien sur un entrepôt contenant des munitions et du matériel appartenant aux rebelles, à proximité de Khan Cheikhoun[66], où il pouvait s'agir d'une mise en scène des forces anti-Assad pour simuler une attaque chimique[67]. Interrogé le 13 avril, le président el-Assad a déclaré que l'attaque avait été « fabriquée de toutes pièces » par les États-Unis qui « travaillent main dans la main avec les terroristes » et que ce n'était qu'un prétexte pour attaquer la base aérienne d'Al-Chaayrate[68]. Il a ajouté : « Nous ne savons pas si toutes les photos ou les images vidéo sont vraies ou truquées. Nous ne savons pas si ces enfants ont été tués à Khan Cheikhoun. Nous ne savons même pas s'ils sont vraiment morts. »

À la différence de ce qui avait été fait à la suite de l'attaque de la Ghouta en août 2013, le MEC a été chargé, après que la MEF eut enquêté sur l'incident de Khan Cheikhoun, de déterminer qui était responsable de cette attaque, laquelle, au moment de la rédaction du présent article, représente la deuxième attaque chimique la plus importante survenue en Syrie après l'incident de la Ghouta en 2013. Les conclusions du MEC, selon lesquelles les forces d'Assad étaient responsables de l'attaque, sont analysées ci-après. La Syrie et la Russie ont fait pression sur la MEF pour qu'elle se rende sur les lieux dans le cadre de son enquête, mais les conditions de sécurité (la ville n'était pas sous le contrôle du gouvernement syrien) et le fait qu'il y avait d'autres preuves crédibles, n'ont pas fait pencher la balance en faveur d'un déploiement de la MEF à Khan Cheikhoun[69]. La décision de ne pas mener une inspection sur place a été instrumentalisée par certains médias pro-russes pour mettre en doute les conclusions de la MEF[70]. Un projet de décision du Conseil exécutif de l'OIAC présenté par la Russie et l'Iran en novembre 2017, proposait que l'OIAC s'abstienne de publier « des conclusions qui ne sont pas fondées sur les résultats d'une enquête menée sur le

65 « Syria War: US Launches Missile Strikes Following Chemical "Attack" », *BBC News*, 7 avril 2017, disponible sur : https://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-39523654.

66 « "Chemical Weapons": The Pipedream Excuse Used in Syria by Two US Administrations », *Sputnik News*, 9 avril 2017, disponible sur : https://sputniknews.com/politics/201704091052469244-us-syria-chemical- weapons-war-pretext/.

67 Ben Kamisar, « Russia: Syrian Chemical Weapons Attack Could Be "Staged" », *The Hill*, 14 avril 2017, disponible sur : http://thehill.com/policy/international/328808-russia-questions-whether-syria-chemical-attack-was-staged.

68 Josie Ensor, « 'Were the Children Dead at All?' Assad Says Syria Chemical Attack "100 Per CentFabrication" », *The Telegraph*, 13 avril 2017, disponible sur : www.telegraph.co.uk/news/2017/04/13/chemical-weapons-experts-sent-turkey-investigate-alleged-syrian/?WT.mc_id=tmgoff_fb_tmg.

69 OIAC, *op. cit*. note 64, par. 7.

70 « Khan Shaykhun: We Must Establish the Truth », *RT*, 27 juillet 2017, disponible sur : www.rt.com/op-edge/ 397696-khan-shaykhun-syria-incident-investigation/.

terrain [traduction CICR][71] ». Pour sa part, aux fins de son enquête, le MEC s'est rendu sur les lieux de la base aérienne d'Al-Chaayrate[72].

De nombreuses sources ont fait état d'une autre attaque chimique de grande ampleur, qui aurait eu lieu le 7 avril 2018 dans la ville de Douma, à l'est de la Ghouta[73]. Plus de quarante personnes seraient mortes lors de cette attaque. Une enquête a été immédiatement diligentée par la MEF qui, cette fois, s'est rendue à deux reprises sur le terrain. Au moment de la rédaction de cet article, elle n'avait pas encore établi si un produit chimique avait été utilisé et si oui, lequel[74]. Comme la mission du MEC avait pris fin au moment de l'attaque de Douma, les conclusions de la MEF ne pourront pas servir de fondement aux conclusions du MEC sur les responsabilités.

Le Mécanisme d'enquête conjoint OIAC-ONU

Le 7 août 2015, à la suite des rapports de la MEF de 2014 qui établissaient que des armes chimiques (chlore) avaient été utilisées à plusieurs reprises en Syrie, mais aussi des images diffusées dans les médias et des effets de ces attaques montrés par des associations de défense des droits de l'homme (en particulier une séquence vidéo projetée lors d'une réunion du Conseil de sécurité[75]), le Conseil de sécurité a créé le MEC par la résolution 2235. Le MEC avait pour mandat « d'identifier dans toute la mesure possible les personnes, entités, groupes ou gouvernements qui ont perpétré, organisé ou commandité l'utilisation comme armes, en République arabe syrienne, de produits chimiques (…) ou qui y ont participé d'une manière ou d'une autre », lorsque ces incidents avaient fait l'objet de conclusions de la MEF[76]. Le Conseil de sécurité a réaffirmé qu'il imposerait des mesures en vertu du Chapitre VII de la Charte des NU. Le mandat du MEC, initialement créé pour un an, fut renouvelé par le Conseil de sécurité, dans sa résolution 2319, jusqu'en novembre 2017[77]. Dans cette nouvelle résolution, le MEC est invité à se pencher davantage sur l'emploi d'armes

71 Anthony Deutsch, « After U.N. Veto, Russia Moves against Chemical Weapons Watchdog », *Reuters*, 21 novembre 2017, disponible sur : www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-chemicalweapons/after-u-n-veto-russia-moves-against-chemical-weapons-watchdog-idUSKBN1DL1UF. Voir « Statement by H. E. Ambassador A. V. Shulgin Permanent Representative of the Russian Federation to the OPCW at the Fifty-Sixth Meeting of the Executive Council Under Agenda Item 4 », EC-M-56/NAT.7, 9 novembre 2017 (déclaration de la Russie), p. 1, où il est dit que « lorsqu'ils mènent une enquête, les inspecteurs doivent se rendre sur les lieux de l'incident. Sinon, tous les éléments de preuve parviennent à la MEF par l'intermédiaire de « tierces parties ». Et cela signifie qu'il y a un non respect du principe fondamental de la chaîne de conservation des éléments de preuve [traduction CICR] ».

72 « U.N. and OPCW Investigators to Visit Syria Air Base in Gas Attack Probe », *NRT*, 13 octobre 2017.

73 « Syria War: What We Know about Douma "Chemical Attack" », *BBC News*, 16 avril 2018, disponible sur : www.bbc.com/news/world-middle-east-43697084.

74 OIAC, « Update by the Director-General on the Deployment of the OPCW Fact-Finding Mission to Douma, Syrian Arab Republic, to the Executive Council at its Fifty-Ninth Meeting », EC-M-59/DG.2, 18 avril 2018.

75 « Syria War: "Chlorine" Attack Video Moves UN to Tears », *BBC News*, 17 avril 2015, disponible sur : www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-32346790.

76 Rés. 2235, CSNU, 7 août 2015, par. 5.

77 Rés. 2319, CSNU, 17 novembre 2016.

chimiques par des acteurs non étatiques, notamment en consultant et en informant les organes des NU chargés de la lutte contre le terrorisme et de la non-prolifération[78].

Dans ses rapports d'août et d'octobre 2016, le MEC a conclu que les forces armées syriennes avaient utilisé des armes chimiques le 21 avril 2014 à Talmenes (chlore), le 16 mars 2015 à Sarmin (chlore) et, le 16 mars 2015, à Qmenas (chlore[79]). Il a également conclu que l'État islamique avait utilisé de l'ypérite au soufre (gaz moutarde), le 21 août 2015, dans la ville de Marea[80].

Comme indiqué ci-dessus, le MEC a conclu que l'armée de l'Air syrienne était responsable de l'attaque au gaz sarin perpétrée à Khan Cheikhoun[81]. Le MEC a également établi que des membres de l'État islamique avaient perpétré une attaque au gaz moutarde à Um Housh, dans la province d'Alep, le 16 septembre 2016[82]. Ces conclusions étaient teintées de forts enjeux politiques. Le ministre britannique des Affaires étrangères, Boris Johnson, a accusé la Russie d'essayer de couvrir l'emploi de gaz sarin par le gouvernement syrien, ce qui selon lui « ne peut que saper le consensus mondial contre l'emploi d'armes chimiques [traduction CICR][83] ». L'ambassadrice des États-Unis auprès des NU, Nikki Haley, a déclaré que le rapport « confirm[ait] ce que nous savions depuis longtemps [traduction CICR][84] ». La veille de la publication du rapport du MEC, le Secrétaire d'État américain, Rex Tillerson, a déclaré que le « règne de la famille el-Assad » en Syrie touchait à sa fin et que la « seule question était maintenant de savoir comment y parvenir [traduction CICR][85] ». La Russie a, pour sa part, déclaré avoir « commencé à étudier minutieusement ce document, qui est techniquement très complexe. Ce travail doit être mené avec le concours d'experts de plusieurs ministères[86] ».

78 Le Conseil de sécurité « encourage le Mécanisme d'enquête conjoint à consulter, s'il y a lieu, les organes appropriés de l'Organisation des Nations unies chargés de la lutte contre le terrorisme et de la non-prolifération, en particulier le Comité créé par la résolution 1540 (…) et le Comité faisant suite aux résolutions (…) concernant l'EIIL (Daech) et Al-Qaida, afin d'échanger des informations sur les acteurs non étatiques qui se sont livrés à l'emploi de produits chimiques comme arme en République arabe syrienne, qui l'ont organisé ou commandité ou qui y ont participé » et prie le Mécanisme d'informer ces organes des résultats de son travail. Rés. 2319, CSNU, par. 4 et 9.

79 *Troisième rapport du Mécanisme d'enquête conjoint de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques et de l'Organisation des Nations unies*, Doc. NU S/2016/738, 21 août 2016 (Troisième rapport du Mécanisme d'enquête conjoint), par. 54, 56 ; *Quatrième rapport du Mécanisme d'enquête conjoint de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques et de l'Organisation des Nations unies*, Doc. NU S/2016/888, 21 octobre 2016, par. 19.

80 Troisième rapport du MEC, *op. cit*. note 79, par. 58.

81 Selon les médias, le MEC indique dans son rapport qu'il « est convaincu que la République arabe syrienne est responsable de l'utilisation de gaz sarin à Khan Cheikhoun ». « UN-OPCW Investigators "Confident" Damascus Is to Blame for April Sarin Attack », *RT*, 28 octobre 2017, disponible sur : www.rt.com/news/ 407901-opcw-jim-syria-chemical-attack/.

82 Rick Gladstone, « U.N. Panel Points Finger at Syria in Chemical Attack on Village », *The New York Times*, 26 octobre 2017, disponible sur : www.nytimes.com/2017/10/26/world/middleeast/syria-chemical-khan- shekhoun.html.

83 « Russia Undermining Action against Chemical Weapons, Says UK, Citing Syria "Cover Up" », *Reuters*, 27 octobre 2017, disponible sur : https://www.reuters.com/article/uk-mideast-crisis-syria-un-britain-idUKKBN1CW1AN.

84 « UN-OPCW Investigators "Confident" Damascus Is to Blame for April Sarin Attack », *op. cit*. note 81.

85 « Tillerson: Assad Family Reign Coming to End, Only Issue Is How to Bring It About », *RT*, 26 octobre 2017, disponible sur : www.rt.com/news/407855-tillerson-syria-assad-russia/.

86 « UN-OPCW Investigators "Confident" Damascus Is to Blame for April Sarin Attack », *op. cit*. note 81.

Le 24 octobre et le 16 novembre 2017, la Russie a utilisé son droit de veto, respectivement pour la neuvième et la dixième fois à propos de la Syrie, afin de bloquer des résolutions qui auraient élargi le mandat du MEC[87]. Pour se justifier, l'ambassadeur de Russie a déclaré : « Nous avons besoin d'un mécanisme solide et professionnel qui permette de combattre le risque grandissant lié à la menace de terrorisme chimique dans la région et [les États-Unis] ont besoin d'une marionnette pour manipuler l'opinion publique [traduction CICR] ». Ce à quoi, l'ambassadrice des États-Unis a répondu que la Russie avait « tué le Mécanisme d'enquête conjoint [traduction CICR][88] ».

Avec la fin du MEC, il n'y avait plus d'organe international – hormis l'OIAC[89] – chargé d'établir les responsabilités sur les allégations d'emploi d'armes chimiques à Douma en avril 2018. Les États-Unis, le Royaume-Uni, la France et d'autres États ont rapidement attribué la responsabilité de cette attaque sur la ville rebelle au gouvernement syrien, une accusation qui a été vigoureusement démentie par la Syrie et ses alliés, ce qui a conduit à des débats houleux au Conseil de sécurité des NU et à l'OIAC. Chaque camp a voté contre les propositions de l'autre à propos de la création d'un nouveau mécanisme chargé d'enquêter sur les attaques chimiques en Syrie[90]. Le 13 avril 2018, les États-Unis, le Royaume-Uni et la France ont lancé des frappes aériennes punitives qui ont visé trois cibles en Syrie : un site de recherche, un site de stockage et un site militaire[91].

Il reste à voir si le Conseil de sécurité tiendra bien son engagement d'imposer des mesures en vertu du Chapitre VII de la Charte des NU si des armes chimiques venaient à être utilisées en Syrie en violation de la résolution 2118[92]. Il s'agit indubitablement d'une question politique et non juridique. Comme l'a relevé le Secrétaire général des NU à ce propos :

> Comme l'a déjà affirmé le Conseil de sécurité, l'emploi d'armes chimiques, où que ce soit, constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales et une violation grave du droit international. J'espère que les membres du Conseil

87 Rodrigo Campos, « Russia Vetoes UN Resolution to Find Out Who Carried Out Chemical Weapons Attacks in Syria », *The Independent*, 24 octobre 2017, disponible sur : www.independent.co.uk/news/world/europe/russia-syria-chemical-weapons-attack-sarin-un-resolution-china-moscow-assad-rebels-war-latest-a8017511.html ; « Syria: Russia Blocks Extension of Chemical Attacks Probe », *BBC News*, 16 novembre 2016.

88 Michelle Nichols, « Russia Casts 10th U.N. Veto on Syria Action, Blocking Inquiry Renewal », *Reuters*, 16 novembre 2017, disponible sur : https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-chemicalweapons-idUSKBN1DG31I.

89 Conformément à la CIAC, la Conférence des États parties « détermine dans quelle mesure la Convention est respectée » et « prend les mesures nécessaires pour assurer le respect de la présente Convention et pour redresser et corriger toute situation qui contrevient aux dispositions de la Convention, conformément à l'article XII » : CIAC, art. VIII, 20 et 21, k). Voir également l'article VIII (35–36), selon lequel le Conseil exécutif est tenu d'examiner tout problème relatif au respect de la Convention, ainsi que l'article XII.

90 Julian Borger, « Syria Chemical Attack: US and Russia Fail to Reach UN Agreement as Tensions Rise », *The Guardian*, 20 avril 2018, disponible sur : www.theguardian.com/world/2018/apr/10/russia-hits-back-over-syria-chemical-attack-with-call-for-un-inquiry.

91 H. Cooper, T. Gibbons-Neff et B. Hubbard, *op. cit.* note 10.

92 Rés. 2118, CSNU, par. 21 ; Rés. 2235, CSNU, par. 15. Il est à noter que cette mention ne figure pas dans la résolution 2319 du CSNU prolongeant la durée du MEC.

> de sécurité vont maintenant pouvoir s'entendre et utiliser les outils dont ils disposent pour veiller concrètement à ce que les responsables de l'emploi d'armes chimiques répondent de leurs actes, l'objectif étant de mettre un terme à ces actes inhumains et d'empêcher que d'autres soient commis. Ces atrocités ne sauraient rester impunies[93].

Parmi les mesures pouvant être prises en vertu du Chapitre VII, on peut mentionner le renvoi de la situation en Syrie devant la Cour pénale internationale (CPI[94]) et la création d'un tribunal international *ad hoc* ou hybride chargé d'enquêter et de poursuivre les auteurs présumés de crimes constitués par l'emploi d'armes chimiques[95]. Si le Conseil de sécurité ne parvenait pas à trouver un accord sur ce type de mesures, il pourrait affirmer qu'il reconnaît clairement que l'emploi d'armes chimiques par quiconque, quelles que soient les circonstances, constitue un crime international ouvrant la voie à de possibles poursuites judiciaires nationales. Au moment de la rédaction du présent article, malgré les rapports du MEC attribuant la responsabilité des attaques chimiques tant à des acteurs étatiques que non étatiques dans six incidents distincts, toute initiative du Conseil de sécurité reste paralysée par le recours vraisemblable de la Russie à son droit de veto.

Les autres inspections du Secrétariat technique de l'OIAC en Syrie

Le Conseil de sécurité se trouvant dans une impasse sur le dossier syrien, l'OIAC a répondu avec prudence aux rapports du MEC de 2016 avec l'adoption, par son Conseil exécutif, d'une décision prescrivant que le Secrétariat technique procède à d'autres inspections sur des sites recensés par le MEC dans ses troisième et quatrième rapports, comme étant concernés par l'utilisation, le stockage, la distribution de produits toxiques à des fins militaires et leur emploi en tant qu'armes[96]. Cette décision demande également au Secrétariat de « conserver et rapidement analyser toute information ou tout élément, y compris des échantillons, du programme d'armes chimiques de la Syrie, qu'il juge utile au regard d'allégations faisant état de la possession ou de l'emploi d'armes chimiques, actuelles ou futures [traduction CICR][97] ».

93 « Lettre datée du 28 avril 2017, adressée à la Présidente du Conseil de sécurité par le Secrétaire général – Progrès accomplis dans l'élimination du programme d'armes chimiques syrien », S/2017/373, 28 avril 2017.

94 Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Doc. NU A/CONF.183/9, 17 juillet 1998 (entré en vigueur le 1er juillet 2002) (Statut de Rome), art. 13, b). Deux membres permanents du Conseil de sécurité, la Fédération de Russie et la Chine, ont opposé leur veto à un projet de résolution, proposé par la France en 2014, qui aurait abouti au renvoi de la situation en Syrie devant la CPI. « Syrie : le Conseil de sécurité rejette un projet de résolution sur une saisine de la CPI », Doc. NU SC/11407, 22 mai 2014.

95 Le Conseil de sécurité a créé deux tribunaux pénaux internationaux *ad hoc* en faisant usage des pouvoirs qui lui sont conférés par le Chapitre VII : le TPIY et le Tribunal pénal international pour le Rwanda. Les NU ont également joué un rôle essentiel dans la création de tribunaux hybrides, tels que les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux pour le Cambodge, le Tribunal spécial pour la Sierra Leone, le Tribunal spécial pour le Liban et les Chambres spéciales pour les crimes graves commis au Timor oriental.

96 OIAC, « Rapports du Mécanisme d'enquête conjoint OIAC-ONU sur l'emploi d'armes chimiques en République arabe syrienne », décision du Conseil exécutif EC-83/DEC.5, 11 novembre 2016, par. 10.

97 *Ibid.*

En outre, il est demandé au Secrétariat de conduire des inspections, notamment en prélevant et analysant des échantillons deux fois par an dans les installations du Centre d'études et de recherches scientifiques syrien (CERS) à Barzé et Jamrayé[98].

La décision du Conseil exécutif, fruit d'un compromis politique consécutif aux tentatives (vaines) de parvenir à un consensus, coupe court à toutes conclusions ou mesures sur l'attribution des responsabilités[99]. Les autres inspections menées sur des sites recensés par le MEC comme étant concernés par l'emploi d'armes chimiques, ne portent que sur les incidents mentionnés dans les troisième et quatrième rapports (trois incidents liés au chlore et un au gaz moutarde). Comme la MEF avait déjà enquêté sur les faits relatifs à ces incidents, il semble que les autres inspections avaient vocation à enquêter sur l'origine des armes employées. Au moment de la rédaction du présent article, les conditions de sécurité n'avaient pas permis de procéder à l'inspection sur place des sites recensés dans les troisième et quatrième rapports du MEC[100]. Une autre décision du Conseil exécutif pourrait être nécessaire pour demander au Secrétariat d'inspecter des sites recensés dans d'autres conclusions du MEC, notamment ceux liés à l'incident de Khan Cheikhoun, lors duquel du gaz sarin a été utilisé.

Des inspections ont été menées dans les installations du CERS à Barzé et à Jamrayé en février et mars 2017 ainsi qu'en février 2018[101]. Ces inspections avaient pour but de déterminer si les activités de ces installations étaient conformes aux obligations incombant à la République arabe syrienne en vertu de la CIAC[102]. Voici longtemps que les services de renseignement occidentaux soupçonnaient le CERS d'avoir joué un rôle central dans l'élaboration du programme d'armes chimiques

98 *Ibid*., par. 11.

99 La décision du Conseil exécutif a été adoptée suite à un vote – une exception rarissime à la pratique de l'OIAC qui prend habituellement ses décisions par consensus. Une version précédente de la décision, proposée par les États-Unis, employait une formulation plus ferme qui était fondée sur le pouvoir d'action de l'OIAC : voir la « Déclaration de l'ambassadeur Kenneth D. Ward, représentant permanent des États-Unis d'Amérique auprès de l'OIAC lors de la quatre-vingt-troisième session du Conseil exécutif », EC-83/NAT.5, 11 octobre 2016, disponible sur : https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/EC/83/en/United_States_of_America_Statement_at_the_83nd_session_of_the_Executive_Council.pdf. La Russie avait fait une contre-proposition de décision qui aurait exigé de la Syrie qu'elle ouvre une enquête nationale sur les allégations. Voir la « Déclaration de la Fédération de Russie par l'ambassadeur A. V. Shulgin, représentant permanent de la Fédération de Russie auprès de l'OIAC lors de la quatre-vingt-troisième session du Conseil exécutif (concernant les résultats du vote relatif au projet de décision du Conseil exécutif sur la Syrie) », EC-83/NAT.20, 11 novembre 2016 (Déclaration de l'ambassadeur russe), disponible sur : https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/EC/83/en/ec83nat20_e_.pdf. L'Espagne proposa une décision de compromis qui fut finalement été adoptée à une très courte majorité.

100 OIAC, *Report by the Director-General: Status of Implementation of Executive Council Decision EC-83/DEC.5 (Dated 11 November 2016)*, EC-84/DG.25, 6 mars 2017, par. 3, disponible sur : www.opcw.org/fileadmin/OPCW/EC/84/en/ec84dg25_e_.pdf.

101 OIAC, *Report by the Director-General: First Inspections at the Barzah and Jamrayah Syrian Scientific Studies and Research Centre Facilities in the Syrian Arab Republic in Accordance with Decision EC-83/DEC.5 (daté du 11 novembre 2016)*, EC-85/DG.16, 2 juin 2017 (Rapport des premières inspections), par. 3, disponible sur : www.opcw.org/fileadmin/OPCW/EC/85/en/ec85dg16_e_.pdf ; OIAC, « Note by the Director-General: Progress in the Elimination of the Syrian Chemical Weapons Programme », EC-88/ DG.1, 23 mars 2018 (note du Directeur général), par. 11.

102 Rapport des premières inspections, *op. cit*. note 101, par. 4 ; note du Directeur général, *op. cit*. note 101, par. 11.

de la Syrie. Cependant, contre toute attente, la Syrie n'avait pas déclaré le CERS au Secrétariat, ni dans sa déclaration initiale, ni dans ses déclarations ultérieures[103]. Lors de l'inspection des installations du CERS à Barzé et à Jamrayé, l'équipe d'inspecteurs n'a pas observé d'activités contraires aux obligations incombant à la Syrie en vertu de la CIAC[104]. Selon certaines informations, le 7 septembre 2017, Israël[105] aurait mené une frappe militaire contre une autre installation du CERS située à Masyaf, laquelle était soupçonnée par les services de renseignement occidentaux de fabriquer des munitions chimiques ainsi que contre un camp militaire situé à proximité, utilisé pour stocker des missiles balistiques à courte portée[106]. Cette installation n'est pas visée par la décision du Conseil exécutif. Les installations du CERS à Barzé constituaient l'une des cibles des frappes aériennes menées par les États-Unis, avec le concours du Royaume-Uni et de la France, en riposte à l'attaque chimique présumée de Douma en avril 2018. Selon le Pentagone, à présent, le site n'est « plus que ruines [traduction CICR][107] ».

Le fait que la décision du Conseil exécutif fasse référence à des « allégations futures [traduction CICR] » laisse entendre que le Secrétariat a toujours besoin de conserver et d'analyser les éléments qu'il recueille dans le cadre de ses activités, y compris celles de la MEF et de l'EED. Dans l'hypothèse où le Secrétariat démontrerait que la CIAC n'a pas été respectée, cela pourrait servir de fondement à l'examen de la question ou du problème par le Conseil exécutif, conformément à la CIAC[108]. Cependant, il est indispensable que les résultats de l'enquête, quels qu'ils soient, soient clairs et irréfutables compte tenu de la très haute politisation entourant la décision prise par le Conseil exécutif.

Plus récemment, la Conférence des États parties de l'OIAC a créé un nouveau dispositif au sein du Secrétariat technique qui puisse identifier « les auteurs » de

103 L'article III, 1, d) de la CIAC exige que les États parties « indique[nt] l'emplacement exact, la nature et la portée générale des activités de toute installation [qui], depuis le 1er janvier 1946 (...) a été conçue, construite ou utilisée principalement pour mettre au point des armes chimiques (...), entre autres, tout laboratoire ainsi que tout site d'essai et d'évaluation ». En outre, dans son paragraphe 1(A)(iii), la décision du Conseil exécutif EC-M/33/DEC.1 prie la Syrie de soumettre au Secrétariat des informations concernant ses installations de recherche et développement sur les armes chimiques.

104 Rapport des premières inspections, *op. cit*. note 101, par. 10 ; note du Directeur général, *op. cit*. note 101, par 11.

105 Israël est l'un des quatre États qui ne sont pas parties à la CIAC, bien qu'il en soit signataire. Les autres États non parties sont l'Égypte, la Corée du Nord et le Soudan du Sud.

106 « "Israeli Jets Hit Syria's Masyaf Chemical Site" – Reports », *BBC News*, 7 septembre 2017, disponible sur : www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-41184867.

107 Keith Collins, Joe Ward et Karen Yourish, « What We Know About the Three Sites Targeted in Syria », *The New York Times*, 14 avril 2018, disponible sur : https://www.nytimes.com/interactive/2018/04/14/world/middleeast/syria-airstrikes-chemical-weapons-sites.html. Les deux autres frappes aériennes auraient été dirigées contre les sites de stockage d'armes chimiques et le bunker de Him Shinshar.

108 L'article VIII, par. 35 de la CIAC dispose que le Conseil exécutif doit examiner tout problème ou toute question relevant de sa compétence qui a des répercussions sur la Convention, y compris les motifs de préoccupation quant à son respect, en informer les États parties et porter la question à l'attention de la Conférence des États parties. Le Conseil exécutif est en outre tenu de faire « des recommandations à la Conférence touchant les mesures à prendre pour redresser la situation et assurer le respect de la Convention ». Si la situation est « particulièrement grave et urgente, le Conseil exécutif porte directement le problème ou la question, y compris les informations et les conclusions pertinentes, à l'attention de l'Assemblée générale des Nations unies et du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies » (art. VIII, par. 36).

l'emploi d'armes chimiques dans les cas où la MEF détermine ou a déterminé que l'emploi ou l'emploi probable d'armes chimiques a eu lieu et les cas pour lesquels le MEC n'a pas publié de rapport[109]. Il est exigé du Secrétariat technique qu'il « conserve et fournisse des informations » au mécanisme créé par l'Assemblée générale dans sa résolution 71/248, examiné ci-dessous, « ainsi qu'à toute structure d'enquête pertinente établie sous les auspices des Nations unies[110] ».

Le Mécanisme international, impartial et indépendant

L'Assemblée générale des NU a également été très active sans pour autant recueillir l'unanimité, au sujet de l'emploi d'armes chimiques en Syrie. Plusieurs résolutions adoptées entre 2014 et 2016 ont régulièrement condamné l'emploi d'armes chimiques en Syrie et demandé que les responsables répondent de leurs actes[111].

Le 21 décembre 2016, à la majorité des voix, l'Assemblée générale des NU a créé le Mécanisme international, impartial et indépendant chargé de faciliter les enquêtes sur les violations les plus graves du droit international commises en République arabe syrienne depuis mars 2011 et d'aider à juger les personnes qui en sont responsables (MIII). Dans sa résolution, l'Assemblée générale a salué le travail du MEC et a rappelé les conclusions qu'il a énoncées dans les rapports qu'il a présentés[112] ; cela laisse à penser que l'emploi d'armes chimiques figure parmi les crimes qui entrent dans le mandat du MIII, lequel est chargé de recueillir et d'analyser les éléments de preuve attestant de violations du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme[113]. Cela est confirmé par le rapport du Secrétaire général relatif à la création du MIII qui note que les trois attaques chimiques sur lesquelles le MEC a enquêté « peuvent, selon les circonstances, constituer des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité[114] ». Le MEC est explicitement mentionné parmi les organes auprès desquels le MIII peut recueillir des éléments de preuve ou des renseignements utiles[115].

109 Conférence des États parties de l'OIAC, « Décision – Contrer la menace que constitue l'emploi d'armes chimiques », C-SS-4/DEC.3, 27 juin 2018, par. 10.

110 *Ibid*., par. 12.

111 AGNU, rés. A/RES/69/67, 11 décembre 2014, par. 8 du Préambule ; AGNU, rés. A/RES/70/41, 11 décembre 2015, par. 6 du Préambule ; AGNU, rés. A/RES/71/69, 14 décembre 2016, par. 1 du dispositif ; AGNU, rés. A/RES/71/203, 19 décembre 2016, par. 3-9 et 13 du dispositif, et 8, 13 et 30 du Préambule. Voir également *ibidem*, par. 42 du dispositif encourageant le Conseil de Sécurité à prendre « les mesures voulues pour assurer le respect du principe de responsabilité, notant le rôle important que la Cour pénale internationale peut jouer à cet égard ».

112 AGNU, rés. A/RES/71/248, 21 décembre 2016, par. 4 et 5 du Préambule.

113 *Ibid*, par. 4 du dispositif.

114 *Rapport du Secrétaire général : Application de la résolution portant création d'un Mécanisme international, impartial et indépendant chargé de faciliter les enquêtes sur les violations les plus graves du droit international commises en République arabe syrienne depuis mars 2011 et d'aider à juger les personnes qui en sont responsables*, Doc. NU A/71/755, 19 janvier 2017, par. 6.

115 *Ibid*. par. 12. Voir également l'annexe, « Mandat du Mécanisme international, impartial et indépendant chargé de faciliter les enquêtes sur les violations les plus graves du droit international commises en République arabe syrienne depuis mars 2011 et d'aider à juger les personnes qui en sont responsables », par. 5, a).

Il semble que les récents travaux de la Commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne (la CoI), créée par le Conseil des droits de l'homme, qui est une des principales sources d'information du MIII, aient mis l'accent sur les crimes constitués par l'emploi d'armes chimiques commis en Syrie. Dans son rapport du 8 août 2017, la CoI a consacré des développements importants à l'attaque chimique sur Khan Cheikhoun et, se fondant sur le rapport de la MEF ainsi que sur des entretiens avec des survivants, des membres du personnel médical et d'autres personnes, a conclu que le gouvernement syrien était responsable de cette attaque[116]. La CoI a également publié une carte de la Syrie indiquant les attaques chimiques enregistrées[117]. Dans son rapport, la CoI ne mentionne ni le MEC, ni le fait que celui-ci est spécifiquement chargé d'identifier les responsables des attaques chimiques lorsque celles-ci ont été établies par la MEF en Syrie. Cela soulève quelques questions quant aux risques de chevauchement entre les mandats des organes indépendants des NU et à la nécessité d'une coordination. Si le MEC avait présenté des conclusions différentes de celles de la CoI à propos de l'attaque de Khan Cheikhoun ou d'autres attaques, la crédibilité des deux organes aurait été mise à mal. Il est possible que cela aurait également rendu plus difficile la tâche du MIII et de toute juridiction souhaitant se fonder sur les éléments de preuve présentés par celui-ci. Comme on l'a vu, tant la CoI que le MEC ont conclu que le gouvernement syrien était responsable de l'attaque de Khan Cheikhoun.

Ce n'était pas la première fois que la CoI attribuait la responsabilité d'attaques chimiques commises en Syrie. Dans son rapport du 13 août 2014, elle avait conclu qu'il était raisonnable de penser « que des agents chimiques, probablement du chlore, [avaient] été utilisés à Kafr Zeita, Al-Tamanaa et Tal Minnis lors de huit incidents survenus sur une période de dix jours en avril. Il exist[ait] également des motifs raisonnables de penser que ces agents [avaient] été largués dans des barils d'explosifs du haut d'hélicoptères gouvernementaux[118] ». Dans son rapport du 12 février 2014, la CoI avait également conclu que les agents chimiques utilisés lors de l'attaque de Khan al-Assal « portaient les mêmes caractéristiques uniques que celles des agents utilisés à la Ghouta ». Le rapport indiquait également que les auteurs de l'attaque de la Ghouta « avaient probablement accès aux stocks d'armes chimiques de l'armée syrienne, ainsi que les compétences et le matériel nécessaires pour manipuler sans risques de grandes quantités d'agents chimiques ». La CoI a néanmoins conclu que

116 Voir CoI, *Rapport de la Commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne*, Doc. NU A/HRC/36/55, 8 août 2017, par. 77, concluant « qu'il existe des motifs raisonnables de croire que les forces syriennes ont lâché une bombe au sarin sur Khan Cheïkhoun à environ 6 h 45 le matin du 4 avril, ce qui est constitutif des crimes de guerre d'utilisation d'armes chimiques et d'attaques aveugles contre une zone habitée par des civils. L'utilisation du sarin par les forces syriennes constitue également une violation de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction, ainsi que de la résolution 2118 (2013) du Conseil de sécurité ».

117 Voir l'infographie sur : https://www.ohchr.org/sites/default/files/SiteCollectionImages/Bodies/HRCouncil/IICISyria/COISyria_ChemicalWeapons.jpg.

118 CoI, *Rapport de la Commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne*, Doc. NU A/HRC/27/60, 13 août 2014, par. 118.

les éléments de preuve dont elle disposait n'atteignaient pas le « seuil de certitude » quant aux auteurs des faits[119].

Le Partenariat international contre l'impunité

Lancé par la France le 23 janvier 2018, le Partenariat international contre l'impunité d'utilisation d'armes chimiques réunit 29 États. Ce partenariat est une initiative intergouvernementale qui a vocation à « compléter les dispositifs internationaux de lutte contre la prolifération des armes chimiques » et œuvre « exclusivement contre la question de l'impunité des responsables des attaques chimiques partout dans le monde[120] ».

Les États qui y participent se sont engagés à assurer la collecte, la compilation, à faciliter le partage des informations disponibles sur les responsables de l'utilisation d'armes chimiques de façon à ce que ceux-ci répondent un jour de leurs actes et à aider les États qui en ont besoin à renforcer leurs capacités dans la poursuite d'auteurs d'attaques chimiques[121]. Bien que le Partenariat ne concerne pas que la Syrie, son mandat semble se chevaucher quelque peu avec celui du MIII, présenté ci-dessus, pour ce qui est des attaques chimiques en Syrie. Si le Partenariat travaille main dans la main avec le MIII, ce peut être un forum utile pour le partage d'informations et pour renforcer la capacité du MIII à exécuter son mandat s'agissant des crimes constitués par l'emploi d'armes chimiques en Syrie.

Les différentes voies pour établir les responsabilités

Les enquêtes menées par l'ONU et l'OIAC ont confirmé que des armes chimiques avaient été utilisées pendant le conflit armé en Syrie, bien que l'imputabilité reste difficile à établir et que les responsabilités soient contestées. Chacune des parties à ce conflit armé accuse l'autre d'utiliser des armes chimiques et aucune d'entre elles n'a reconnu y avoir eu recours. Les conclusions du MEC sur les responsabilités – lesquelles auraient dû faire autorité – n'ont pas été unanimement acceptées, Damas et la Russie ayant contesté tant la méthode que les résultats de l'enquête[122]. Par conséquent, le Conseil de sécurité, qui est à l'origine de la création du MEC, n'a toujours pas pris de mesures suite aux conclusions du MEC, bien qu'il se soit engagé à plusieurs reprises à le faire dans ses propres résolutions. Le 28 février 2017, la Russie et la Chine ont opposé leur veto à un projet de résolution du Conseil de sécurité qui

119 CoI, *Rapport de la Commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne*, Doc. NU A/HRC/25/65, 12 février 2014, 127-129.

120 Site web du Partenariat international contre l'impunité d'utilisation d'armes chimiques : www.noimpunitychemicalweapons.org/-fr-.html.

121 « Lancement du partenariat international contre l'impunité d'utilisation d'armes chimiques (23 janvier 2018) », France Diplomatie – ministère des Affaires étrangères et du Développement international, disponible sur : https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/salle-de-presse/communiques-techniques/article/partenariat-contre-l-impunite-d-utilisation-des-armes-chimiques-23-janvier-2018.

122 L'ambassadeur russe auprès de l'OIAC a déclaré à propos des rapports du MEC : « Ces conclusions ne sont pas convaincantes ; elles sont toujours fondées sur des données très douteuses. » Voir la Déclaration de l'ambassadeur russe, *op. cit*. note 99. Voir également la Déclaration de la Russie, *op. cit*. note 71.

prévoyait d'imposer des sanctions contre un certain nombre de responsables et d'entités militaires pour des attaques au chlore recensées par le MEC[123]. Pour expliquer et justifier le recours au veto, le président russe, Vladimir Poutine, a déclaré : « Tout comme les sanctions contre les dirigeants syriens, ces mesures me semblent, pour le moment, totalement inappropriées. Cela n'aide pas et ne serait d'aucune aide dans le processus de négociation. Cela ne ferait que détruire ou nuire à la confiance établie pendant le processus [traduction CICR][124] ». Comme relevé ci-dessus, le 24 octobre et le 16 novembre 2017, la Russie a de nouveau opposé son veto pour bloquer des résolutions qui auraient élargi le mandat du MEC[125].

Dans le même temps, une guerre de l'information autour de qui est responsable de l'emploi d'armes chimiques en Syrie continue de faire rage dans les médias internationaux, chaque déclaration et contre-déclaration à ce sujet semant davantage le doute et la confusion dans l'opinion publique[126].

Un récent article du *Foreign Policy* présente un organigramme détaillé des membres du gouvernement syrien présumés responsables de l'emploi d'armes chimiques en Syrie[127]. Un autre article récent publié dans *RT* reprend la mise en garde de Moscou selon laquelle le rapport de la MEF comporte « de nombreuses failles et qu'il est donc peu convaincant [traduction CICR] » et souligne que « l'équipe du MEC ne s'est jamais rendue sur les lieux de l'attaque présumée [...], qu'elle s'est fondée sur des preuves recueillies auprès de groupes rebelles contrôlant la zone [...] [et] qu'elle n'avait pas non plus dûment inspecté la base aérienne d'Al-Chaayrate [...] puisqu'elle n'avait pas prélevé d'échantillons de sol sur place [traduction CICR][128] ». À l'inverse de l'affirmation selon laquelle le gouvernement syrien est responsable des attaques chimiques contre les forces antigouvernementales, selon une autre version, des civils auraient utilisé des stocks de chlore qui n'avaient jamais été déclarés ou vérifiés, ou du gaz sarin provenant de stocks non déclarés et que les armes chimiques auraient été illégalement introduites en Syrie, peut-être depuis la Turquie, par des forces cherchant à destituer Assad, afin de mettre en scène l'emploi d'armes qui serait imputé au gouvernement syrien et qui déclencherait une intervention internationale dans la guerre contre les forces d'Assad[129].

Que faire face à des informations contradictoires et aux implications politiques et juridiques importantes découlant de l'absence d'une vérité reconnue sur le plan international ? Du point de vue du droit international, la suite à donner à ces allégations est claire. L'emploi d'armes chimiques dans un conflit armé constitue

123 Somini Sengupta, « Russia and U.S. Clash Over Syria in Security Council Vote », *The New York Times*, 28 février 2017, disponible sur : www.nytimes.com/2017/02/28/world/middleeast/united-nations-security- council-syria-sanctions-russia-trump.html.

124 *Ibid*.

125 Voir *op. cit*. notes 86-88.

126 Voir, par exemple, Seymour M. Hersh, « Whose Sarin? », *London Review of Books*, vol. 35, n° 24, 19 décembre 2013, disponible sur : www.lrb.co.uk/v35/n24/seymour-m-hersh/whose-sarin.

127 Gregory Koblentz, « Syria's Chemical Weapons Kill Chain », *Foreign Policy*, 7 avril 2017, disponible sur : http://foreignpolicy.com/2017/04/07/syrias-chemical-weapons-kill-chain-assad-sarin/.

128 « Russia Vetoes UNSC Resolution on Renewing Syria Chemical Weapons Probe », *RT*, 24 octobre 2017, disponible sur : www.rt.com/news/407641-russia-veto-chemical-un-resolution/.

129 Voir par exemple S. M. Hersh, *op. cit*. note 126.

un crime de guerre et les crimes de guerre doivent faire l'objet d'une enquête ; les responsables présumés doivent être poursuivis et, s'ils sont déclarés coupables, ils doivent être punis[130]. L'ultra-politisation de la situation en Syrie, les controverses à propos de l'emploi d'armes chimiques, ainsi que le travail préparatoire déjà réalisé par les mécanismes internationaux existants, sont autant de raisons de penser qu'un tribunal pénal international indépendant serait l'enceinte la plus appropriée pour enquêter sur ces crimes et poursuivre leurs auteurs.

La Cour pénale internationale

L'une des voies serait que le Conseil de sécurité défère la situation en Syrie à la CPI, en utilisant les pouvoirs dont il dispose en vertu du Chapitre VII[131]. Conformément à l'article 13, par. b) du Statut de Rome de la CPI, le Conseil de sécurité, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des NU, peut déférer au Procureur une situation dans laquelle un ou plusieurs crimes relevant de la compétence de la Cour paraissent avoir été commis. Bien qu'à certains égards, la CPI semble être l'enceinte la plus appropriée pour juger ces crimes de guerre, cette voie se heurte à deux obstacles majeurs. Le premier est d'ordre politique. Une résolution du Conseil de sécurité qui défèrerait la situation en Syrie à la CPI serait très probablement bloquée par un veto de la Russie et sans doute aussi de la Chine. La situation s'est déjà présentée en 2014, lorsqu'un projet de résolution soutenu par treize membres du Conseil de sécurité, qui visait à déférer à la CPI la situation en Syrie, s'était heurté à un veto de la Russie et de la Chine[132].

Le second obstacle est d'ordre juridique. L'emploi d'armes chimiques ne figure pas expressément sur la liste des crimes relevant de la compétence de la CPI. Comme indiqué ci-dessus, la CPI est compétente pour juger des crimes de guerre constitués par le fait d'employer « du poison ou des armes empoisonnées » ou « des gaz asphyxiants, toxiques ou similaires », commis dans le cadre d'un conflit armé international ou non international[133]. S'il apparaît, à première vue, que la plupart des emplois d'armes chimiques entreraient dans ces catégories, les travaux préparatoires du Statut de Rome montrent que les armes chimiques ont été délibérément exclues

130 Selon la règle 74 de l'Étude du CICR sur le DIH coutumier (*op. cit*. note 29), « il est interdit d'employer des armes chimiques » tant dans les conflits armés internationaux que non internationaux ». La Règle 156 dispose que « [l]es violations graves du droit international humanitaire constituent des crimes de guerre ». L'article 3, par. a) du Statut du TPIY dispose que la poursuite de personnes ayant commis des violations telles que « l'emploi d'armes toxiques ou d'autres armes conçues pour causer des souffrances inutiles » s'inscrit dans le champ de compétence du Tribunal. Selon les articles 8, par. 2, al. b) (xvii–xviii) et 8, par. 2, al. e) (xiii–xiv) du Statut de Rome, « le fait d'employer du poison ou des armes empoisonnées » et « le fait d'employer des gaz asphyxiants, toxiques ou similaires, ainsi que tous liquides, matières ou procédés analogues » constituent des crimes de guerre tant dans les conflits armés internationaux que non-internationaux.

131 La Syrie n'est pas partie au Statut de Rome. Si elle avait été partie au Statut, la CPI aurait pu exercer sa compétence, s'il avait été considéré que la Syrie n'était pas en mesure ou ne souhaitait pas poursuivre les auteurs de violations commises en vertu du Statut. Voir les articles 12, par. 2), 13 et 17 du Statut de Rome.

132 « Russia, China Block Security Council Referral of Syria to International Criminal Court », *ONU info*, 22 mai 2014.

133 Statut de Rome, articles 8, par. 2, al. b) (xvii–xviii), 8, par. 2, al. e) (xiii–xiv).

du champ de compétence de la CPI[134]. Pendant la Conférence de Rome, l'insertion, à l'article 8, des armes chimiques, fut largement débattu[135]. Un avant-projet de l'article 8 mentionnait spécifiquement les « armes chimiques telles que définies et interdites par la Convention de 1993 sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction ». Bien que toute référence aux armes chimiques telles que définies dans la CIAC ait été délibérément exclue, il a été argumenté, de façon convaincante, que comme les expressions « poison ou armes empoisonnées » et « gaz asphyxiants, toxiques ou similaires, ainsi que tous liquides, matières ou procédés analogues », étaient directement tirés du Protocole de Genève de 1925, elles visaient bien tous les types d'armes chimiques[136].

Le projet de Statut contenait aussi une interdiction générale des armes causant des maux superflus ou des souffrances inutiles ou de nature à frapper sans discrimination. Les États détenteurs d'armes nucléaires se sont opposés à cette proposition car elle aurait également interdit l'emploi des armes nucléaires. En guise de compromis et afin d'apaiser certains États non dotés de l'arme nucléaire qui voyaient les armes biologiques et chimiques comme « les armes de destruction massive des pauvres », la mention des armes chimiques et biologiques a été retirée, de même que la disposition générale qui pouvait couvrir les armes nucléaires[137]. À la place, c'est une clause de substitution qui fut insérée, permettant que ces armes puissent être ajoutées, à part, ultérieurement. L'article 8, par. 2, al. b) (xx) donne compétence à la CPI pour les crimes de guerre constitués par « [l]e fait d'employer les armes, projectiles, matières et méthodes de guerre de nature à causer des maux superflus ou des souffrances inutiles ou à frapper sans discrimination en violation du droit international des conflits armés ». Cette disposition n'entrera en vigueur que lorsqu'une annexe dressant la liste de ces armes aura été adoptée. Aucun accord n'a encore été trouvé. Même si un accord était trouvé sur une annexe dressant la liste des armes chimiques, cette disposition n'apparaîtrait que dans la liste des crimes de guerre commis dans le cadre des conflits armés internationaux et ne s'appliquerait donc pas aux attaques chimiques en Syrie.

Si la CPI décidait que l'emploi d'armes chimiques est contraire à l'interdiction d'employer « du poison ou des armes empoisonnées » ou « des gaz asphyxiants,

134 Voir Dapo Akande, « Can the ICC Prosecute for Use of Chemical Weapons in Syria », *EJIL: Talk!*, 23 août 2013, disponible sur : www.ejiltalk.org/can-the-icc-prosecute-for-use-of-chemical-weapons-in-syria/.

135 Pour une analyse, voir Amal Alamuddin et Philippa Webb, « Expanding Jurisdiction over War Crimes under Article 8 of the ICC Statute », *Journal of International Criminal Justice*, vol. 8, n° 5, 1er novembre 2010, pp. 1227–1228.

136 Voir, par exemple, Ralf Trapp, « The Investigation into the Islamic State and Chemical Weapons », *Just Security*, 27 octobre 2015, disponible sur : www.justsecurity.org/27116/investigation-islamic-state-chemical-weapons/ ; Alex Whiting, « The International Criminal Court, the Islamic State, and Chemical Weapons », *Just Security*, 4 novembre 2015, disponible sur : www.justsecurity.org/27359/icc-islamic-state-chemical-weapons/. Voir, pour une position inverse, Kevin Jon Heller, « The Rome Statute Does Not Criminalise Chemical and Biological Weapons », *Opinio Juris*, 5 novembre 2015, disponible sur : http://opiniojuris.org/2015/11/05/why-the-rome-statute-does-not-criminalise-chemical-and-biological-weapons/.

137 Voir William Schabas, « Chemical Weapons: Is It a Crime? », *PhD Studies in Human Rights*, 23 avril 2013, disponible sur : http://humanrightsdoctorate.blogspot.nl/2013/04/chemical-weapons-is-it-crime.html.

toxiques ou similaires » inscrite à l'article 8, par. 2, al. e) (xiii–xiv) du Statut de Rome, il se poserait, par ailleurs, une question de compétence. Lors de la Conférence de révision de Kampala, en 2010, ces dispositions ont été ajoutées à la liste des crimes de guerre commis dans le cadre d'un conflit armé non international figurant dans le Statut de Rome, conformément à l'article 121, par. 5 du Statut. Selon cette disposition, l'amendement entre en vigueur à l'égard de chaque État partie qui le ratifiera. En revanche, « [l]a Cour n'exerce pas sa compétence à l'égard d'un crime faisant l'objet de cet amendement lorsque ce crime a été commis par un ressortissant d'un État Partie qui n'a pas accepté l'amendement ou sur le territoire de cet État ». La Syrie n'est pas partie au Statut de Rome et il ne ressort pas clairement du texte du Statut si le fait qu'une situation soit déférée à la CPI par le Conseil de sécurité des NU pourrait viser des crimes ajoutés au Statut par un amendement adopté conformément à l'article 121, par. 5. Dès lors que l'article 121, par. 5 vise à donner compétence à la Cour si l'État a accepté l'amendement et que le renvoi par le Conseil de sécurité ne repose pas sur l'acceptation d'un État, on peut penser, en toute logique, que l'article 121, par. 5 ne peut pas s'appliquer aux renvois par le Conseil de sécurité[138]. Cette interprétation serait la plus conforme au but des renvois du Conseil de sécurité dans le Statut de Rome. Cependant, il reste à voir comment la CPI tranchera cette question[139].

En théorie, l'emploi d'armes chimiques en Syrie pourrait être poursuivi en tant qu'« atteintes à la vie et à l'intégrité corporelle » contre des personnes ne participant pas directement aux hostilités ou contre des membres des forces armées hors de combat, ou comme « le fait de diriger intentionnellement des attaques contre la population civile en tant que telle ou contre des personnes civiles qui ne participent pas directement aux hostilités », conformément à l'article 8, par. 2, al. b) (i) ou 8, par. 2, al. e) (i) du Statut. Mais pour établir la culpabilité des auteurs de ces violations, il faudrait prouver que ces attaques étaient dirigées contre des civils ou des personnes ne participant pas directement aux hostilités. Ces éléments ne tiennent pas compte du caractère absolument criminel de l'emploi d'armes chimiques, lesquelles sont interdites même lorsqu'elles sont dirigées contre des membres des forces armées.

Outre la poursuite de l'emploi d'armes chimiques en tant que crime de guerre au sens du Statut de Rome, une autre voie serait de le poursuivre en tant que crime contre l'humanité au sens de l'article 7 du Statut. Cela serait possible lorsqu'il résulte de l'emploi de ces armes, des actes interdits tels le meurtre, l'extermination, la persécution[140], ou tous autres actes inhumains de caractère analogue causant intentionnellement de grandes souffrances ou des atteintes graves à l'intégrité physique ou à la santé physique ou mentale et que ces actes aient été commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre la population civile. Par exemple, si l'emploi d'armes chimiques s'inscrit dans le cadre de la commission multiple d'actes à l'encontre d'une population civile en application ou dans la poursuite de la politique d'un État ou d'une organisation ayant pour but cette attaque, pourrait constituer un

138 Voir D. Akande, *op. cit*. note 134.

139 *Ibid*.

140 La persécution peut être établie si la ou les personne(s) sont prise(s) pour cible par des armes chimiques en raison de leur appartenance à un groupe ou à une collectivité identifiable, ou en tant que groupe ou collectivité en tant que tel. CPI, *Éléments des crimes*, art. 7, par. 1, al. h) (2).

crime contre l'humanité[141]. Différents types d'emplois d'armes chimiques pourraient également constituer un crime contre l'humanité. Compte tenu de l'emploi répété d'armes chimiques en Syrie, comme l'ont confirmé les rapports de la MEF et du MEC, ainsi que d'autres rapports faisant état de l'emploi de ces armes de manière coordonnée avec d'autres attaques contre la population civile[142], poursuivre le fait d'employer des armes chimiques en tant que crime contre l'humanité serait une voie envisageable pour le procureur, à condition que tous les éléments du crime puissent être prouvés.

En théorie, l'emploi d'armes chimiques pourrait également être poursuivi en tant que crime de génocide, conformément à l'article 6 du Statut de Rome, lorsque cet emploi constitue l'un des actes interdits comme le meurtre de membres du groupe visé ou des atteintes graves à leur intégrité physique et que ces actes ont été commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux. L'emploi d'armes chimiques a fait l'objet de poursuites devant d'autres juridictions en tant que moyen pour commettre des actes constitutifs d'un génocide[143]. Cependant, les faits se rapportant à l'emploi d'armes chimiques en Syrie ne semblent pas apporter la preuve d'une intention de l'une ou l'autre des parties au conflit de détruire un groupe national, ethnique, racial ou religieux. Les attaques commises semblent plutôt prendre pour cible des opposants politiques, des combattants ennemis ou des civils vivant dans des territoires contrôlés par les rebelles. Aussi, il est peu probable qu'il puisse être démontré que l'emploi d'armes chimiques en Syrie constitue un génocide.

Un tribunal pénal international *ad hoc*

Une autre voie serait que le Conseil de sécurité, en vertu des pouvoirs que lui confère le Chapitre VII, adopte une résolution créant un tribunal pénal international *ad hoc* pour connaître de l'emploi d'armes chimiques en Syrie. La création d'un tribunal pour traiter de l'emploi d'armes chimiques en Syrie serait une suite logique aux conclusions du MEC sur l'attribution des responsabilités. Le Conseil de sécurité a maintes fois affirmé que « l'emploi d'armes chimiques constitue une violation grave

141 En sa qualité d'ancien Secrétaire général des NU, Ban Ki-moon a déclaré que l'utilisation d'armes chimiques en Syrie constituerait un « crime contre l'humanité » et qu'il y aurait des « conséquences graves » pour les auteurs. « Syrie : Ban souligne que l'utilisation d'armes chimiques serait un "crime contre l'humanité" », *ONU Info*, 23 août 2013. De la même manière, le président Obama a déclaré que l'utilisation d'armes chimiques serait un crime contre l'humanité. Bureau du porte-parole de la Maison-Blanche, « Remarks by the President in Address to the Nation on Syria », 10 septembre 2013, disponible sur : www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/09/10/remarks-president-address-nation-syria.

142 Voir Human Rights Watch, « Syrie : Des attaques chimiques ont été menées de manière coordonnée contre Alep », 13 février 2017, disponible sur : https://www.hrw.org/fr/news/2017/02/13/syrie-des-attaques-chimiques-ont-ete-menees-de-maniere-coordonnee-contre-alep.

143 Dans l'affaire *Anfal*, le Tribunal spécial irakien a jugé Ali Hassan al-Majid, secrétaire général du Bureau Nord du parti Baas chargé du commandement de tous les services de l'État dans la région kurde du pays en 1987 et 1988, coupable d'actes de génocide commis contre les Kurdes au moyen d'armes chimiques. Haut Tribunal irakien, *Farhan Mutlak Al Jibouri, Sultan Hashim Ahmad Al Tae'e, Hussein Rashid Mohammed et Ali Hasan Al Majid c./ le Procureur général*, Cour d'appel, 4 septembre 2007, disponible sur : www.worldcourts.com/ist/eng/decisions/2007.09.04_Prosecutor_v_al_ Majid_et_al.pdf.

du droit international », estimant que cela « constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales[144] », soulignant que « les personnes responsables de l'emploi d'armes chimiques en République arabe syrienne doivent répondre de leurs actes[145] » et a menacé d'imposer des mesures en vertu du Chapitre VII en cas d'emploi d'armes chimiques[146]. Comme il l'a fait pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, le Conseil de sécurité pourrait créer un tribunal pénal international *ad hoc* pour la Syrie, en vertu des pouvoirs que lui confère le Chapitre VII. Un tel tribunal pourrait se focaliser sur l'établissement des responsabilités dans l'emploi d'armes chimiques, en se fondant sur les précédentes résolutions à ce sujet et notamment sur la résolution 2235 qui a créé le MEC.

A minima, les conclusions du MEC fournissent sans doute suffisamment d'éléments pour imaginer qui est responsable des attaques chimiques en Syrie et constituent donc un fondement suffisant pour lancer un mandat d'arrêt. Si, comme l'affirment les gouvernements syrien et russe, les conclusions du MEC sont erronées, une enquête et un procès dûment menés seraient probablement le meilleur moyen de recueillir et d'évaluer les éléments de preuve et de permettre aux différentes parties d'exposer leurs arguments dans le cadre d'un procès conduit de manière transparente, juste et équitable. Sans ce prolongement judiciaire, les rapports du MEC mettront fin au chapitre pour l'aspect institutionnel, ce qui n'est probablement pas la meilleure solution pour Damas, la Russie ou d'autres alliés de la Syrie.

Cependant, pour que le Conseil de sécurité puisse adopter une telle résolution, l'unanimité de ses cinq membres permanents est toujours nécessaire. Or si la Russie et la Chine ne sont pas convaincues de la nécessité ou de l'intérêt de créer un tribunal pénal international *ad hoc* sur les crimes constitués par l'emploi d'armes chimiques, cette résolution ne sera jamais adoptée.

Poursuites nationales

Les États peuvent aussi engager des poursuites devant leurs propres tribunaux, mais, pour ce faire, les juridictions internes doivent pouvoir se fonder sur une législation adéquate et être en mesure d'enquêter sur un crime complexe pouvant nécessiter des accords d'extradition et d'entraide judiciaire. Un tribunal pénal international serait mieux à même, en termes de moyens et de légitimité, d'établir la « vérité » à

144 Rés. 2118, CSNU, 27 septembre 2013.

145 *Ibid*, par. 8 du Préambule et 1, 5 et 15 du dispositif (la formulation change légèrement pour devenir « doivent répondre de leurs actes » dans le par. 15) ; rés. 2209, CSNU 6 mars 2015, par. 8 du préambule. Voir également le par. 6 de la rés. CSNU 2209, dans laquelle le Conseil de sécurité des Nations unies souligne une nouvelle fois que « les personnes responsables de l'utilisation comme arme de produits chimiques, y compris le chlore ou tout autre produit chimique toxique, doivent répondre de leurs actes ». En outre, voir rés. 2235, CSNU, par. 4 du dispositif (réaffirmant que « que les personnes, entités, groupes ou gouvernements responsables de l'utilisation comme arme de produits chimiques, y compris le chlore ou tout autre produit chimique toxique, doivent répondre de leurs actes ») et la rés. 2319, CSNU, par. 4 du Préambule (« *réaffirmant* que l'emploi d'armes chimiques constitue une violation grave du droit international et rappelant que les personnes, entités, groupes ou gouvernements qui y ont recouru de quelque manière que ce soit doivent répondre de leurs actes »).

146 Rés. 2118, CSNU, par. 21 du dispositif ; rés. 2209, CSNU, par. 7 du dispositif ; rés. 2235, CSNU, par. 15.

propos de l'emploi d'armes chimiques en Syrie. Néanmoins, des poursuites pénales internes peuvent être une voie possible si la compétence des juridictions est établie.

L'article VII de la CIAC, qui bénéfice d'une adhésion quasi universelle[147], oblige les États parties à se doter d'une législation pénale sanctionnant l'emploi d'armes chimiques. Au 31 juillet 2016, 145 États parties (76 %) avaient mis des interdictions en place, tandis que 143 (74 %) avaient instauré des peines spécifiques. 127 États parties (66 %) avaient instauré la compétence extraterritoriale de leurs juridictions (pour connaître de crimes commis par leurs ressortissants[148]). En outre, l'interdiction la plus générale de l'emploi d'armes chimiques figure à l'article I, par. 1, al. b) de la CIAC. La CIAC impose aux États parties, à ne jamais, en aucune circonstance, employer des armes chimiques, les mettre au point, les fabriquer ou les acquérir d'une autre manière, les stocker ou les conserver, ou les transférer (directement ou indirectement) à qui que ce soit, aider, encourager ou inciter quiconque, de quelque manière que ce soit, à entreprendre l'une de ces activités[149]. Cette vaste catégorie de possibles activités criminelles vise toute une série d'auteurs directs et indirects. Cependant, la CIAC exige seulement que les législations nationales couvrent les crimes commis sur le territoire d'un État partie ou par ses ressortissants. Par conséquent, s'agissant de l'emploi d'armes chimiques en Syrie, cela signifie que finalement, seule la Syrie pourrait enquêter sur ces crimes et engager des poursuites (une observation faite par l'ambassadeur de Russie dans sa déclaration lors de la 83e session du Conseil exécutif de l'OIAC[150]). Si des combattants étrangers étaient impliqués dans l'emploi d'armes chimiques en Syrie, ce sont les États dont ces contrevenants sont ressortissants, qui seraient compétents pour les poursuivre, en application de l'article VII de la CIAC. Or il est probable que la majorité des personnes impliqués dans ces crimes soient des ressortissants syriens et seuls quelques États parties à la CIAC se sont dotés d'une législation donnant une compétence universelle à leurs juridictions pour les crimes constitués par l'emploi d'armes chimiques, quel que soit le pays où le crime a été commis et quelle que soit la nationalité des auteurs[151].

Un plus grand nombre de juridictions nationales peuvent être en mesure d'exercer une compétence universelle sur les crimes constitués par l'emploi d'armes chimiques en Syrie, en poursuivant ces actes en tant que crimes de guerre, crimes

147 OIAC, *Note by the Technical Secretariat: Status of Participation In The Chemical Weapons Convention as at 17 October 2015*, S/1315/2015, 19 octobre 2015, disponible sur : www.opcw.org/fileadmin/OPCW/S_series/2015/en/s-1315-2015_e_.pdf. Seuls quatre États ne sont pas parties à la CIAC : l'Égypte, Israël (signataire), la Corée du Nord et le Soudan du Sud (qui a fait part de son intention d'adhérer à la Convention).

148 OIAC, *Report by the Director-General: Overview of the Status of Implementation of Article VII of the Chemical Weapons Convention as at 31 July 2016*, EC-83/DG.11, C-21/DG.11, 11 septembre 2016, par. 19–21.

149 CIAC, art. I, par. 1, al a), b) et d).

150 Voir *op. cit.* note 122.

151 Les États suivants sont dotés d'une législation qui pourrait permettre de poursuivre des auteurs de crimes constitués par l'emploi d'armes chimiques selon le principe de la compétence universelle : la Suède (Nouveau Code pénal, chap. 2(3)) ; la Biélorussie (Code pénal, art. 6) ; la Finlande (Extrait du Code pénal 39/1889, section 7) ; la Grèce (loi n° 2991, section 5, art. 4) ; l'Indonésie (loi n° 9 de 2008, art. 3, chap. I et art. 28, chap. V) ; le Liberia (Loi sur les armes chimiques de 2008) ; la République de Serbie (Code pénal 85/2005, art. 7–9).

contre l'humanité ou génocide. Il s'agit notamment des États qui sont parties au Statut de Rome et qui ont ratifié l'amendement de Kampala, lesquels peuvent s'être dotés d'une législation qui leur permettrait de poursuivre les personnes suspectées d'avoir employé des armes chimiques en Syrie, quelle que soit leur nationalité[152]. Cependant, d'autres États peuvent aussi poursuivre des personnes suspectées d'avoir commis des violations graves du droit international humanitaire, telles que des attaques contre des populations civiles, des attaques sans discrimination et des meurtres.

Les poursuites engagées au niveau national sont confortées par la pratique des organes politiques de l'OIAC, de la Conférence des États parties et du Conseil exécutif, qui ont régulièrement « souligné que l'emploi d'armes chimiques par quiconque et dans quelques circonstances que ce soit, est répréhensible et contraire aux normes et principes juridiques de la communauté internationale[153] ». Dans la Déclaration d'Ypres, adoptée le 21 avril 2015, les États parties à la CIAC ont, à l'unanimité, « soulign[é] que tout emploi d'armes chimiques où que ce soit, en tout temps, par qui que ce soit, quelles que soient les circonstances est inacceptable et représenterait une violation des principes juridiques et des normes de la communauté internationale » et se sont déclarés « fermement convaincus que les personnes responsables de l'emploi d'armes chimiques doivent répondre de leurs actes[154] ». Cette déclaration a été reprise dans plusieurs décisions opérationnelles du Conseil exécutif[155]. Ces mêmes termes ont également été repris dans des déclarations des États parties lors de réunions régionales et nationales des organes décisionnels[156]. Soixante-et-un États parties ont fait une déclaration conjointe lors de la Conférence des États parties de 2016, par laquelle ils se sont dits « fermement convaincus que les responsables de l'utilisation d'armes chimiques doivent rendre des comptes[157] ». En 2017, un État partie a explicitement

152 En octobre 2017, trente-quatre États parties avaient ratifié le document. Voir : https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-10-a&chapter=18&clang=_fr. L'amendement entre en vigueur un an après que l'État partie l'a accepté.

153 *Rapport de la troisième session de la Conférence des États parties chargée d'examiner le fonctionnement de la CIAC*, RC-3/3*, 19 avril 2013.

154 Déclaration d'Ypres, 21 avril 2015, disponible sur : https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/S_series/2015/fr/s-1262-2015_f_.pdf.

155 Voir OIAC, « Destruction des armes chimiques syriennes », Décision du Conseil exécutif EC-M-33/DEC.1, 27 septembre 2017, par. 1 du Préambule ; « Rapports de la Mission d'établissement des faits de l'OIAC de Syrie », Décision du Conseil exécutif EC-M-48/DEC.1, 4 février 2015, par. 1 du préambule, par. 2-4 du dispositif ; « Autres rapports de la Mission d'établissement des faits de l'OIAC en Syrie », Décision du Conseil exécutif EC-M-50/DEC.1, 23 novembre 2015, par. 1 du Préambule, par. 3-5 du dispositif ; « Rapports du Mécanisme d'enquête conjoint OIAC-ONU sur le recours aux armes chimiques en République arabe syrienne », Décision du Conseil exécutif EC-83/DEC.5, 11 novembre 2016, par. 3-4 ; OIAC, « Décision relative à la menace du recours aux armes chimiques par des acteurs non étatiques », Décision du Conseil exécutif EC-86/DEC.9, 13 octobre 2017, par. 3 du Préambule, par.3, 5-8 du dispositif.

156 Voir, par exemple, « Déclaration au nom de l'Union européenne : déclaration prononcée par M. Jacek Lylica, envoyé spécial pour la non-prolifération et le désarmement », C-21/NAT.5, 28 novembre 2016 : « L'UE réaffirme sa ferme conviction que l'emploi d'armes chimiques par quiconque, y compris des acteurs non étatiques, où que ce soit et dans quelques circonstances que ce soit, est un acte abominable qui doit être fermement condamné et dont les responsables doivent répondre de leurs actes. L'emploi d'armes chimiques constitue une violation du droit international, un crime de guerre et un crime contre l'humanité [traduction CICR] ». Des déclarations similaires ont été prononcées par la Finlande, l'Allemagne, l'Inde, l'Irlande, Singapour et la Suisse.

157 C-21/NAT.17, 30 novembre 2016.

déclaré que « l'emploi d'armes chimiques par qui que ce soit et quelles que soient les circonstances, constitue un crime international[158] ».

Au niveau national, il y a un certain nombre de poursuites engagées contre des acteurs non étatiques pour emploi ou détention d'armes chimiques. Pour la plupart, ces affaires reposent sur les législations mettant en œuvre la CIAC et sont souvent associées à des poursuites pour faits de terrorisme[159]. L'emploi d'armes chimiques a également fait l'objet de poursuites au niveau national en tant que crime de guerre, génocide ou crime contre l'humanité. Dans l'affaire du *Zyklon B* portée devant la Cour militaire britannique de Hambourg, le propriétaire de l'entreprise et le directeur adjoint qui avaient organisé la livraison du gaz toxique aux SS ont été reconnus coupables de crime de guerre pour « avoir fourni en connaissance de cause du gaz toxique destiné à l'extermination des ressortissants alliés internés dans les camps de concentration[160] ». Ce sont 4,5 millions de personnes qui ont été exterminées avec du Zyklon B rien que dans le camp d'Auschwitz-Birkenau[161]. Cette affaire illustre bien comment l'emploi d'armes chimiques peut être un moyen « d'extermination en masse d'êtres humains [traduction CICR][162] » et peut être poursuivi en tant que crime international[163].

158 Déclaration de la Suède lors de la 54e réunion du Conseil exécutif de l'OIAC, 13 avril 2017. Voir également la déclaration du représentant permanent de la Suisse auprès de l'OIAC lors de la Conférence des États parties, 2016 : « Il est fondamental que les responsables de ces violations graves du droit international, qui peuvent constituer des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, répondent de leurs actes ».

159 Voir, par exemple, Royaume-Uni, *R. c. Davison* (décision inédite du tribunal de la Couronne de Newcastle, 14 mai 2010) (l'accusé, lié à un groupe de suprémacistes blancs, a produit une quantité de ricine suffisante pour tuer neuf personnes en violation de la section 2(1)(b) de la loi relative à l'interdiction des armes chimiques de 1996 (Royaume-Uni)) ; États-Unis, *United States c. Levenderis*, 806 F.3d 390 (2015) (l'accusé a produit une certaine quantité de ricine ; bien qu'il n'y ait pas de lien avec un groupe terroriste, le tribunal a conclu que le niveau élevé de létalité de l'arme chimique justifiait des poursuites en vertu de la loi de mise en œuvre de la Convention sur les armes chimiques de 1998 (États-Unis)) ; États-Unis, *Bond c. United States*, 572 US (2014) ; États-Unis, *United States c. Fries aka Burns*, 781 F.3d 1137 (2015) (concernant la production et l'emploi d'armes chimiques en violation de la loi de mise en œuvre de la Convention sur les armes chimiques de 1998 États-Unis), plus précisément la production artisanale et l'emploi d'un dispositif chimique à base de chlore ayant produit un énorme nuage et nécessité l'évacuation d'un quartier) ; États-Unis, *United States c. Ghane*, 673 F.3d 771 (8e circuit 2012) (l'accusé possédait suffisamment de cyanure de potassium pour tuer 450 personnes) ; États-Unis, *United States c. Crocker*, 260 F. App'x 794 (6e circuit 2008) (l'accusé avait tenté d'acquérir du VX (gaz neurotoxique) et du gaz chloré dans le cadre d'un complot visant un tribunal fédéral) ; États-Unis, *United States c. Krar*, 134 F. App'x 662 (5e circuit 2005) *(per curiam)* (l'accusé possédait du cyanure de sodium) ; Royaume-Uni, *United Kingdom c. Ali* (décision non publiée, Cour pénale centrale (Old Bailey), 18 septembre 2015 (l'accusé avait tenté d'acquérir de la ricine sur le « dark web », en violation de la loi relative à l'interdiction des armes chimiques de 1996 (Royaume-Uni)).

160 Cour militaire britannique, *Zyklon B*, affaire n° 9, Hambourg, 8 mars 1946, résumé dans *Law Reports of Trials of War Criminals*, Commission des crimes de guerre des NU, vol. 1, 1947, p. 94.

161 Jonathan B. Tucker, *War of Nerves: Chemical Warfare from World War I to Al-Qaeda*, Pantheon Books, New York, 2006.

162 Cour militaire britannique, *Zyklon B, op. cit.* note 160.

163 Ces actes ont été poursuivis en tant que crimes de guerre, car le génocide n'était pas encore inscrit parmi les crimes internationaux au moment de ces procès (la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide a été adoptée en 1948). En outre, en raison de l'application des lois de la guerre par les tribunaux militaires de cette époque, l'affaire porte essentiellement sur les meurtres de civils alliés internés dans les camps plutôt que sur le meurtre des juifs, en dépit du fait que les juifs aient été les principales victimes du Zyklon B.

Lors de la Seconde Guerre mondiale, l'emploi par le Japon, *via* ses unités 731 et 100 basées en Chine[164], d'armes chimiques et biologiques a fait l'objet de poursuites, au niveau national, par l'Union soviétique pour crime contre l'humanité[165]. Lors du procès, l'emploi d'armes chimiques et biologiques a été qualifié, dans les contributions des différentes parties d'« acte considéré comme un crime odieux dans tout pays civilisé [traduction CICR][166] ». Les membres des unités 731 et 100 furent également poursuivis par les autorités chinoises, mais il n'existe pas d'archives fiables de ces procès. Dans l'affaire *Van Anraat*, un détaillant de produits chimiques néerlandais qui vendait au gouvernement de Saddam Hussein des composants chimiques utilisés dans la production de gaz moutarde, a été jugé pour complicité de génocide et de crimes de guerre. Il a finalement été acquitté du chef de génocide, mais reconnu coupable du chef de crimes de guerre[167]. Sa condamnation a été confirmée par la Cour d'appel[168], la Cour suprême des Pays-Bas[169] et la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)[170].

Dans l'affaire *Anfal*, Ali Hassan al-Majid, secrétaire général du Bureau Nord du parti Baas chargé du commandement de tous les services de l'État dans la région kurde du pays en 1987 et 1988, a été reconnu coupable de génocide commis contre les Kurdes au moyen d'armes chimiques par le Tribunal spécial irakien. Le Haut tribunal pénal a conclu qu'al-Majid, responsable de la mise en œuvre d'une politique d'extermination des Kurdes dans le cadre d'une entreprise criminelle commune avec Saddam Hussein, avait « clairement l'intention » de cibler la population kurde avec du gaz sarin et du gaz moutarde[171]. Parmi les preuves qui ont été produites, il y avait un certain nombre d'enregistrements audio de réunions entre al-Majid et de hauts représentants du parti Baas en 1988 et 1989, dans lesquels al-Majid déclarait : « Je les tuerai tous avec des armes chimiques ! Qui va dire quoi que ce soit ? La communauté internationale ? Qu'elle aille se faire foutre ! La communauté internationale et ceux qui l'écoutent [traduction CICR][172] ».

164 Sheldon H. Harris, *Factories of Death: Japanese Biological Warfare, 1932–45 and the American Cover-Up*, Routledge, Abingdon, 1994 ; Shirley Tourinsky (dir.), *Medical Aspects of Chemical AMD Biological Warfare*, Bureau du directeur général des services de santé, Département de l'Armée des États-Unis, 2008, p. 418.

165 Russell Working, « The Trial of Unit 731 », *Japan Times*, 5 juin 2001, disponible sur https://tinyurl.com/ycmefuem ; Philip R. Piccigallo, *The Japanese on Trial: Allied War Crimes Operations in the East, 1945-1951*, University of Texas Press, Austin, TX, 1979 ; Otozo Yamada, *Materials on the Trial of Former Servicemen of the Japanese Army Charged with Manufacturing and Employing Bacteriological Weapons*, Foreign Languages Publishing House, Moscou, 1950.

166 O. Yamada, *op. cit*. note 165, p. 490.

167 Tribunal de district de La Haye, *le Procureur c/ Frans Cornelius van Anraat*, affaire n° 09/751003-04, 23 décembre 2005, disponible sur : https://www.internationalcrimesdatabase.org/Case/178/Van-Anraat/.

168 Cour d'appel de La Haye, *Le Procureur c/ Frans Cornelis van Anraat*, affaire n° 2200050906-2, décision d'appel, 9 mai 2007.

169 Cour suprême des Pays-Bas, *Le Procureur c/ Frans Cornelis van Anraat*, affaire n° 07/ 10742, jugement, 30 juin 2009.

170 CEDH, *Frans Cornelis van Anraat c/ The Netherlands*, appel. n° 65389/09, 6 juillet 2010.

171 Haut tribunal pénal irakien, *Al Majid et al., op. cit*. note 143.

172 Haut tribunal pénal irakien, *Special Verdict Pertaining to Case No 1/C Second/2006: Al Anfal*, Second Criminal Court, réf. n° 1/C Second/2006, 24 juin 2007, p. 294, disponible sur : https://www.asser.nl/upload/documents/DomCLIC/Docs/NLP/Iraq/Anfal_verdict.pdf. Voir également Human Rights

Les mesures prévues par la Convention sur l'interdiction des armes chimiques

La CIAC offre une autre voie qui permettrait d'établir un tribunal pénal international pour connaître de l'emploi d'armes chimiques en Syrie. Contrairement au Conseil de sécurité, les membres des organes directeurs de l'OIAC ne disposent pas d'un droit de veto. Bien que les décisions soient généralement adoptées par consensus, elles peuvent également être prises à la majorité des voix[173]. Aussi, à la suite des rapports du MEC de 2016, le Conseil exécutif de l'OIAC a adopté une décision à la majorité des voix qui, entre autres, chargeait le Secrétariat technique d'inspecter les différents sites recensés par le MEC comme ayant été concernés par des attaques chimiques[174]. De la même manière, lors d'une session spéciale en 2018, la Conférence des États parties a adopté une décision à la majorité des voix, laquelle a créé le fameux « mécanisme d'attribution des responsabilités », mandaté pour identifier les auteurs de l'emploi d'armes chimiques[175].

Selon la CIAC, la Conférence des États parties « prend les mesures nécessaires (…) pour redresser et corriger toute situation qui contrevient aux dispositions de la Convention » et énumère un certain nombre de moyens pour y parvenir, parmi lesquels la possibilité de recommander des mesures collectives aux États parties[176]. Étant donné que la poursuite et la condamnation des auteurs de crimes de guerre constitue la réponse appropriée, on peut penser que la création d'un tribunal international *ad hoc* ou hybride pour juger les auteurs présumés, constituerait l'une des « mesures nécessaires » pour redresser l'emploi d'armes chimiques en Syrie[177]. Cela peut être particulièrement opportun lorsque d'autres instances nationales ou internationales refusent ou ne sont pas en mesure d'exercer ces fonctions judiciaires.

Watch, « Chemical Ali in His Own Words: The Ali Hassan Al-Majid Tapes », disponible sur : https://www.hrw.org/legacy/campaigns/iraq/chemicalali.htm (fichier audio disponible sur : https://www.hrw.org/legacy/campaigns/iraq/chemali.mp3).

173 Selon l'article 36 du Règlement intérieur du Conseil exécutif de l'OIAC, « les décisions du Conseil concernant les questions de fond sont prises à la majorité des deux tiers de l'ensemble de ses membres ». L'article 69 du Règlement intérieur de la Conférence des États parties de l'OIAC dispose que « [l]es décisions sur les questions de fond devraient être prises dans la mesure du possible par consensus. S'il ne se dégage aucun consensus lorsqu'il faut se prononcer sur une question, le président ajourne le vote pendant 24 heures, ne ménage aucun effort entre-temps pour faciliter l'obtention du consensus et fait rapport à la Conférence avant l'expiration du délai d'ajournement. S'il est impossible de parvenir au consensus au terme de ces 24 heures, la Conférence prend la décision à la majorité des deux tiers des membres présents et votants, à moins que la Convention n'en dispose autrement ».

174 OIAC, « Rapports du Mécanisme d'enquête conjoint OIAC-ONU sur l'emploi d'armes chimiques en République arabe syrienne », décision du Conseil exécutif EC-83/DEC.5, 11 novembre 2016, par. 10. Cette décision a été adoptée par 28 voix pour, quatre voix contre et neuf abstentions. OIAC, *Rapport de la quatre-vingt-troisième session du Conseil exécutif*, EC-83/5, 11 novembre 2016, par. 6.27.

175 OIAC, Conférence des États parties, *op. cit.* note 109, par. 10. Cette décision a été adoptée par 84 voix pour et 24 voix contre. OIAC, *Rapport de la quatrième session extraordinaire de la Conférence des États parties*, C-SS-4/3, 27 juin 2018, par. 3.15.

176 CIAC, articles VIII, art. 21, par. k), XII.

177 L'article VIII, par. f de la CIAC dispose que la Conférence peut créer « les organes subsidiaires qu'elle estime nécessaires pour exercer les fonctions qui lui sont attribuées par la présente Convention ». D'autres organisations internationales ont créé des tribunaux internationaux *ad hoc* ; par exemple, les Chambres africaines extraordinaires ont été créées en application d'un accord conclu entre l'Union africaine et le Sénégal pour juger des crimes internationaux commis au Tchad entre le 7 juin 1982 et le 1er décembre 1990.

Cela pourrait aussi permettre aux États membres de l'OIAC de mettre en place une procédure juridictionnelle qui puisse établir les responsabilités individuelles sans avoir, dans un premier temps, à déterminer la responsabilité d'un État en se fondant sur les conclusions des rapports du MEC sur lesquelles les États parties sont encore divisés. Cela n'empêcherait pas les organes directeurs de l'OIAC de se prononcer par la suite sur la responsabilité de l'État et de prendre les mesures nécessaires conformément à l'article XII, au vu de la situation. Pour ce qui est des mesures relatives à l'attribution des responsabilités, on pourrait aussi considérer qu'il est nécessaire que les organes directeurs de l'OIAC reconnaissent ou instaurent, pour les États parties, une obligation d'enquêter, de poursuivre et de punir les auteurs, quelle que soit leur nationalité ou quel que soit le lieu où les crimes ont été commis, en tant que mesure pour redresser la situation.

La décision adoptée en 2018 par la Conférence des États parties, créant le mécanisme d'attribution, montre bien l'étendue des pouvoirs de l'OIAC dans ce domaine. Cette décision mentionne qu'elle est juridiquement fondée sur le mandat général de la Conférence des États parties qui lui confère le pouvoir de se prononcer sur toutes les questions soulevées par un État partie ou portées à son attention par le Conseil exécutif et de déterminer dans quelle mesure la CIAC est respectée[178]. Dans la décision, la seule référence à l'article XII concerne l'obligation de porter le problème ou la question à l'attention de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité des NU si la situation est particulièrement grave[179]. Pour autant, les travaux du mécanisme pourraient conduire à des poursuites pénales. L'Équipe doit « conserver et fournir des informations » au MIII, ainsi qu'à « toute autre entité chargée d'un travail d'enquête établie sous les auspices des Nations unies[180] ». À cette fin, le Secrétariat technique a conclu un accord avec le MIII[181].

Lorsque le travail du Conseil de sécurité est bloqué, le rôle des organes directeurs de l'OIAC pour prendre des mesures afin de redresser la situation en cas de violations de la CIAC prend une toute nouvelle dimension. En tant que gardiens de la CIAC, dont l'objectif est d'éliminer toute possibilité d'emploi d'armes chimiques, les organes directeurs de l'OIAC sont particulièrement bien placés pour contribuer à mettre en place un mécanisme d'établissement des responsabilités dans l'emploi d'armes chimiques en Syrie. Si un tel mécanisme était intégré dans un plan de paix global ou dans des négociations bénéficiant d'un soutien international, cela consoliderait sans aucun doute le soutien apporté à une telle décision par les organes directeurs de l'OIAC.

178 OIAC, Conférence des États parties, *op. cit.* note 109, par. 6 du Préambule (CIAC, art. VIII, par.19). Cette décision fait également référence aux fonctions du Secrétariat technique qui consistent à exécuter des mesures de vérification (CIAC, art. VIII, par. 37)), ainsi qu'à informer le Conseil exécutif de tout doute quant au respect de la Convention constaté dans l'exécution de ses activités de vérification (CIAC, art. VIII, par. 40)).

179 OIAC, Conférence des États parties, *op. cit.* note 109, par. 10 du Préambule (CIAC, art. XII, par. 4).

180 OIAC, Conférence des États parties, *op. cit.* note 109, par. 12.

181 OIAC, Conseil exécutif, « Opening Statement by the Director-General to the Executive Council at its Eighty-Ninth Session », EC-89/DG.31, 9 octobre 2018, par. 6.

Conclusion – les possibilités pour aller de l'avant

La vérité, c'est que le droit international humanitaire pose toute une série de lignes rouges et que nombre d'entre elles ont été franchies lors de la guerre en Syrie. Mais la particularité du franchissement de la ligne rouge par l'emploi d'armes chimiques, c'est sa condamnation unanime par la communauté internationale et l'absence totale de moyens juridiques. Aucune des parties au conflit armé en Syrie n'a reconnu avoir employé des armes chimiques ni n'a justifié leur emploi. Il y a de bonnes raisons à cela. L'interdiction d'employer des armes chimiques est absolue. Aucune raison ni aucune nécessité militaire ne peut être invoquée pour justifier leur emploi. Les armes chimiques sont interdites, car leur emploi est contraire à la règle fondamentale interdisant les moyens et méthodes de guerre qui sont de nature à causer des souffrances inutiles et des maux superflus[182]. Cette règle fait référence aux effets des armes sur les combattants. L'emploi d'armes chimiques est également contraire à la règle interdisant les attaques sans discrimination et l'emploi d'armes frappant sans discrimination[183]. L'emploi d'armes chimiques est donc illicite, que les cibles ou les victimes soient des civils ou des membres de forces armées ou de groupes armés. L'interdiction s'applique, qu'il y ait une seule victime ou une centaine de victimes. Par conséquent, dès lors que la responsabilité de l'emploi d'armes chimiques est établie avec certitude, la discussion juridique est close.

Cela ne signifie pas que le crime de guerre constitué par l'emploi d'armes chimiques soit plus grave ou mérite davantage d'être puni que tous les autres crimes de guerre. Cependant, s'agissant du conflit armé en Syrie, l'unité de la position mondiale à propos des crimes constitués par l'emploi d'armes chimiques peut être l'opportunité d'aller plus loin dans l'établissement des responsabilités, dans la perspective complexe d'une possible transition vers la paix. Bien que la « ligne rouge » que constitue l'emploi d'armes chimiques ait été franchie à plusieurs reprises pendant la guerre, l'interdiction d'employer ces armes reste immuable. La Syrie a réaffirmé que « l'armée n'utiliserait jamais de telles armes contre son propre peuple ou même contre des terroristes [traduction CICR][184] ». La Fédération de Russie et l'Iran (lui-même victime d'attaques chimiques lors de la guerre Iran-Irak et habituellement fervent défenseur des victimes d'attaques chimiques), alliés de la Syrie, ont vigoureusement défendu la Syrie contre ces accusations. Même l'État islamique – qui a publiquement

182 Voir la Déclaration de Bruxelles de 1874 (interdisant l'utilisation de poison ou d'armes empoisonnées, ainsi que l'emploi d'armes, de projectiles ou de matières propres à causer des maux superflus) ; la Déclaration de La Haye de 1899 concernant les gaz asphyxiants (interdisant l'emploi de projectiles qui ont pour but unique de répandre des gaz asphyxiants ou délétères) ; la Convention de La Haye de 1907 (interdisant l'emploi d'armes, de projectiles ou de matières propres à causer des maux superflus) ; le Protocole de 1925 concernant la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques ; ainsi que le Préambule et l'article I de la CIAC. Selon l'Étude du CICR sur le droit coutumier, l'interdiction de l'emploi armes chimiques dans le Protocole de 1925 était initialement motivée par la règle interdisant les moyens et méthodes de guerre étant de nature à causer des maux superflus ou des souffrances inutiles. Voir Étude du CICR sur le droit coutumier, *op. cit*. note 29, règle 70.

183 *Ibid*., Règles 12, 71.

184 « Syria Denies & Condemns Use of Chemical Weapons – Foreign Minister », *RT*, 7 avril 2017, disponible sur : www.rt.com/news/383677-syria-bomb-checmical-depot-terrorists/.

reconnu avoir commis des atrocités, telles que l'esclavage sexuel, des meurtres et des traitements cruels – n'a revendiqué aucune attaque chimique, malgré les conclusions du MEC selon lesquelles il aurait utilisé du gaz moutarde à deux reprises[185]. Contrairement à d'autres armes interdites par le droit international, l'emploi d'armes chimiques en Syrie a fait l'objet de deux mesures spécifiques d'établissement des responsabilités prises par la communauté internationale : le Mécanisme du Secrétaire général et le MEC. Ces initiatives méritent d'être particulièrement saluées compte tenu du caractère politique hautement sensible de la réglementation de l'emploi des armes au niveau international. Cela montre l'unité singulière de la position de la communauté internationale à propos de l'interdiction des armes chimiques en droit international et la nécessité d'établir les responsabilités.

Avec la publication des rapports du MEC identifiant les auteurs des attaques chimiques en Syrie, la communauté internationale se trouve maintenant face à cette question : les États ont-ils la volonté de prendre les mesures nécessaires pour que les responsables rendent des comptes ? Certains observateurs ont relevé à juste titre qu'un « tribunal *ad hoc* dédié à la Syrie constitue le moyen le plus prometteur pour que les auteurs de crimes de guerre répondent de leurs actes, pour autant qu'il y ait une véritable volonté de le créer [traduction CICR][186] ». Comme le montrent les réactions de la communauté internationale face à l'emploi d'armes chimiques en Syrie, la principale différence entre les crimes constitués par l'emploi d'armes chimiques et les autres crimes internationaux commis pendant la guerre en Syrie est qu'il y a une volonté politique d'identifier les responsables des attaques à l'arme chimique. Cette volonté politique ressort clairement du plan d'action des États-Unis et la Russie pour l'élimination des armes chimiques syriennes, des décisions du Conseil exécutif de l'OIAC sur la destruction des armes chimiques en Syrie, du soutien apporté à la MEF, de la décision de la Conférence des États parties de créer un mécanisme d'attribution des responsabilités, des résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale des NU créant des mécanismes d'établissement des responsabilités et demandant à ce que les auteurs de crimes à l'arme chimique répondent de leurs actes, des sanctions imposées par certains États à ceux considérés comme étant impliqués dans ces attaques, des frappes militaires unilatérales des États-Unis contre la base aérienne d'Al-Chaayrate et des frappes aériennes conjointes des États-Unis, du Royaume-Uni et de la France consécutives à l'incident de Douma.

185 Sur l'emploi des armes chimiques par l'État islamique, voir Éric Schmitt, « ISIS Used Chemical Arms at Least 52 Times in Syria and Iraq, Report Says », *The New York Times*, 21 novembre 2016, sur : www.nytimes.com/2016/11/21/world/middleeast/isis-chemical-weapons-syria-iraq-mosul.html. Bien que cela ne soit pas explicitement mentionné dans le droit islamique, lequel est antérieur à la création des armes chimiques, on peut raisonnablement penser qu'il interdirait aussi les armes chimiques, au même titre qu'il interdit d'employer du poison ou de polluer l'environnement, qu'il pose le principe de distinction et qu'il prévoit l'interdiction de causer des souffrances inutiles. Voir Katariina Simonen, « Chemical Weapons, Ayatollah Khomeini and Islamic Law », *Global Security: Health, Science and Policy*, vol. 2, n° 1, 2017. Dans le livre de Khalil al-Maliki sur le Djihad, il est dit que les combattants ont l'interdiction d'employer des armes susceptibles de causer des souffrances inutiles à l'ennemi, sauf dans des circonstances exceptionnelles ; ainsi, l'utilisation de lances empoisonnées est interdite, puisqu'elle infligerait des maux superflus. Sayyid Mustafa Muhaqqiq Dāmād *et al.*, *Islamic Views on Human Rights*, Centre d'études culturelles internationales, Téhéran, 2003, p. 266.

186 B. Van Schaak, *op. cit*. note 2, p. 339.

Cette volonté politique pourrait être mise à profit pour créer un tribunal *ad hoc* chargé de juger les auteurs présumés de ces crimes. La mention de tribunaux internationaux dans des accords de paix ou leur approbation, peuvent jouer un rôle important dans la crédibilité du processus de paix. L'accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine de 1995 faisait référence (en annexe) au Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et prévoyait l'obligation des parties de coopérer avec ce Tribunal. L'accord de Londres de 1945[187] a créé le tribunal militaire international de Nuremberg. Un tribunal *ad hoc* peut être un outil facilitant la transition vers la paix. Dans cette situation déroutante où les faits sont contestés et les versions contradictoires, un procès international pourrait être le moyen le mieux accepté et le plus légitime pour établir la vérité sur l'emploi d'armes chimiques en Syrie. Compte tenu de l'importance donnée par la communauté internationale à l'emploi d'armes chimiques dans cette guerre, la vérité, au moins sur cet aspect de la guerre, peut constituer une base acceptable à partir de laquelle il est possible d'amorcer la transition vers une paix durable. En outre, intégrer un tribunal *ad hoc* pour les crimes constitués par l'emploi d'armes chimiques dans les négociations de paix peut constituer un moyen crucial pour encourager l'acceptation internationale de ce processus. Un accord de paix en Syrie qui serait totalement dépourvu de mécanismes d'établissement des responsabilités, risquerait de ne pas jouir du vaste soutien régional ou international qui lui est indispensable et serait voué à l'échec. En outre, un tribunal *ad hoc* constituerait une incitation supplémentaire à mettre fin à l'emploi d'armes chimiques en Syrie. Le fait que des armes chimiques aient continué d'être employées même après la création du MEC et du MIII, montre que ces mécanismes qui, contrairement à un tribunal, ne formulent pas de conclusions au-delà de tout doute raisonnable et ne peuvent pas imposer de sanctions, n'ont pas eu d'effet dissuasif sur les auteurs. Il est probable que les poursuites pénales en cours soient plus efficaces. La création d'un tribunal *ad hoc* pourrait être une solution politiquement plus solide qu'un renvoi du Conseil de sécurité devant la CPI et ce tribunal pourrait être conçu de manière à répondre aux attentes des États qui en soutiennent la création, tout en restant indépendant et impartial. Contrairement à des procès nationaux, un tribunal *ad hoc* fonctionnerait grâce à la coopération entre les États et il se fonderait sur le droit international plutôt que sur des accords d'extradition et le droit national, lesquels pourraient s'avérer difficiles à appliquer aux crimes commis en Syrie. Plus important encore, un tribunal *ad hoc* pourrait être créé dans le cadre de l'accord de paix, ce qui témoignerait d'un engagement des parties concernées en faveur de la justice.

Un mécanisme pour juger les auteurs présumés de crimes constitués par l'emploi d'armes chimiques serait de l'intérêt de tous les principaux acteurs. Il renforcerait la crédibilité du Conseil de sécurité ou celle de l'OIAC s'il était créé par cette organisation. Un tribunal permettrait que les éléments de preuves relatifs à l'emploi d'armes chimiques et aux responsabilités soient présentés et débattus dans le cadre d'un procès équitable. Un tribunal représente le meilleur moyen pour les

187 Accord concernant la poursuite et le châtiment des grands criminels de guerre des Puissances européennes de l'Axe, Londres, 8 août 1945.

représentants du régime syrien accusés d'être impliqués dans ces crimes et faisant l'objet de sanctions par les États-Unis et l'Union européenne, d'être innocentés, ou que la responsabilité leur soit imputée dans le cadre d'un procès public et équitable.

Les arguments présentés ici en faveur de la création d'un tribunal *ad hoc* pour connaître des crimes constitués par l'emploi d'armes chimiques ne signifie pas que tous les autres crimes commis pendant le conflit en Syrie, resteraient impunis – du moins pas à long terme. Mais le fait d'injecter un minimum de justice et un peu d'état de droit sur lesquels toutes les parties pourraient tomber d'accord, dans la négociation d'un accord de paix pourrait offrir quelques perspectives, alors que l'horizon juridique et politique est par ailleurs bien sombre.

Volume 99 Sélection française 2017/3

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

Droit islamique et droit international humanitaire : une introduction aux principes fondamentaux

Ahmed Al-Dawoody*

Le Dr Ahmed Al-Dawoody, né en Égypte, est le conseiller juridique pour le droit et la jurisprudence islamiques au Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Avant de rejoindre le CICR, il était professeur assistant en études et droit islamiques à l'université Al-Azhar, au Caire. Il a également enseigné aux États-Unis, au Royaume-Uni, aux Émirats arabes unis et en Suisse. Il a publié de nombreux articles, notamment sur les liens entre le droit islamique et le DIH et il est l'auteur de l'ouvrage *The Islamic Law of War: Justifications and Regulations* (Palgrave Macmillan, 2011).

Traduit de l'anglais

Résumé

Cet article donne une vue d'ensemble des principes régissant l'emploi de la force dans le droit islamique de la guerre, selon les quatre écoles juridiques islamiques sunnites. Pour introduire ce sujet, les origines, les sources et les caractéristiques du droit islamique de la guerre sont brièvement présentées. Cette analyse révèle combien ces principes islamiques sont compatibles avec les principes modernes du droit international humanitaire et explique comment ces principes islamiques peuvent contribuer à réduire les destructions et les souffrances causées par les conflits armés contemporains dans des pays musulmans, en particulier les conflits dans lesquels le droit islamique est invoqué comme la source à laquelle se référer.

* Les opinions exposées dans cet article sont celles de l'auteur et ne sauraient être considérées comme exprimant la position officielle du CICR. L'auteur tient à remercier Ellen Policinski pour sa relecture minutieuse, ses observations et propositions, ainsi que les pairs examinateurs anonymes. Note de la rédaction : la traduction de certaines expressions et citations en français sont tirées de la fiche des Services consultatifs du CICR « Droit islamique et droit international humanitaire » ainsi que du rapport de l'atelier d'experts « Le droit international humanitaire et le droit islamique dans les conflits armés contemporains », CICR, atelier d'experts, Genève, 29-30 octobre 2018.

Mots clés : islam, droit islamique, droit islamique et DIH, djihad, droit islamique des conflits armés, protection des civils, prisonniers de guerre dans l'islam, boucliers humains, guerre en droit islamique.

Introduction

Il a été démontré que les conflits armés tels que ceux qui font rage actuellement en Syrie et au Yémen ont des conséquences qui dépassent largement la région du Moyen-Orient pour s'étendre à l'Occident. Elles sont même parfois encore plus lourdes dans les pays situés en dehors de la région où le conflit se déroule, que dans les pays de ladite région. Cela montre tout d'abord que les conséquences des conflits armés, y compris des conflits armés non internationaux (CANI), ne sont plus seulement locales ou régionales, mais mondiales. En outre, les CANI et en particulier ceux qui se déroulent au Moyen-Orient, peuvent être les signes avant-coureurs d'une guerre d'ampleur régionale ou mondiale ou, à tout le moins, porter gravement atteinte à l'économie mondiale. À ce propos, il a été souligné que 80 % des crises humanitaires auxquelles le monde est aujourd'hui confronté, sont imputables à des conflits armés[1]. Il est donc nécessaire de redoubler d'efforts non seulement pour faire respecter les dispositions du droit international humanitaire (DIH), mais aussi pour faire tout ce qui est possible pour, en tout premier lieu, éviter l'apparition de conflits armés, puis, une fois que les conflits sont terminés, de prendre toutes les mesures nécessaires pour que la justice soit rendue afin d'éviter la résurgence des conflits.

Le respect du DIH dans les pays musulmans est l'un des enjeux les plus importants auxquels notre monde est aujourd'hui confronté. Cela tient au fait que la plupart des conflits se déroulent dans des pays musulmans, que leurs causes sont diverses, historiques et coloniales ou liées à une mauvaise gouvernance, laquelle induit, entre autres, un déficit démocratique et un manque de respect des droits de l'homme. Il est largement admis que le respect du DIH est essentiel parce qu'il permet de limiter l'ampleur des destructions et d'instiller un peu d'humanité dans les conflits armés au cours desquels des exactions, des actes barbares et des destructions sont commis.

De plus, la grande majorité des conflits en cours entrent dans la catégorie des CANI. En outre, dans bon nombre de conflits auxquels nous assistons, les parties au conflit, le plus souvent des groupes armés non étatiques, justifient les actes d'hostilité qu'ils commettent en invoquant certaines règles du droit islamique de la guerre élaborées par les juristes musulmans des deuxième et troisième siècles du calendrier islamique (ce qui correspond approximativement aux huitième et neuvième siècles de notre ère) et certaines opinions d'exégètes du Coran et de savants, spécialistes des hadiths. C'est pourquoi il est particulièrement important d'étudier – comme

1 Nations unies, « Secretary-General's Opening Remarks at World Humanitarian Summit », 23 mai 2016, disponible sur : www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2016-05-23/secretary-general%E2%80%99s-opening-remarks-world-humanitarian-summit (toutes les références Internet ont été vérifiées en juin 2023).

se le propose cet article – les sources primaires du droit islamique de la guerre, en raison de son influence, réelle et considérable, sur le comportement des belligérants qui s'appuient sur ses dispositions pour justifier actes d'hostilité qu'ils commettent. D'un point de vue académique, étudier la manière dont le système juridique islamique peut contribuer à limiter les destructions causées par les conflits armés et à atténuer les souffrances des victimes, en comparant ses dispositions à celles du DIH contemporain, peut aussi être un sujet à part entière. À ce sujet, Loukas Petridis, chef de délégation du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) au Niger, déclarait le 25 novembre 2015 :

> Alors que les crises humanitaires liées aux conflits armés et à la violence ne cessent de se multiplier, il nous faut élargir le cercle du dialogue autour du droit international humanitaire (DIH) à d'autres normes, comme le droit et la jurisprudence islamiques, afin d'offrir la protection la plus large et la plus efficace possible aux victimes[2].

De plus, lors d'une rencontre entre Ahmed al-Tayyeb (le grand imam d'Al-Azhar, la plus haute autorité religieuse du monde sunnite), Ronald Ofteringer (chef de délégation du CICR au Caire) et l'auteur du présent article, Ahmed al-Tayyeb a réaffirmé le rôle que peuvent jouer les institutions islamiques afin de renforcer la protection des victimes de conflits armés[3]. À cet égard, cet article donne un bref aperçu des principes du droit islamique réglementant l'emploi de la force dans les conflits armés ; il examine d'une part les difficultés liées à leur application et, d'autre part, dans quelle mesure ces principes coïncident avec les principes modernes du DIH, afin de déterminer si ces principes islamiques peuvent être efficaces pour limiter les destructions et les souffrances causées par les conflits armés.

Origines du droit islamique de la guerre

Au cours des siècles, la plupart des systèmes juridiques ont conçu des règles pour encadrer le recours à la force armée, portant à la fois sur les motifs légitimes de faire la guerre et sur les règles relatives à la conduite des hostilités. Le DIH ne traite pas expressément du premier aspect, relatif aux motifs justifiant le recours à la force armée. Cette question est réglementée par le droit international public, conformément à la Charte des Nations unies (NU), qui interdit le recours à la force armée sauf en cas de légitime défense ou à moins d'avoir obtenu l'autorisation du Conseil de sécurité des NU, conformément à l'article 42 de la Charte. Le DIH a pour but de fixer des règles et des limites au comportement des combattants tant dans les conflits armés internationaux que non internationaux, en vue d'éviter ou de limiter

2 CICR, « Niger : le droit international humanitaire et le droit islamique au cœur des discussions entre universitaires et leaders religieux », communiqué de presse, 25 novembre 2015, disponible sur : www.icrc.org/fr/document/niger-le-droit-international-humanitaire-et-le-droit-islamique-au-coeur-des-discussions.

3 CICR, « Egypt: Continuous Humanitarian Dialogue between the ICRC and Al-Azhar », communiqué de presse, 24 octobre 2017, disponible sur : www.icrc.org/en/document/egypt-grand-imam-dr-ahmed-al-tayyeb-al-azhar-willing-support-humanitarians.

les conséquences des conflits armés, d'atténuer les souffrances des victimes et de protéger les personnes qui ne participent pas ou plus aux hostilités, mais aussi de protéger les biens mobiliers et immobiliers qui ne sont pas utilisés dans les opérations militaires. Cette branche du droit est également connue sous le nom de droit de la guerre ou de droit des conflits armés mais, depuis ces dernières décennies, elle est plus généralement connue sous l'appellation « droit international humanitaire », pour bien souligner les raisons humanitaires qui inspirent cette branche du droit récemment élaborée.

La question est de savoir si le système juridique islamique a intégré cette branche relativement récente du droit. Ce qui est certain, c'est que les juristes musulmans classiques n'employaient pas cette expression pour désigner des situations de conflit armé, pas plus qu'ils n'utilisaient la terminologie plus moderne du DIH. Quoi qu'il en soit, les dispositions du droit islamique – telles qu'elles ont été élaborées et consignées par les juristes musulmans depuis au moins le deuxième siècle islamique (soit le huitième siècle après J.-C.) – montrent qu'indubitablement, nombre de questions couvertes par le DIH, furent abordées par les juristes musulmans pour parvenir à peu près au même but que celui poursuivi par le DIH, à savoir alléger les souffrances des victimes de conflits armés et protéger certaines personnes ainsi que certains biens. À ce stade et avant de passer à l'examen de ce point, il convient d'abord de rappeler les sources et les caractéristiques du droit islamique de la guerre, puis d'examiner les principes fondamentaux qui réglementent l'emploi de la force conformément au droit islamique.

Les sources du droit islamique

Les sources du droit islamique se divisent en deux groupes principaux : les sources primaires et les sources secondaires. Les sources primaires (également qualifiées de « reconnues ») sont le Coran, la Sunna (tradition) du Prophète, l'*ijmā'* (consensus d'opinions juridiques) et les *qiyās* (raisonnement juridique analogique ou déductif). Les sources secondaires (également appelées « sources controversées ») sont fondées sur des méthodes jurisprudentielles d'élaboration de lois islamiques dont l'ordre d'importance peut varier. Elles comprennent notamment : *istiḥsān* (préférence juridique ou publique), *maslaḥah mursalah* (intérêt public), *'urf* (coutume), *shar' man qablanā* (lois divines antérieures à l'islam), *madhhab al-ṣaḥabī* (opinions des compagnons du Prophète), *sadd al-dharā'i'* (« blocage des moyens/fermeture des voies », c'est-à-dire interdire la commission d'un acte malfaisant, bien que cela signifie aussi encourager des actes bienveillants) et *istiṣḥāb* (continuité de l'applicabilité d'une règle acceptée par le passé, sauf si de nouvelles preuves justifient un changement d'application).

Le principal élément qui différencie le droit islamique de la plupart des autres systèmes juridiques tient au fait qu'il renferme des règles sur le culte, les croyances et la moralité, ainsi que des règles relatives à de nombreux autres aspects de la vie, comme le droit de la famille, les transactions financières, le droit pénal, la gouvernance et les relations internationales en temps de paix et en temps de guerre. Compte tenu de la dimension religieuse du droit islamique, certains concluent à

tort que toutes ses dispositions sont immuables. En réalité toutefois, s'il est vrai que les règles relatives au culte, à la croyance et à la moralité ou les règles reconnues à l'unanimité sont figées et immuables, d'autres dispositions peuvent être modifiées dès lors qu'il s'agit d'atteindre l'objectif du législateur. Comme l'a expliqué Ibn Qayyim al-Jawziyyah (mort en 1350), chaque règle de l'islam a pour but de servir l'intérêt public, car

> la charia est fondée sur l'ordre divin et le bien commun des peuples dans ce monde et dans le prochain. Elle n'est que justice, compassion, bien commun et sagesse. Si une décision, quelle qu'elle soit, transforme la justice en injustice, ou la miséricorde en son contraire, ou le bien commun en corruption, ou la sagesse en folie, alors elle ne peut pas faire partie de la charia, même si elle invoque une interprétation de la charia, car la charia est la justice de Dieu parmi ses fidèles, sa miséricorde parmi sa création et son ombre sur la terre [traduction CICR][4].

Cette affirmation catégorique d'Ibn Qayyim al-Jawziyyah montre que le droit islamique a pour but premier de parvenir à la justice et de servir l'intérêt public, toujours et partout.

La plupart des règles du droit islamique relatives à l'emploi de la force découlent du Saint Coran et de la Sunna, ainsi que de textes antérieurs à l'État islamique[5] qui datent des septième et huitième siècles ou qui sont connus au sein de l'école juridique hanafite sous le nom de *siyar* (ligne de conduite), autrement dit les moyens et les méthodes mis au point par l'État islamique pour réglementer ses rapports avec le monde non musulman en temps de paix et en temps de guerre, plus particulièrement à l'époque du Prophète Mahomet et des califes Bien-Dirigés. Le mot *siyar* est également utilisé par certains juristes hanafites pour désigner les règles applicables à certains types de CANI qui se sont déroulés dans la première moitié du premier siècle islamique, tels que ceux connus dans la jurisprudence islamique sous les expressions *qitāl al-bughāh* (lutte contre des rebelles ou des sécessionnistes) et *ḥurūb al-riddah* (guerres d'apostasie[6]). Les juristes musulmans ont fixé des limites juridiques à l'emploi de la force en se fondant sur ces sources ainsi que sur leur propre *ijtihād* (raisonnement ou jugement présidant à l'élaboration des lois), fondé à la fois sur les sources principales et sur les outils mentionnés ci-dessus, comme les *qiyās*, *maslaḥah mursalah* et *madhhab al-ṣaḥabī*. Nous pouvons donc en conclure que ces règles ont été élaborées selon une certaine vision des relations internationales et à une époque bien particulière, celle du vivant du Prophète, entre 624 et 634 après J.-C., durant laquelle les affrontements militaires étaient moins brutaux et moins meurtriers que ceux auxquels nous assistons aujourd'hui[7].

4 Voir Ṣubḥī al-Ṣāliḥ, *Maʿālim al-Sharīʿah al-Islāmiyyah*, Dār al-ʿIlm lil-Malāyīn, Beyrouth, 1975, p. 62.
5 Note de la rédaction : aux fins du présent article, l'expression « État islamique » renvoie à l'État fondé par les musulmans au septième siècle.
6 Voir Muḥammad ibn Aḥmad al-Sarakhsī, *Kitāb al-Mabsūt*, vol. 10, Dār al-Maʿrifah, Beyrouth, p. 2.
7 Voir Ahmed Al-Dawoody, *The Islamic Law of War: Justifications and Regulations*, Palgrave Macmillan, New York, 2011, pp. 11-41.

Caractéristiques du droit islamique de la guerre

Ainsi, en raison de son fondement textuel et contextuel unique, le droit islamique de la guerre se caractérise par les éléments suivants : sa dimension religieuse, l'attachement des musulmans à le respecter par désir d'obéir à Dieu, l'absence de codification uniforme et la particularité de ses sources et de son contexte.

Le droit islamique de la guerre revêt une dimension religieuse en ce sens que le respect des règles islamiques relatives à l'emploi de la force est un acte cultuel qui rapproche le soldat musulman de Dieu. Les efforts des juristes classiques pour humaniser les conflits armés ont abouti à des décisions contradictoires, car lors des délibérations précédant leur adoption, certains juristes ont tantôt accordé la priorité aux préoccupations humanitaires, tantôt à la nécessité militaire de gagner la guerre, même si cela allait à l'encontre des principes humanitaires[8].

Le respect des règles islamiques relatives à l'emploi de la force était quelque chose d'instinctif pour un musulman et qui s'imposait à lui en raison de son désir d'obéir à Dieu, que son ennemi adhère ou non aux mêmes règles. Ce respect ne découlait pas de l'obligation de se conformer aux conventions internationales, comme c'est le cas à l'ère moderne. Cette caractéristique donne une assise solide à l'argument selon lequel le droit islamique a le pouvoir de grandement influencer le comportement des parties musulmanes aux conflits qui sont en cours, en particulier celui des combattants non étatiques qui se réclament des règles islamiques relatives aux conflits armés comme la source à prendre pour référence. Les juristes musulmans se sont avant tout attachés à établir une distinction entre les actes qui, lors des guerres, étaient autorisés pour un musulman et ceux qui ne l'étaient pas et, comme tout spécialiste du droit islamique le constatera, c'est avec une grande minutie que les juristes ont élaboré une jurisprudence régissant la conduite que doit obligatoirement tenir un soldat musulman, en tenant compte de la nécessité à la fois de respecter les sources mentionnées ci-dessus et de gagner la guerre. De nombreux universitaires et experts occidentaux du concept de la guerre juste selon l'islam ont ainsi relevé que les juristes musulmans classiques s'étaient intéressés de très près au *jus in bello* islamique, en négligeant le *jus ad bellum*[9].

Comme ces règles ont été établies, à titre personnel et indépendant, par des juristes musulmans classiques et qu'elles n'ont été ni codifiées par l'État islamique, ni consacrées par des accords signés entre les belligérants, il n'est donc pas étonnant qu'il en ressorte de nombreuses règles contradictoires en raison, premièrement, des

8 Comme nous le verrons plus loin, les juristes ont adopté des décisions contradictoires à propos de la possibilité, par exemple, de prendre pour cible des femmes, des enfants ou des personnes âgées s'ils participent aux hostilités et de l'emploi de certaines méthodes et de certains moyens de guerre.

9 Rudolph Peters, *Jihad in Classical and Modern Islam*, Markus Wiener, Princeton, NJ, 1996, p. 119 ; Khaled Abou El Fadl, « The Rules of Killing at War: An Inquiry into Classical Sources », *The Muslim World*, vol. 89, n° 2, 1999, p. 150 ; Khaled Abou El Fadl, « Islam and the Theology of Power », *Middle East Report*, n° 221, hiver 2001, p. 30 ; Ann Elizabeth Mayer, « War and Peace in the Islamic Tradition and International Law », *in* John Kelsay et James Turner Johnson (dir.), *Just War and Jihad: Historical and Theoritical Perspectives on War and Peace in Western and Islamic Traditions*, Greenwood Press, Westport, CT, 1991, p. 197 ; Sohail H. Hashmi « Saving and Taking Life in War: Three Modern Muslim Views », *The Muslim World*, vol. 89, n° 2, 1999, p. 158.

diverses interprétations des textes dont ces règles sont issues et, deuxièmement, des divergences d'opinion entre les juristes, certains donnant la priorité aux impératifs humanitaires et au respect des règles figurant dans les sources du droit islamique, tandis que d'autres privilégiaient la nécessité de gagner la guerre. Cette caractéristique du droit islamique constitue l'un des principaux obstacles lorsqu'il s'agit d'humaniser les conflits armés à l'ère moderne, comme nous l'expliquerons plus en détail ci-après.

La philosophie et les principes du DIH ne sont pas récents ; au contraire, ils sont aussi anciens que les civilisations et ils ont été reconnus depuis longtemps par des cultures et des religions anciennes. Dans son livre, *The Contemporary Law of Armed Conflict*, L.C. Green montre que le judaïsme, la Chine ancienne ou les civilisations grecque et indienne, avaient posé des limites qui devaient être respectées lors des conflits armés. Selon l'Ancien Testament, il est interdit de détruire les arbres (Deutéronome 20:19–20) ou de tuer les prisonniers, lesquels doivent recevoir de la nourriture et de l'eau jusqu'à ce qu'ils soient libérés. Dans la civilisation chinoise ancienne, le général et stratège militaire Sun Tzu (mort en 496 avant J.-C.), soulignait que seules les armées ennemies pouvaient être attaquées et que les cités ne pouvaient être attaquées que s'il n'y avait aucune autre solution. Dans l'Inde ancienne, pendant un conflit armé, il était notamment interdit d'attaquer un ennemi endormi, de profaner des dépouilles, de tuer des personnes souffrant d'un handicap physique ou mental et, comme dans la civilisation grecque, d'employer des armes empoisonnées[10].

Bien entendu, les sources du droit islamique de la guerre se rapportent à des guerres dans lesquelles les armes et les tactiques militaires – et donc leur pouvoir de destruction –, étaient très différents de celles des conflits armés contemporains. Dès lors, l'application du droit islamique de la guerre à l'ère moderne pose un autre défi, puisque certains groupes armés recourent à des armes et à des tactiques militaires qui sont interdites par le DIH et qu'ils justifient leurs actions en s'appuyant sur les opinions de certains juristes musulmans classiques qui cautionnaient l'emploi d'armes et de tactiques militaires semblables lors des guerres primitives de leur époque, comme nous le montrerons plus loin dans cet article. En ce sens, ces règles doivent inévitablement être revues et reconsidérées pour tenir compte des progrès technologiques des moyens et des méthodes de guerre, en constante évolution.

Principes des règles islamiques de la guerre

Les juristes musulmans classiques ont examiné un ensemble de questions qui, en substance, expriment la philosophie et les principes du DIH, mais qui sont faites pour des situations autres que les guerres auxquelles nous assistons aujourd'hui. Il est intéressant de relever que des règles spécifiques avaient été établies pour chacune de ces questions dans le cadre des guerres qui avaient opposé les musulmans à leurs ennemis non musulmans du vivant du prophète Mahomet et qu'en conséquence, les enseignements du Prophète sont à l'origine d'une grande partie des règles élaborées par les juristes. Le droit islamique opérait également une distinction entre les

10 Voir L.C. Green, *The Contemporary Law of Armed Conflict*, Manchester University Press, Manchester, 1993, p. 18 et s.

conflits internationaux et les conflits non internationaux, bien que ces expressions ne soient pas utilisées. Selon l'islam, les conflits armés internationaux sont généralement appelés djihad, un mot qui désigne les guerres opposant l'État islamique aux belligérants non musulmans. D'après les juristes musulmans, les CANI se déclinent en quatre catégories : *ḥurūb al-riddah* (guerres d'apostasie), *qitāl al-bughāh* (lutte contre les rebelles et les sécessionnistes), *ḥirābah* (lutte contre les bandits, les voleurs de grand chemin, les terroristes ou les pirates) et *qitāl al-khawārij* (lutte contre les fanatiques religieux violents). En droit islamique, la distinction entre ces divers types de guerres est importante, car les règles de la d'une catégorie à une autre[11].

Lors de l'élaboration du droit islamique de la guerre dans les conflits armés internationaux, les juristes musulmans ont été particulièrement attentifs aux huit thèmes suivants.

Protection des civils et des non-combattants

Les sources du droit islamique garantissent la protection des civils et des non-combattants, puisqu'il est stipulé que, sur le champ de bataille, les attaques ne doivent être dirigées que contre les combattants ennemis. Aucun dommage ne doit être causé intentionnellement aux civils et aux non-combattants au cours des hostilités. Ce principe figure clairement dans le verset qui dispose : « Combattez dans le sentier d'Allah ceux qui vous combattent, et ne transgressez pas. Certes. Allah n'aime pas les transgresseurs[12] ». Selon les interprètes du Coran, ce verset ordonne de ne pas attaquer les ennemis non combattants et dispose qu'une attaque contre des non-combattants, comme des femmes et des enfants, est un acte d'agression qui déclenche la colère de Dieu. Dans son interprétation de ce verset, Al-Rāzī (mort en 1209) définit les *al-muqātilīn* (combattants) comme suit : « Ils doivent participer aux combats ; quiconque veut ou est prêt à combattre ne peut pas être qualifié de combattant, sauf en recourant à une métaphore, tant qu'il n'est pas engagé dans les combats [traduction CICR][13] ». Ainsi, en se fondant sur de nombreux dires attribués au prophète Mahomet, le droit islamique protège les civils et les non-combattants contre les attaques militaires. De plus, si un ennemi renonce au combat ou qu'il entre en territoire musulman et demande, de manière explicite ou implicite, une protection, il ne peut pas être pris pour cible, comme nous l'expliquerons plus loin dans l'analyse de l'*amān* (protection, sécurité).

Plusieurs hadiths du Prophète interdisent expressément de prendre pour cible les femmes, les enfants, les vieillards, les *usafā* ainsi que les *aṣḥāb al-ṣawāmi* (les moines ou les ermites). Le mot *usafā* est le pluriel de *asīf*, qui signifie « employé, personne embauchée » et, dans le cadre d'une guerre, ce mot désigne quiconque travaille pour, ou est payé par, l'ennemi pour rendre certains services sur le champ

11 Pour de plus amples informations, voir A. Al-Dawoody, *op. cit.* note 7, pp. 149-183 ; Ahmed Al-Dawoody, « Al-Sharakhsī's Contribution to the Islamic Law of War », *UCLA Journal of Islamic and Near Eastern Law*, vol. 14, n° 1, 2015, pp. 37-43.

12 Coran 2:190.

13 Muhammad Ibn 'Umar al-Rāzī, *Tafsīr al-Fakhr al-Rāzī: Al-Mushtahar bi-al-Tafsīr al-Kabīr wa-Mafātīh al-Ghayb*, vol. 5, Dār al-Fikr, 1981, p. 138.

de bataille, ce qui était une pratique courante dans les guerres d'antan. Ces personnes étaient par exemple chargées de s'occuper des effets personnels ou des animaux, mais ne participaient pas aux combats et ne pouvaient donc pas être qualifiées de combattants. Par analogie avec l'interdiction d'attaquer les *usafā* sur le champ de bataille, il s'ensuit qu'il est également interdit d'attaquer le personnel médical (tant civil que militaire) qui accompagne les armées ennemies, les reporters militaires ou toute autre personne qui fournit des services aux armées ennemies, aussi longtemps que ces personnes ne participent pas aux opérations militaires. On trouve ce principe dans divers hadiths du Prophète, notamment « Ne tuez pas une femme, ni un enfant ni un vieillard[14] », « Ne tuez pas les enfants ou les membres du clergé[15] » et « Ne tuez pas les enfants ou les *usafā*[16] ». Ce faisant et s'agissant de protéger les non-combattants, les Compagnons du Prophète suivirent son exemple. Par exemple, le premier calife, Abū Bakr (mort en 634), donna au commandant de son armée les instructions suivantes : « Ne tuez une femme, ni un enfant ni un vieillard ; ne coupez pas un arbre fruitier, ne détruisez pas les maisons ; ne tuez pas les moutons ni les chameaux sauf pour manger ; ne coupez pas les dattiers et ne les brûlez pas ; ne vous livrez pas au pillage et ne soyez pas lâches[17] ». De plus, Umar ibn al-Khaṭṭāb délivra des instructions écrites ordonnant à ses soldats de craindre Dieu et de ne pas tuer les agriculteurs : « Craignez Dieu dans les agriculteurs ; ne les tuez pas, sauf s'ils vous combattent[18] ». Ce commandement à craindre Dieu rappelle l'impératif religieux de respecter le droit islamique de la guerre.

Les juristes ont aussi précisé diverses autres catégories de non-combattants qui ne doivent pas être pris pour cible pendant un conflit armé, notamment les aveugles, les infirmes et les aliénés, mais aussi les artisans et les commerçants. Ibn Qayyim al-Jawziyyah a exposé, de manière concise, le point de vue de l'islam à propos des personnes qu'il est possible de prendre pour cible pendant une guerre : « Les musulmans doivent combattre ceux qui les attaquent, mais pas ceux qui ne les attaquent pas [traduction CICR][19] ». Cette courte déclaration affirme explicitement le principe d'immunité dont bénéficient les non-combattants dans l'islam[20] et est donc conforme à l'article 48 du Protocole additionnel I (PA I) qui dispose :

> En vue d'assurer le respect et la protection de la population civile et des biens de caractère civil, les Parties au conflit doivent en tout temps faire la distinction

14 Aḥmad ʻAbd al-Raḥmān al-Bannā al-Sāʻatī, *Badā'iʻ al-Manan fi Jamiʻ wa Tartīb Musannad al-Shafiʻi wa al-Sanan: Mudhayla bi-al-Qawl al-Ḥasan Sharaḥ Badā'iʻ al-Manan*, 2e éd., vol. 2, Maktabah al-Furqān, Le Caire, 1983, p. 12.

15 Sadīq ibn Ḥasan ibn ʻAli al-Ḥusseini al-Qannūji al-Bukhārī Abū al-Ṭayyib, *Al-Rawḍah al-Nadiyyah Sharaḥ al-Durar al-Munīryyah*, vol. 2, Idārah al-Ṭibāʻah al-Munīrīyah, Le Caire, p. 339.

16 *Ibid.*

17 Abdullah ibn Abī Shaybah, *Al-Kitāb al-Musaṇnaf fī al-Aḥādīth wa al-Āthār*, vol. 6, Dār al-Kutub al-ʻIlmiyyah, Beyrouth, 1995, p. 478.

18 Aḥmed ibn al-Ḥussein ibn ʻAli al-Bayhaqī, *Al-Sunan al-Kubrā*, 2e éd., vol. 9, Dār al-Kutub al-ʻIlmiyyah, Beyrouth, 2003, p. 155.

19 Voir Wahbah al-Zuḥaylī, *Mawsūʻah al-Fiqh al-Islāmī wa al-Qaḍāyā al-Muʻāṣirah*, vol. 7, Dār al-Fikr, Damas, 2010, p. 511.

20 Pour de plus amples informations sur le principe de distinction entre combattants et non-combattants, voir Ameur Zemmali, *Islam and International Humanitarian Law: Principles on the Conduct of Military Operations*, 4e éd., CICR, 2010, pp. 162-163.

> entre la population civile et les combattants ainsi qu'entre les biens de caractère civil et les objectifs militaires et, par conséquent, ne diriger leurs opérations que contre des objectifs militaires[21].

Pour autant, cela ne signifie pas que cette protection soit absolue ; les bénéficiaires perdent le droit à l'immunité des non-combattants s'ils participent aux combats. Les docteurs en droit islamique ont effectué une étude approfondie de ces questions, en précisant les circonstances dans lesquelles les non-combattants, tels que mentionnés ci-dessus, peuvent perdre la protection contre les attaques militaires qui leur est accordée par l'islam. Par exemple, les juristes ont examiné s'il était licite de tuer une femme lorsque celle-ci tue des soldats musulmans, qu'elle leur jette des pierres dans le but de les tuer ou qu'elle monte la garde pour surveiller les armées ennemies ou leurs bastions ; ou encore si elle est reine de son pays ou si c'est une femme fortunée qui dépense son argent pour inciter l'armée à se battre sur le champ de bataille. Il en va de même lorsqu'un enfant qui est roi ou reine dans son pays et qu'il agit de la sorte. Sur cette question, les juristes étaient en désaccord, certains estimant qu'en de tels cas, il était permis de prendre pour cible des femmes et des enfants et d'autres estimant que cela n'était pas souhaitable[22]. Ils étaient également divisés sur la question de savoir s'il était possible de prendre pour cible une personne âgée si elle participait aux hostilités en contribuant à la planification des opérations militaires de l'ennemi[23].

En résumé, le droit islamique prône le principe de distinction entre combattants et non-combattants, ce qui signifie que les civils et les non-combattants doivent être protégés contre les attaques pendant les opérations militaires, à condition qu'ils ne participent pas aux opérations militaires.

21 Protocole additionnel I aux Conventions de Genève du 12 août 1949, RTNU, vol. 1125, 8 juin 1977 (entré en vigueur le 7 décembre 1978), art. 48, disponible sur : https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/Treaty.xsp?documentId=CBEC955A2CE7E0D4C12563140043ACA5&action=openDocument.

22 Voir Aḥmad al-Dardīr, *Al-Sharḥ al-Kabīr*, Muḥammad ʻAllīsh (dir.), vol. 2, Dār al-Fikr, Beyrouth, p. 176 ; Aḥmad ibn Idrīs al-Qarāfī, *Al-Dhakhīrah*, Muḥammad Būkhubzah (dir.), vol. 3, Dār al-Gharb al-Islāmī, Beyrouth, 1994, p. 399 ; Muḥammad ibn Jarīr al-Ṭabarī, *Kitāb al-Jihād wa Kitāb al-Jizyah wa Aḥkām al-Muḥāribīn min Kitāb Ikhtilāf al-Fuqahā' li-Abī Jaʻfar Muḥammad Ibn Jarīr al-Ṭabarī*, Joseph Schacht (dir.), Brill, Leiden, 1933, p. 9 ; ʻAlāʻ al-Dīn al-Samarqandī, *Tuḥfah al-Fuqahā'*, vol. 3, Dār al-Kutub al-ʻIlmiyyah, Beyrouth, 1984, p. 295 ; ʻAbd al-ʻAzīz Ṣaqr, *ʻAl-ʻAlāqāt al-Dawliyyah fī al-Islām Waqt al-Ḥarb: Dirāsah lil-Qawāʻid al-Munaẓẓimah li-Sayr al-Qitāl*, Mashrūʻ al-ʻAlāqāt al-Dawliyyah fī al-Islām, n° 6, Al-Maʻhad al-ʻĀlamī lil-Fikr al-Islāmī, Le Caire, 1996, pp. 46–48 ; al-Shaykh Niẓām al-Dīn al-Balkhī *et al.*, *Al-Fatāwā al-Hindiyyah: Fī Madhhab al-Imām al-Aʻẓam Abī Ḥanīfah al-Nuʻmān*, vol. 2, Dār al-Fikr, 1991, p. 194.

23 Voir Muḥammad ibn Ismāʻīl al-Ṣanaʻānī, *Subul al-Salām: Sharḥ Bulūgh al-Marām min Adillah al-Aḥkām*, Muḥammad ʻAbd al-ʻAzīz al-Khūlī (dir.), 4e éd., vol. 4, Iḥyā' al-Turāth al-ʻArabī, Beyrouth, 1959, p. 50 ; Ibrāhīm ibn ʻAlī ibn Yūsuf al-Shirāzī, *Al-Muhadhdhab: Fī Fiqh al-Imām al-Shāfiʻī*, Zakariyyā ʻImīrat (dir.), vol. 3, Dār al-Kutub al-ʻIlmiyyah, Beyrouth, 1995, pp. 277 et suiv. ; Muḥyī al-Dīn ibn Sharaf al-Nawawī, *Al-Majmūʻ: Sharḥ al-Muhadhdhab*, Maḥmūd Maṭrajī (dir.), vol. 21, Dār al-Fikr, Beyrouth, 2000, p. 55 ; Wahbah al-Zuḥaylī, *Al-ʻAlāqāt al-Dawliyyah fī al-Islam: Muqāranah bi-al-Qānūn al-Dawlī al-Ḥadīth*, Mu'assasah al-Risālah, Beyrouth, 1981, p. 71 ; A. Al Dawoody, *op. cit.* note 7, pp. 112-114.

Armes autorisées dans les guerres

Même si les armes et les tactiques militaires utilisées par les musulmans au début de la période islamique – et donc celles dont traite le droit islamique – étaient extrêmement primitives en comparaison de celles aujourd'hui à disposition, car elles étaient rudimentaires et qu'elles n'avaient qu'une capacité limitée d'infliger des dommages graves aux personnes et aux biens ennemis, l'élaboration de règles relatives aux armes montre que les juristes musulmans visaient deux objectifs : premièrement, ne pas mettre en danger la vie des civils et des non-combattants et, deuxièmement, épargner les biens de l'ennemi à moins que la nécessité militaire n'exige le contraire. Les règles élaborées par les juristes musulmans classiques montrent qu'à leur époque, la « guerre » pouvait revêtir deux formes. La première était le combat direct ou au corps à corps avec les combattants ennemis, le plus souvent l'épée (une arme occupant une place privilégiée dans la culture et le patrimoine arabes), mais aussi la lance, l'arc et le javelot, également utilisés mais moins fréquemment. Lorsque des civils et des non-combattants étaient présents parmi les combattants ennemis, un combat à l'épée ne mettait pas en danger la vie de simples passants et ne risquait pas de détruire incidemment leurs biens. Il est intéressant de noter ici que les juristes, en particulier ceux de l'école malékite, examinèrent la licéité de tirer sur l'ennemi avec des flèches empoisonnées. Sur cette question, comme sur bien d'autres, ils eurent des avis divergents. Certains interdisaient d'utiliser ces flèches empoisonnées, tandis que d'autres se contentaient de ne pas aimer l'idée de ces armes au motif que, d'une part, l'ennemi pouvait les réutiliser pour tirer sur les musulmans et, d'autre part, parce qu'il n'existait pas de précédent de cette utilisation à l'époque du Prophète[24]. Toutefois, le grand juriste hanafite al-Shaybānī (mort en 805) autorisa l'emploi de flèches empoisonnées, car elles étaient plus efficaces pour vaincre l'ennemi[25].

Le deuxième scénario possible était celui dans lequel où l'ennemi se retranchait dans des fortifications, ce qui excluait le combat au corps à corps. Les juristes se penchèrent alors sur l'emploi de mangonneaux (des engins permettant de catapulter de lourdes pierres), du feu, de l'inondation et même du siège comme armes pour forcer l'ennemi à se rendre[26]. Dans la période préislamique, les Grecs et les Perses de l'Antiquité employaient des mangonneaux qu'ils chargeaient de feu ou de grosses pierres pour attaquer les ennemis réfugiés dans des citadelles ou des forteresses en les bombardant. Par ailleurs, pendant la bataille de Taif au cours de la

24 Sohail Hashmi, « Islamic Ethics and Weapons of Mass Destruction: An Argument for Nonproliferation », *in* Sohail H. Hashmi et Steven P. Lee (dir), *Ethics and Weapons of Mass Destruction: Religious and Secular Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, p. 329 ; Khalīl ibn Isḥāq ibn Musā al-Jundī, *Mukhtasaṛ Khalīl fī Fiqh Imām Dār al-Hijrah*, Aḥmad ʻAlī Ḥarakāt (dir), Dār al-Fikr, Beyrouth, 1994, p. 102 ; A. al-Dardīr, *op.cit.* note 22, p. 178 ; Muḥammad ibn Muḥammad ibn ʻAbd al-Raḥman al-Ḥaṭṭāb, *Mawāhib al-Jalīl li-Sharḥ Mukhtasaṛ Khalīl* , 2e éd., vol. 3, Dār al-Fikr, Beyrouth, 1977, p. 352.

25 Muḥammad ibn al-Ḥassan al-Shaybānī, *Sharḥ Kitāb al-Siyar al-Kabīr*, commentaire par Muḥammad ibn Aḥmad al-Sarakhsī, Abī Abdullah Muḥammad Ḥassan Muḥammad Hassan Ismāʻil al-Shafiʻī (dir), vol. 4, Dār al-Kutub al-ʻIlmiyyah, Beyrouth, 1997, p. 277.

26 Voir Muḥammad ibn Idrīs al-Shāfiʻī, *Al-Umm*, 2e éd., vol. 4, Dār al-Maʻrifah, Beyrouth, 1973, pp. 243, 257 ; S. Hashmi, *op.cit.* note 24, p. 328 ; A. al-Qarāfī, *op. cit.* note 22, pp. 208 et s. ; M. al-Shaybānī, *op. cit.* note 25, vol. 4, p. 154 ; A. Al-Dawoody, *op. cit.* note 7, pp. 122-126.

huitième année du calendrier islamique (630 après J.-C.), Salmān al-Fārisī présenta le mangonneau au Prophète Mahomet. Que le mangonneau ait été véritablement utilisé ou non lors de cette bataille, cela montre que les attaques que les musulmans dirigeaient contre leurs ennemis en employant des mangonneaux, pouvaient non seulement causer des dommages aux biens militaires et civils de l'ennemi, mais causer incidemment des pertes dans la population civile. Il convient toutefois de tenir compte du fait qu'à l'époque, lorsqu'un ennemi se repliait à l'intérieur des fortifications, il était impossible de distinguer les biens militaires des biens civils. Les juristes furent unanimes à autoriser l'emploi de mangonneaux contre une forteresse ennemie si la nécessité militaire l'exigeait, mais les avis divergèrent sur la licéité ou non d'utiliser le feu comme arme contre l'ennemi : certains juristes l'interdirent, d'autres le désapprouvèrent ; d'autres enfin l'autorisèrent, soit en cas de nécessité militaire, soit à titre de représailles.

Les délibérations des juristes musulmans sur l'utilisation de ces armes montrent que les attaques sans discrimination ou l'usage excessif de la force militaire au-delà de ce qu'exigeait la nécessité militaire étaient inconcevables à leurs yeux, quelles que fussent la profondeur et la portée de leurs discussions sur les types d'armes et de tactiques à autoriser ou interdire. Cela étant, les avis divergents mentionnés plus haut entre les juristes illustrent bien les difficultés inhérentes à l'application des dispositions du droit islamique de la guerre, tant autrefois qu'à l'époque moderne, car, premièrement, les règles qui autorisaient l'emploi de formes primitives d'attaque sans discrimination dans le contexte spécifique des guerres de l'époque, sont invoquées aujourd'hui pour justifier des attaques contre des civils et, deuxièmement, car certains dressent des parallèles entre les armes actuelles et ces armes primitives pour justifier l'utilisation d'armes chimiques et d'autres armes de destruction massive.

Boucliers humains et attaques de nuit

En se fondant sur la distinction entre combattants et non-combattants, les juristes de droit islamique ont établi des dispositions détaillées sur deux des principales méthodes de guerre qui étaient utilisées dans les guerres primitives décrites ci-dessus : il s'agit de l'*al-tatarrus* (tirer sur des boucliers humains) et de l'*al-bayāt* (les attaques de nuit), toutes deux débattues pour la première fois du vivant du Prophète. Concernant l'analyse des boucliers humains, la plupart des juristes distinguaient deux situations : premièrement, celle où les combattants ennemis utilisent des femmes, des enfants ou des personnes âgées comme boucliers humains pour contraindre les musulmans à cesser le combat et deuxièmement, celle où l'ennemi utilise n'importe quel musulman ou toute personne *ahl aldhimmah* (citoyen non musulman du dār-al-Islām [État islamique]) comme bouclier humain, dans le même objectif. La difficulté ici est qu'en s'attaquant à un bouclier humain, il y a un risque de tuer ces non-combattants, qu'il s'agisse de musulmans ou d'*ahl aldhimmah*, par l'utilisation d'armes qui frappent sans discrimination tels que des mangonneaux. De façon générale, tous les juristes admettent qu'il est possible, dans ces deux cas, de tirer sur des boucliers humains si la nécessité militaire l'exige, à condition que les musulmans fassent en sorte de

diriger leurs attaques contre des combattants et qu'ils évitent, dans toute la mesure du possible de frapper des non-combattants[27], même si, concrètement, cela semble quasiment impossible. Sur le point de savoir ce qu'il faut entendre exactement par la nécessité militaire qui justifierait une attaque contre des boucliers humains dans ces situations, les divergences entre les juristes sont profondes. Pour al-Māwardī et al-Shīrāzī, la nécessité militaire tiendrait alors au risque d'une défaite des musulmans[28]. Sur ce point, certains juristes ajoutent qu'en pareil cas, s'attaquer à des boucliers humains relève de la protection des autres musulmans car si les musulmans n'attaquaient pas le bouclier, précipitant ainsi la défaite de l'armée musulmane, de nombreux musulmans seraient tués. De l'avis d'al-Quturbī, la nécessité militaire devait, dans ce cas, être entendue comme la nécessité d'éviter « l'effondrement du monde musulman aux mains de l'ennemi [traduction CICR][29] ». S'agissant de la deuxième situation, quelques juristes, une minorité, interdisent les attaques contre des boucliers humains en se fondant sur ce verset : « s'ils [les hommes et les femmes musulmans croyants] s'étaient signalés, nous aurions certes châtié d'un châtiment douloureux ceux qui avaient mécru parmi [les Mecquois][30] ».

Pour ce qui est des *bayāt*, les attaques de nuit signifiaient que les deux armées n'étaient pas en mesure de combattre au corps à corps, car elles ne pouvaient pas se distinguer dans l'obscurité, ce qui rendait alors nécessaire de viser l'ennemi en utilisant des mangonneaux ou d'autres types d'armes frappant sans discrimination. Aussi et conformément à l'hadith relaté par Anas Ibn Mālik, le Prophète évitait d'attaquer l'ennemi la nuit. De plus, selon un autre hadith relaté par al- Ṣa'b ibn Jaththāmah, lorsqu'il a été interrogé sur la possibilité d'attaquer l'ennemi la nuit, ce qui pouvait entrainer la mort de femmes et d'enfants, le Prophète n'a pas déclaré que cela était interdit[31]. Dès lors, les juristes eurent des avis divers, certains permettant les attaques de nuit contre l'ennemi et d'autres les désapprouvant. Quoi qu'il en soit, les juristes justifiaient d'éventuelles pertes parmi les femmes et les enfants dans de tels cas, en tant que dommages collatéraux[32].

Cela étant dit, il convient de souligner à ce stade que le droit islamique met fortement l'accent sur le caractère sacré de la vie des non-combattants et sur l'importance d'éviter de mettre en danger leur vie et leurs biens, sauf en cas de nécessité militaire. Il convient également de noter que les dispositions établies par les juristes musulmans visaient à réglementer le comportement de l'armée pendant les combats sur le champ de à l'époque des guerres primitives qui opposaient l'armée

27 M. al-Nawawī, *op. cit.* note 23, p. 59 ; I. al-Shirāzī, *op. cit.* note 23, p. 278 ; Najīb al-Armanāzī, *Al-Sharʿ al-Dawlī fī al-Islām*, 2e éd., Riad El-Rayyes Books, Londres, 1990 (première édition en 1930), p. 124.

28 Alī ibn Muḥammad ibn Ḥabīb al-Māwardī, *Kitāb al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah wa al-Wilāyāt al-Dīniyyah*, Aḥmad Mubārak al-Baghdādī (dir.), Maktabah Dār ibn Qutaybah, Koweït, 1989, p. 57; I. al-Shirāzī, *op. cit.* note 23, p. 278.

29 Muḥammad ibn Aḥmad al-Anṣārī al-Qurṭubī, *Al-Jāmiʿ li-Aḥkām al-Qur'ān*, vol. 16, Dār al-Shaʿb, Le Caire, p. 287 et s.

30 Coran 48:25. Voir N. al-Armanāzī, *op. cit.* note 27, p. 124 ; A. Al Dawoody, *op. cit.* note 7, pp. 116-118.

31 Voir, par exemple, Hadith 1745 *in* Muslim ibn al-Ḥajjāj al-Qushayrī, *Ṣaḥīḥ Muslim*, Muḥammad Fū'ād ʿAbd al-Bāqī (dir.), vol. 3, Dār Iḥyā' al-Turāth al-ʿArabī, Beyrouth, p. 1364 et s.

32 Muḥammad ibn ʿAlī ibn Muḥammad al-Shawkānī, *Nayl al-Awtār: Min Aḥādīth Sayyid al-Khyār Sharḥ Muntaqā al-Akhbār*, vol. 8, Dār al-Jīl , Beyrouth, 1973, p. 71 ; A. Al-Dawoody, *op. cit.* note 7, pp. 118-119.

musulmane et ses ennemis du vivant du Prophète. Ces dispositions imposent par ailleurs des restrictions aux opérations militaires, bien que les armées ennemies n'étaient pas tenues de respecter les mêmes règles et n'avaient signé aucun accord les y obligeant.

Protection des biens

Il ressort clairement de l'étude des guerres qui ont eu lieu entre les musulmans et leurs ennemis du vivant du Prophète et, tel qu'examiné précédemment, des armes et méthodes de guerre autorisées, que selon l'islam, la guerre n'est pas une foire d'empoigne aveugle où il est possible de s'attaquer à n'importe qui ou à n'importe quoi. L'usage de la force militaire n'est autorisé que si la nécessité militaire l'exige et la destruction gratuite des biens de l'ennemi n'est pas couverte par cette exception ; en revanche, cet acte constitue un crime de « *al-fasād* (destruction sur la terre) ». Cette position fut défendue par l'imam al-Awzā'ī (mort en 774), qui affirmait : « il est interdit aux musulmans de commettre quelque sorte de *takhrīb*, destruction gratuite que ce soit [au cours des hostilités] sur des territoires ennemis, car cela constitue un *fasād* et que Dieu n'aime pas le *fasād* » et se fondait sur ce verset du Coran : « dès qu'il tourne le dos, il parcourt la terre pour y semer le désordre et saccager culture et bétail[33] ». C'est parce que, selon la vision islamique du monde, tout en ce monde appartient à Dieu, que les êtres humains, qui sont ses vicaires sur terre, ont la responsabilité de protéger Ses biens et de contribuer à la civilisation humaine.

De plus, non seulement le droit islamique impose de protéger les biens civils pendant les opérations militaires, mais il dispose également que même lorsque ce sont des objectifs militaires qui sont visés, le seul but est de forcer l'ennemi à se rendre ou à cesser les combats et non de détruire ou de saboter les biens de l'ennemi. C'est sur ce fondement que la plupart des juristes musulmans autorisent la destruction de biens ennemis si la nécessité militaire l'exige[34]. Il convient également de relever que certains juristes comme al-Shāfi'ī (mort en 820) et Ibn Ḥazm (mort en 1064) distinguaient entre les biens inertes et les biens vivants comme les chevaux, le bétail et les abeilles et décidèrent que le fait d'infliger des dommages à des biens vivants, comme du bétail, pour une raison autre que la nourriture équivalait à un acte de torture, ce qui est interdit par l'islam[35]. Néanmoins, les juristes autorisèrent de prendre des chevaux ennemis pour cible lorsque les guerriers ennemis combattaient à cheval, car alors, le cheval était utilisé comme matériel militaire[36]. Toutes ces dispositions sont conformes

33 Coran 2:205 ; M. al Shaybānī, *op. cit.* note 25, vol. I, pp. 32-33.

34 Muwaffaq al-Dīn 'Abd Allah ibn Aḥmad ibn Muḥammad ibn Qudāmah, *Al-Mughnī*, 'Abd Allah ibn 'Abd al-Muḥsin al-Turkī et 'Abd al-Fattaḥ Muḥammad al-Ḥilu (dir.), 3e éd., vol. 9, Dār 'Ālam al-Kutub, Riyad, 1997, p. 233 et s. ; Muḥammad al-Ghazālī, *Al-Wasīt fī al-Madhhab*, Aḥmad Maḥmūd Ibrāhīm et Muḥammad Muḥammad Tāmir (dir.), vol. 7, Dār al-Salām, Le Caire, 1997, p. 31 ; M. al-Shawkānī, *op. cit.* note 32, p. 74 ; I. al-Shirāzī, *op. cit.* note 23, p. 279 ; 'A. al-Māwardī, *op. cit.* note 28, p. 71 ; Muḥammad ibn Abī Bakr ibn Qayyim al-Jawziyyah, *Jāmi' al-Fiqh*, Yusrī al-Sayyid Muḥammad (dir.), vol. 4, Dār al-Wafā', Al-Mansūrah, 2000, p. 97 ; M. al-Nawawī, *op. cit.* note 23, p. 60 et s.

35 M. al-Shāfi'ī, *op. cit.* note 26, pp. 257, 259, 287 ; 'Alī ibn Aḥmad ibn Sa'īd ibn Ḥazm, *Al-Muḥallā*, vol. 7, Dār al-Āfāq al-Jadīdah, Beyrouth, p. 294.

36 En ce qui concerne la protection des biens en général, voir A. Al-Dawoody, *op. cit.* note 7, pp. 126-129.

au paragraphe 4 de l'article 51 du PA I, qui interdit les attaques sans discrimination, lesquelles sont ainsi définies :

> a) des attaques qui ne sont pas dirigées contre un objectif militaire déterminé ;
> b) des attaques dans lesquelles on utilise des méthodes ou moyens de combat qui ne peuvent pas être dirigés contre un objectif militaire déterminé ; ou
> c) des attaques dans lesquelles on utilise des méthodes ou moyens de combats dont les effets ne peuvent pas être limités comme le prescrit le présent Protocole ;
>
> et qui sont, en conséquence, dans chacun de ces cas, propres à frapper indistinctement des objectifs militaires et des personnes civiles ou des biens de caractère civil[37].

Selon le paragraphe 2 de l'article 52, les objectifs militaires sont limités aux « biens qui, par leur nature, leur emplacement, leur destination ou leur utilisation apportent une contribution effective à l'action militaire et dont la destruction totale ou partielle, la capture ou la neutralisation offre en l'occurrence un avantage militaire précis[38] ».

Interdiction de mutiler l'ennemi

Parmi les nombreux hadiths du Prophète qui interdisent de mutiler l'ennemi, on peut citer le suivant : « Ne pillez pas, ne trahissez pas et ne mutilez pas ["lā taghlū wa lā taghdurū wa lā tumathilū"][39] ». Ces trois interdictions expriment le principe d'humanité pendant les conflits armés. La première d'entre elles, *ghulūl* (pillage), renvoie aux situations dans lesquelles un combattant prend ou vole une partie du butin de guerre avant qu'il soit réparti, ou qu'il s'attribue une partie du butin sans le remettre au chef de l'armée pour qu'il le répartisse. La mise au point de règles et de restrictions à propos des biens de l'ennemi montre qu'il n'était tout simplement pas permis de s'en emparer librement. Même les denrées alimentaires et la nourriture pour le bétail étaient réglementées. Dans les cas où les batailles s'éternisaient et où il était à la fois impossible de transporter suffisamment de nourriture sur le champ de bataille et difficile d'acheter des provisions à l'ennemi, les juristes décidèrent que, si la nécessité militaire l'exigeait, les soldats pouvaient prendre à l'ennemi autant de provisions que nécessaire pour se nourrir et nourrir leurs animaux, à condition de ne pas prendre plus que la quantité nécessaire[40]. Bien qu'à l'époque, la coutume voulait que les biens de l'ennemi soient répartis entre les vainqueurs, ces règles strictes sur la manière de prendre possession des biens de l'ennemi, interdisent le vol de ses biens mobiliers, en particulier dans le cas de soldats musulmans qui, de nos jours, éprouvent de la componction.

37 PA I, art. 51, par. 4. Voir également Première Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne du 12 août 1949, RTNU, vol. 75 (entrée en vigueur le 21 octobre 1950) (CG I), art. 50 ; Deuxième Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer du 12 août 1949, RTNU, vol. 75 (entrée en vigueur le 21 octobre 1950) (CG II), art. 51.

38 PA I, art. 52, par. 2.

39 Mālik ibn Anas, *Al-Muwaṭṭa'*, Muḥammad Fū'ād 'Abd al-Bāqī (dir.), vol. 2, Dār Iḥyā' al-Turāth al-'Arabī, Beyrouth, 1985, p. 448.

40 M. al-Nawawī, *op. cit.* note 23, p. 109 ; M. al-Shawkānī, *op. cit.* note 32, p. 131.

Si l'interdiction du *ghadr* (perfidie, traîtrise) par l'islam oblige les musulmans à respecter les contrats et accords qu'ils avaient conclus, cela ne veut pas dire que les ruses sont interdites en temps de guerre, le Prophète ayant affirmé que « la guerre est une ruse[41] ». On retrouve ce même concept à l'article 37 du PA I qui interdit la perfidie, mais qui autorise les ruses de guerre comme « l'usage de camouflages, de leurres, d'opérations simulées et de faux renseignements[42] ».

Quant aux dispositions du droit islamique qui interdisent la mutilation des corps des ennemis, elles témoignent du respect de la dignité et de l'humanité, étant donné que même si les deux camps sont en guerre et tentent de s'entretuer, l'ennemi n'en est pas moins un être humain honoré par Dieu, comme l'affirme le Coran : « Nous avons honoré les fils d'Adam[43] ». Le Prophète a également ordonné aux musulmans d'éviter de blesser l'ennemi au visage pendant le combat[44], par respect de la personne humaine et pour protéger la dignité que Dieu leur a conférée conformément au verset susmentionné. De plus, l'islam interdit la torture et la mutilation des animaux, au motif que le Prophète avait même interdit la mutilation du corps d'un *al-kalb al-ʻaqūr* (chien enragé[45]).

La dignité humaine impose de respecter non seulement le corps des vivants, mais aussi celui des morts. C'est pourquoi l'islam interdit la mutilation des corps des ennemis et exige au contraire de les restituer à l'ennemi ou, si ce n'est pas possible, de les enterrer. Lors de la bataille de Badr en 624 après J.-C., la première bataille dans l'histoire de l'islam, les musulmans ont enterré les corps de tous les ennemis qui avaient été tués[46]. D'après le récit de Yaʻlā ibn Murrah :

> J'ai fait route plus d'une fois avec le Prophète (que la paix soit avec lui) et je ne l'ai pas vu laisser un seul corps derrière lui ; chaque fois qu'il voyait un corps sur sa route, il ordonnait qu'il soit enterré, sans demander s'il s'agissait d'un musulman ou d'un non-croyant[47].

Par ailleurs, pendant la bataille de la Tranchée en 627 après J.-C., quand les ennemis des musulmans ont demandé la restitution de la dépouille de Nawfal ibn ʻAbd Allah ibn al-Mughīrah en échange de 10 000 dirhams, le Prophète ordonna la restitution du corps et refusa de prendre l'argent qui lui était proposé[48]. Les musulmans veillaient à ce que les corps des ennemis soient enterrés non seulement pour respecter l'humanité et préserver la dignité des morts, mais aussi pour éviter qu'ils ne se décomposent à

41 Muḥammad bin Ismaʻil al-Bukhārī, *Sahīḥ al-Bukhārī*, Bayt al-Afkār al-Dawliyyah lil-Nashr, Riyad, 1998, p. 579.
42 PA I, art. 37.
43 Coran 17:70.
44 Voir hadith 2458 *in* Muḥammad ibn Fattūḥ al-Ḥumaydī, *Al-Jamʻ bayn al-Ṣaḥīḥayn al-Bukhārī wa Muslim*, ʻAlī Ḥusayn al-Bawwāb (dir.), 2e éd., vol. 3, Dār ibn Ḥazm, Beyrouth, 2002, p. 210 et s. ; Sobhi Mahmassani, « The Principles of International Law in the Light of Islamic Doctrine », *Recueil des Cours*, vol. 117, 1966, p. 303 ; A. Al-Dawoody, *op. cit.* note 7, p. 120.
45 M. al-Sarakhsī, *op. cit.* note 6, vol. 9, pp. 135, 196 ; vol. 10, pp. 129, 131 ; vol. 16, p. 145 ; vol. 26, p. 145.
46 W. al-Zuḥaylī, *op. cit.* note 19, p. 495.
47 Alī ibn ʻUmar al-Dāraqutnī, *Sunan al-Dāraqutnī*, Shaʻīb al-Arnuʻūd, Ḥassan ʻAbd al-Munaʻm Shalabī et Saʻid al-Laḥām (dir.), vol. 5, Mu'assasah al-Risālah, Beyrouth, 2004, p. 204.
48 Aḥmad ibn ʻAlī ibn Hajar al-ʻAsqalānī, *Fatḥ al-Bārī Sharḥ Ṣaḥīḥ al-Bukhārī*, Muḥyī al-Dıñ al-Khatīb (dir.), vol. 6, Dār al-Maʻrifah, Beyrouth, p. 283.

l'air libre[49]. C'est pourquoi Ibn Hazm (mort en 1064) donna l'ordre aux musulmans d'enterrer le corps de leurs ennemis décédés car, s'ils ne le faisaient pas, les corps finiraient par se décomposer ou seraient dévorés par des animaux prédateurs, ce qui équivaudrait à une mutilation, interdite par l'islam[50]. L'article 17 de la Première Convention de Genève (CG I) dispose également que les parties à un conflit doivent d'abord procéder à un examen médical des corps en vue d'établir l'identité des morts, puis de les enterrer, si possible selon les rites de la religion à laquelle ils appartenaient.

Il est également intéressant de relever que lors des guerres entre les Perses aux Romains, il était courant de brandir la tête des commandants de l'armée ennemie au bout d'une pique pour marquer la victoire sur l'ennemi et s'en vanter[51]. Selon les recueils de jurisprudence islamique, lorsque la tête du commandant de l'armée levantine Yannāq al-Bitṛīq fut apportée à Abū Bakr (mort en 634), celui-ci devint fou de rage et condamna cet acte qu'il qualifia d'abominable et de *sunnah al-'ajam* (pratique utilisée par les non-musulmans, littéralement les étrangers). Lorsqu'on lui dit qu'il s'agissait d'un acte à titre de réciprocité parce que l'ennemi avait fait la même chose aux musulmans, le calife Abū Bakr répondit d'un ton désapprobateur : « Allons-nous suivre l'exemple des Perses et des Romains ? Ce que nous avons suffit : le livre [le Coran] et les dires [c'est-à-dire la tradition du Prophète] [traduction CICR][52] ». Par ces dires, il confirme l'idée mentionnée ci-dessus selon laquelle les lois de l'islam sont contraignantes, indépendamment de la conduite de l'ennemi et que la réciprocité ne justifie aucun acte criminel.

Traitement des prisonniers

L'approche islamique du traitement des prisonniers de guerre reprend nombre d'éléments tirés du système juridique islamique et montre qu'il est indispensable de réinterpréter certaines dispositions juridiques pour satisfaire aux exigences de l'ère moderne. La plupart des règles du droit islamique relatives aux prisonniers de guerre (PG) s'inspiraient du traitement qui avait été réservé aux prisonniers lors de pendant la bataille de Badr, dans la deuxième année du calendrier islamique (624 après J.-C.). En outre, l'expression « prisonniers de guerre » n'était employée que pour désigner les combattants masculins, car selon la coutume en vigueur à l'époque, les femmes et les enfants capturés étaient réduits en esclavage ou échangés contre des prisonniers musulmans. Lors de la bataille de Badr, les musulmans avaient réussi à capturer soixante-dix combattants ennemis ; cela posait un défi pour l'État islamique naissant qui n'avait pas encore établi de législation sur le statut juridique des PG. Le Prophète consulta alors ses Compagnons sur cette question. Pour trouver une solution à la difficulté supplémentaire de fournir un abri aux soixante-dix prisonniers, puisqu'aucun endroit n'avait été prévu à cette fin, certains prisonniers furent gardés dans la mosquée et les autres furent répartis dans les maisons des Compagnons du

49 W. al-Zuḥaylī, *op. cit*. note 19, p. 495.
50 A. Ibn Ḥazm, *op. cit*. note 35, vol. 5, p. 117.
51 M. al-Shaybānī, *op. cit*. note 25, vol. 1, p. 79.
52 *Ibid*., vol. 1, p. 79.

Prophète. Celui-ci ordonna que les prisonniers soient bien traités en ces termes : « Veillez à bien traiter les prisonniers[53] ».

Pour établir le droit islamique sur les prisonniers de guerre, les juristes se sont référés à ces deux versets du Coran, ainsi qu'à la sunna du Prophète. Le premier verset indique : « Lorsque vous rencontrez au combat ceux qui ont mécru, frappez-en les cous. Puis, quand vous les avez dominés, enchaînez-les solidement. Ensuite, c'est soit la libération gratuite, soit la rançon, jusqu'à ce que la guerre dépose ses fardeaux[54] ». Le second indique : « Après que les mois sacrés expirent, tuez les associateurs où que vous les trouviez. Capturez-les, assiégez-les et guettez-les dans toute embuscade[55] ». Comme ce second verset ne porte pas spécifiquement sur les prisonniers, les juristes se divisèrent en trois camps sur le droit islamique applicable aux prisonniers de guerre. Le premier camp rassemblait Ibn ʻAbbās (mort en 668), ʻAbd Allah ibn ʻUmar (mort en 693), al-Ḥasan al-Baṣrī (mort en 728) et Saʻīd ibn Jubayr (mort en 714), qui soutenaient que le droit islamique relatif aux prisonniers exigeait de les libérer en leur accordant une « grâce » ou en contrepartie d'une « rançon », conformément au premier verset[56]. Le deuxième camp, composé d'une partie des juristes hanafites, préconisait de reconnaître au chef de l'État le droit d'exécuter les prisonniers ou de les réduire en esclavage, selon ce qui servait le mieux l'intérêt public, tandis que Al-Shaybānī, l'un des principaux juristes hanafites, estimait qu'il était permis d'échanger les prisonniers ennemis. Selon les autres juristes hanafites, le chef de l'État avait le droit de libérer les prisonniers, tant qu'ils restaient dans l'État islamique et qu'ils payaient la *jizya* (impôt prélevé pour exempter les hommes éligibles à la conscription). D'après ces juristes hanafites, les prisonniers ne devaient pas être autorisés à rentrer dans leur pays, car ils renforceraient l'ennemi[57]. Selon le troisième camp, composé de la majorité des juristes musulmans, dont les chafiites, les malékites et les hanbalites, ainsi que al-Awzāʻī (mort en 774) et Sufyān al-Thawrī (mort en 778), le chef de l'État avait le droit de choisir l'une des quatre solutions suivantes, en fonction de celle qui, selon lui, servait le mieux l'intérêt public : exécuter quelques-uns des prisonniers ou les exécuter tous ; les réduire en esclavage ; les libérer ; ou les échanger contre des prisonniers musulmans. Par ailleurs, comme certains hanafites, les malékites estimaient que les prisonniers pouvaient rester dans l'État islamique tant qu'ils payaient la jizya[58].

53 Muḥammad ibn Jarīr al-Ṭabarī, *Tārīkh al-Ṭabarī: Tārīkh al-Umam wa al-Mulūk*, vol. 2, Dār al-Kutub al-ʻIlmiyyah, Beyrouth, 2001, p. 39.

54 Coran 47:4.

55 Coran 9:5.

56 Yūsuf al-Qaraḍāwī, *Fiqh al-Jihād: Dirāsah Muqāranah li-Aḥkāmih wa Falsafatih fī Ḍaw' al-Qur'ān wa al-Sunnah*, vol. 2, Maktabah Wahbah, Le Caire, 2009, p. 854 et s. ; Muḥammad Ḥammīdullāh, *Muslim Conduct of State: Being a Treatise on Siyar, That is Islamic Notion of Public International Law, Consisting of the Laws of Peace, War and Neutrality, Together with Precedents from Orthodox Practice and Preceded by a Historical and General Introduction*, 5e édition révisée et annotée, Sh. Muhammad Ashraf, Lahore (dir.), 1968, p. 214 ; Lena Salaymeh, « Early Islamic Legal-Historical Precedents: Prisoners of War », *Law and History Review*, vol. 26, n° 3, 2008, p. 528.

57 Voir Abd Allah ibn Maḥmūd ibn Mawdūd, *Al-Ikhtiyār li-Taʻlīl al-Mukhtār*, Abd al-Latīf Muḥammad ʻAbd al-Raḥman (dir.), 3e éd., vol. 4, Dār al-Kutub al-ʻIlmiyyah, Beyrouth, 2005, p. 133 ; S. Mahmassani, *op. cit*. note 44, p. 307.

58 Voir A. al-Qarāfī, *op.cit*. note 22, p. 414 ; A. Al-Dawoody, *op.cit*. note 7, pp. 136-138.

Il convient ici de relever qu'en principe, la licéité d'exécuter des prisonniers, telle que défendue par certains juristes dans les cas où elle servirait l'intérêt des musulmans, puise son origine dans l'exécution de seulement trois PG ennemis du vivant du Prophète, à savoir : al-Naḍir ibn al-Hārith et Uqbah ibn Muʿayṭat, lors de la bataille de Badr en mars 624 après J.-C.[59] et Abū ʿAzzah al-Jumaḥī lors de la bataille d'Uhud en mars 625 après J.-C. Selon des récits historiques de l'islam, Abū ʿAzzah fut d'abord fait prisonnier lors de la bataille de Badr, puis en réponse à sa demande de libération et parce qu'il était un homme pauvre avec une famille nombreuse, le Prophète le libéra à condition qu'il ne combatte plus jamais les musulmans, mais lorsqu'il fut capturé une deuxième fois l'année suivante lors de la bataille d'Uhud, il fut exécuté[60]. Quelle que soit l'authenticité de ces récits et que ces prisonniers aient été tués au cours des hostilités ou après avoir été capturés, il est clair que ces trois personnes furent traitées différemment des autres prisonniers en raison des crimes qu'elles avaient commis contre des musulmans à la Mecque avant de fuir à Médine et pas uniquement parce qu'elles étaient PG, sans quoi tous les autres prisonniers capturés au cours de cette bataille ou d'autres guerres, auraient également été tués[61].

Ces règles contradictoires à propos du traitement des prisonniers posent manifestement un problème à quiconque souhaite les appliquer à l'ère moderne, pour la simple raison qu'il faut s'interroger sur la question de savoir si ces lois expriment véritablement l'islam. En d'autres termes, laquelle de ces dispositions est la plus conforme à la *maṣlaḥah* (l'intérêt public) qui constitue le fondement des autres dispositions établies par les juristes ?

Le droit islamique garantit le traitement humain des prisonniers, comme le montre clairement le fait que les prisonniers furent répartis dans les maisons des Compagnons du Prophète et que ceux-ci avaient reçu l'instruction de bien les traiter[62]. Aucune prison ni aucun camp n'avait encore été construit pour abriter les prisonniers et il n'aurait pas été possible, par exemple, d'attacher les prisonniers et de les laisser dehors, car cela aurait pu les exposer à des dangers. La biographie *(sīrah)* du Prophète atteste que les prisonniers furent traités avec humanité lors de la bataille de Badr[63], ce qui constitua ensuite le socle général des règles relatives aux PG dans l'islam. Ces règles sont par ailleurs conformes aux obligations prévues par la Troisième Convention de Genève (CG III), comme l'obligation de fournir un abri aux prisonniers, de la nourriture et des vêtements, de maintenir les liens familiaux ou l'interdiction de torturer les prisonniers pour obtenir des renseignements militaires.

59 Voir Muḥammad ibn ʿUmar al-Wāqidī, *Kitāb al-Maghāzī*, Muḥammad ʿAbd al-Qādir ʿAtā (dir.), vol. 1, Dār al-Kutub al-ʿIlmiyyah, Beyrouth, 2004, pp. 135, 263.

60 M. al-Nawawī, *op. cit*. note 23, p. 83.

61 Y. al-Qaraḍāwī, *op. cit*. note 56, pp. 858-860 ; L. Salaymeh, *op. cit*. note 56, p. 524 et s. ; Muḥammad Ḥusayn Haykal, *The Life of Muḥammad*, traduction de la 8e édition par Ismaʿīl Rāgī A. al-Fārūqī, North American Trust Publication, 1976, pp. 233, 239 ; Troy S. Thomas, « Jihad's Captives: Prisoners of War in Islam », *U.S. Air Force Academy Journal of Legal Studies*, vol. 12, 2002-03, p. 94 et s. ; Troy S. Thomas, « Prisoners of War in Islam: A Legal Inquiry », *The Muslim World*, vol. 87, n° 1, 1997, p. 49.

62 M. al-Ṭabarī, *op. cit*. note 53, p. 39 ; M. Ḥammīdullāh, *op. cit*. note 56, p. 214 ; Aḥmad Abū al-Wafā, *Al-Nazʿariyyah al-ʿĀmmah lil-Qānūn al-Dawlī al-Insānī fī al-Qānūn al-Dawlī wa fī al-Sharīʿah al-Islāmiyyah*, Dār al-Nahḍah al-ʿArabiyyah, Le Caire, 2006, p. 179.

63 Voir les références citées *op. cit*, note 62.

Le fait que ceux qui furent prisonniers lors de la bataille de Badr, aient été logés dans la mosquée et chez les Compagnons, montre qu'il était nécessaire de les protéger de tout danger. En ce qui concerne la nourriture, certains des prisonniers de la bataille de Badr ont relaté que les musulmans leur avaient donné les meilleurs aliments qu'ils avaient, allant même jusqu'à faire passer les besoins des prisonniers avant les leurs, afin d'obéir au Prophète qui leur avait donné pour instruction de bien traiter les prisonniers. Selon le récit d'Abū Azīẕ ibn ʿUmayr, traduit par A. Guillaume :

> J'étais avec plusieurs *Anṣār* lorsqu'ils [les musulmans qui nous avaient faits prisonniers] m'amenèrent depuis Badr et lorsqu'ils prirent leur repas du matin et du soir, ils me donnèrent le pain et mangèrent eux-mêmes les dattes, conformément aux ordres que l'apôtre avait donnés à notre sujet. S'ils avaient un morceau de pain, ils me le donnaient. J'avais honte et je rendis le pain à l'un d'eux, mais il me le redonna sans y avoir touché[64].

Ce traitement altruiste des PG ennemis, consistant à ce que ceux qui les avaient capturés les nourrissent bien malgré leur propre faim, est décrit dans le Coran en ces termes : « Et ils offrent [leur propre] nourriture, malgré son amour [également interprété comme « en raison de leur amour pour Dieu »], au pauvre, à l'orphelin et au prisonnier[65] ». Selon divers récits historiques, lorsque Ṣalāh al-Dıñ al-Ayyūbī (mort en 1193) se trouva dans l'incapacité de nourrir le grand nombre de prisonniers qu'il avait capturés en reprenant la mosquée Al-Aqsā, il n'eut pas d'autre choix que de les libérer[66]. En ce qui concerne les vêtements, Jābir ibn ʿAbdullah cite le passage suivant de *Ṣaḥīḥ al-Bukhārī* :

> Le jour de la bataille de Badr, les prisonniers de guerre furent emmenés, y compris Al-ʿAbbās, qui était dévêtu. Le prophète chercha une chemise pour lui. Il vit que la chemise d'ʿAbdullah ibn Ubaī lui irait, alors le Prophète le laissa la porter[67].

S'agissant du maintien des liens entre les prisonniers et leur famille, l'islam interdit de séparer les membres d'une même famille, à savoir les parents, les grands-parents et les enfants[68].

Il convient également de noter que l'islam interdit de torturer des prisonniers pour obtenir des renseignements militaires sur l'ennemi. Lorsqu'on demanda à l'Imām Mālik (mort en 795) : « Est-il possible de torturer un prisonnier de guerre pour obtenir des renseignements militaires sur l'ennemi ? », il répondit : « Je n'en

64 A. Guillaume (traduction), *The Life of Muhammad: A Translation of Isḥāq's Sīrat Rasūl Allāh*, Oxford University Press, Oxford, 1955, p. 309. Voir également ʿAbd al-Mālik ibn Hishām ibn Ayyūb al-Ḥimyarī, *Al-Sīrah al-Nabawīyyah*, ʿUmar ʿAbd al-Salām Tadmurī (dir.), vol. 2, Dār al-Kutub al-ʿArabī, Beyrouth, 1990, p. 287.

65 Coran 76:8.

66 Dalīlah Mubārikī, « Ḍawābiṭ al-ʿAlāqāt al-Dawliyyah fī al-Islām Zaman al-Ḥarb », *Majallat Kulliyyat al-ʿUlūm*, 4e année, 9e éd., 2004, p. 206.

67 Muḥammad ibn Ismāʿīl al-Bukhārī, *Mukhtasar Ṣaḥīḥ al-Imām al-Bukhārī*, Muḥammad Nāsr al-Albānī (dir.), vol. 2, Maktabah al-Maʿarif, Riyad, 2002, p. 318.

68 Voir ʿAbd al-Ghanī Maḥmūd, *Ḥimāyat Ḍaḥāyā al-Nizāʿāt al-Musallaḥah fī al-Qānūn al-Dawlī al-Insānī wa al-Sharīʿah al-Islāmiyyah*, CICR, Le Caire, 2000, p. 39 ; Zayd ibn ʿAbd al-Karīm al-Zayd, *Muqaddimah fī al-Qānūn al-Dawlī al-Insānī fī al-Islām*, CICR, 2004, pp. 39, 77.

ai pas entendu parler[69] ». Sa réponse succincte indique clairement à quel point cette question lui semblait étrange et montre que l'idée même de discuter de la licéité de torturer des prisonniers, y compris pour obtenir des renseignements militaires, ne venait même pas à l'esprit des musulmans et n'avait jamais été examinée par les juristes islamiques. L'article 17 de la CG III dispose :

> Aucune torture physique ou morale ni aucune contrainte ne pourra être exercée sur les prisonniers de guerre pour obtenir d'eux des renseignements de quelque sorte que ce soit. Les prisonniers qui refuseront de répondre ne pourront être ni menacés, ni insultés, ni exposés à des désagréments ou désavantages de quelque nature que ce soit[70].

Quartier et sauf-conduit

Le système islamique de l'*amān* (littéralement, la protection, la sécurité) recouvre deux principaux dispositifs de protection. Le premier est le sauf-conduit, qui s'entend de la protection accordée à tout ressortissant non musulman d'un État ennemi qui souhaite se rendre dans l'État islamique concerné pour un séjour temporaire, à des fins pacifiques, telles que le commerce, l'éducation ou le tourisme. À cet égard, le système de l'*amān* s'apparente aux visas d'entrée et aux titres de séjour temporaire dans les pays étrangers, en ce sens qu'il permet à son titulaire d'entrer légalement dans un pays étranger, avec l'autorisation des autorités compétentes et qu'il est assorti de certains droits. Quoi qu'il en soit, en résumé, ce qui importe ici c'est qu'une personne qui est en possession de ce type d'*amān* ne peut pas être attaquée. Qui plus est, elle ne peut pas être poursuivie pour un crime, quel qu'il soit, commis en dehors de l'État islamique, même pour avoir tué un musulman. Cela vient du fait que l'État islamique n'est pas compétent pour connaître des crimes commis par des non-musulmans en dehors de ses frontières[71]. À ce propos, il convient de relever que les ambassadeurs et les émissaires d'États étrangers bénéficient automatiquement, en vertu de la nature de leurs fonctions, du système de l'*amān*. Ce système de l'*amān*, qui était déjà pratiqué dans la période préislamique et que l'islam a conservé, est un contrat contraignant et qui ne peut pas être révoqué par l'État islamique. Pour autant, les juristes étaient en désaccord sur la question de savoir si l'*amān* pourrait être révoqué s'il était prouvé que le *musta'min* (la personne en possession de l'*amān*) est un espion ; cela étant, dans tous les cas, la personne ne peut pas être attaquée et doit alors être reconduite vers son pays[72].

Le second type d'*amān* qui correspond au sujet qui nous intéresse ici, à savoir le quartier, est une protection individuelle ou collective accordée aux combattants

69 Wahbah al-Zuhaylī, *Āthār al-Ḥarb fī al-Islām: Dīrāsah Muqāranah*, 3e éd., Dār al-Fikr, Damas, 1998, p. 415.

70 Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre du 12 août 1949, RTNU, vol. 75, p. 135 (entrée en vigueur le 21 octobre 1950) (CG III), art. 17.

71 Voir Muḥammad ibn al-Ḥassan al-Shaybānī, *Al-Siyar*, Majīd Khadūrī (dir.), Dār al-Fikr, Beyrouth, 1985, p. 179 ; N. al-Armanāzī, *op. cit.* note 27, pp. 88, 164 ; 'A. Ṣaqr, *op. cit.* note 22, p. 89.

72 Voir A. Ṣaqr, *op. cit.* note 22, p. 88 ; 'Abbās Shūmān, *Al-'Alāqāt al-Dawliyyah fī al-Sharī'ah al-Islāmiyyah*, Silsilah al-Dirāsāt al-Fiqhīyyah, n° 1, Al-Dār al-Thaqāfiyyah lil-Nashr, Le Caire, 1999, p. 106.

ennemis au cours des opérations sur le champ de bataille, qui impose aux musulmans d'arrêter le combat contre les personnes ou les groupes, de les protéger et de protéger leurs biens jusqu'à ce qu'ils retournent dans leur pays. Dans ce cas, ils ne sont pas considérés comme des PG et ne peuvent pas être arrêtés. Le quartier est accordé si l'individu exprime de quelque manière que ce soit son intention de cesser le combat et son souhait d'être mis en sécurité, que cette demande soit écrite ou orale, en arabe ou dans une autre langue, explicite ou implicite, ou même par gestes[73]. Ce concept est assez semblable au statut de l'ennemi « qui exprime clairement son intention de se rendre » et qui, en DIH, est considéré comme hors de combat conformément à l'article 41 du PA I[74]. De plus, les juristes ont tellement étendu l'application de ce type d'*amān*, qu'exprimer l'intention de se rendre n'est même pas une condition exigée, car l'objectif de l'*amān* est *ḥaqn al-dam* (empêcher un bain de sang et protéger la vie[75]). Par exemple, les juristes furent unanimes pour considérer que si un ennemi prétend à tort que l'*amān* lui a été accordé par un musulman, alors l'*amān* est valide, même si le musulman n'avait aucune intention de l'accorder[76]. Les juristes étaient en désaccord sur la question de savoir s'il était possible d'accorder l'*amān* après la capture de belligérants ennemis, ou si cela n'était possible qu'avant. Le fait même que les juristes étaient en désaccord sur ce point montre donc que l'*amān* pourrait être étendu pour s'appliquer aux combattants ennemis même après leur capture. En outre, selon Ibn Qudāmah, le simple fait qu'un ennemi tente de pénétrer en territoire musulman par des moyens non violents lui donne droit à l'*amān*[77]. Cet exemple rappelle la pratique moderne selon laquelle, lorsqu'un ennemi porte un drapeau blanc pendant une bataille en signe de non-violence, il ne peut pas être attaqué. En pratique, cela signifie qu'aucun dommage ne peut être causé à un belligérant ennemi qui a déposé les armes et qui est entré en territoire musulman et qu'au contraire, il doit être protégé jusqu'à ce qu'il retourne dans son pays. Ces quelques exemples des nombreux points examinés par les juristes, mettent clairement en évidence le caractère sacré du sang et de la propriété de l'ennemi et montrent non seulement que l'islam n'autorise pas les attaques contre les ennemis sauf pendant les combats, mais aussi que si un combattant ennemi cesse de combattre et exprime le souhait d'être protégé selon le système de l'*amān*, le droit islamique dispose qu'il doit être protégé pour éviter les effusions de sang et limiter les souffrances et les destructions dues aux guerres.

73 Voir Muḥammad al-Khatīb al-Shirbıñ ī, *Mughnī al-Muḥtāj ilā Maʿrifah Maʿānī Alfāz ̇ al-Minhāj*, vol. 4, Dār al-Fikr, Beyrouth, p. 237 ; ʿA. Ṣaqr, *op. cit*. note 22, p. 83 ; Y. al-Qaraḍāwī, *op. cit*. note 56, p. 1178.

74 PA I, art. 41-2-b).

75 M. al-Shirbīnī, *op. cit*. note 73, p. 237.

76 Voir *ibid*., p. 237 ; A. Al Dawoody, *op. cit*. note 7, p. 132.

77 Muwaffaq al-Dīn ʿAbd Allah ibn Aḥmad ibn Qudāmah, *Al-Kāfī fī Fiqh al-Imām Aḥmad Ibn Ḥanbal*, Muḥammad Fāris et Musʿad ʿAbd al-Ḥamīd al-Saʿdanī (dir.), vol. 4, Dār al-Kutub al-ʿIlmiyyah, Beyrouth, 2004, p. 163.

Gestion des dépouilles mortelles

La dignité humaine est un droit divin[78] et cette dignité doit être protégée, que la personne soit vivante ou morte. Tel que mentionné précédemment, le prophète Mahomet ordonna aux musulmans de ne pas s'attaquer délibérément au visage des combattants ennemis, par respect pour leur dignité humaine. Le droit islamique classique réglementait la gestion des dépouilles mortelles de musulmans pour des raisons religieuses évidentes, que ce soit en temps normal, lors de catastrophes naturelles ou de conflits armés. Les règles ne sont pas les mêmes selon que les musulmans décèdent d'une mort naturelle ou que ce sont des martyrs qui sont tués lors d'un un conflit armé : dans la tradition islamique, en raison de leur statut, les martyrs doivent être enterrés sans les ablutions rituelles, sans linceul ni même d'oraison funèbre pour glorifier leurs sacrifices. Les cimetières doivent être respectés ; les questions relatives à l'exhumation des corps, aux fosses communes en cas de nécessité (notamment en cas de catastrophe naturelle ou de conflit armé) et aux sépultures en mer furent réglementées par les juristes musulmans classiques. Selon l'islam, chaque corps doit être enterré dans une tombe individuelle sauf si cela est absolument impossible, comme lors d'une catastrophe naturelle ou d'un conflit armé. Selon la tradition du prophète Mahomet, les musulmans doivent restituer à la partie adverse les dépouilles des ennemis tués et si cette partie ne les prend pas ou ne les inhume pas, l'armée musulmane est alors tenue de le faire elle même. Cela tient au fait, comme exposé ci-dessus, que si les musulmans n'enterrent pas les corps de leurs ennemis tués, les corps se décomposeront ou seront dévorés par des bêtes sauvages, ce qui équivaudrait, selon le juriste andalou Ibn Hazm (mort en 1064), à une mutilation. Par conséquent, conformément à l'article 17 de la CG I et à la règle 112 de l'Étude du CICR sur le droit coutumier[79], le prophète Mahomet avait coutume d'enterrer les corps des morts sans aucune distinction de caractère défavorable[80].

Le droit islamique de la guerre, entre théorie et pratique

Face aux violations graves du DIH et du droit islamique commises dans des pays musulmans, il est nécessaire d'analyser les causes expliquant le comportement des auteurs de ces violations et de veiller à ce qu'une série de mesures appropriées soient prises par toutes les parties concernées, y compris les érudits musulmans, les États et les organisations issues de la société civile. Quelques-unes des principales causes de ces violations sont exposées ci après.

La première tient à l'écart considérable entre la théorie et la pratique. En effet, le droit islamique de la guerre se présentait sous la forme d'une jurisprudence élaborée par des juristes musulmans classiques qui ne fut pas codifiée par l'État

78 Coran 17:70.

79 Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck (dir.), *Droit international humanitaire coutumier, Volume I : Règles*, Bruylant, 2006, règle 112, disponible sur : https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/fre/docs/v1_rul_rule112.

80 Z. al-Zayd, *op. cit.* note 68, pp. 49, 78 ; A. Abū al-Wafā, *op. cit.* note 62, pp. 206-209.

islamique de la même manière que l'ont été de nombreux autres domaines du droit islamique au fil des ans. Bien que le respect du droit islamique soit avant tout fondé sur la volonté du musulman d'obéir à Dieu, aucune règle n'a été établie pour le mettre en œuvre ou pour prévoir des sanctions lorsqu'il n'était pas respecté.

La deuxième cause réside dans l'insuffisance des travaux de recherche entrepris par les universitaires musulmans modernes dans les domaines du droit islamique qui régissent les affaires de l'État, en particulier en ce qui concerne les systèmes de gouvernance, la guerre et les relations internationales. Cela s'explique par des raisons culturelles et politiques liées à la structure de l'État moderne dans les pays musulmans, qui se sont écartés de la tradition juridique des juristes musulmans classiques pour la remplacer par un système juridique occidental.

La troisième cause est la présence, dans de nombreux pays musulmans, d'organisations de la société civile faibles qui ne contribuent pas à résoudre les problèmes rencontrés par leurs pays. Cela est dû au fait que cette fonction est devenue la prérogative exclusive de l'État, comme en témoigne le fait que les contributions universitaires et les progrès scientifiques réalises par des pays musulmans sont très peu nombreux par rapport à d'autres régions du monde.

Conclusion

Les règles islamiques dans les huit domaines analysés ci-dessus montrent que deux considérations avaient principalement orienté la réflexion des juristes musulmans classiques : premièrement, ne pas mettre en danger la vie des non-combattants ; et, deuxièmement, ne pas détruire les biens de l'ennemi, sauf en cas de nécessité militaire ou de représailles. Ces considérations arrivaient bien sûr, juste après le but principal, à savoir gagner la guerre. Dans la tradition islamique, l'importance du caractère sacré et de l'humanité de l'âme humaine est mise en évidence par les règles qui interdisent d'attaquer les non-combattants, d'employer des armes qui frappent sans discrimination les combattants et les non-combattants, d'attaquer des boucliers humains ou d'attaquer l'ennemi de nuit. De plus, le traitement humain des prisonniers, tel qu'ordonné par le prophète Mahomet et mentionné dans le Coran, souligne la nécessité de préserver la dignité humaine en temps de guerre, concept également mis en évidence par les règles interdisant de s'attaquer au visage d'un ennemi ou de mutiler son corps après sa mort. Le respect de l'ennemi impose par ailleurs de ne pas détruire ses biens au cours des hostilités, sauf en cas de nécessité militaire, un principe qui ressort également des discussions des juristes pour savoir si les animaux des musulmans peuvent manger le fourrage de l'ennemi.

Compte tenu de l'écart considérable entre la théorie de la pratique, les recommandations suivantes constituent quelques-uns des moyens les plus efficaces pour promouvoir le respect du DIH dans les pays musulmans :

1. Conduire des recherches et des études universitaires sur des aspects du DIH que l'on retrouve en droit islamique. Il pourrait s'agir, par exemple, de favoriser l'enseignement du DIH dans les facultés de droit, dans les écoles militaires et

académies de police du monde arabe, tant dans les études de premier cycle que dans les cycles supérieurs.

2. Analyser des conflits armés contemporains et des défis actuels plutôt que de se focaliser sur les difficultés passées qui ont été traitées par les juristes musulmans classiques. Ce travail devrait être conduit tant par des érudits religieux, des chercheurs, des universitaires et des groupes de réflexion.
3. Sensibiliser le grand public à la nécessité de procéder à des réformes nécessaires et promouvoir une culture d'égalité et de respect des droits de l'homme, tout en combattant et en sanctionnant les croyances sectaires et idéologiques racistes et extrémistes, ainsi que les opinions qui incitent à la xénophobie. Ces initiatives doivent être déployées à tous les niveaux de la société, y compris dans les établissements d'enseignement primaire, les institutions religieuses et les médias.

En conclusion, de nombreuses violations du DIH ne se produiraient plus si les peuples vivaient conformément aux paroles de l'imam ʻAlī ibn Abī Ṭālib, qui a dit : « Il existe deux types de personnes : vos frères dans la religion ou vos pairs dans l'humanité [traduction CICR][81] ».

81 Alī ibn Abī Ṭālib, *Nahj al-Balāghah*, Ṣobḥī Ṣāliḥ (dir.), 4e éd., Dār al-Kitāb al-Masṛī, Le Caire, et Dār al-Kitāb al-Lubnānī, Beyrouth, 2004, p. 427.

Volume 99 Sélection française 2017/3

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

La protection des biens culturels en Syrie : une nouvelle chance pour les États de se mettre en conformité avec le droit international ?

Polina Levina Mahnad

Polina Levina Mahnad est membre du groupe d'experts sur la protection des biens culturels lors des conflits armés du Comité international du Bouclier bleu.

Traduit de l'anglais

Résumé

La guerre en Syrie dure maintenant depuis six ans, causant des destructions massives et de très lourdes pertes humaines. Les efforts internationaux de paix ayant échoué d'emblée, il semble de plus en plus improbable, dans un avenir proche, de parvenir à une résolution du conflit ou à une solution politique. Face à cette impasse, les États, la société civile et la communauté internationale ont recherché des mesures concrètes et temporaires, susceptibles de contribuer à ce que le droit international soit mieux protégé et respecté. Récemment, en prescrivant aux États tiers des mesures pratiques et réalistes pour protéger les biens culturels, divers éléments apparaissent comme les signes avant-coureurs d'un changement dans la réponse de la communauté internationale. En se fondant sur la responsabilité des États tiers « de respecter et faire respecter » le droit international humanitaire, cet article analyse le cadre juridique protecteur des biens culturels ainsi que les mesures innovantes prises récemment à cette fin, qui contribuent au respect du droit international en Syrie, en dehors de toute assistance ou intervention militaires.

Mots clés : Syrie, biens culturels, patrimoine culturel, respect, article 1 commun, Convention de La Haye de 1954, innovation, protection.

« Une nation est en vie tant que sa culture est en vie »

Inscription à l'entrée du Musée national d'Afghanistan,
où quelque 2 750 objets ont été détruits par les Talibans en 2001.

Introduction

Devant des négociations politiques ne menant à rien, face à l'irrespect systématique du droit international humanitaire (DIH) et aux lourdes restrictions imposées aux organisations humanitaires internationales, la communauté internationale ne ressent qu'accablement et frustration face à la crise en Syrie. Chacun s'accorde à reconnaître qu'aucune autre guerre civile n'a été plus meurtrière que ce conflit[1] qui constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales[2]. Cependant, la voie politique est dans l'impasse, il n'y a aucune envie d'intervenir militairement et les décisions contraignantes et didactiques du Conseil de sécurité des Nations unies (NU) exigeant le respect du DIH sont restées lettre morte[3]. Comme désormais les chances de parvenir à la paix sont bien minces, toutes les mesures concrètes et pratiques qui pourraient permettre d'améliorer le respect du DIH en Syrie, seraient les bienvenues. C'est pourquoi le présent article analyse les mesures innovantes qui ont été prises afin de protéger le patrimoine culturel dans le conflit qui a déchiré la Syrie et qui s'est étendu à l'Irak[4]. Celles-ci montrent la manière dont un cadre juridique international peut offrir aux États une feuille de route pour déployer tout un éventail de mesures concrètes dans le but de respecter et faire respecter le DIH[5].

Cet article commence par une vue d'ensemble des régimes juridiques, que ce soit le DIH ou d'autres branches du droit, qui permettent d'assurer la protection des biens culturels dans le conflit en Syrie. Il explique ensuite en quoi la protection des biens culturels est importante, même dans une guerre qui se caractérise par

1 Max Fischer, « Syria's Paradox: Why the War Only Ever Seems to Get Worse », *New York Times*, 26 août 2016.

2 « Syrie : les civils continuent de subir des atrocités, selon la Commission d'enquête de l'ONU », ONU Info, 27 août 2014.

3 La résolution 2139 du CSNU, du 22 février 2014, dans son paragraphe 6, « exige que toutes les parties, en particulier les autorités syriennes, autorisent immédiatement un accès humanitaire rapide, sûr et sans entrave aux organismes humanitaires des NU et à leurs partenaires d'exécution, y compris à travers les lignes de conflit et à travers les frontières » ; la résolution 2268, du 26 février 2016, dans son paragraphe 1, souscrit pleinement à une déclaration sur la cessation des hostilités visant à mettre un terme à cinq années de conflit ; la résolution 2401, du 24 février 2018, dans son paragraphe 1, « exige que toutes les parties cessent les hostilités sans délai (…) de façon à instaurer une pause humanitaire durable d'au moins 30 jours consécutifs sur l'ensemble du territoire syrien ».

4 Helga Turku, *The Destruction of Cultural Property as a Weapon of War: ISIS in Syria and Iraq*, Palgrave Macmillan, Cham, 2018.

5 Dans le but d'encourager au respect du DIH, on s'est efforcé de préciser dans quelle mesure les États sont liés par l'obligation coutumière de « respecter et faire respecter » ses dispositions « en toutes circonstances », tel que le prescrit l'article 1 commun aux quatre Conventions de Genève et d'autres traités de DIH comme la Convention de La Haye de 1954, en tant qu'obligation *erga omnes partes*, ainsi que l'obligation pour des États tiers qui ne sont pas parties à un conflit armé d'exercer une influence sur les parties au conflit. Voir Knut Dörmann et Jose Serralvo, « L'article 1 commun aux Conventions de Genève et l'obligation de prévenir les violations du droit international Humanitaire », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 96, n° 895/896, 2015. Toutefois, remplacer des obligations que les États pourraient trouver contraignantes, par une boîte à outils de mesures concrètes, reste plutôt aléatoire.

une telle brutalité et par tant de souffrances humaines. En analysant les mesures internationales de protection et en examinant les mesures innovantes qui ont été imaginées face à la destruction des biens culturels en Syrie, l'autrice tente de dégager quelques mesures concrètes qui pourraient être considérées comme faisant partie d'une « boîte à outils de conformité » et qui pourraient servir de modèle pour des actions futures. Enfin, l'article relève des insuffisances dans ces mesures de protection et propose des solutions susceptibles d'y remédier.

Cadre juridique pour la protection des biens culturels en Syrie

Les biens culturels syriens sont protégés par un cadre juridique large composé du DIH, de traités internationaux sur l'application du droit transnational, du droit des droits de l'homme, et de résolutions contraignantes du Conseil de sécurité des Nations unies.

Droit international humanitaire

Le conflit armé qui se déroule actuellement en Syrie est régi par le DIH conventionnel et coutumier. Au-delà des protections prévues par l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949, étant donné que la Syrie n'est pas partie au Protocole additionnel II de 1977 (PA II), la conduite des hostilités sur son territoire est soumise aux règles du DIH qui sont aujourd'hui considérées comme appartenant au droit coutumier[6]. La protection des biens culturels dans les conflits armés est reconnue par tous et depuis bien longtemps, comme étant une norme coutumière. En 1946, le Tribunal militaire international de Nuremberg déclara que les règles contenues dans la Convention (IV) de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, y compris donc ses dispositions relatives à la protection des biens culturels, étaient « admises par tous les États civilisés et regardées par eux comme l'expression codifiée des lois et coutumes de la guerre[7] ». La 27e session de la Conférence générale de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) a adopté une résolution relative à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (Convention de La Haye de 1954) qui a réaffirmé que « les principes fondamentaux que sont la protection et la préservation des biens culturels en cas de conflit armé pourraient être considérés comme faisant partie du droit international coutumier[8] ».

6 Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck (dir.), *Droit international humanitaire coutumier, Volume I : Règles*, Bruyant, 2006 (Étude du CICR sur le DIH coutumier).

7 Procès des grands criminels de guerre devant le Tribunal militaire international de Nuremberg, 1947, vol. 1, p. 267 ; également *Annual Digest of Public International Law*, 1946, p. 253-254. Le jugement du Tribunal militaire international cite le Règlement en annexe de la Convention (IV) concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre de la Haye du 18 octobre 1907.

8 UNESCO, *Actes de la Conférence générale*, 27e session, Paris, octobre-novembre 1993, disponible sur : https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000095621_fre (toutes les références Internet ont été vérifiées en 2023). Il y est réaffirmé que les règles figurant aux articles 3 et 4 de la Convention de La Haye de 1954 peuvent être considérées comme appartenant au droit international coutumier.

Dans son arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence dans l'affaire *Tadić*, la Chambre d'appel du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), a considéré que l'article 19 de la Convention de La Haye de 1954 ainsi que l'essentiel du PA II relevaient du droit coutumier[9]. La Chambre d'appel a également souligné que les règles coutumières applicables à un conflit armé non international couvrent la protection des biens civils et « en particulier les biens culturels[10] ». Ces règles, qui exigent le respect des biens culturels[11] et qui interdisent « toute destruction délibérée du patrimoine culturel de grande valeur pour l'humanité [traduction CICR][12] », sont également opposables au comportement des groupes armés non étatiques combattant en Syrie[13].

Ce corpus juridique protège les biens culturels au travers de règles qui contraignent chacune des parties au conflit à respecter les biens culturels en leur fixant quatre obligations fondamentales : 1) s'interdire l'utilisation de ces biens, celle de leurs dispositifs de protection et celle de leurs abords immédiats à des fins qui pourraient exposer ces biens à une destruction ou à une détérioration en cas de conflit armé (sauf en cas de nécessité militaire impérative) ; 2) s'abstenir de tout acte d'hostilité contre des biens culturels (sauf, ici aussi, en cas de nécessité militaire impérative) ; 3) « interdire, […] prévenir et, au besoin, […] faire cesser tout acte de vol, de pillage ou de détournement de biens culturels » ; et 4) s'interdire, de manière absolue, toute mesure de représailles à l'encontre des biens culturels[14].

Ces protections fondamentales sont inscrites dans la Convention de La Haye de 1954 et dans ses deux protocoles, lesquels forment ensemble les seuls traités traitant explicitement de la protection du patrimoine culturel en temps de guerre. Si la Syrie a ratifié la Convention de La Haye de 1954 et son Premier Protocole en 1958, elle n'a pas ratifié le Deuxième Protocole qui renforce la protection des biens culturels. D'autres États impliqués dans le conflit en Syrie ont eux aussi ratifié la Convention de La Haye 1954, parmi lesquels la Fédération de Russie et les États-Unis. Plus récemment, le Royaume-Uni a ratifié à la fois la Convention de 1954 et son Deuxième Protocole, tandis que la France a adhéré au Deuxième Protocole[15]. Adopté en 1999 en réponse à des questionnements sur l'efficacité de la Convention de La Haye de 1954 lors de la deuxième guerre du Golfe et lors des guerres balkaniques qui conduisirent

9 TPIY, *Le Procureur c. Dusko Tadić*, affaire IT-94-1-AR72, Arrêt relatif à l'appel de la Défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence (Chambre d'appel), 2 octobre 1995, par. 98.

10 *Ibid*., par. 127.

11 Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, avec Règlement d'exécution, La Haye, 14 mai 1954 (entrée en vigueur le 7 août 1956) (Convention de La Haye de 1954), art. 4 et 19.

12 Francesco Francioni et Federico Lanzerini (dir.), *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2008, p. 635.

13 La Cour pénale internationale (CPI) a poursuivi Ahmad al Faqi al Mahdi, un membre du groupe armé *Ansar Al Dine*, qui présidait un tribunal des mœurs de la hisba et qui a joué un rôle central dans la mise en œuvre de la décision de détruire des tombeaux et des mausolées à Tombouctou, classés au patrimoine mondial de l'UNESCO. CPI, *Le Procureur c/ Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, n° ICC-01/12-01/15, jugement (Chambre de première instance VIII), 27 septembre 2016.

14 Convention de La Haye de 1954, art. 19 ; *ibid*., art. 4 et 19.

15 Voir Comité international de la Croix-Rouge (CICR), « Traités, États parties et commentaires », base de données sur laquelle figure la liste des États parties et des États signataires du Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, La Haye, 26 mars 1999, disponible sur : https://ihl-databases.icrc.org/dih.

à des attaques délibérées contre le patrimoine culturel et à la destruction massive de biens culturels, le Deuxième Protocole contient des dispositions qui améliorent considérablement la protection du patrimoine culturel en cas de conflit armé[16]. Cependant, la Convention de La Haye de 1954, l'instrument international suprême pour la protection des biens culturels en temps de paix et en période de conflit armé, y compris dans les cas d'occupation, offre à elle seule une protection considérable. Rédigée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale au cours de laquelle des villes entières regorgeant de monuments et riches en patrimoine culturel ont été dévastées, la Convention de 1954 a eu pour but de mettre un frein à ces pratiques destructrices[17]. En cela, elle est d'une saisissante actualité dans le conflit en Syrie, marqué par la destruction des zones urbaines et de leurs centres historiques, à l'instar de la vieille ville d'Alep ou du quartier historique de Homs[18].

Dans sa définition des « biens culturels », la Convention de La Haye de 1954 englobe trois catégories : les biens, meubles ou immeubles, qui présentent une grande importance pour le patrimoine culturel des peuples tels que les monuments d'architecture, d'art ou d'histoire, religieux ou laïques, ou un intérêt historique ou artistique tels que les œuvres d'art ou les collections scientifiques ; les édifices destinés à conserver les biens culturels meubles, tels que les musées, les bibliothèques, les dépôts d'archives ainsi que les refuges temporaires en temps de guerre ; et les « centres monumentaux » comme les cités historiques ou les sites archéologiques[19]. Une protection limitée est également accordée, pendant un conflit armé, à des moyens de transport d'urgence et aux personnels spécialisés autorisés, dans des cas bien définis et sous certaines conditions[20]. Ces dispositions obéissent à la même logique que celle régissant la protection des abris contre les bombardements aériens, ambulances et hôpitaux civils dans les Conventions de Genève[21] et sont indispensables pour une protection complète des biens culturels[22].

16 Voir Serge Brammertz, Kevin C. Hughes, Alison Kipp et William B. Tomljanovich, « Attacks against Cultural Heritage as a Weapon of War: Prosecutions at the ICTY », *Journal of Criminal Justice*, vol. 14, n° 5, 2016.

17 Jean-Marie Henckaerts, « Nouvelles règles pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 81, n° 835, 1999.

18 Voir CICR, « Syrie : Alep est l'un des conflits urbains les plus dévastateurs de notre époque », 15 août 2016, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/document/syrie-alep-est-lun-des-conflits-urbains-les-plus-devastateurs ; Associated Press, « 4 Years On, Ancient Heart of Homs Still Abandoned Ruins », 17 janvier 2018, disponible sur : www.voanews.com/a/ancient-heart-of-homs-still-abandoned-ruins/4211616.html.

19 Convention de La Haye de 1954, art. 1.

20 L'interdiction de tout acte d'hostilité contre les transports et l'immunité de saisie, de capture et de prise dont jouissent les moyens de transport ne concernent que ceux sous protection spéciale (*ibid*., art. 12, par. 3 et 14) munis du signe distinctif de la croix rouge ou du croissant rouge. Le personnel affecté à la protection des biens culturels doit être respecté, dans la mesure compatible avec les exigences de la sécurité, dans l'intérêt de ces biens, s'il tombe aux mains de la partie adverse et doit pouvoir continuer à exercer ses fonctions (*ibid*., art. 15).

21 CPI, Affaire *Al Mahdi*, *op. cit*. note 13, par. 14.

22 Patrick J. Boylan, « The Concept of Cultural Protection in Times of Armed Conflict: From the Crusades to the New Millennium », *in* Neil Brodie et Kathryn Walker Tubb (dir.), *Illicit Antiquities: The Theft of Culture and the Extinction of Archaeology*, Routledge, Londres, 2012, p. 66.

Comme les dommages causés aux biens culturels en Syrie sont essentiellement dus à leur utilisation à des fins militaires ou aux attaques dont ils sont la cible[23], les dispositions de la Convention de La Haye de 1954 méritent une attention toute particulière. La Convention de La Haye de 1954 exige des parties qu'elles protègent les biens culturels, ce qui comprend la sauvegarde et le respect de ces biens[24]. Il est demandé aux États de préparer, dès le temps de paix, la sauvegarde des biens culturels contre les effets prévisibles d'un conflit armé[25]. Une fois que le conflit armé a éclaté, la « protection » des biens culturels impose de prendre des mesures concrètes pour éviter que ceux-ci ne soient détruits ou détériorés[26]. Cela comporte, conformément à l'article 4, une obligation négative de s'interdire d'utiliser les biens culturels, leurs dispositifs de protection et leurs abords immédiats à des fins qui pourraient exposer ces biens à une destruction ou à une détérioration en cas de conflit armé, que ces biens soient situés sur leur propre territoire ou sur celui d'autres parties[27]. La protection comprend aussi une obligation positive de « respecter » les biens culturels, en s'interdisant de les attaquer et en « s'abstenant de tout acte d'hostilité à leur égard[28] » ; en interdisant, prévenant et, au besoin, en faisant cesser tout acte de vol, de pillage ou de détournement de biens culturels, ainsi que tout acte de vandalisme à l'égard de ces biens ; et en s'interdisant tout mesure de représailles à l'encontre des biens culturels[29].

Conformément à la Convention de La Haye de 1954, les biens culturels perdent leur immunité contre leur utilisation à des fins militaires ou contre des actes d'hostilité, « dans les cas où une nécessité militaire exige, d'une manière impérative, une telle dérogation[30] ». Les obligations relatives au vol, au pillage, au détournement, au vandalisme et aux représailles sont absolues et il ne peut y être dérogé. Il y a d'intenses discussions à propos de la nature d'une dérogation fondée sur une « nécessité militaire », pour déterminer si « le champ pour invoquer une [nécessité militaire impérative] est plutôt large [traduction CICR][31] » ou s'il s'agit d'une norme juridique stricte rattachée à l'obligation générale de protection des biens culturels[32]. L'article 11 de la Convention de 1954 instaure un régime de protection

23 Institut des Nations unies pour la formation et la recherche (UNITAR), *Satellite-Based Damage Assessment to Cultural Heritage Sites in Syria*, 22 décembre 2014. Selon ce rapport, les opérations militaires, notamment les hostilités et la construction de postes de combat fortifiés, peuvent entraîner des dommages à des sites du patrimoine culturel (p. 13).

24 Convention de La Haye de 1954, art. 2.

25 *Ibid*., art. 3.

26 Voir CICR, *Commentaire de la Première Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne*, deuxième édition, Genève, 2016 (2020 pour la version en français) (CICR, Commentaire actualisé de la Première Convention de Genève), art. 19, par. 1799 ; art. 24, par. 1982-1994. Bien qu'elle ne s'applique pas aux biens culturels (ni aux conflits armés non internationaux) en tant que tels, la Première Convention de Genève (Convention I) donne des orientations utiles sur le sens des expressions et sur l'interprétation de principes que l'on retrouve dans le DIH.

27 Convention de La Haye de 1954, art. 4.

28 Voir CICR, Commentaire de la Premiere Convention de Genève, *op. cit*. note 26, art. 19, par. 1799 ; art. 24, par. 1982-1994.

29 Convention de La Haye de 1954, art. 19 ; *ibid*., art. 4, 19.

30 *Ibid*., art. 4 par. 2.

31 Jan Hladik, « La Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et la notion de nécessité militaire », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 81, n° 835, 1999.

32 Marina Lostal, « The Meaning and Protection of "Cultural Objects and Places of Worship" under the 1977 Additional Protocols », *Netherlands International Law Review*, vol. 59, n° 3, 2012.

spéciale et précise que l'immunité d'un bien culturel sous protection spéciale ne peut être levée « qu'en des cas exceptionnels de nécessité militaire inéluctable, et seulement aussi longtemps que cette nécessité subsiste », sous réserve que cette nécessité soit constatée à un haut niveau du commandement.

Comme Jiří Toman le souligne dans son Commentaire du Deuxième Protocole relatif à la Convention de la Haye de 1954, la Convention a été adoptée bien avant que les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1977 ne codifient les évolutions du droit international humanitaire relatifs à la définition de la notion de l'« objectif militaire[33] ». Le Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954, adopté en 1999, que la Syrie a signé mais pas ratifié, intègre dans ses dispositions protectrices des biens culturels, la définition que donne le Protocole additionnel I (PA I) des « objectifs militaires ». Il dispose ainsi qu'une dérogation fondée sur une nécessité militaire impérative en vertu de l'article 4 de la Convention de La Haye de 1954 ne peut être invoquée que si : i) le bien culturel, par sa fonction, a été transformé en objectif militaire (c'est-à-dire un bien qui, par sa nature, son emplacement, sa destination ou son utilisation apporte une contribution effective à l'action militaire et dont la destruction totale ou partielle, la capture ou la neutralisation offrent en l'occurrence un avantage militaire précis[34]) ; et ii) il n'existe pas d'autre solution pratiquement possible pour obtenir un avantage militaire équivalant à celui qui est offert par le fait de diriger un acte d'hostilité contre cet objectif[35]. Cela veut donc dire que lorsqu'il est possible de choisir entre plusieurs objectifs, l'attaque doit être dirigée contre une ou des cibles, autres que des biens culturels, même si leur détérioration ou leur destruction procure un avantage militaire moindre. Aussi, le Deuxième Protocole relatif à la Convention de 1954 a introduit des conditions plus explicites, en précisant la notion de « nécessité militaire » pour y inclure le principe de distinction, codifié dans les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1977. Il a été ainsi réaffirmé que le traitement des biens culturels « va bien au-delà » de celui accordé aux autres biens civils[36].

Même si les règles spéciales figurant dans le Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 peuvent ne pas s'appliquer à la Syrie, il convient de relever que les biens culturels sont protégés par un ensemble de dispositions du DIH particulièrement solides et détaillées. Les dispositions conventionnelles traitant spécifiquement des biens culturels dans les conflits armés ont été complétées par l'interdiction de commettre tout acte d'hostilité dirigé contre des biens culturels figurant au paragraphe 1 de l'article 53 du PA I et à l'article 16 du PA II, qui ne

33 Jiří Toman, *Les biens culturels en temps de guerre : quels progrès en faveur de leur protection ? Commentaire article par article du Deuxième Protocole de 1999 à la Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé*, Éditions UNESCO, Paris, 2016.

34 Deuxième protocole relatif à la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, 26 mars 1999, art. 1, par. 6 al. a et i ; Protocole additionnel I aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, 1125 RTNU 3, 8 juin 1977 (entré en vigueur le 7 décembre 1978) (PA I), art. 52 par. 2.

35 Deuxième Protocole relatif à la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, 26 mars 1999, art. 6.

36 Micaela Frulli, « The Criminalization of Offences against Cultural Heritage in Times of Armed Conflict: The Quest for Consistency », *European Journal of International Law*, vol. 22, n° 1, 2011, pp. 203, 205.

prévoient aucune dérogation en cas de nécessité militaire impérieuse[37]. Savoir dans quelle mesure ces dispositions du Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954, celles du PA I ou celles du PA II appartiennent au droit coutumier et sont donc applicables au conflit en Syrie, dépasse le champ du présent article.

Il est toutefois intéressant de noter que le Statut du TPIY[38] et le Statut de la Cour pénale internationale (CPI[39]) reprennent l'approche retenue dans des instruments plus anciens comme le Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre de La Haye de 1907 (Règlement de 1907[40]). Le Statut de Rome incrimine, tant dans les conflits armés internationaux que non internationaux, « le fait de diriger intentionnellement des attaques contre des bâtiments consacrés à la religion, à l'enseignement, à l'art, à la science ou à l'action caritative, des monuments historiques, des hôpitaux et des lieux où des malades ou des blessés sont rassemblés, à condition qu'ils ne soient pas des objectifs militaires » et, dans les conflits armés internationaux, la « destruction et l'appropriation de biens » protégés par les Conventions de Genève de 1949[41]. Ces deux crimes trouvent leur origine dans les deux dispositions du Règlement de 1907 qui mentionnent les biens culturels[42], l'une à propos de la conduite des hostilités, « dans les sièges et bombardements[43] » et l'autre dans le cas où un belligérant exerce une autorité militaire sur un territoire, pour interdire toute saisie, destruction ou dégradation intentionnelle de biens culturels[44]. Même si pour certains, ces dispositions ne sont pas assez détaillées et ne parviennent pas à faire comprendre que la protection des biens culturels ne se limite pas à la sauvegarde du patrimoine culturel matériel, mais qu'elle vise avant tout l'importance qu'ils présentent pour le patrimoine culturel des populations locales et de toute l'humanité[45], elles sont l'expression d'une coutume. Selon l'Étude du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) sur le droit coutumier, dans la conduite des

37 PA I, art. 53, par. 1 ; Protocole additionnel II aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux, 1125 RTNU 609, 8 juin 1977 (entré en vigueur le 7 décembre 1978), art. 16.

38 L'article 3 (alinéas d-e) du Statut du TPIY cite la « saisie, la destruction ou l'endommagement délibéré d'édifices consacrés à la religion, à la bienfaisance et à l'enseignement, aux arts et aux sciences » et « le pillage de biens publics ou privés ». D'autres dispositions du Statut du TPIY ont été invoquées pour engager des poursuites suite à des actes commis contre des biens culturels, bien qu'il ne s'agisse pas de leur objectif premier : l'article 3, al. b, « la destruction sans motif des villes et des villages où la dévastation que ne justifie pas les exigences militaires » et l'article 3 al. c, « l'attaque ou le bombardement, par quelque moyen que ce soit, de villes, villages, habitations ou bâtiments non défendus ». L'article 3 al. d est inspiré des articles 27 et 56 du Règlement de La Haye de 1907.

39 Statut de Rome de la Cour pénale internationale, 17 juillet 1998 (entré en vigueur le 1er juillet 2002) (Statut de Rome).

40 Règlement de La Haye de 1907.

41 Statut de Rome, article 8.2.a.iv et b.ix.

42 Pour une analyse de la manière dont ces dispositions ont été appliquées (ou pas) par la Chambre de première instance de la CPI dans l'affaire *Al Mahdi*, voir William Shabas, « Al Mahdi Has Been Convicted of a Crime He Did Not Commit », *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 49, n° 1, 2017.

43 Convention (IV) concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et son Annexe : Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, La Haye, 18 octobre 1907 (Convention de La Haye IV), art. 27.

44 *Ibid*., art. 56.

45 M. Frulli, *op. cit*. note 36.

hostilités, chaque partie au conflit doit respecter les biens culturels, « prendre des précautions particulières […] au cours des opérations militaires afin d'éviter toute dégradation aux bâtiments consacrés à la religion, à l'art, à la science, à l'enseignement ou à l'action caritative, ainsi qu'aux monuments historiques, à condition qu'ils ne constituent pas des objectifs militaires » ; en outre, les « biens qui présentent une grande importance pour le patrimoine culturel des peuples ne doivent pas être l'objet d'attaques, sauf en cas de nécessité militaire impérieuse[46] ». Bien qu'il n'y ait eu que peu d'affaires dans lesquelles une juridiction pénale internationale ait dû statuer sur la « nécessité militaire » à propos d'attaques contre des biens culturels, on peut citer l'affaire *Prlić et consorts*, dans laquelle la Chambre d'appel du TPIY a annulé les conclusions de la Chambre de première instance à propos de la destruction du Vieux Pont de Mostar en se fondant sur le fait que la « nécessité militaire » est définie par l'absence d'alternative à la destruction du bien culturel considéré[47]. L'affaire *Strugar* illustre aussi les difficultés pour bien appréhender cette notion en droit international pénal[48].

Comme évoqué précédemment, la Convention de La Haye de 1954 établit un système de protection spéciale. Ce système mérite que l'on s'y intéresse car on trouve en Syrie, six sites inscrits au patrimoine mondial[49], tous en péril, ainsi que onze autres sites d'une valeur culturelle universelle exceptionnelle qui sont en attente d'examen pour être inscrits sur la Liste du Patrimoine mondial[50]. La protection spéciale repose sur plusieurs principes fondamentaux parmi lesquels l'avertissement en temps utile, l'inscription à un registre et l'obligation que toute attaque contre un bien culturel soit ordonnée à un haut niveau de commandement opérationnel. À l'origine, le système d'inscription au registre avait été conçu pour un nombre restreint de refuges destinés à abriter des biens culturels meubles, des centres monumentaux et d'autres biens culturels immeubles de très haute importance. La protection spéciale est accordée par une inscription au « Registre international des biens culturels sous protection spéciale ». Ce système, tout comme la Liste des biens culturels sous protection renforcée établie par la suite par le Deuxième Protocole relatif à la Convention de

46 Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 6, règle 38.

47 Voir TPIY, *Le Procureur c. Prlić et consorts*, n° IT-04-74-A, arrêt (Chambre d'appel), 29 novembre 2017, par lequel la Chambre d'appel a jugé, à la majorité, que la « Chambre de Première instance a commis une erreur en concluant que la destruction du Vieux Pont de Mostar constituait une destruction de biens non justifiée par des nécessités militaires en tant que violation des lois et coutumes de guerre [traduction CICR] ». Dans son opinion dissidente, le Juge Fausto Pocar (par. 7) est en désaccord avec la majorité en ce que : i) la notion d'objectif militaire est, de façon erronée, confondue avec celle de nécessité militaire ; ii) il n'a pas été tenu compte du caractère disproportionné de l'attaque contre le Vieux Pont de Mostar et de ses conséquences ; iii) le fait que le Vieux Pont de Mostar constitue un bien culturel protégé par les principes généraux du droit international humanitaire n'a pas été pris en compte ; et iv) les erreurs précédemment exposées ont des conséquences en lien avec les persécutions pour des motifs politiques, raciaux et religieux en tant que crimes contre l'humanité.

48 Voir TPIY, *Le Procureur c. Strugar*, n° IT-01-42, jugement (Chambre de première instance), 31 janvier 2005, par. 328-330.

49 Centre du patrimoine mondial, République arabe syrienne. Les six biens inscrits sur la Liste du patrimoine mondial sont l'Ancienne ville d'Alep (1986), l'Ancienne ville de Bosra (1980), l'Ancienne ville de Damas (1979), les Villages antiques du Nord de la Syrie (2011), le Crac des Chevaliers et Qal'at Salah El-Din (2006) et Palmyre (1980).

50 Centre du patrimoine mondial, République arabe syrienne, Liste indicative.

La Haye de 1954, ont eu peu de succès. Si le Registre international a été actualisé en 2015 pour y inscrire un certain nombre de sites culturels du Mexique, la dernière fois qu'un État a voulu faire inscrire un site au registre remonte à 1978, ce qui fait que le régime de protection spéciale n'a jamais été pleinement utilisé[51]. Le système de protection renforcée qui a suivi et qui combine certains aspects de la protection spéciale prévue par la Convention de La Haye de 1954 avec les critères d'inscription sur la Liste du patrimoine mondial tels que définis dans la Convention de l'UNESCO concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel de 1972, ne compte que douze sites placés sous protection renforcée[52]. Tous ont également été inscrits sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO. *De facto*, s'agissant des sanctions pénales en cas de violations, la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO[53] a remplacé les listes des biens placés sous protection spéciale et sous protection renforcée, comme l'ont montré l'affaire *Jokić* devant le TPIY[54] et l'affaire *Al Mahdi* devant la CPI[55]. Le système actuel de protection repose essentiellement sur une certaine forme de « protection certifiée » ou « enregistrée », en ce que le détenteur du bien enregistre ou certifie que les biens ne seront jamais utilisés à des fins militaires. Si cela est respecté, les biens ne pourront donc jamais être l'objet d'une attaque licite. Aussi, l'intérêt d'inscrire des biens sur un registre est que l'ennemi sera informé bien en amont que toute attaque contre ces biens engendrerait de graves conséquences pour son auteur.

Si la Convention de La Haye de 1954 ne contenait aucune disposition prescrivant un avertissement efficace en temps utile pour les biens culturels placés sous protection générale, cela a été prévu pour les biens culturels placés sous protection spéciale, montrant ainsi que la levée de l'immunité contre les attaques n'est pas immédiate. La protection spéciale ne peut être levée « qu'en des cas exceptionnels de nécessité militaire inéluctable, et seulement aussi longtemps que cette nécessité subsiste » ; dans « tous les cas où les circonstances le permettent, la décision de lever l'immunité [doit être] notifiée suffisamment à l'avance à la partie adverse[56] ». En outre, une attaque ne peut être ordonnée qu'à un niveau élevé du commandement opérationnel, car « le chef d'une formation égale ou supérieure en importance à une division » est le seul à pouvoir décider si une attaque contre un bien culturel placé sous protection spéciale est justifiée par une nécessité militaire inéluctable[57]. Le Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 a durci ces conditions

51 J. M. Henckaerts, *op. cit*. note 17. La version actualisée du registre international est disponible sur le site de l'UNESCO : https://fr.unesco.org/node/344007.

52 Secrétariat de la Convention de La Haye de 1954, *Liste des biens culturels sous protection renforcée*, UNESCO, 2017.

53 Établie par la Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel (Convention de l'UNESCO de 1972), 16 novembre 1972 (entrée en vigueur le 17 décembre 1975).

54 L'affaire *Jokić* portait sur le bombardement de la vieille ville de Dubrovnik. La Chambre de première instance a fait observer que la ville jouissait d'un statut spécial en raison de son inscription sur la Liste du patrimoine mondial et que « ce statut spécial de la vieille ville a déjà été pris en compte dans la définition et l'évaluation de la gravité du crime » et donc dans la peine infligée à l'accusé.

55 CPI, *Le Procureur c. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, jugement portant condamnation, 27 septembre 2016, par. 80.

56 Convention de La Haye de 1954, art. 11 par. 2.

57 *Ibid*.

pour les biens culturels placés sous protection renforcée, en imposant que l'ordre d'attaquer soit donné au niveau le plus élevé du commandement opérationnel[58].

Dans les cas où la protection spéciale a été perdue, la protection générale prévue à l'article 4 de la Convention de La Haye de 1954 continue de s'appliquer. Par exemple, en vertu du paragraphe 1 de l'article 11, lorsque l'immunité des biens culturels sous protection spéciale est levée à la suite d'une violation de ses engagements par la partie adverse, le filet de sécurité institué par le paragraphe 2 de l'article 4 selon lequel il peut être dérogé à la protection en cas de « nécessité militaire […] impérative », demeurera et se substituera à la « nécessité militaire inéluctable » visée au paragraphe 2 de l'article 11. Et bien entendu, même lorsque la protection générale cesse, les règles du DIH continuent de s'appliquer, le droit international coutumier complétant les dispositions de la Convention de 1954.

En vertu du droit coutumier, les parties à un conflit armé sont tenues de respecter et de faire respecter le DIH. C'est là une règle de DIH coutumier confirmée par la pratique des États, dans les conflits armés internationaux et non internationaux[59]. De plus, les Hautes Parties contractantes aux Conventions de Genève, « qu'elles soient parties ou non à un conflit armé, s'engagent à faire respecter les Conventions par les autres Hautes Parties contractantes et les parties non étatiques à un conflit armé[60] ». Cette obligation comporte deux dimensions, l'une interne et l'autre externe. Tant les États qui sont engagés dans le conflit en Syrie que ceux qui ne le sont pas ont un intérêt juridique à respecter le DIH en faisant tout ce qui est raisonnablement en leur pouvoir afin de s'assurer que les règles sont respectées par toutes les parties au conflit armé et pour prévenir ou faire cesser des violations[61].

Les obligations de DIH, telles que prévues par les Conventions de Genève et d'autres instruments, sont donc des obligations *erga omnes partes*, autrement dit des obligations qui s'imposent à toutes les autres Parties contractantes[62]. Elles viennent ainsi compléter l'obligation interne, telle que fixée par le paragraphe 1 de l'article 4 et le paragraphe 1 de l'article 7 de la Convention de La Haye de 1954, qui prévoient

58 Deuxième Protocole à la Convention de La Haye de 1954, art. 13 par. i.

59 Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 6, règle 139.

60 CICR, Commentaire actualisé de la Première Convention de Genève, *op. cit*. note 26, par. 119-120.

61 Voir Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 6, règle 144. Selon cette règle « visant à faire respecter le droit international humanitaire », les États ne peuvent pas encourager les parties à un conflit armé à commettre des violations du DIH. Ils doivent, dans la mesure du possible, exercer leur influence pour faire cesser les violations du droit international humanitaire.

62 CICR, Commentaire actualisé de la Première Convention de Genève, *op. cit*. note 26, art. 1, par. 119, qui cite la Cour internationale de Justice (C.I.J.), *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif, 2004, par. 157 (« De l'avis de la Cour, les règles en question [de droit humanitaire applicable en conflit armé] incorporent des obligations revêtant par essence un caractère *erga omnes*. » ; TPIY, *Le Procureur c. Kupreškić et consorts*, affaire IT-95-16-T, jugement, 14 janvier 2000, par. 519 (« ces normes de droit international humanitaire n'imposent pas d'obligations synallagmatiques, à savoir l'obligation d'un État envers un autre. Au contraire, (…) elles énoncent des obligations envers l'ensemble de la communauté internationale ») ; et Jean Pictet (dir.), *Commentaire de la Première Convention de Genève de 1949*, Genève, 1952, p. 26 (« [concernant la Première Convention de Genève] il ne s'agit pas d'un contrat de réciprocité, qui lie un État avec son co-contractant dans la seule mesure où ce dernier respecte ses propres obligations, mais plutôt d'une série d'engagements unilatéraux, solennellement assumés à la face du monde représenté par les autres Parties contractantes »).

que les Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter les biens culturels situés tant sur leur propre territoire que sur celui des autres Hautes Parties contractantes sur lequel elles exercent un contrôle. Étant donné le champ possible de la dimension externe de cette obligation pour les États qui ne sont pas parties au conflit en Syrie, il est important d'examiner ce qu'elle implique précisément.

Selon l'Étude du CICR sur le DIH coutumier, les protestations diplomatiques et les mesures collectives sont les deux principaux moyens à disposition des États pour tenter de faire cesser les violations du droit international[63]. S'agissant des violations contre des biens culturels, le Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 fait explicitement référence à l'obligation *erga omnes* de faire respecter ses dispositions. Ainsi, l'article 31 dispose que « [d]ans les cas de violations graves du présent Protocole, les Parties s'engagent à agir, tant conjointement, par l'intermédiaire du Comité, que séparément, en coopération avec l'UNESCO et l'Organisation des Nations Unies et en conformité avec la Charte des Nations Unies[64] ». Cette disposition s'ajoute à la possibilité pour un État, prévue par la Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de 1972, de demander une assistance internationale pour protéger des biens culturels en danger[65]. Le Deuxième Protocole, qui compte aujourd'hui environ soixante-dix États parties[66], dispose que ces États ont l'obligation d'extrader ou de poursuivre les auteurs de violations de ses dispositions et de s'accorder une entraide judiciaire à cette fin[67]. Au-delà de ces prescriptions, il y a eu peu de précisions quant au type de mesures que les États qui ne sont pas parties à un conflit armé pourraient prendre conformément à leur obligation de « faire respecter les règles [règles du DIH] en toutes circonstances », conformément au droit coutumier[68], inscrite à l'article 1 commun aux quatre Conventions de Genève et reprise par la Convention de La Haye de 1954[69].

Application transnationale du droit

Outre les obligations imposées aux parties au conflit, la Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels de 1970 (Convention de l'UNESCO de 1970) protège elle aussi les biens culturels syriens. Il s'agit là d'un instrument capital en ce qu'il introduit une responsabilité partagée des États dans la protection des biens culturels. La Syrie a ratifié la Convention de l'UNESCO de 1970, mais ne l'a pas transposée dans sa législation[70]. Cette Convention traite avant tout de la protection

63 Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit.* note 6, règle 144.
64 Deuxième Protocole à la Convention de La Haye de 1954, art. 31.
65 UNESCO, Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de 1972, art. 19-21.
66 M. Frulli, *op. cit.* note 36, pp. 203 et 205.
67 Deuxième Protocole à la Convention de La Haye de 1954, chapitre 4.
68 Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit.* note 6, règle 144.
69 Convention de La Haye de 1954, art. 7 par. 1.
70 La République arabe syrienne a déposé son instrument de ratification de la Convention de l'UNESCO de 1970 le 21 février 1975.

des biens culturels en temps de paix[71] en instituant diverses mesures préventives (comme la tenue d'un inventaire national et le suivi des échanges commerciaux), des dispositions relatives à la restitution et une coopération internationale indispensable pour la mise en œuvre de ses dispositions. Lorsque le patrimoine culturel est mis en danger par certains pillages, l'article 9 prévoit la possibilité pour un État de faire appel aux autres États en vue de prendre les mesures concrètes nécessaires comme le contrôle de l'importation et de l'exportation[72]. Cet article renforce également l'interdiction du pillage des biens culturels qui figure parmi les interdictions contenues dans le Règlement de La Haye de 1907 (lesquelles ont aujourd'hui un caractère coutumier) et dans la Convention de 1954, en créant un mécanisme de protection approprié contre de tels actes[73].

À première vue, la Convention de l'UNESCO de 1970 semble être particulièrement adaptée pour protéger les biens culturels syriens, au regard de l'ampleur des pillages de musées et des excavations illégales de sites archéologiques dans ce pays[74]. Étant donné le pillage des sites archéologiques en Syrie et en Irak, organisé méthodiquement par le groupe armé État islamique en Irak et en Syrie (EIIL) au travers de sa « division des antiquités », les dispositions de la Convention ont pris une autre dimension en endiguant les flux financiers alimentant le terrorisme[75]. En faisant preuve de vigilance et en prenant des mesures concrètes relevant de leur propre juridiction, les États tiers qui ne sont pas parties au conflit en Syrie peuvent participer à la protection des biens culturels et faire respecter les règles du droit international. Comme la Syrie, l'Irak ainsi que les États voisins, la Jordanie, la Turquie et le Liban, sont tous parties à la Convention, l'engagement des États parties tiers, pourrait constituer un socle solide pour prévenir le transfert transnational de biens culturels provenant de pillages en Syrie.

La Convention de l'UNESCO a été rédigée en réponse à l'accroissement des vols dans les musées et sur les sites archéologiques dans l'ensemble de l'hémisphère sud à la fin des années 1960 et au début des années 1970, lesquels ont conduit à

71 Zsuzsanna Veres, « The Fight Against Illicit Trafficking of Cultural Property: The 1970 UNESCO Convention and the 1995 UNIDROIT Convention », *Santa Clara Journal of International Law*, vol. 12, n° 2, 2014.

72 UNESCO, Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels, 1970 (Convention de l'UNESCO de 1970), art. 9.

73 Convention (IV) de La Haye et son Règlement, art. 28 et 47 ; Emma Cunliffe, Nibal Muhesen et Marina Lostal, « The Destruction of Cultural Property in the Syrian Conflict: Legal Implications and Obligations », *International Journal of Cultural Property*, vol. 23, n° 1, 2016, p. 7.

74 UNITAR, *op. cit*. note 23.

75 General Accounting Office du gouvernement des États-Unis, *Cultural Property: Protection of Iraqi and Syrian Antiquities*, Document GAO-16-673, *Rapport en réponse à des questions adressées par le Congrès*, août 2016, p. 9, disponible sur : https://www.gao.gov/products/gao-16-673. Pour l'intérêt que présentent ces conclusions pour de nouvelles mesures internationales, voir la déclaration de l'Ambassadrice Michele J. Sison qui, dans son explication du vote des États-Unis en faveur de la résolution 2347 du Conseil de sécurité des NU, a désigné Abou Sayyaf, un haut représentant de l'EIIL aujourd'hui décédé, pour avoir pratiqué le commerce illicite d'antiquités pour financer le terrorisme. Ambassadrice Michele J. Sison, Représentante permanente adjointe des États-Unis auprès des NU, Mission des États-Unis auprès des NU, « Explanation of Vote at the Adoption of UN Security Council Resolution 2347 on the Destruction and Trafficking of Cultural Heritage by Terrorist Groups and in Situations of Armed Conflict », New York, 24 mars 2017, disponible sur : https://usun.state.gov/remarks/7721.

l'importation frauduleuse d'objets dont la provenance n'était pas identifiée, pour finir dans des collections privées ou publiques de pays occidentaux[76]. La Convention part du principe que tous les États doivent participer à la lutte contre le trafic illicite en contrôlant davantage ce qui entre sur leur territoire et en aidant à restituer les objets volés. Toutefois, s'agissant de la Syrie, un certain nombre d'obstacles empêchent la pleine application de la Convention. Comme certains observateurs l'ont souligné, il sera extrêmement difficile de retrouver la trace d'objets qui auraient été illicitement exportés, étant donné que beaucoup ont été excavés de sites en toute illégalité et qu'ils étaient donc jusqu'alors inconnus, tandis que d'autres proviennent de musées dont les collections n'ont jamais été convenablement inventoriées. De plus, la rupture des relations diplomatiques entre la Syrie et certains pays comme les États-Unis ou le Royaume-Uni, va rendre encore plus improbable une quelconque coopération internationale dans ce domaine[77]. Si ces efforts ont été confortés par l'adoption en février 2015 de la résolution 2199 du Conseil de sécurité des NU, comme cela est expliqué ci-dessous, il reste encore bien des obstacles pour enrayer le trafic d'objets d'art syriens.

Ni la Syrie ni aucun de ses voisins ne sont parties à la Convention d'UNIDROIT sur les biens culturels volés ou illicitement exportés de 1995 qui vient renforcer et compléter les dispositions de la Convention de l'UNESCO de 1970 en établissant un corps minimum de règles juridiques aux fins de restitution et de retour des biens culturels afin d'harmoniser les diverses législations nationales en vigueur. Cet instrument n'est cependant pas dépourvu d'intérêt car il pourrait s'appliquer dans les pays d'importation et être utilisé dans le futur. La Convention d'UNIDROIT qui a un effet direct en droit national, énonce des moyens concrets permettant de demander le remboursement d'objets culturels volés et illicitement exportés. Récemment, une initiative d'États membres du Conseil de l'Europe visant à porter un coup d'arrêt au marché noir des antiquités, a débouché sur la Convention de Nicosie sur les infractions visant des biens culturels (également connue sous le nom de « Convention sur les antiquités du sang ») qui est désormais ouverte à la signature de tous les pays du monde[78]. Destinée à améliorer encore la prévention, les enquêtes et les poursuites des infractions pénales visant des biens culturels, elle aborde la question du réseau complexe des intermédiaires, des prestataires, des restaurateurs et des vendeurs d'œuvres d'art qui participent ainsi à la destruction et au trafic de biens culturels. La récente Convention de Nicosie vise à combler les insuffisances du système actuel, telles qu'elles ont été identifiées par le Conseil de sécurité des NU au travers de ses nombreux appels aux États afin qu'ils adoptent des mesures nationales efficaces pour prévenir et combattre le trafic des biens culturels ainsi que d'autres infractions connexes, dans ses résolutions 2199 (12 février 2015), 2253 (17 décembre

76 UNESCO, Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels – 1970, disponible sur : https://www.unesco.org/fr/legal-affairs/convention-means-prohibiting-and-preventing-illicit-import-export-and-transfer-ownership-cultural.

77 E. Cunliffe, N. Muhesen et M. Lostal, *op. cit*. note 73.

78 Convention du Conseil de l'Europe sur les infractions visant des biens culturels, 2017, disponible sur : https://rm.coe.int/1680710436.

2015), 2322 (12 décembre 2016) et 2347 (24 mars 2017). Ces résolutions sont étudiées plus en détail ci-après.

Droit international des droits de l'homme

La protection du patrimoine culturel est solidement confortée par le droit international des droits de l'homme qui reconnaît le droit d'avoir accès au patrimoine culturel et d'en jouir, le droit de participer à la vie culturelle, le droit des minorités d'avoir le libre accès à leur culture, le droit des peuples autochtones à disposer d'eux-mêmes et de préserver, de contrôler, de protéger et de développer le patrimoine culturel en temps de paix et en période de guerre[79]. Selon l'Experte indépendante dans le domaine des droits culturels,

> [l]e droit d'accéder au patrimoine culturel et aux bénéfices qui en découlent comprend le droit des individus et des communautés de, notamment, connaître, comprendre, découvrir et voir le patrimoine culturel, d'en faire usage, de le préserver, de le mettre en commun et de le développer, ainsi que celui de bénéficier du patrimoine culturel et des créations d'autrui. Il comprend également le droit de prendre part au recensement, à l'interprétation et au développement du patrimoine historique, ainsi qu'à la conception et à la mise en œuvre de politiques et de programmes de préservation et de sauvegarde[80].

L'Experte indépendante affirme que l'accès au patrimoine culturel et la jouissance de ce patrimoine sont considérés comme un droit fondamental et sont liés aux droits de l'homme, tels que le droit à la liberté d'opinion et d'expression, le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion, les droits économiques, le droit à l'éducation et le droit au développement. Sous l'angle des droits de l'homme, le patrimoine culturel est important dans sa « dimension humaine » compte tenu de ce qu'il signifie pour les individus et les groupes ainsi que pour leur identité[81].

Envisagé sous cet angle, le droit international des droits de l'homme établit indiscutablement une protection des biens culturels. Dans son Observation générale n° 21, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels rappelle que l'obligation des États de faciliter l'exercice du droit de chacun de participer à la vie culturelle conformément à l'article 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui prévoit l'obligation de respecter et de protéger le patrimoine culturel sous toutes ses formes et de tous les groupes[82]. En précisant que cette

79 *Rapport de l'Experte indépendante dans le domaine des droits culturels*, Doc. NU A/HRC/17/38 et Corr.1, 21 mars 2011, par. 79.

80 *Ibid*.

81 *Rapport de la Rapporteuse spéciale dans le domaine des droits culturels*, Doc. NU A/HRC/31/59, 3 février 2016, par. 47 ; *Rapport de l'Experte indépendante dans le domaine des droits culturels*, *op. cit*. note 79, par. 77. Mme Shaheed a par exemple fait observer en 2012 que « la destruction de tombes de saints musulmans de Tombouctou, un patrimoine commun de l'humanité, est une perte pour nous tous, mais pour les populations locales, cela signifie aussi la négation de leur identité, de leurs croyances, de leur histoire et de leur dignité ».

82 Comité des droits économiques, sociaux et culturels des NU (CDESC), Observation générale n° 21, « Droit de chacun de participer à la vie culturelle (art. 15, par. 1a), du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels) », E/C.12/GC/21, 21 décembre 2009, par. 50.

obligation s'applique en période de conflit armé, l'Observation générale n° 21 souligne que l'obligation de respecter et protéger le patrimoine culturel inclut « la protection, la préservation et la restauration des sites historiques, monuments, œuvres d'art et œuvres littéraires, entre autres[83] » et relève que « les obligations de respecter et de protéger les libertés, le patrimoine culturel et la diversité culturelle ne peuvent être énumérées séparément car elles sont liées les unes aux autres », ce qui signifie que le patrimoine culturel d'un peuple ne peut être envisagé indépendamment de ce dernier ni de ses droits[84]. Au-delà de la préservation ou de la sauvegarde d'un objet ou d'une pratique culturelle en soi, aborder le patrimoine culturel sous l'angle des droits de l'homme « oblige à tenir compte des droits des personnes et des communautés en rapport avec cet objet ou cette pratique et, en particulier, d'établir un lien entre le patrimoine culturel et sa source de production[85] ».

Selon la Rapporteuse spéciale dans le domaine des droits culturels, une approche de la protection du patrimoine culturel fondée sur les droits de l'homme et la dimension humaine a eu une influence sur les traités internationaux qui protègent le patrimoine culturel en tant que tel. Soulignant le soutien massif en faveur de la Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel (1972) et de la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel (2003), la Rapporteuse spéciale a observé que l'on est passé, ces dernières années, d'une préservation et d'une sauvegarde du patrimoine culturel en tant que tel à une protection du patrimoine culturel liée à sa valeur essentielle pour les êtres humains compte tenu de leur identité culturelle[86].

Résolutions du Conseil de sécurité des NU sur ce sujet

Quatre résolutions du Conseil de sécurité des NU traitent des attaques contre les biens culturels en Syrie et en Irak, sur les territoires desquels l'EIIL a conduit sa campagne de destruction des biens culturels[87] et où des années de conflit armé ont mis en péril un riche patrimoine culturel. En mai 2003, à la suite de l'invasion de l'Irak par les États-Unis, ouvertement critiqués pour leur incapacité à protéger les musées et les institutions culturelles irakiennes du pillage pendant les premiers jours de l'occupation, le Conseil de sécurité des NU a adopté la résolution 1483. Celle-ci demandait aux États membres d'aider à la reconstruction de l'Irak après le conflit, notamment de « prendre les mesures voulues pour faciliter la restitution, en bon état, aux institutions iraquiennes des biens culturels iraquiens […], notamment en frappant d'interdiction le commerce ou le transfert de ces biens[88] ». À bien des égards, cette résolution a jeté les bases de la réponse apportée par le Conseil de sécurité à la

83 *Ibid*., par. 50 al. a.
84 *Ibid*., par. 50.
85 *Rapport de l'Experte indépendante dans le domaine des droits culturels*, *op. cit*. note 79, par. 2.
86 *Rapport de la Rapporteuse spéciale dans le domaine des droits culturels*, *op. cit*. note 81, par. 53.
87 Pour une analyse plus poussée de la destruction par l'EIIL du patrimoine culturel, voir Ömür Harmanşah, « ISIS, Heritage, and the Spectacles of Destruction in the Global Media », *Near Eastern Archaeology*, vol. 78, n° 3, 2015 ; Sofya Shahab et Benjamin Isakhan, « The Ritualization of Heritage Destruction under the Islamic State », *Journal of Social Archaelogy*, vol. 18, n° 2, 2018.
88 CSNU, résolution 1483, 22 mai 2003, par. 7.

destruction des biens culturels irakiens ces quinze dernières années. Plus encore, le Conseil de sécurité ayant considéré que la situation en Irak en 2003 constituait toujours une menace pour la paix et la sécurité internationales, il convient de relever que la résolution a été adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte des NU, ce qui la rend contraignante pour tous les États membres des NU. Cette résolution a par ailleurs posé la restitution des biens culturels irakiens et l'interdiction de leur transfert comme faisant partie de la reconstruction de l'Irak au lendemain du conflit et les a liées au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

La résolution 2139 qui appelait principalement toutes les parties au conflit en Syrie à autoriser un accès à l'aide humanitaire et qui fut adoptée à l'unanimité en février 2014, appelait également les parties à « préserver la diversité de la société syrienne qui fait sa richesse et le patrimoine culturel du pays, et à prendre les mesures nécessaires pour protéger les sites du patrimoine mondial qui se trouvent en Syrie[89] ». Même si elle n'a pas été adoptée en vertu du Chapitre VII, cette résolution a fait de la protection des biens culturels une question liée aux violences et à la détérioration de la situation humanitaire en Syrie.

Un an plus tard, en février 2015, le Conseil de sécurité a adopté à l'unanimité et en vertu du Chapitre VII de la Charte des NU, la résolution 2199, qui abordait directement la destruction du patrimoine culturel par l'EIIL. La résolution « condamne les destructions du patrimoine iraquien et syrien » par Daech et demande à tous les États Membres de l'Organisation de « prendre les mesures voulues pour empêcher le commerce des biens culturels [illicitement acquis] iraquiens et syriens et des autres objets ayant une valeur archéologique, historique, culturelle, scientifique ou religieuse[90] », rappelant ainsi les termes de la résolution 1483. La résolution 2199 décide, quant à elle, de mesures concrètes, notamment l'interdiction du commerce transnational de ces objet et demande à l'UNESCO, à INTERPOL et aux autres organisations compétentes de faciliter la mise en œuvre de ces dispositions[91].

En ce qu'elle aborde la destruction du patrimoine culturel, la résolution 2199 a marqué une étape décisive pour la communauté internationale. Avant 2015, les conflits en cours au Moyen-Orient, notamment en Irak et en Syrie, mais aussi au Mali, avaient suscité une attention considérable sur la question de la destruction du patrimoine culturel par des groupes armés. Après plusieurs années de pressions, le Conseil de sécurité des NU a condamné la destruction du patrimoine syrien et réaffirmé l'importance de la prévention du trafic illicite des objets d'art syriens, comme il l'avait fait pour l'Irak en 2003 par la résolution 1483. En faisant le lien entre la lutte contre le terrorisme et le trafic de biens culturels par des organisations terroristes, le Conseil de sécurité a adopté cette résolution afin de lutter contre

89 CSNU, résolution 2139, 22 février 2014, préambule.

90 CSNU, résolution 2199, Doc. NU S/RES/2199, 12 février 2015, par. 15. Dans cette résolution et de manière plus générale dans les résolutions précédentes relatives au patrimoine culturel et au lien entre terrorisme et patrimoine culturel, voir Vincent Négri, *Étude juridique sur la protection du patrimoine culturel par la voie des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies*, UNESCO 2015, disponible sur : http://convention-s.fr/wp-content/uploads/2016/05/Etude_negri_RES2199_01.pdf.

91 CSNU, résolution 2199, 12 février 2015.

le financement des organisations terroristes, en particulier de l'EIIL et du Front al-Nosra, le trafic illicite de biens culturels leur ayant permis de renforcer leurs capacités opérationnelles[92].

Il est important de relever qu'une interdiction similaire visant les atteintes au patrimoine culturel irakien en 2003, a permis de réduire le volume d'objets vendus illicitement sur le marché international[93]. La résolution 2199 a ouvert la voie au renforcement de la protection des biens culturels contre la destruction.

Depuis, les États et les organisations internationales ont pris appui sur la résolution 2199 pour placer la protection de la culture dans les priorités du Conseil de sécurité. Par exemple, le 27 avril 2016, pour faire suite à la résolution 2199, la France et la Jordanie, qui était encore membre du Conseil de sécurité, ont organisé une réunion en « formule Arria », c'est-à-dire une session confidentielle et informelle, sur la lutte contre la destruction, le pillage et le vol du patrimoine culturel et l'obligation de rendre des comptes pour ces actes. Le 20 janvier 2017, le Conseil de sécurité a fait une déclaration à la presse sur la destruction du patrimoine culturel et les exécutions à Palmyre, en Syrie[94]. À la suite de l'adoption de la résolution 2199, l'UNESCO a élaboré une stratégie pour renforcer son action en matière de protection de la culture dans les situations d'urgence. Cette stratégie, qui fait expressément référence aux droits de l'homme et aux droits culturels, énumère les mesures à prendre pour réduire la vulnérabilité du patrimoine culturel avant, pendant et après un conflit. Elle aborde également la réhabilitation du patrimoine culturel, en reconnaissant son rôle dans le renforcement du dialogue interculturel et pour intégrer la protection de la culture dans l'action humanitaire, ainsi que les stratégies de sécurité et les processus de construction de la paix[95]. La stratégie a été suivie par l'adoption de directives opérationnelles pour la mise en œuvre de la Convention de l'UNESCO, qui ont pour but de renforcer les actions visant à restituer à la Syrie des biens culturels objets d'un trafic illicite[96].

Tous ces efforts ont abouti à l'adoption à l'unanimité, en mars 2017, de la résolution 2347 du Conseil de sécurité des NU, la première portant exclusivement sur le patrimoine culturel. Bien qu'elle n'ait pas été adoptée en vertu du Chapitre VII,

92 CSNU, résolution 2199, 12 février 2015, préambule.

93 Neil Brodie, « The Market Background to the April 2003 Plunder of the Iraq National Museum », *in* Peter G. Stone et Joanne Farchakh Bajjaly (dir.), *The Destruction of Cultural Heritage in Iraq*, Boydell Press, Woodbridge, 2008 ; comparer avec Sam Hardy, « Syria/Lebanon: Syrian-Lebanese Antiquities-for-Arms Trade », *Conflict Antiquities Blog*, 12 mai 2013, cité par E. Cunliffe, N. Muhesen et M. Lostal, *op. cit*. note 73.

94 CSNU, « Déclaration à la presse faite par le Conseil de sécurité sur la destruction du patrimoine culturel et les exécutions à Palmyre », Doc. NU SC/12690, 20 janvier 2017.

95 UNESCO, *Renforcement de l'action de l'UNESCO en matière de protection du patrimoine culturel et de promotion du pluralisme culturel en cas de conflit armé*, Doc. UNESCO 38 C/49 et 197/EX/10, 2 novembre 2015 et 17 août 2015.

96 UNESCO, *Directives opérationnelles pour la mise en œuvre de la Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels, (UNESCO, Paris, 1970)*, citées par E. Cunliffe, N. Muhesen et M. Lostal, *op. cit*. note 73, 2016 et disponibles sur : https://www.unesco.org/sites/default/files/medias/fichiers/2022/03/OPERATIONAL_GUIDELINES_FR_FINALE_FINALE%5B1%5D.pdf.

l'UNESCO a salué le soutien unanime à cette résolution qui reflète une reconnaissance nouvelle de l'importance de la protection du patrimoine pour la paix et la sécurité[97].

Les négociations qui ont entouré la résolution 2347 sont instructives en ce sens qu'elles ont révélé toute une série d'opinions divergentes sur la manière de traiter certains aspects spécifiques de la protection du patrimoine culturel en cas de conflit armé. Dans le projet initial, ce texte reprenait des éléments issus de plusieurs décisions précédentes du Conseil de sécurité relatives à la lutte contre le terrorisme et notamment de la résolution 2199. En outre, les rédacteurs – la France et l'Italie – ont intégré des formulations utilisées dans les textes d'autres organes et organisations des NU, ainsi que dans des conventions internationales et d'autres sources de droit international. À l'origine, la résolution 2347 devait reprendre la résolution 2199 et en étendre le champ, limité à la seule menace terroriste pesant sur les biens culturels, pour y ajouter, plus largement, la protection du patrimoine culturel dans les conflits armés. Certains membres du Conseil de sécurité, en particulier la Russie et l'Égypte, étaient embarrassés par ce champ trop large, estimant que le texte risquait d'être trop vague et pas assez précis[98].

Le projet initial faisait aussi référence aux deux principales conclusions de la Conférence internationale sur la protection du patrimoine en péril qui s'était tenue à Abou Dhabi en 2016, en saluant l'intention de créer un fonds international pour la protection du patrimoine culturel ainsi qu'en encouragent la création d'un réseau de refuges dans le pays d'origine et, en dernier ressort, dans un autre pays[99]. Le principe même de la création de refuges pour mettre à l'abri des biens culturels à l'extérieur du territoire national, a particulièrement troublé certains membres qui accordent de l'importance au respect de la souveraineté et qui se sont interrogés sur l'applicabilité universelle de ce principe, étant donné que seuls deux pays, la France et la Suisse, s'étaient dotés d'une législation autorisant la création de tels refuges. D'autres États s'opposaient à la référence faite à la création d'un fonds international pour la protection du patrimoine culturel en péril et, en guise de compromis, le projet mettait l'accent sur le fait que les États avaient la responsabilité première de protéger leur patrimoine culturel et, le cas échéant, la possibilité de créer des refuges sur leur propre territoire plutôt que de créer des refuges internationaux[100].

Hormis ces points de divergence, les États membres semblent être tombés d'accord sur la liste de mesures à mettre en œuvre qui leur était proposée. Parmi celles-ci, on trouve la création et l'amélioration d'inventaires nationaux du patrimoine

97 UNESCO, « Le Conseil de sécurité des Nations unies adopte une résolution historique en faveur de la protection du patrimoine », 24 mars 2017.

98 « Briefing and Draft Resolution on Protection of Cultural Heritage in Armed Conflict », *What's in Blue*, 23 mars 2017, disponible sur : https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2017/03/briefing-and-draft-resolution-on-protection-of-cultural-heritage-in-armed-conflicts.php ; Conseil de sécurité des NU, *Protection of Cultural Heritage in Armed Conflict*, 31 octobre 2017.

99 Il convient de remarquer que la France a déclaré avoir désigné l'organisme faisant office de refuge sur son territoire non seulement pour ses biens culturels mais également pour d'autres pays « sur demande » : voir *Rapport du Secrétaire général sur l'application de la résolution 2347 (2017) du Conseil de sécurité*, Doc. NU S/2017/969, 17 novembre 2017, par. 84.

100 CSNU, résolution 2347, 24 mars 2017, par. 5, laquelle prend note de la Déclaration de la Conférence d'Abou Dhabi aux paragraphes 15 et 16.

culturel et la mise en commun de ces données avec les autorités compétentes ; l'adoption de règlements, conformes aux normes internationales, régissant l'exportation et l'importation de biens culturels ; le partage d'informations avec INTERPOL, l'UNESCO, l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime ou d'autres organisations ; l'adoption de dispositions en vue d'assurer le retour en toute sécurité des biens culturels qui ont été déplacés ou enlevés en raison d'un conflit armé. La résolution 2347 a également reconnu que les opérations de maintien de la paix des NU pouvaient être chargées de la protection du patrimoine culturel[101]. Bien qu'il reste à voir si les autorités compétentes sur le terrain demanderont à bénéficier d'une telle assistance, comme cela est prévu par la résolution, cela montre que le Conseil de sécurité des NU a tiré les leçons de l'expérience de la Mission multidimensionnelle intégrée pour la stabilisation au Mali (MINUSMA). La MINUSMA, qui aide les autorités de transition maliennes à protéger les sites culturels et historiques en coopération avec l'UNESCO, est aujourd'hui la seule mission de maintien de la paix des NU en exercice qui a cette tâche dans son mandat[102].

On retrouve les principes établis par ces résolutions dans des décisions plus récentes du Conseil de sécurité, comme la résolution 2379, qui instaure une équipe d'enquêteurs indépendante chargée d'amener l'EIIL à rendre des comptes pour les crimes perpétrés en Irak. En condamnant les crimes commis par l'EIIL, cette résolution fait expressément référence à la destruction du patrimoine culturel, y compris les sites archéologiques, et au trafic de biens culturels[103]. Cela montre que, pour le Conseil de sécurité, la protection des biens culturels englobe des mesures relatives à l'obligation de rendre des comptes.

Les biens culturels, un champ de bataille en Syrie

Les dommages causés aux biens culturels en Syrie témoignent de la façon dont la guerre a été menée. Un très grand nombre de sites patrimoniaux et de musées ont été endommagés car ceux-ci se sont trouvés pris dans les combats, comme les vieilles villes de Bosra et d'Alep[104]. D'autres sites, tels le Krak des Chevaliers et la citadelle d'Alep, ont été utilisés à des fins militaires[105]. Le pillage et le trafic illicite sont devenus des sources de financement participant à la prolifération des armes, avec des groupes bien organisés et souvent armés qui prennent systématiquement pour cible de nombreux sites archéologiques en Syrie pour pratiquer des excavations clandestines[106]. La situation des musées est elle aussi préoccupante, avec de multiples exemples de pillages de

101 *Ibid*., par. 19.

102 CSNU, résolution 2100, 25 avril 2013, par. 16 al. f : « Appui à la sauvegarde du patrimoine culturel – Aider les autorités de transition maliennes, en tant que de besoin et, si possible, à protéger les sites culturels et historiques du pays contre toutes attaques, en collaboration avec l'UNESCO ».

103 CSNU, résolution 2379, 21 septembre 2017, préambule, quatrième alinéa.

104 Direction générale des antiquités et des musées, *State Party Report: On the State of Conservation of the Syrian Cultural Heritage Sites (Syrian Arab Republic)*, ministère de la Culture, République arabe syrienne, 1er février 2017.

105 *Oral Update of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*, Doc. NU A/HRC/29/CRP.3, 23 juin 2015.

106 General Accounting Office du gouvernement des États-Unis, *op. cit*. note 75.

biens culturels de valeur. Des groupes armés, parmi lesquels l'EIIL, ont délibérément pris pour cible des biens culturels, comme le site de Palmyre[107].

La destruction du patrimoine syrien a également été politisée, les forces armées gouvernementales et les groupes armés s'accusant réciproquement d'avoir anéanti le patrimoine culturel syrien et utilisant ces accusations à des fins de propagande. Le gouvernement accuse les groupes islamistes de pillage, tandis que les groupes armés dénoncent l'emploi indiscriminé de l'artillerie lourde contre des sites historiques[108]. Les deux parties ont été accusées d'installer des positions militaires sur des sites patrimoniaux[109]. Le contrôle sur le patrimoine culturel est aussi devenu une affaire hautement politique : ainsi, le théâtre romain de Palmyre a accueilli un concert de l'orchestre symphonique du théâtre Mariinsky de Saint Pétersbourg (Russie[110]), avant d'être lourdement endommagé par une explosion perpétrée délibérément par l'EIIL[111].

Le patrimoine culturel se trouve donc aux premières lignes de front de la guerre en Syrie. C'est, à la fois un champ de bataille et la cible des nouveaux acteurs de ce conflit, sa destruction étant utilisée à des fins de propagande. Tout cela a mis les règles actuelles du droit international à rude épreuve. Des observateurs ont attiré l'attention sur le fait que la condamnation unanime de la destruction des biens culturels en Syrie dans les médias était considérée par une grande partie des Syriens comme une marque d'indifférence pour les milliers de morts provoqués par ce conflit et que la destruction d'objets d'art et de sites antiques ne pouvait pas être mise sur le même plan que les souffrances humaines[112].

Cette observation mérite notre attention. C'est aussi une question qui a été évoquée dans les conclusions des juges de la CPI. Ainsi, dans l'affaire *Al Mahdi*, les juges ont clairement indiqué que « [la Chambre] est d'avis que, bien que fondamentalement graves, les crimes contre les biens le sont généralement moins que les crimes contre les personnes[113] ».

Cette différenciation entre les crimes contre les biens et les crimes contre les personnes peut toutefois, être artificielle. Selon la Rapporteuse spéciale dans le domaine des biens culturels, comme en témoignent de nombreuses communications qu'elle a reçues, les aspects matériel et immatériel du patrimoine culturel sont

107 UNESCO, « La Directrice générale de l'UNESCO condamne la destruction de l'Arc de triomphe de Palmyre : "Les extrémistes ont peur de l'Histoire" », 5 octobre 2015 ; « La Directrice générale Irina Bokova manifeste sa profonde consternation suite à la destruction du temple de Bel à Palmyre », 1er septembre 2015 ; « La Directrice générale de l'UNESCO condamne fermement la destruction du temple antique de Baalshamin à Palmyre, Syrie », 24 août 2015.

108 « Abdelkarim appelle la communauté internationale à mettre fin au pillage par les terroristes du patrimoine culturel syrien », SANA, 9 mars 2016, disponible sur : http://www.sana.sy/fr/?p=56455.

109 Oral update, *op. cit*. note 105.

110 « Russia's Valery Gergiev Conducts Concert in Palmyra Ruins », *BBC News*, 5 mai 2016, disponible sur : www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-36211449.

111 UNESCO, « La Directrice générale de l'UNESCO condamne fermement la destruction du Tétrapyle et les dégâts causés au théâtre de Palmyre, inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO », 20 janvier 2017.

112 Sir Derek Plumbly, *Cultural Heritage in Times of War and the Present Crisis in the Middle East*, Gresham College, 19 mai 2016.

113 CPI, affaire *Al Mahdi*, *op. cit* note 77. Voir aussi CPI, *Le Procureur c. Germain Katanga*, n° ICC-01/04-01/07-3484, Décision relative à la peine (Chambre de première instance II), 23 mai 2014, par. 42-43 ; CPI, *Le Procureur c. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, n° ICC-01/12-01/15, Corrigendum des Observations de la Défense, 20 septembre 2016, par. 121-123, 127-128.

étroitement liés. Elle affirme que la protection du patrimoine culturel est inséparable de la protection des vies humaines. La destruction des biens matériels (définis de manière large par la Convention de La Haye de 1954, comme comprenant des biens meubles et des biens immeubles[114]) entraîne la destruction de l'immatériel, telles les pratiques religieuses et culturelles, les traditions, les coutumes, les expressions artistiques et le folklore, l'histoire et la mémoire, ainsi que l'identité d'une société ou d'une communauté. La Rapporteuse spéciale insiste sur le fait que « [l]es attaques combinées sur le patrimoine culturel, les populations et leurs droits culturels sèment la terreur, la peur et le désespoir[115] ».

Pour d'autres, le patrimoine culturel est élevé au rang de « bien public international » qui mérite à ce titre que la communauté internationale y prête attention et s'en préoccupe. L'internationalisme culturel, tout comme le nationalisme culturel, deux approches opposées, ont tous deux marqué de leur empreinte les instruments juridiques internationaux relatifs aux biens culturels[116]. L'internationalisme culturel considère que les biens culturels appartiennent au patrimoine culturel de tous les peuples et qu'ils présentent donc un intérêt mondial. Cette idée tire son origine de la notion de « patrimoine commun à toute l'humanité » qui remonte à la période napoléonienne[117] et qui fut énoncée formellement, pour la première fois, dans le Préambule de la Convention de La Haye de 1954, lequel dispose que « les atteintes portées aux biens culturels, à quelque peuple qu'ils appartiennent, constituent des atteintes au patrimoine culturel de l'humanité entière, étant donné que chaque peuple apporte sa contribution à la culture mondiale[118] ». Au contraire, selon le nationalisme culturel, les biens culturels devraient rester dans leur pays d'origine et être accessibles à la société et à la communauté auxquelles ils appartiennent. D'après le nationalisme culturel qui repose sur le principe de souveraineté nationale, le patrimoine culturel d'une population est indissociable des biens culturels et c'est pourquoi leur restitution doit donc être exigée. Cette idée est au cœur de la Convention de l'UNESCO de 1970. Mais cette Convention montre aussi que ces deux courants de pensée ne sont pas incompatibles. L'internationalisme culturel peut englober le nationalisme culturel[119]. Les biens culturels peuvent ainsi « appartenir » à l'ensemble de l'humanité – et leur destruction concerne alors l'humanité tout entière –, tout en restant préservés et appréciés là où ils sont, avec l'histoire, l'origine et l'environnement qui sont les leurs[120]. On retrouve cette idée dans la Convention de l'UNESCO qui considère que

114 Convention de La Haye de 1954, art. 1.

115 *Rapport de la Rapporteuse spéciale dans le domaine des droits culturels*, Doc. NU A/71/317, 9 août 2016, par. 7, citant la communication de Patrice Meyer-Bisch.

116 Jane Warring, « Underground Debates: The Fundamental Differences of Opinion that Thwart UNESCO's Progress in Fighting the Illicit Trade in Cultural Property », *Emory International Law Review*, vol. 19, n° 1, 2005, p. 246-247.

117 CPI, *Le Procureur c. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, n° ICC-01/12-01/15, Annexe confidentielle II, rapport d'experts -phase des réparations (Marina Lostal), 28 avril 2017 (modifié le 3 mai 2017).

118 Convention de La Haye de 1954, préambule.

119 Zsuzsanna Veres, « The Fight Against Illicit Trafficking of Cultural Property: The 1970 UNESCO Convention and the 1995 UNIDROIT Convention », *Santa Clara Journal of International Law*, vol. 12, n° 2, 2014.

120 David N. Chang, « Stealing Beauty: Stopping the Madness of Illicit Art Trafficking », *Houston Journal of International Law*, vol. 28, n° 3, 2006, p. 847.

« les biens culturels sont un des éléments fondamentaux de la civilisation et de la culture des peuples[121] ».

De ce point de vue, il y a des ressemblances frappantes entre d'une part la manière dont la protection du patrimoine et des biens culturels a été inscrite dans le droit international et, d'autre part, l'idée qui est à l'origine de la notion de crime contre l'humanité. On considère généralement que le crime contre l'humanité est caractérisé par deux principaux éléments. Tout d'abord il s'agit d'un crime tellement odieux qu'il est considéré comme une attaque contre le statut d'être humain[122]. Deuxièmement, le crime est d'une telle gravité qu'il porte atteinte non seulement aux victimes directes, mais également à toute l'humanité, ce qui signifie que l'humanité tout entière a un intérêt à le punir. Il a été observé que « tandis que les règles proscrivant les crimes de guerre concernent le comportement criminel de l'auteur d'un crime directement envers un sujet protégé, les règles proscrivant les crimes contre l'humanité concernent le comportement d'un criminel non seulement envers la victime immédiate, mais aussi envers l'humanité tout entière » en ce qu'ils constituent des attaques odieuses à la dignité humaine et à la notion même d'humanité. Ils portent donc atteinte – ou sont susceptibles de porter atteinte – « à tous les membres de l'humanité indépendamment de leur nationalité, de leur appartenance ethnique et de l'endroit où ils se trouvent[123] ». C'est ce deuxième aspect qui présente une similitude frappante avec l'idée qu'une attaque contre les biens culturels de n'importe quel peuple cause un préjudice au patrimoine culturel de l'humanité tout entière.

Cette idée a été reprise par la jurisprudence internationale. Ainsi, dans le cadre de l'examen de la gravité de l'infraction d'endommagement de biens culturels dans l'affaire *Strugar*, la Chambre de première instance du TPIY a fait observer que « de tels biens présentent par définition une "grande importance pour le patrimoine culturel des peuples"[124] ». Cette approche a pour résultat de considérer que la victime d'une infraction d'endommagement des biens culturels « doit être plus largement entendue au sens de "peuple" et non d'individu ». Malgré le caractère abstrait de cette approche, la Chambre a estimé que l'infraction avait eu de graves conséquences pour la victime dans la mesure où elle était caractérisée par les mêmes critères de gravité que d'autres violations portées devant le TPIY[125]. Par exemple, dans l'affaire *Jokić*, la Chambre de première instance a fait observer que la destruction et les dommages causés à la vieille ville de Dubrovnik constituaient des crimes très graves et a conclu que « si une attaque contre des bâtiments civils constitue une violation grave du droit

121 Convention de l'UNESCO de 1970, préambule, troisième paragraphe.

122 Pour Hannah Arendt, l'Holocauste est un « nouveau crime […], le crime contre l'humanité – au sens du crime "contre le statut d'être humain" ou contre l'essence même de l'humanité ». Hannah Arendt, *Eichmann à Jérusalem – Rapport sur la banalité du mal*, Gallimard, Paris, 1991.

123 TPIY, *Le Procureur c. Drazen Erdemović*, n° IT-96-22-A, arrêt (Chambre d'appel), opinion individuelle présentée conjointement par Mme la juge McDonald et M. le juge Vohrah, 7 octobre 1997, par. 21. Voir aussi David Luban, « A Theory of Crimes against Humanity », *Yale Journal of International Law*, vol. 29, n° 1, 2004, par. 90 ; Richard Venon, « What is Crime against Humanity? », *Journal of Political Philosophy*, vol. 10, n° 3, 2002 ; Christopher Macleod, « Towards a Philosophical Account of Crimes against Humanity », *European Journal of International Law*, vol. 21, n° 2, 2010.

124 TPIY, *Strugar*, *op. cit.* note 48, p. 232, qui cite l'art. 1, par. a de la Convention de La Haye de 1954.

125 *Ibid.*, par. 218 et 232.

international humanitaire, c'est un crime encore plus grave d'attaquer un site spécialement protégé tel que la vieille ville[126] ». Dans l'affaire *Kordic et Cerkez*, la Chambre de première instance a considéré que les attaques contre des mosquées antiques de Bosnie-Herzégovine équivalaient à « une attaque contre l'identité religieuse même d'un peuple » et qu'en tant que telles ces attaques illustraient « de manière quasi exemplaire la notion de "crimes contre l'humanité", car de fait, c'est l'humanité dans son ensemble qui est affectée par la destruction d'une culture religieuse spécifique et des objets culturels qui s'y rattachent[127] ». Comme l'a expliqué le juge Cançado Trindade dans son opinion relative à l'ordonnance de la Cour internationale de Justice (C.I.J.) en l'affaire du Temple de *Préah Vihéar* au Cambodge, « les titulaires ultimes du droit à la sauvegarde et à la préservation du patrimoine culturel et spirituel sont les collectivités humaines concernées, voire l'humanité tout entière[128] ».

Et, effectivement, en filigrane de la condamnation de *Al Mahdi*, on voit que l'accusation a mis l'accent sur les conséquences de ses crimes sur les personnes, en affirmant que les souffrances humaines dont dues, en grande partie, à la destruction de biens culturels. Pendant la phase des réparations, les juges ont identifié « la communauté internationale » comme l'une des victimes concernées par les crimes commis[129]. Dans son jugement, la Chambre de première instance a fait observer que, dès lors que les monuments étaient inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO, « l'attaque dont ils ont fait l'objet semble particulièrement grave car leur destruction affecte non seulement les victimes directes des crimes – les fidèles et habitants de Tombouctou – mais aussi toute la population du Mali et la communauté internationale[130] ». À l'appui, les juges ont pris note d'un témoignage qui a décrit comment « l'ensemble de la communauté internationale, pour qui le patrimoine appartient à la vie culturelle, souffre de la destruction de ces sites protégés[131] ». Bien que la CPI s'inspire clairement de la jurisprudence du TPIY, c'est la première fois, avec l'affaire *Al Mahdi*, que la communauté internationale en tant que telle, a été reconnue comme une victime, lors de la phase des réparations. Le droit à réparation est étendu à la communauté internationale dans son ensemble. Il s'agit d'une décision audacieuse et remarquable car, jusque-là, l'interdiction d'attaquer les biens culturels n'était pas associée aux répercussions sur les personnes et aucune des dispositions des conventions sur le patrimoine culturel n'établit de lien entre les dommages causés aux biens culturels et le préjudice subi par les êtres humains, leur tissu social ou leurs pratiques religieuses. Bien qu'ils soient sur l'idée que « les atteintes portées aux biens culturels, à quelque peuple qu'ils appartiennent, constituent des atteintes au

126 TPIY, *Le Procureur c. Miodrag Jokić*, n° IT-01-42/1-S, jugement (Chambre de première instance I), 18 mars 2004, par. 45 et 53.

127 TPIY, *Le Procureur c. Dario Kordic et Mario Cerkez*, n° IT-95-14/2-T, jugement (Chambre de première instance), 26 février 2001, par.207.

128 C.I.J., affaire du Temple de *Préah Vihéar (Cambodge c. Thaïlande)*, Demande en interprétation de l'arrêt du 15 juin 1962, Opinion individuelle de M. le juge Cançado Trindade, p. 73, par. 114.

129 CPI, *Le Procureur c. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, n° ICC-01/12-01/15, *First Transmission and Report on Applications for Reparations* (Chambre de première instance), 16 décembre 2016, par. 9.

130 CPI, *Le Procureur c. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, jugement portant condamnation, op. cit. note 55 par. 80.

131 *Ibid*.

patrimoine culturel de l'humanité entière[132] », ce sont les mouvements de défense des droits de l'homme et la jurisprudence pénale internationale qui ont su faire le lien entre le patrimoine et l'identité de l'être humain.

Selon une autre approche, les crimes contre les biens et les crimes contre les personnes ne devraient pas être opposés ; en réalité, il n'y a pas de hiérarchie entre ces crimes dès lors que la protection des biens culturels devrait être partie intégrante de toute action humanitaire. En août 2013, Irina Bokova, directrice générale de l'UNESCO, soulignait :

> Je suis bien consciente que face à une crise humanitaire tragique, la question du patrimoine culturel syrien peut paraître secondaire. Cependant, je reste convaincue que cette crise doit être abordée, telle qu'elle est, dans toutes ses dimensions. Nous n'avons pas à choisir entre protéger des vies humaines et sauvegarder la dignité d'un peuple au travers de sa culture. Les deux doivent être protégés, car ils ne font qu'un. Il n'y a pas de culture sans peuple, ni de société sans culture [traduction CICR][133].

Cette approche fait fortement écho à celle de la Rapporteuse spéciale dans le domaine des droits culturels pour laquelle la protection des biens culturels revient à protéger l'un des fondements de la vie humaine[134].

Dans la pratique, cela signifie que la protection du patrimoine culturel est désormais prise en compte dans la réponse humanitaire. L'un des objectifs de la Stratégie pour le renforcement de l'action de l'UNESCO en matière de protection du patrimoine culturel et de promotion du pluralisme culturel[135], adoptée par la 38e Conférence générale de l'Organisation, est d'« intégrer la protection de la culture dans l'action humanitaire, les stratégies de sécurité et les processus de construction de la paix en faisant participer les acteurs concernés en dehors du domaine de la culture […] notamment ceux de l'humanitaire, de la sécurité et de la consolidation de la paix[136] ». En février 2016, l'UNESCO a signé un accord de partenariat avec le CICR qui prévoit un échange d'informations sur les biens culturels menacés en cas de conflit armé et l'assistance du CICR pour les opérations de sauvegarde, d'évacuation ou de protection d'urgence de biens culturels particuliers exposés à un risque imminent[137]. Pour Irina Bokova, alors directrice-générale de l'UNESCO, ce partenariat témoigne « de l'intérêt mondial croissant porté à la protection du patrimoine culturel qui ne relève pas seulement de l'urgence culturelle mais constitue également un impératif humanitaire[138] ». Partant de là, une discussion s'est engagée sur le point de savoir si

132 Convention de La Haye de 1954, préambule.
133 UNESCO, *Discours de la Directrice générale de l'UNESCO Irina Bokova, à l'occasion de la Réunion de haut niveau pour la protection du patrimoine culturel syrien*, 29 août 2013.
134 *Rapport de la Rapporteuse spéciale dans le domaine des droits culturels*, *op. cit*. note 115, par. 7, citant la communication de Patrice Meyer-Bisch.
135 UNESCO, *Renforcement de l'action de l'UNESCO en matière de protection du patrimoine culturel et de promotion du pluralisme culturel en cas de conflit armé*, Doc. NU 197 EX/10, 17 août 2015.
136 *Ibid*., par. 32, 48.
137 Accord de partenariat entre l'UNESCO et le CICR, 29 février 2016, art. 1 al. v-vi.
138 UNESCO, « L'UNESCO et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) s'unissent pour protéger le patrimoine culturel en cas de conflit armé », 29 février 2016, disponible sur : https://whc.unesco.org/fr/actualites/1454.

la destruction des biens culturels devrait être un indicateur précoce qui permettrait d'agir pour prévenir des atrocités et si elle peut, en soi, entraîner la « responsabilité de protéger ». En 2014, le Bureau des NU pour la prévention du génocide et la responsabilité de protéger a élaboré un « Cadre d'analyse des atrocités criminelles », véritable outil d'évaluation du risque de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, dans lequel la destruction de biens liés à l'identité culturelle ou religieuse est considérée comme un indicateur important pour la prévention des atrocités criminelles[139]. Cette démarche est confortée par des précédents historiques qui montrent que la réhabilitation de biens culturels a contribué au redressement social et économique. Ainsi, après la guerre civile espagnole et, plus tard, les guerres balkaniques, « les personnes déplacées et les réfugiés ne sont revenus dans leurs villes et villages qu'une fois entamée la reconstruction de sites patrimoniaux qui avaient pour eux une grande signification, même si cette reconstruction a démarré des années plus tard [traduction CICR][140] ».

En 2015, l'UNESCO a convoqué un groupe d'experts chargés de déterminer si la « responsabilité de protéger », telle qu'elle est énoncée aux paragraphes 138-140 de la résolution 60/1 (par laquelle l'Assemblée générale des NU a adopté le Document final du Sommet mondial de 2005), pouvait être appliquée au patrimoine culturel. Le groupe d'experts a reconnu que la destruction intentionnelle et le détournement du patrimoine culturel pouvaient constituer des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité et pouvaient apporter la preuve d'une volonté génocidaire et entrer, de ce fait, dans le champ de la « responsabilité de protéger[141] ». Comme l'a déclaré Raphael Lemkin, le juriste à l'origine du terme génocide, « brûler des livres n'est pas la même chose que brûler des corps […] mais lorsque l'on s'oppose […] à la destruction massive d'églises et de livres, on intervient juste à temps pour éviter que des corps ne soient brûlés [traduction CICR][142] ».

À bien des égards, la responsabilité de protéger fait déjà partie du cadre protecteur du patrimoine et des biens culturels. Cela atteste que les biens culturels font partie intégrante de la vie humaine, qu'ils constituent un bien public international ainsi qu'un impératif humanitaire, comme expliqué précédemment. Par exemple, la Convention concernant la protection du patrimoine mondial de 1972 instaure un système par lequel les États peuvent mettre en place des mesures internationales de protection qui peuvent prévenir les dommages causés aux biens culturels menacés, en sécurisant des zones sensibles à l'aide de clôtures, en mettant en place des patrouilles et des équipes de surveillance ainsi qu'en émettant des avertissements[143]. Le caractère transnational des obligations juridiques relatives à la lutte contre le trafic de biens culturels, telles qu'établies par la Convention de l'UNESCO de 1970, implique que

139 NU, *Cadre d'analyse des atrocités criminelles – Outil de prévention*, juillet 2014.

140 Marina Lostal et Emma Cunliffe, « Cultural Heritage that Heals: Factoring in Cultural Heritage Discourses in the Syrian Peacebuilding Process », *The Historic Environment: Policy and Practice*, vol. 7, n° 2-3, 2016, p. 250.

141 Réunion internationale d'experts sur la responsabilité de protéger appliquée à la protection du patrimoine culturel, Recommandations, Paris, 26-27 novembre 2015.

142 Robert Bevan, *The Destruction of Memory: Architecture at War*, Reaktion Books, Londres, 2016, préface.

143 Marina Lostal, *International Cultural Heritage Law in Armed Conflict: Case Studies of Syria, Libya, Mali, the Invasion of Iraq and the Buddhas of Bamiyan*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, p. 110.

tous les États parties s'engagent à prendre des mesures de protection. Cela signifie que si la mise en œuvre nationale est insuffisante, il existe des mécanismes permettant de restituer des biens culturels exportés illicitement, à des pays comme la Syrie[144]. D'un point de vue pratique, la Convention de l'UNESCO exige des États tiers qu'ils prennent des mesures concrètes pour protéger les biens culturels menacés, conformément à l'obligation de « respecter et faire respecter » les dispositions des Conventions de Genève « en toutes circonstances[145] ». Il s'agit là d'un exemple de mesure concrète que les États peuvent prendre dans les domaines relevant de leur propre juridiction et dans leurs relations avec les forces qu'ils soutiennent, afin d'offrir une protection réelle et tangible dans le cadre du conflit armé en Syrie ; cela montre le caractère unique de la protection juridique internationale accordée aux biens culturels et cela atteste que la protection des biens culturels s'inscrit dans un véritable effort d'application du droit international.

Mesures de protection innovantes en réponse à la destruction de biens culturels en Syrie

La protection du patrimoine culturel est l'un des rares domaines où la communauté internationale s'est mobilisée pour trouver des mesures innovantes en réponse à la situation en Syrie. Le résultat est perfectible et les mesures n'ont pas eu partout la même efficacité, mais elles ont ouvert de nouveaux horizons dans un conflit alors marqué par l'absence de respect et un mépris généralisé du droit international. Sur le terrain, les personnes et les institutions culturelles ont endossé le rôle de premiers intervenants et ont comblé le vide en mettant sur pied une réponse efficace de la société civile. Les États ont, peut-être de manière plus significative, adopté des mesures concrètes qui ont participé à la protection des biens culturels syriens et qui ont ouvert la voie à d'autres formes de protection pour le futur. Enfin, les organisations internationales ont donné plus d'ampleur à leurs actions pour prévenir la destruction du patrimoine culturel en élargissant leurs mandats.

Des acteurs non étatiques tels que les institutions culturelles et des bénévoles locaux, que ce soit dans les pays concernés ou dans d'autres États, ont été les premiers à réagir face aux menaces pesant sur les biens culturels. Les réseaux de bénévoles locaux en Syrie assurent la sécurité et la protection des sites archéologiques contre les excavations illégales et préservent les musées du pillage. Ce sont également eux qui ont aidé à récupérer des objets pillés ayant une grande valeur culturelle et à collecter des informations sur les objets en péril[146]. Des musées à l'étranger, notamment aux

144 Marina Lostal, « Syria's World Cultural Heritage and Individual Criminal Responsibility », *International Review of Law*, vol. 2015, n° 3, 2015.

145 Knut Dörmann et Jose Serralvo, « L'article 1 commun aux Conventions de Genève et l'obligation de prévenir les violations du droit international humanitaire », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 96, n° 895-896, *Sélection française* 2014 / 3 et 4, p. 25.

146 UNESCO, « Les citoyens syriens protègent leur patrimoine culturel » ; voir « Sauvegarde d'urgence du patrimoine syrien », disponible sur : https://ich.unesco.org/fr/projets/sauvegarde-durgence-du-patrimoine-culturel-syrien-00386?projectID=00386.

États-Unis et au Royaume-Uni[147], ont mis en place des programmes de renforcement des capacités pour former les professionnels des antiquités syriennes et irakiennes à la protection des collections contre les le pillage et d'autres menaces. Ainsi, dans le cadre de son projet visant à sauvegarder le patrimoine syrien et irakien[148], la *Smithsonian Institution's Cultural Rescue Initiative*, a formé des employés des musées syriens à l'utilisation de sacs de sable et d'autres matériaux ainsi qu'au recours à d'autres procédés afin de protéger les mosaïques antiques du musée de Maz'arra, dans la province d'Idlib, qu'il n'était pas possible de déplacer[149]. Si de telles initiatives sont louables, il n'en reste pas moins qu'il s'agit pour la plupart d'entre elles, d'actions prises dans l'urgence qui n'auraient pas été nécessaires grâce à de meilleures mesures préventives. Par exemple, conformément à la Convention sur le Patrimoine mondial de 1972 à laquelle elle est partie, la Syrie aurait pu demander une assistance internationale pour protéger ses biens culturels menacés[150]. Cette assistance internationale, qui aurait consisté à sécuriser les zones sensibles menacées à l'aide de clôtures, à mettre en place des moyens de surveillance et des patrouilles, ainsi qu'à émettre des avertissements, aurait pu servir de « mesures préventives contre le pillage […] alors que l'éclatement du conflit armé semblait inévitable et alors que les principales voies de communication telles que les aéroports et les routes étaient encore ouvertes ou sûres [traduction CICR][151] ».

Plus particulièrement, des États tiers ont adopté des mesures qui ont prouvé leur capacité d'assumer leurs responsabilités dans la protection des biens culturels en Syrie. Par ces mesures, ces États (qu'ils soient ou non eux-mêmes parties au conflit armé en Syrie) ont contribué à faire respecter le droit international en Syrie, conformément à leurs obligations en vertu de l'article 4, paragraphe 1 et de l'article 7, paragraphe 1 de la Convention de La Haye de 1954 et de l'article 1 commun aux Conventions de Genève. Ils ont également élaboré des mécanismes de protection innovants et efficaces qui ont élargi l'horizon au-delà de l'assistance et de l'intervention militaires pour les États désireux de contribuer à améliorer le respect du droit international en Syrie. Bien qu'aucune de ces mesures de protection des biens culturels n'ait été présentée comme destinée à s'acquitter pleinement de l'obligation des États de faire respecter le DIH, certaines ont été prises en réponse à la généralisation des attaques contre le patrimoine culturel dans les conflits contemporains et comme un impératif pour la paix. Ainsi, en septembre 2017, lors de la présentation de la nouvelle politique de l'Union européenne relative à la protection du patrimoine culturel à l'Assemblée générale des NU, la Haute représentante de l'UE, Federica Mogherini, a souligné que la protection du patrimoine culturel est « une question de sécurité et de politique étrangère [traduction CICR][152] ». En adoptant une nouvelle loi pour la protection des biens culturels qui transpose en

147 British Museum, « The Iraqi Archaeologists Saving Their Heritage », 3 mars 2017.

148 Smithsonian Global, « Safeguarding Cultural Heritage in Syria and Iraq », disponible sur : https://global.si.edu/success-stories/safeguarding-cultural-heritage-syria-and-iraq.

149 General Accounting Office du gouvernement des États-Unis, *op. cit.* note 75.

150 Convention de l'UNESCO de 1972, art. 19-21.

151 M. Lostal, *op. cit.* note 143, p. 110.

152 Observations de la Haute représentante/Vice-présidente Federica Mogherini lors de l'événement « Protecting Cultural Heritage from Terrorism and Mass Atrocities: Links and Common Responsibilities », New York, 21 septembre 2017.

droit interne la Convention de l'UNESCO de 1970, Monika Grutters, la ministre adjointe chargée de la Culture et des Médias du gouvernement fédéral allemand, a déclaré que ce nouveau texte de loi aiderait à « protéger les biens culturels […] d'autres États contre l'excavation clandestine et le trafic illicite plus efficacement […] en particulier dans des pays déchirés par des crises ou des guerres, comme en Syrie ou en Irak [traduction CICR][153] ». De telles déclarations montrent que ces mesures sont un modèle à suivre pour des actions futures.

Certains États, dont les États-Unis, tiennent compte désormais, dans la planification de leurs opérations militaires, des informations relatives aux biens culturels d'Irak et de Syrie consignées sur la liste du patrimoine mondial[154]. Le Royaume-Uni a fait de même, en confiant aux institutions culturelles la tâche de sensibiliser les porteurs d'armes à leurs obligations de DIH[155]. Quant à l'UE, elle a élaboré sa première stratégie (la première au monde) dans le domaine des relations culturelles internationales associant des experts de la protection des biens culturels issus des 15 missions militaires et civiles de l'UE[156]. Présentée en septembre 2017 lors de l'Assemblée générale des NU, cette nouvelle stratégie européenne s'engage par ailleurs à restaurer les sites culturels endommagés et détruits, ainsi qu'à interdire l'importation illicite de tout bien culturel. Elle s'inspire de plusieurs initiatives similaires, comme le programme *Culture in Crisis* du Victoria & Albert Museum par lequel le musée contribue beaucoup à la mise en œuvre, nationale et internationale, ou l'initiative des forces armées britanniques visant à élaborer des stratégies de prévention du commerce illicite de biens culturels[157]. Ces avancées semblent s'inscrire dans une tendance plus large : en 2013, à la suite d'une formation régionale sur le patrimoine culturel syrien, l'UNESCO a conçu un plan d'action qui proposait que la Direction générale syrienne des antiquités et des musées (DGAM) s'empare de la question du trafic illicite en Syrie en « plaidant auprès des militaires, conformément à la Convention de La Haye de 1954, pour qu'ils évitent d'utiliser des sites patrimoniaux majeurs à des fins militaires, à partir des informations sur ces sites collectées sur le terrain [traduction CICR][158] ».

D'autres États, qui ne mènent aucune opération militaire dans la région, ont pris d'autres mesures, comme la conservation de copies numériques de documents en péril en raison de guerres. La Finlande est devenue l'un des premiers pays au monde à créer des refuges pour des documents en péril venant de Syrie, en les numérisant à Damas et les stockant aux archives à Helsinki. Cette initiative faisait suite à une recommandation adoptée par la 38e Conférence générale de l'UNESCO en 2015,

153 Ministre adjointe chargée de la Culture et des Médias, « Key Aspects of the New Act on the Protection of Cultural Property in Germany », Berlin, septembre 2016.

154 Peter Stone, « War and Heritage: Using Inventories to Protect Cultural Property », *Heritage Inventories,* Getty Conversation Institute, été 2013.

155 Mark Brown, « British Museum and Army Team Up in Move to Rescue Iraq's Heritage », *The Guardian*, 26 février 2008.

156 Observations de Federica Mogherini, *op. cit.* note 152.

157 Victoria & Albert Museum, « The V&A's Culture in Crisis Programme », disponible sur : www.vam.ac.uk/content/articles/v/the-v-and-as-culture-in-crisis-programme/.

158 UNESCO, *Formation régionale sur le patrimoine culturel syrien : la question du trafic illicite, Rapport final et recommandations*, Amman, 10-13 février 2013.

qui encourageait les États membres à préserver le patrimoine numérique. Seuls quelques États membres ont déjà saisi l'opportunité de contribuer à cette initiative et la Finlande est un exemple encourageant[159].

Plusieurs autres États ont commencé à mettre en œuvre l'article 3 de la Convention de La Haye de 1954, qui oblige les parties à sauvegarder les biens culturels. À cette fin, ils sont plusieurs, dont l'Allemagne, à avoir adopté des lois qui limitent le transfert de biens culturels[160], ou à avoir repris la disposition figurant à l'article 8 de la Convention, qui prévoit la possibilité de placer sous protection spéciale « un nombre restreint de refuges destinés à abriter des biens culturels meubles en cas de conflit armé », afin de les mettre à une distance suffisante de tout objectif militaire et éviter qu'ils ne soient endommagés. Cette opérationnalisation du concept de refuges est l'une des innovations les plus intéressantes dans le domaine de la protection des biens culturels[161].

La création de « refuges » ou de « lieux sûrs » en tant que mesure pour sauvegarder efficacement des biens culturels meubles en période de conflit, s'est aussi inspirée du projet suisse « Musée-en-exil d'Afghanistan ». Le Musée-en-exil, ouvert en 2001, a permis d'entreposer des objets d'art afghans afin de les protéger pendant le conflit en Afghanistan. Le musée a ainsi reçu plus de 1 400 objets d'art de la part de donateurs privés et leur inventaire a été réalisé par des spécialistes qui se sont consacrés bénévolement à ce travail. Le rapatriement réussi des 1 400 objets au Musée national d'Afghanistan à Kaboul en 2006, sous l'égide de l'UNESCO, fut la clé du succès de cette initiative[162]. Ce concept de « refuges » ou de « lieux sûrs » pour abriter des biens culturels, déjà prévu par la Convention de La Haye de 1954, a été revisité et bénéficie aujourd'hui du large soutien des États et des institutions culturelles. L'*Association of Art Museum Directors*, qui rassemble les dirigeants des principaux musées d'art des États-Unis, du Canada et du Mexique, a même publié des protocoles relatifs aux refuges consacrés aux œuvres ayant une grande valeur culturelle originaires de pays en crise[163].

Profitant de cet élan, la France et les Émirats arabes unis ont jeté les bases de la création d'autres « refuges » du même type pour des biens culturels, responsables de la sauvegarde et de la préservation du patrimoine culturel qui leur est confié, de dresser un inventaire des biens et de les retourner à leur propriétaire ou, le cas échéant, à une institution reconnue. Ces grands principes ont été posés par écrit dans la Déclaration d'Abou Dhabi de décembre 2016[164], adoptée au terme de la Conférence

159 Ministère de l'éducation et de la culture, *Endangered Syrian Documents Taken into Safekeeping at the National archives of Finland*, Finlande, 2 décembre 2016.

160 Ministre adjointe chargée de la Culture et des Médias, *op. cit.* note 153.

161 Convention de La Haye de 1954, art. 8.

162 UNESCO, « Le Musée-en-exil : une fondation suisse préserve plus de 1 400 objets d'art afghans », 7 octobre 2000.

163 Association of Art Museum Directors, *Protocols for Safe Havens for Works of Cultural Significance from Countries in Crisis*, 28 septembre 2015.

164 Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS), *Déclaration d'Abou Dhabi sur le patrimoine des pays en guerre, 9 décembre 2016*, disponible sur : https://www.icomos.org/fr/notre-action/anticipation-des-risques/8261-l-icomos-adopte-la-declaration-d-abou-dhabi-sur-le-patrimoine-des-pays-en-guerre.

sur la sauvegarde du patrimoine en péril, à laquelle ont participé quarante pays. La déclaration fixe deux objectifs ambitieux et pérennes, pour garantir davantage encore la mobilisation de la communauté internationale en faveur de la sauvegarde du patrimoine :

> La constitution d'un fonds international pour la protection du patrimoine culturel en péril en période de conflit armé, qui permettrait de financer des actions préventives ou d'urgence, de lutter contre le trafic illicite de biens culturels ainsi que de participer à la restauration de biens culturels endommagés.
> La création d'un réseau international de refuges pour sauvegarder de manière temporaire les biens culturels mis en péril par les conflits armés ou le terrorisme sur leur territoire, ou, s'ils ne peuvent être en sécurité au niveau national, dans un pays limitrophe, ou en dernier ressort dans un autre pays, en accord avec les lois internationales à la demande des gouvernements concernés, et prenant en compte les caractéristiques nationales et régionales et le contexte des biens culturels à protéger.

En plus de mettre l'accent sur le rôle des institutions des NU et en particulier de l'UNESCO, la Déclaration appelle le Conseil de sécurité des NU à apporter son appui à la réalisation des objectifs exposés ci-dessus. À la suite de la Déclaration d'Abou Dhabi, la France et les Émirats arabes unis ont constitué un fonds, l'Alliance internationale pour la protection du patrimoine dans les zones en conflit (ALIPH). Basé à Genève, ce fonds peut prendre des mesures d'urgence afin de contribuer à l'évacuation et à la restauration de biens culturels en danger ou endommagés[165]. Sept pays, la France, l'Arabie saoudite, le Koweït, les Émirats arabes unis, le Luxembourg, le Maroc et la Suisse, se sont engagés à apporter leur contribution à ce fonds et six autres, l'Italie, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Chine, la République de Corée et le Mexique, ont exprimé leur soutien politique à cette initiative[166]. Comme l'UNESCO est membre du conseil de fondation de l'ALIPH, cette initiative témoigne aussi du profond intérêt des États en faveur de mesures concrètes pour sauvegarder les biens culturels et veiller à ce qu'ils soient protégés contre tout dommage ou destruction en cas de conflit armé.

Les organisations internationales ont elles aussi redoublé d'efforts, en élargissant leurs activités, leurs programmes et leurs mandats pour faire face à la destruction de biens culturels dans les conflits armés. Le plan d'action de l'UNESCO de 2013 a abordé la question du trafic illicite en recommandant de « former les personnels de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en Syrie, ainsi que le personnel des NU en Syrie, à l'utilisation des formulaires d'évaluation de sites et de monuments pour leur permettre de communiquer des informations sur l'état du patrimoine culturel au DGAM et à l'UNESCO le cas échéant [traduction CICR][167] ». Cela laisse entendre

165 Ambassade de France à Abou Dhabi, « Conférence d'Abu Dhabi sur le patrimoine en péril (2 – 3 décembre 2016) », 1er décembre 2016. Voir : https://id.ambafrance.org/Conference-d-Abu-Dhabi-sur-le-patrimoine-en-peril-2-3-decembre-2016.

166 UNESCO, « L'UNESCO, la France et les Émirats lancent une Alliance internationale pour la protection du patrimoine », 20 mars 2017.

167 UNESCO, *op. cit*. note 158, p. 18.

que les acteurs humanitaires pourraient constater et documenter la destruction de biens culturels, ce qui permettrait d'intégrer davantage la protection de ces biens dans la réponse humanitaire, au-delà du rôle que pourrait jouer le CICR pour aider à sauver, évacuer ou prendre des mesures de sauvegarde d'urgence pour protéger certains biens culturels menacés par un danger imminent, comme cela est prévu dans l'accord de partenariat conclu entre l'UNESCO et le CICR en février 2016[168]. En 2014, l'UNESCO a mis en place un Observatoire pour la sauvegarde du patrimoine culturel syrien, afin d'évaluer l'état des bâtiments, des objets d'art et du patrimoine culturel immatériel, de lutter contre le trafic illicite et de recueillir les informations nécessaires à la restauration du patrimoine une fois le conflit terminé[169]. La Directrice générale de l'UNESCO a appelé à la création de « zones de protection culturelle » autour de sites du patrimoine en Syrie et en Irak ; bien que cette proposition n'ait pas suscité un grand enthousiasme, elle fait écho aux concepts de zones neutralisées ainsi que de zones sanitaires et de sécurité prévues par le DIH, marquant ainsi la possibilité d'innover davantage encore dans le domaine de la protection des biens culturels[170].

Des insuffisances qui subsistent

Malgré ces innovations, la protection des biens culturels présente encore bien des insuffisances, le patrimoine culturel syrien restant exposé à des risques, qu'il s'agisse d'actes de négligence, d'imprudence, ou d'attaques délibérées, comme cela a été le cas depuis le début du conflit. De manière générale, ces insuffisances sont relatives au cadre normatif et à sa mise en œuvre.

La plus importante des insuffisances normatives dans la protection des biens culturels résulte de la Convention de La Haye de 1954 et de son deuxième Protocole, lesquels font référence au concept de nécessité militaire qui permet de faire prévaloir l'avantage militaire sur la protection des biens culturels. Même si la Convention de La Haye de 1954 et son deuxième Protocole limitent les cas dans lesquels un bien culturel peut être attaqué de manière licite en restreignant les exceptions et les abus, il n'en demeure pas moins que cette insuffisance de fond subsiste[171]. La Rapporteuse spéciale dans le domaine des droits culturels s'est attaquée à cette faille, en attirant l'attention sur le fait que les interdictions relatives au vol, au pillage, au vandalisme, au détournement et à la réquisition de biens culturels sont absolues et ne peuvent donc pas être soumises à l'exception de nécessité militaire, en déclarant que « l'exception de la nécessité militaire fait sans aucun doute l'objet d'une utilisation abusive » et

168 Accord de partenariat, *op. cit*. note 137, art. 1 al. v-vi.

169 UNESCO, « L'UNESCO crée un observatoire pour la sauvegarde du patrimoine culturel syrien », 28 mai 2014.

170 UNESCO, « Une conférence de l'UNESCO appelle à la mise en place de zones de protection culturelle en Syrie et en Irak », 3 décembre 2014.

171 M. Lostal fait observer que, « Tous les textes relatifs aux biens culturels partent du principe qu'ils méritent d'être mieux traités que les biens civils ». Bien qu'il soit largement accepté, le Règlement de La Haye de 1907, qui traite dans une même disposition des monuments historiques et des hôpitaux et lieux accueillant des malades et des blessés, sans établir de hiérarchie entre les sites culturels en question, fut considéré, à la fin de la Seconde Guerre mondiale, comme ayant « une portée trop large [traduction CICR] ». M. Lostal, *op. cit*. note 144.

en préconisant que les États interprètent cette exception de nécessité militaire à l'interdiction des attaques visant des biens culturels ou de leur utilisation à des fins militaires, de la manière la plus étroite possible et la considèrent comme étant « tout à fait exceptionnelle[172] ». En effet, les nouvelles normes révèlent une tendance vers une approche plus protectrice sur le terrain, signe d'une plus grande volonté des États de préserver, pour la postérité, le patrimoine culturel de l'humanité, en dépit des possibles impératifs de la guerre[173]. À cet égard, on peut citer plusieurs exemples encourageants. Lorsque les États-Unis ont annoncé leur intention de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre un terme au trafic organisé par les puissances de l'Axe à Rome en 1943, des mesures conjointes ont été prises afin d'épargner les sites ayant une importance religieuse et culturelle. Les aérodromes situés à la périphérie de la ville ont été bombardés, mais les quartiers militaires de l'Axe, une cible indubitablement licite, ont été épargnés en raison de leur emplacement au cœur de la ville historique[174]. Lors de la première guerre du Golfe, Saddam Hussein avait positionné des avions irakiens à proximité des monuments du site sumérien antique d'Ur, d'une valeur archéologique inestimable. Bien que constituant une cible militaire licite, les États-Unis ont fait le choix de ne pas ordonner sa destruction[175]. Ces exemples sont encourageants en ce qu'ils montrent la capacité et la volonté des États de calibrer leur stratégie de ciblage pendant les hostilités, pour privilégier la protection des biens culturels, quand bien même ce ciblage serait licite au regard du droit en vigueur.

Le cadre normatif applicable à la protection des biens culturels contient une autre faille qui est liée au fait qu'il repose sur les États, ce que certains jugent inefficace. La protection des biens culturels, telle qu'elle a, par exemple, été mise en œuvre en Syrie depuis 2011, a été articulée autour des normes et des pratiques consacrées par la Convention de La Haye de 1954 et par la Convention de l'UNESCO de 1970. Ces deux textes mettent l'accent à la fois sur la protection des sites culturels *in situ* et sur la restitution ainsi que le retour des objets volés ou pillés. Or aucun de ces deux traités n'a réussi à mettre fin aux pillages et au commerce illicite d'objets culturels en provenance de Syrie. C'est pourquoi certains estiment qu'au lieu de mettre en place des stratégies visant à la protection des sites et à la restitution des objets, il serait préférable d'adopter une approche visant à réguler le marché, ce qui pourrait permettre d'obtenir des résultats, en maîtrisant la demande[176]. Selon certains représentants de maisons de vente aux enchères d'objets d'art, les parties prenantes ne s'intéressent pas assez au marché de l'art et les maisons de vente ne devraient pas être vues comme des adversaires, mais comme des partenaires de la lutte contre le trafic illicite de biens culturels[177].

172 *Rapport de la Rapporteuse spéciale dans le domaine des droits culturels*, *op. cit*. note 115, par. 63-64.
173 Pour une analyse plus approfondie sur cet aspect, voir J. Toman, *op. cit*.note 33 ci-dessus, p. 177.
174 Roger O'Keefe, *The Protection of Cultural Property in Armed Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 70-73.
175 Mary Ellen O'Connell, *Occupation Failures and the Legality of Armed Conflict: The Case of Iraqi Cultural Property*, Working Paper n° 6, Ohio State University Moritz College of Law, 2004.
176 Neil Brodie, « Syria and Its Regional Neighbors: A Case of Cultural Property Protection Policy Failure? », *International Journal of Cultural Property*, vol. 22, n° 2-3, 2015.
177 UNESCO, *op. cit*. note 158.

Enfin, on constate des insuffisances dans la protection spéciale instaurée par le DIH pour les employés et les défenseurs des biens culturels, ainsi qu'une protection limitée pour les moyens de transport des biens culturels et les autres dispositifs utilisés[178]. Il s'agit d'un problème particulièrement frappant en Syrie où, à la mi-2015, la Direction générale des antiquités et des musées avait déjà perdu quatorze employés qui protégeaient le patrimoine culturel national[179]. Certains ont été tués lors de bombardements qui ont frappé les bâtiments dans lesquels ils travaillaient, d'autres ont été abattus par des *snipers* en se rendant à leur travail. Certains ont reçu des menaces leur demandant d'arrêter leurs activités et, quand ils ont refusé, ils ont été tués. Le cas de Khaled al-Assad, un ancien employé à la retraite de la DGAM et expert mondialement reconnu du site de Palmyre, qui a été tué par l'EIIL en août 2015, a ému le monde entier[180]. Alors que les employés de la DGAM qui travaillent sur des sites risquent leur vie tous les jours pour protéger leur patrimoine culturel en recueillant et diffusant des informations sur les sites archéologiques, ils ne jouissent d'aucune autre protection que celle dont ils bénéficient en tant que civils en vertu du droit international. La Rapporteuse spéciale dans le domaine des droits culturels a mis l'accent sur le fait que la protection des défenseurs du patrimoine culturel qui sont en danger était une question « fondamentale », en citant l'exemple d'employés du Musée national afghan, de simples citoyens qui, au nord du Mali, ont caché des manuscrits sous le plancher de leur maison pour les protéger de l'assaut des groupes armés islamistes en 2012 ou encore de ceux qui ont manifesté pacifiquement contre la destruction de sites du soufisme en Libye[181]. Si l'on examine la protection des biens culturels sous l'angle des droits de l'homme, il conviendrait de davantage mettre l'accent sur les droits des premiers intervenants culturels, ceux qui sont en première ligne de la lutte pour les protéger. Ils sont les gardiens du patrimoine culturel des populations locales et donc de toute l'humanité. À ce titre, ils jouent un rôle essentiel dans la défense des droits culturels. La Rapporteuse spéciale recommande que les États respectent leurs droits et garantissent leur sûreté et leur sécurité, tout en leur assurant aussi, par la coopération internationale, les conditions propres à l'accomplissement de leur fonction, notamment en leur fournissant une aide matérielle et technique, ainsi qu'en leur accordant l'asile lorsque leur travail devient trop dangereux. Dans bien des cas, les défenseurs du patrimoine culturel devraient être reconnus comme des défenseurs des droits culturels et donc des défenseurs des droits de l'homme. En tant que défenseurs des droits humains, les défenseurs du patrimoine culturel devraient bénéficier des mêmes droits et de la même protection que ceux accordés à ceux-ci, notamment la protection de l'État, l'assistance juridique et le recours effectif[182]. Comme l'a souligné le Haut-Commissariat aux droits de

178 Comparée aux dispositions relatives à la mission médicale, la protection insuffisante qu'accorde le DIH aux moyens de transport et aux dispositifs utilisés pour les biens culturels, est particulièrement frappante.

179 DGAM, « The French Parliament Delegation: Offering Solidarity and Support to DGAM Is One Important Reason for Our Visit to Syria », ministère de la Culture, République arabe de Syrie, 29 septembre 2015.

180 Jeremy Bowen, « The Men Saving Syria's Treasures from Isis », *New Statesman*, 22 septembre 2015.

181 « "When Cultural Heritage Is Under Attack, Human Rights Are Under Attack" – UN Expert », *ONU Info*, 4 mars 2016.

182 *Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus*, 1998.

l'homme (HCDH), un défenseur des droits humains est une personne qui défend n'importe quel droit (ou droits) de l'homme, y compris les droits culturels, au nom d'une personne ou d'un groupe[183].

Plus important encore, dans le domaine de la mise en œuvre, on constate que des groupes armés ne se conforment pas aux dispositions juridiques protectrices des biens culturels. Cela a été aggravé par l'absence de dialogue avec ces groupes armés sur ces questions. Au-delà des condamnations et des appels formulés depuis le début du conflit en Syrie, des organisations comme l'UNESCO, le Conseil international des monuments et des sites et le Conseil international des musées ont organisé plusieurs réunions et formations pour les employés de la DGAM. En revanche, les rapports des organisations internationales n'ont pas fait état d'initiatives visant à atteindre des régions qui échappent au contrôle de l'État, où la DGAM n'a plus d'activités ou d'accès. Un grand nombre de sites patrimoniaux et de musées d'importance qui se trouvent dans des régions contrôlées par des groupes armés, sont de plus en plus exposés au pillage et à la destruction. En effet, la Convention de La Haye de 1954 prévoit que l'UNESCO devrait offrir ses services à toutes les parties à un conflit armé non international, y compris aux groupes armés (étant précisé par la Convention que cela « n'aura pas d'effet sur le statut juridique des parties au conflit[184] »). De plus, si la Convention dispose que seuls les États parties et non les groupes armés, peuvent « faire appel au concours technique de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture en vue de l'organisation de la protection de leurs biens culturels[185] », le Secrétariat de la Convention de La Haye de 1954 a élaboré un plan d'action qui prévoit la possibilité d'« établir des contacts avec les parties en conflit (y compris les États et les acteurs non étatiques [armés], le cas échéant) et leur envoyer des lettres signées par la Directrice générale concernant la protection des biens culturels en cas de conflit armé[186] ». Cependant, l'Acte constitutif de l'UNESCO lui interdit d'intervenir dans les affaires intérieures des États membres[187] et aucun document public ne laisse penser que l'UNESCO a pris des mesures pour établir des contacts avec l'un ou l'autre des groupes armés opérant en Syrie ou en Irak, dans le but d'améliorer la protection des biens culturels[188].

De la même façon, on ne trouve aucun document public sur le dialogue entretenu par le CICR, les agences humanitaires des NU ou le Représentant spécial

183 Voir HCDH, *À propos des défenseurs des droits humains*, disponible sur : https://www.ohchr.org/FR/Issues/SRHRDefenders/Pages/Defender.aspx.

184 Convention de La Haye de 1954, art. 19, al. 3-4.

185 *Ibid*., art. 23.

186 UNESCO, *Plan d'action type pour protéger les biens culturels en cas de conflit armé*, Doc. UNESCO CLT-11-CONF-209-INF1, 2011, annexe. Ce plan a été revu en 2013 pour tenir compte des derniers développements en Syrie et au Mali (voir Doc. UNESCO CLT-13/10HCP/CONF.201/INF.3).

187 Acte constitutif de l'UNESCO, art. 1, al. 3.

188 L'Appel de Genève a mené une étude exploratoire visant à comprendre comment les acteurs armés non étatiques appréhendent le patrimoine culturel en Syrie, en Irak et au Mali, notamment par des entretiens avec des membres de groupes armés. Cette étude formule des recommandations en vue d'améliorer le respect du patrimoine culturel par les groupes armés dans les conflits armés non internationaux et ses conclusions ont été présentées par Marina Lostal, Kristin Hausler et Pascal Bongard, « Armed Non-State Actors and Cultural Heritage in Armed Conflict », *International Journal of Cultural Property*, vol. 24, n° 4, 2017.

des NU pour la Syrie avec quelque acteur que ce soit, qu'il s'agisse de représentants de groupes armés dans le cadre d'un processus politique ou d'États influents, à propos de la protection des biens culturels. Certains observateurs ont souligné que tous les opposants politiques devraient élaborer un « plan de protection du patrimoine culturel[189] ». D'autres ont proposé d'utiliser les quelques mécanismes des NU qui permettent d'avoir accès tant aux zones contrôlées par le gouvernement qu'à celles contrôlées par des groupes armés, en élargissant, par exemple, la mission des NU sur les armes chimiques (Mécanisme d'enquête conjoint OIAC-ONU sur l'emploi d'armes chimiques en République arabe syrienne) pour y intégrer un petit nombre de spécialistes de la culture, afin que l'obligation pour les groupes armés syriens de se conformer aux traités internationaux et au droit coutumier et de protéger les biens culturels, soit mise en œuvre[190]. Une autre solution pourrait être de solliciter des organisations non gouvernementales neutres, comme l'Appel de Genève, pour placer, *via* ses Actes d'engagement, la protection des biens culturels comme une priorité à part entière. L'UNESCO a fait observer que, « de nos jours, la nature des conflits est un obstacle car ceux-ci impliquent souvent des entités armées non étatiques avec lesquelles les organisations intergouvernementales ne peuvent pas nouer de relations » et a rappelé qu'elle s'était efforcée de combler cette lacune en développant une coopération avec l'Appel de Genève[191]. Cette ONG a, quant à elle, organisé des formations spécialisées sur la protection du patrimoine culturel pour les hauts gradés de l'Armée syrienne libre[192].

Toute mesure de protection, en particulier si elle implique le déploiement de forces de maintien de la paix, pourrait inclure la protection des biens culturels. Dès sa création en 2013, le mandat de la MINUSMA a intégré l'assistance aux autorités de transition du pays pour protéger des sites historiques et culturels, en coopération avec l'UNESCO. Si la résolution 2347 du Conseil de sécurité contribue grandement à reconnaître que les opérations de maintien de la paix des NU peuvent englober la protection des biens culturels contre la destruction, les fouilles illégales, le saccage et le pillage dans les situations de conflit armé, il n'est pas certain que les autorités compétentes sur le terrain demanderont une telle assistance, comme le prévoit la résolution[193]. Le fait qu'une directive de l'UE ait intégré la participation

189 Salam Al Quntar, « Syrian Cultural Property in the Crossfire: Reality and Effectiveness of Protection Efforts », *Journal of Eastern Mediterranean Archaeology & Heritage Studies*, vol. 1, n° 4, 2013.

190 Joris D. Kila, « Inactive, Reactive, or Pro-Active? Cultural Property Crimes in the Context of Contemporary Armed Conflicts », *Journal of Eastern Mediterranean Archaeology and Heritage Studies*, vol. 1, n° 4, 2013.

191 CPI, *Le Procureur c. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, n° ICC-01/12-01/15, Observations présentées par l'UNESCO en qualité d'*amicus curiae*, 2 décembre 2016.

192 Appel de Genève, *Syria: Top Military Commanders from eight Free Syrian Army Brigades Receive Training on Humanitarian Norms in Geneva*, 10 février 2016.

193 CSNU, résolution 2347, 24 mars 2017, par. 19 : « Affirme qu'il peut expressément charger les opérations de maintien de la paix des Nations unies, agissant à la demande expresse du Conseil de sécurité et conformément à leurs règles d'engagement, d'aider le cas échéant les autorités compétentes, à la demande de celles-ci, à protéger en collaboration avec l'UNESCO le patrimoine culturel contre la destruction, les fouilles illicites, le pillage et la contrebande en période de conflit armé, et que lesdites opérations de maintien de la paix doivent agir avec prudence lorsqu'elles interviennent à proximité de sites culturels et historiques ».

de spécialistes de la protection du patrimoine culturel à toutes ses missions civiles et militaires, conforte encore cette démarche[194].

Il est important de relever que les mesures de protection ne s'accompagnent pas encore de l'obligation de rendre des comptes. De manière générale, la destruction de biens culturels fait rarement l'objet de poursuites au niveau national. C'est un fait que la Rapporteuse spéciale dans le domaine des droits culturels a souligné dans son rapport de février 2016, en se disant consternée d'avoir appris de professionnels du patrimoine culturel que, malgré les nombreux exemples de destruction du patrimoine contraire aux instruments internationaux, aucune action en justice fondée sur la Convention de La Haye de 1954 n'aurait été intentée au niveau national[195].

Remarques conclusives et perspectives

Pour garantir une protection efficace des biens culturels en période de conflit armé, les États, la société civile et les organisations internationales doivent disposer d'un éventail complet de mesures. Les dernières avancées, qui ont débouché sur la résolution 2347 du Conseil de sécurité des NU, ouvrent le champ des possibles quant au type de mesures que cette « boîte à outil » pourrait contenir.

Comme expliqué ci-dessus, partant des instruments juridiques, des normes innovantes, de la jurisprudence et des pratiques récentes, il a été possible d'ajouter les mesures suivantes à la « boîte à outils » de mesures à l'intention des États tiers pour garantir la protection des biens culturels, au-delà des protestations diplomatiques et des mesures collectives les plus communément rencontrées dans la pratique des États : poursuites judiciaires des auteurs et soutien grâce à l'entraide judiciaire ; identification et retour des objets culturels exportés de manière illicite ; stockage temporaire dans des refuges des objets culturels menacés et dont le retour est rendu impossible par la situation sur le terrain ; évacuation des biens culturels meubles par des acteurs humanitaires et des institutions spécialisées ; assistance internationale en sécurisant des zones, en mettant en place des équipes de surveillance des sites et la mise en place de patrouilles ainsi qu'en émettant des avertissements ; mesures de sauvegarde d'urgence prises par des acteurs humanitaires internationaux ; contrôle sur le terrain par les humanitaires et d'autres acteurs internationaux présents ; renforcement des capacités des premiers intervenants locaux ; protection des défenseurs du patrimoine culturel ; intégration de la protection des biens culturels dans les missions multilatérales civiles, militaires et de consolidation de la paix ; intégration de la protection des biens culturels dans les procédures opérationnelles de ciblage ; et préservation numérique des archives et des documents. Toutes ces mesures sont à la fois préventives et protectrices. Comme nous allons le voir plus loin, la « boîte à outils » contient également des mesures correctives que les États peuvent prendre

194 Observations de Federica Mogherini, *op. cit*. note 152. Pour plus d'informations sur l'intégration de la protection des biens culturels dans les missions militaires, voir Major Yvette Foliant, « *Cultural Property Protection Makes Sense: A Way to Improve Your Mission* », Civil–Military Cooperation Centre of Excellence, 2015.

195 *Rapport de la Rapporteuse spéciale dans le domaine des droits culturels*, *op. cit*. note 81, par. 58.

lorsque des biens culturels ont été endommagés ou détruits, (réparation, restauration, mémorialisation…) qui s'inscrivent dans les efforts de reconstruction et de renforcement de la paix après un conflit.

Cependant, avant de prendre des mesures de protection, il est essentiel de comprendre les raisons pour lesquelles le patrimoine culturel est délibérément détruit. Il est parfois difficile de faire la distinction entre la destruction idéologique et le pillage pour des raisons économiques. Quelle qu'en soit la raison, ces pratiques doivent être combattues, notamment dans les pays où l'on trouve des marchés d'objets d'art anciens provenant de pillages. La destruction délibérée peut avoir diverses causes : ce peut être une stratégie visant à détruire le moral de l'ennemi et à terroriser les populations locales, ou un moyen d'éradiquer d'autres cultures, en particulier celle du vaincu, de manière à faciliter sa conquête[196]. Dans certains cas, la destruction du patrimoine culturel peut être motivée par des mobiles plus funestes, comme une volonté génocidaire. Dans l'affaire *Bosnie Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro*, la C.I.J. a conclu que « la destruction physique ou biologique s'accompagne souvent d'atteintes aux biens et symboles culturels et religieux du groupe pris pour cible, atteintes dont il pourra légitimement être tenu compte pour établir l'intention de détruire le groupe physiquement[197] », même si la destruction du d'un patrimoine historique, culturel et religieux n'entre pas dans la catégorie des actes de génocide énumérés par la Convention sur le génocide[198].

Dans de nombreux cas récents et notamment en Syrie, en Irak et au Mali, la destruction s'inscrit dans le cadre de « l'ingénierie culturelle » ou du « nettoyage culturel » voulus par divers groupes extrémistes armés qui, contrairement à ce que certains affirment, visent plus à transformer radicalement la tradition qu'à la conserver, en éliminant ce qui ne cadre pas avec leur vision des choses. Ils cherchent à supprimer les traditions et à effacer la mémoire pour créer de nouveaux récits historiques qui n'offrent aucune autre vision que la leur. Éliminer ces formes de destruction suppose de combattre l'idéologie fondamentaliste qui les anime, conformément aux normes internationales, en particulier par l'éducation aux droits, à la diversité et au patrimoine culturels. Comme l'a écrit le journaliste Mustapha Hammouche, dans un article sur les récentes attaques extrémistes contre des espaces culturels : « Dans cette guerre globale, ce ne sont pas nos différences qui motivent la haine […], mais ce que nous partageons : l'humanité et l'humanisme[199] ».

En effet, la relation entre biens culturels et identité est particulièrement importante, car la destruction de biens et de sites culturels pendant une guerre peut avoir de graves répercussions sur l'identité des personnes, des communautés et des sociétés qui survivent. La jurisprudence pénale internationale s'est emparée de cette question et a conclu que les actes commis contre des biens qui font partie

196 Patty Gerstenblith, « Protecting Cultural Heritage in Armed Conflict: Looking Back, Looking Forward », *Cardozo Public Law, Policy and Ethics Journal*, vol. 7, n° 3, 2009.

197 Voir TPIY, *Le Procureur c. Radislav Krstić*, n° IT-98-33-T, jugement (Chambre de première instance), 2 août 2001, par. 580.

198 C.I.J., *Affaire relative à l'application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro)*, arrêt, 26 février 2007, par. 344.

199 Mustapha Hammouche, « Guerre contre l'humanité », *Liberté*, 15 novembre 2015.

du patrimoine culturel d'une communauté « revêt[ent] une gravité considérable », qui transcende la valeur matérielle et économique attribuée aux biens de la population civile et qui met en avant la signification symbolique et spirituelle des biens culturels. Cela rend la destruction ou l'endommagement délibéré de biens culturels particulièrement graves, car ils mutilent l'identité culturelle et spirituelle du groupe qui s'expriment au travers de ceux-ci. Cette approche adoptée par le TPIY à propos du bombardement de la vieille ville de Dubrovnik (un site inscrit sur la Liste du patrimoine mondial établie en application de la Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de 1972), a permis de conclure que la destruction d'édifices consacrés à la religion, à la bienfaisance, à l'enseignement, aux arts et aux sciences, de monuments historiques, d'œuvres d'art et d'œuvres de caractère scientifique a des répercussions sur « l'existence de [la] population », qui est « étroitement liée à cet héritage du passé[200] ». Dans l'affaire *Strugar*, la Chambre est allée au-delà de la vision traditionnelle des droits de l'homme, selon laquelle ceux-ci ne sont pas exécutoires et ne peuvent faire l'objet d'une action en justice sauf si leur violation a des conséquences spécifiques sur une ou plusieurs personnes, et a conclu que le droit de préserver sa propre culture et d'en jouir existe aussi dans la mesure où il est exercé en communauté avec d'autres membres de son groupe, en créant ainsi un droit collectif. C'est l'exercice de ce droit collectif qui a des répercussions sur l'identité du groupe et cela doit être au cœur de la protection du patrimoine culturel[201]. Reprenant cette démonstration, la Procureure de la CPI, Fatou Bensouda, a déclaré à l'occasion du transfert d'Al Mahdi à La Haye que « le peuple du Mali mérite que justice lui soit rendue pour les attaques contre ses villes, ses croyances et ses communautés », en expliquant :

> [L]es charges portées à l'encontre de Ahmad Al Faqi Al Mahdi portent sur des crimes extrêmement graves ; elles concernent la destruction de monuments historiques irremplaçables. Il s'agit d'une attaque impitoyable contre la dignité et l'identité de populations entières, contre leurs racines religieuses et historiques[202].

Dans la conscience historique des Syriens, les relations étroites entre les divers groupes ethniques et religieux transparaissent dans la coexistence des édifices religieux et historiques, le partage d'une culture matérielle et une éthique sociale[203]. L'identité culturelle est associée aux monuments et objets d'art hérités d'ancêtres à travers l'histoire. La mosquée des Omeyyades à Damas en est l'un des exemples les plus éloquents car son usage a été partagé et qu'elle est reconnue comme lieu de culte par plusieurs communautés religieuses[204].

Comme évoqué précédemment, les destructions délibérées de biens culturels s'accompagnent souvent d'autres atteintes, graves ou à grande échelle, à la dignité

200 TPIY, Affaire Jokić, *op. cit*. note 126, par. 51.
201 TPIY, Affaire Strugar, *op. cit*. note 48, par. 218, 232.
202 Fatou Bensouda, « Déclaration du Procureur de la CPI suite au transfèrement du premier suspect dans le cadre de l'enquête au Mali: "Les attaques intentionnelles contre des monuments historiques et bâtiments consacrés à la religion constituent des crimes graves" », CPI, 26 septembre 2015.
203 Kanishk Tharoor, « Life among the Ruins », *New York Times Sunday Review*, 19 mars 2016.
204 Rafi Grafman et Myriam Rosen-Ayalon, « The Two Great Syrian Umayyad Mosques: Jerusalem and Damascus », *Muqarnas*, vol. 16, 1999.

humaine et aux droits de l'homme. En tant que telles, elles doivent être traitées simultanément, dans le cadre de la promotion des droits humains et de la consolidation de la paix. Le droit d'avoir accès au patrimoine culturel et aux bénéfices qui en découlent est essentiel après un conflit ; se voir dénier cet accès peut aggraver les blessures et les divisions entre communautés[205]. C'est pourquoi les initiatives de rétablissement et de consolidation de la paix devraient englober la protection, la restauration et la mémorialisation des biens culturels. Il convient que toutes les parties concernées soient impliquées et qu'un dialogue interculturel autour du patrimoine culturel soit promu[206], pour permettre la mémorialisation du passé au travers de lieux de mémoire[207] encore désignés en anglais par le terme anglais « traumascapes[208] » tel le *Ground Zero* à New York. Le patrimoine immatériel, constitué des traditions et des expressions vivantes héritées de nos ancêtres et transmises à nos descendants, comme les traditions orales, les arts du spectacle, les pratiques sociales, les rituels, les événements festifs, ainsi que les connaissances et le savoir-faire nécessaires à l'artisanat traditionnel, doit aussi être protégé, restauré et, lorsqu'il est perdu, mémorialisé[209]. Certains signes montrent que la justice pénale internationale reconnaît ce problème et propose des solutions. Dans l'affaire *Katanga*, les juges de la CPI ont constaté que des réparations symboliques « présentent le bénéfice collectif inhérent de permettre le partage de la mémoire[210] ». Les juges qui ont pris l'ordonnance de réparation dans l'affaire *Al Mahdi* ont suivi cette approche et ont décidé d'attribuer des réparations collectives aux victimes de Tombouctou, en faisant observer que « le patrimoine culturel joue un rôle central dans la façon dont les communautés se définissent et tissent des liens entre elles, s'identifient à leur passé et envisagent leur avenir[211] ». La décision cite également l'UNESCO, relevant que « la destruction du patrimoine culturel international est […] porteuse d'un message de terreur et d'impuissance ; elle détruit une partie de la mémoire partagée et de la conscience collective de l'humanité ; et elle empêche l'humanité de transmettre ses valeurs et ses connaissances aux générations futures[212] ».

205 *Rapport de la Rapporteuse spéciale dans le domaine des droits culturels, Farida Shaheed, Additif – Mission en Bosnie-Herzégovine (13-24 mai 2013)*, Doc. ONU A/HRC/25/49/Add.1, 3 mars 2014.

206 *Rapport de l'Experte indépendante dans le domaine des droits culturels, op. cit*. note 79, par. 12.

207 Pierre Nora, *Les lieux de mémoire*, 7 vols, Gallimard, Paris, 1984-1992.

208 Maria Tumarkin, *Traumascapes? The Power and Fate of Places Transformed by Tragedy*, Melbourne University Publishing, Carlton, 2005.

209 UNESCO, *Qu'est-ce que le patrimoine culturel immatériel ?*, 2012, disponible sur : https://ich.unesco.org/fr/qu-est-ce-que-le-patrimoine-culturel-immatriel-00003. Pour plus d'informations sur le patrimoine culturel immatériel, voir : Christiane Johannot-Gradis, « Protéger le passé pour préserver l'avenir : Comment le droit protège-t-il le patrimoine culturel matériel et immatériel en cas de conflit armé ? », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 97, n° 900, *Sélection française* 2015/4, disponible sur : https://international-review.icrc.org/fr/articles/proteger-le-passe-pour-preserver-lavenir-comment-le-droit-protege-t-il-le-patrimoine-0.

210 CPI, *Le Procureur c. Germain Katanga*, n° ICC-01/04-01/07, ordonnance de réparation, 24 mars 2017, par. 279.

211 CPI, *Le Procureur c. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, n° ICC-01/12-01/15-236, ordonnance de réparation, 17 août 2017, par. 14.

212 *Ibid*., par. 22. Etant donné qu'une grande partie de la communauté de Tombouctou a ressenti la destruction du patrimoine culturel comme une atteinte à son identité culturelle et religieuse et que cet impact a été reconnu comme ayant un effet allant au-delà de la population malienne, les juges ont

Il est essentiel de comprendre ces répercussions, car cela révèle des relations plus variées et plus complexes entre les communautés et leur patrimoine culturel. Les efforts du DGAM syrien, des archéologues et des bénévoles locaux pour protéger les biens culturels contre les forces armées syriennes et les différents groupes armés, parmi lesquels l'EIIL, montrent l'importance que les Syriens accordent aux monuments emblématiques de leur histoire. Les monuments que le droit international considère comme appartenant à l'humanité font partie de la vie quotidienne et de la réalité des personnes qui vivent en Syrie et sont dans la mémoire de ceux qui sont partis. Un archéologue syrien actuellement aux États-Unis, Salam Al Kuntar, a déclaré au New York Times : « Le temple de Bêl, à Palmyre, est particulier à mon cœur, car c'est là où ma mère est née [traduction CICR][213] ». Ce lien palpable entre les personnes et leur patrimoine culturel est ce qui rend son endommagement ou sa destruction si dévastateurs et les mesures visant à le protéger si vitales.

Après tout, la protection du patrimoine culturel contre toute atteinte, que ce soit par des mesures d'évacuation, d'archivage, de restauration ou de mémorialisation, est une résistance nécessaire au message des auteurs. Des archéologues ont été très clairs :

> Chaque fois que nous redonnons vie à l'un de ces monuments, c'est un coup porté au message de peur et d'ignorance que ces individus essaient de propager. […] Lorsqu'ils les démolissent, nous les rebâtissons. S'ils les détruisent à nouveau, nous les reconstruisons encore [traduction CICR][214].

Nombre de Syriens sont dans le même état d'esprit, ouvrant ainsi la voie à la reconstruction après la guerre.

Il est encourageant de constater que la protection des biens culturels est considérée comme un élément à part entière de la réconciliation et de la reconstruction d'une société après un conflit et qu'elle est de plus en plus reconnue par les États. La Déclaration d'Abou Dhabi commence en définissant le patrimoine culturel en ces termes : « [m]iroir de notre humanité, gardien de notre mémoire collective et témoin de l'extraordinaire esprit de création de l'humanité, [qui] porte en lui notre avenir commun[215] ». Grâce aux mesures innovantes et audacieuses qui sont nées en réponse à la destruction du patrimoine culturel syrien, lorsqu'elles sont vues comme relevant de l'obligation des États de « respecter et de faire respecter » le DIH en toutes circonstances, les États disposent de plus en plus d'outils pour contribuer au respect de ce principe fondamental.

également accordé le versement d'un Euro symbolique à titre de réparations à l'État malien et à la communauté internationale représentée par l'UNESCO. *Ibid*., par. 106-107.

213 K. Tharoor, *op. cit*. note 203.

214 Stephen Farrell, « If All Else Fails, 3D Models and Robots Might Rebuild Palmyra », *New York Times*, 28 mars 2016.

215 ICOMOS, *op. cit* note 164.

Volume 99 Sélection française 2017/3

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

Le cadre juridique international des « zones de sécurité »

Emanuela-Chiara Gillard*

Emanuela-Chiara Gillard est chargée de recherche principale à l'*Oxford Institute for Ethics, Law and Armed Conflict*, chargée de recherche dans le cadre du projet « Individualisation de la guerre » de l'*European University Institute* et associée de recherche au Programme de droit international de la *Chatham House*.

Traduit de l'anglais

Résumé

De multiples appels ont été lancés en faveur de la création de « zones de sécurité » pour protéger les civils des effets des hostilités dans un certain nombre de situations. Le présent article expose le cadre juridique international applicable à la création et au fonctionnement de ces zones : les dispositions du droit international humanitaire relatives aux zones protégées ; les principes régissant le recours à la force armée, l'autorisation et les mandats du Conseil de sécurité pour la création de telles zones par des forces multinationales en l'absence d'accord entre les belligérants ; et les questions relatives au droit des réfugiés et au droit international des droits de l'homme qui se posent dans ces zones. Puis, en prenant l'exemple des « sites de protection des civils » au Soudan du Sud, l'article souligne quelques-uns des obstacles opérationnels auxquels se heurtent ces zones de sécurité. Il se termine par quelques réflexions sur la manière d'amener les belligérants à créer ce type de zones protégées dans le futur.

* Les recherches conduisant à ces résultats ont bénéficié d'un financement du Conseil européen de la recherche au titre du septième programme-cadre de l'Union européenne (FP, 2007-2013) et de la convention de subvention du CER n° 340956. Une première version du présent article a été présentée lors d'un atelier intitulé « Zones de sécurité : une réponse aux crises humanitaires ? », organisé par la *Freie Universität* de Berlin et financé par la fondation Thyssen en octobre 2015. L'autrice tient à exprimer sa gratitude aux participants de l'atelier pour leurs retours d'information ainsi qu'à ses pairs réviseurs.

Mots clés : zones de sécurité, zones protégées, autorisation du Conseil de sécurité, sites de protection des civils, Soudan du Sud.

: : : : : : :

Ces dernières années, des appels ont été lancés pour que divers accords soient conclus afin d'assurer un minimum de sécurité aux civils dans nombre de pays confrontés à des conflits armés. Ceux-ci concernaient les « zones de sécurité[1] » en Libye et les « zones sûres » ou « zones sécurisées » en Syrie (expressions utilisées indifféremment[2]). Bien que dans ces situations, les souffrances des civils aient été terribles, ces appels n'étaient pas toujours sans arrière-pensée politique, qu'il se soit agi de juguler les flux de réfugiés[3] ou d'apporter un certain soutien ou une certaine légitimité aux forces de l'opposition opérant dans les zones visées. La création de « zones de désescalade » en Syrie, en application de l'accord d'Astana, conclu en mai 2017, était un acte politique par excellence. Ces zones étaient censées avoir pour but d'instaurer des cessez-le-feu entre les groupes d'opposition « modérés » et le gouvernement syrien, d'améliorer l'accès humanitaire, de faciliter la remise en état des infrastructures de base, de créer des conditions propres à dispenser des soins médicaux aux civils et de répondre à leurs besoins essentiels, ainsi que de garantir le retour volontaire et en toute sécurité des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays[4]. Même si la situation et les dynamiques locales diffèrent d'une zone à l'autre, en réalité, ces zones n'ont permis ni de réduire les violences, ni d'améliorer l'accès humanitaire. Au contraire, des secteurs concernés par ces zones, le plus emblématique étant la Ghouta orientale, ont été, ces derniers mois, au centre des combats les plus violents, venant ainsi corroborer l'argument selon lequel la création de ces zones était une « stratégie de conduite de la guerre [traduction CICR] » destinée à affaiblir l'opposition[5].

Outre les raisons qui motivent l'établissement de telles zones, il est important de bien appréhender la complexité qui entoure leur création et leur fonctionnement. Leur faisabilité et leur réussite dépendent de nombreux facteurs, à commencer par la volonté politique des belligérants de les accepter ou, en l'absence d'un tel accord, de la volonté du Conseil de sécurité et d'États tiers de les créer. Par ailleurs, la décision

1 Rés. 2360 de la Ligue des États arabes, « Outcome of the Council Meeting at the Ministerial Level », 12 mars 2011.

2 Voir par exemple, Patrick Wintour, « Syria: former UK development secretaries appeal for safe havens », *The Guardian*, 1er février 2016 ; « Drawing in the neighbours », *The Economist*, 2 juillet 2015 ; Erin Cunningham, « U.S., Turkey aim to create buffer zone on Syrian border. Nobody knows how », *Washington Post*, 12 août 2015.

3 Voir, par exemple, Bill Frelick, « Blocking Syrian refugees isn't the way », *The New York Times*, 24 avril 2013.

4 Mémorandum sur la création de zones de désescalade en République arabe syrienne, 14 septembre 2017, disponible sur : https://syria.liveuamap.com/en/2017/4-may-heres-the-full-text-of-the-syria-deescalation-zone (toutes les références internet ont été vérifiées en 2023).

5 Hashem Osserian, « How de-escalation zones in Syria became a war management strategy », *News Deeply*, 6 février 2018, disponible sur : www.newsdeeply.com/syria/articles/2018/02/06/how-de-escalation-zones-in-syria-became-a-war-management-strategy. Voir également Nada Homsi et Anne Barnard, « Marked for de-escalation, Syrian towns endure surge of attacks », *The New York Times*, 18 novembre 2017.

d'établir ce qu'il est convenu d'appeler des « zones de sécurité » ne constitue qu'une première étape. Concrètement, leur mise en œuvre se heurte à de nombreux obstacles d'ordre juridique et pratique.

Cet article se concentre sur l'une des questions structurelles majeures à considérer lorsque la création de « zones de sécurité » est envisagée : le cadre juridique international. Pourtant, cet aspect qui est parfois dénaturé, voire passé sous silence, est non seulement important en soi mais, de plus, il met l'accent sur certaines questions opérationnelles capitales qui doivent être abordées si l'on veut que ces zones tiennent leurs promesses et soient des lieux sûrs pour les personnes venant s'y mettre à l'abri.

La création et le fonctionnement de « zones de sécurité » dans les situations de conflit armé relèvent de différentes branches du droit international. Il s'agit du droit international humanitaire (DIH), également appelé *jus in bello*, qui réglemente la conduite des hostilités et qui protège ceux qui ne participent pas ou plus directement aux hostilités ; du *jus ad bellum* qui réglemente le recours à la force ; ainsi que du droit des réfugiés et du droit international des droits de l'homme. Le présent article examinera plus en détail les deux premiers de ces corpus juridiques et signalera quelques-unes des questions posées par les « zones de sécurité » au regard du droit des réfugiés et du droit des droits de l'homme. Il mettra aussi l'accent sur quelques autres aspects relatifs au cadre réglementaire général et notamment les mandats définis par le Conseil de sécurité pour la création de ces zones en l'absence d'accord entre les belligérants, ainsi que sur quelques-uns des obstacles opérationnels auxquels se heurte leur mise en œuvre.

Le droit international humanitaire

Aucun traité n'emploie l'expression « zones de sécurité » ; à la place, le DIH parle de « zones protégées ». Il est préférable d'employer cette expression car elle renvoie à des concepts définis en droit international, mais aussi car elle montre que même si, en droit, une protection spéciale peut avoir été accordée à ces zones, en réalité, cela ne veut pas nécessairement dire que la sécurité des personnes cherchant à s'y mettre à l'abri sera effectivement assurée.

Trois points doivent être soulignés d'emblée. Premièrement, en droit, les parties à un conflit armé sont tenues, en toutes circonstances, de respecter et de protéger la population civile ainsi que les combattants blessés et malades, que des zones protégées aient été créées ou pas. Dans les faits, c'est précisément parce que les belligérants ne respectent pas cette obligation et qu'au contraire ils s'attaquent à des civils, qu'ils conduisent les hostilités de manière indiscriminée ou qu'ils forcent des civils à se déplacer, que la création de telles zones est envisagée.

Deuxièmement, les règles générales du DIH relatives à la conduite des hostilités continuent de s'appliquer même si des zones protégées sont établies et ces principes demeurent d'une importance fondamentale pour tous, tant pour ceux qui se sont mis à l'abri dans ces zones que pour les autres. Ces règles sont présentées plus en détail ci-après.

Enfin, les dispositions du DIH relatives aux zones protégées protègent les *zones* et non les *personnes* qui s'y mettent à l'abri. Les personnes doivent être respectées et protégées indépendamment de ces zones et celles-ci ne sont qu'un moyen d'assurer cette protection aussi efficacement que possible[6].

Le présent article n'a pas pour objet de proposer une analyse exhaustive des règles applicables du DIH, mais plutôt de mettre en lumière les principes essentiels sur lesquels elles reposent. Le DIH prévoit différents types de zones protégées dans les conflits armés internationaux. Celles-ci présentent de légères différences qui tiennent essentiellement aux catégories de personnes qui peuvent y avoir accès, mais leur objectif est le même : créer des zones où les malades, les blessés et les civils peuvent se mettre à l'abri des hostilités. Le principal élément à garder à l'esprit est que les dispositions applicables *n'exigent pas* des belligérants qu'ils créent des zones protégées, ce qui est rare dans les traités de DIH dont la formulation, d'ordinaire, n'est pas seulement exhortatoire. Au lieu de cela, elles se bornent à mentionner qu'ils ont cette possibilité. Les zones établies par un seul belligérant ne bénéficieront d'une protection spéciale que si elles ont été reconnues par l'adversaire. Lors de la négociation des Conventions de Genève de 1949, bien que reconnaissant la valeur humanitaire des zones protégées qui étaient proposées, les États se sont refusés à exiger leur création et leur reconnaissance[7]. Cette position fut maintenue lors de la négociation des Protocoles additionnels de 1977.

Première et Quatrième Conventions de Genève : zones et localités sanitaires et de sécurité

Types de zones protégées

Dans les conflits armés internationaux, la Première Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne (CG I) et la Quatrième Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (CG IV) prévoient la possibilité de créer des zones et localités sanitaires et de sécurité[8]. Comme indiqué précédemment, leur statut spécialement protégé dépend d'un accord entre les belligérants.

Concernant les blessés et les malades membres des forces armées[9], l'article 23 de la CG I dispose que

> [d]ès le temps de paix, les Hautes Parties contractantes et, après l'ouverture des hostilités, les Parties au conflit, pourront créer sur leur propre territoire et, s'il en est besoin, sur les territoires occupés, des zones et localités sanitaires organisées

6 Jean Pictet (dir.), *Commentaire de la IVe Convention de Genève du 12 août 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*, CICR, Genève, 1956 (Commentaire CICR de la CG IV), p. 137.

7 CICR, *Commentaire de la Ire Convention de Genève du 12 août 1949* pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, 2e édition, Genève, 2016, version en français, Paris 2020 (Commentaire CICR de la CG I de 2020), par. 1893.

8 L'article 23 de la CG I est relatif aux « zones et localités sanitaires » et l'article 14 de la CG IV aux « zones et localités sanitaires et de sécurité ».

9 L'expression « blessés et malades » comprend aussi les autres catégories de personnes visées à l'article 13 de la CG I.

> de manière à mettre à l'abri des effets de la guerre les blessés et les malades ainsi que le personnel chargé de l'organisation et de l'administration de ces zones et localités et des soins à donner aux personnes qui s'y trouveront concentrées.
>
> Dès le début d'un conflit et au cours de celui-ci, les Parties intéressées pourront conclure entre elles des accords pour la reconnaissance des zones et localités sanitaires qu'elles auraient établies. Elles pourront à cet effet mettre en vigueur les dispositions prévues dans le projet d'accord annexé à la présente Convention, en y apportant éventuellement des modifications qu'elles jugeraient nécessaires.
>
> Les Puissances protectrices et le Comité international de la Croix-Rouge sont invités à prêter leurs bons offices pour faciliter l'établissement et la reconnaissance de ces zones et localités sanitaires.

En des termes quasi identiques, l'article 14 de la CG IV prévoit la possibilité de créer des zones similaires destinées aux blessés et malades civils. En droit, la très nette distinction établie par les Conventions de Genève de 1949 entre d'une part, les blessés et les malades des forces armées et, d'autre part, les blessés et malades civils, fut abandonnée par le Protocole additionnel I de 1977 (PA I) dans lequel les termes « blessés » et « malades » s'entendent des personnes militaires ou civiles[10]. En pratique, rien n'empêche une localité sanitaire d'accueillir des blessés et malades, qu'ils soient combattants ou civils. Il est important de souligner que l'entrée dans une zone ou une localité sanitaire doit être accordée sans aucune distinction de caractère défavorable, ce qui veut donc dire que des blessés et malades ennemis, y compris des combattants, doivent y être admis.

En plus des « zones sanitaires », l'article 14 de la CG IV prévoit également la possibilité de créer des « zones et localités de sécurité ». Ce sont des lieux où certains éléments de la population civile considérés comme particulièrement vulnérables et peu susceptibles de constituer une menace pour l'ennemi peuvent être mis à l'abri. L'article 14 fait référence aux « personnes âgées, [aux] enfants de moins de quinze ans, [aux] femmes enceintes et [aux] mères d'enfants de moins de sept ans », mais il semble raisonnable de penser que tous les civils peuvent se mettre à l'abri dans ces zones et localités dès lors qu'ils ne représentent pas une telle menace. Comme pour les zones sanitaires, le principe de non-discrimination exige que l'accès aux zones protégées soit également accordé aux civils vulnérables de nationalité ennemie[11]. Dans la pratique, les différents types de zones protégées ont sans doute un caractère mixte, abritant à la fois des civils et des membres des forces armées blessés et malades, mais également d'autres personnes vulnérables.

À l'époque de l'adoption de ces dispositions en 1949, les blessés et malades, membres des forces armées, ceux qui les soignaient ainsi que les établissements sanitaires avaient droit, depuis bien longtemps déjà, à une protection[12]. Pour ce

10 PA I, art. 8.

11 Commentaire CICR de la CG IV, *op. cit*. note 6, pp. 135-136 ; CG IV, art. 13.

12 Les Conventions de Genève de 1906 et de 1929 et, plus récemment, l'article 12 de la CG I, exigent des belligérants qu'ils respectent et protègent les membres des forces armées blessés ou malades. De la même manière, les Conventions de Genève de 1864, 1906 et 1929 et, plus récemment, les articles 24 à 26 de la CG I, exigent des belligérants qu'ils respectent et protègent le personnel sanitaire affecté au traitement

qui est des personnes et des établissements, la création de zones sanitaires telle que prévue par la CG I avait seulement pour but de faciliter la mise en œuvre concrète de cette protection. La situation des civils était toutefois différente. Il fallut attendre l'adoption de la CG IV pour qu'une protection semblable soit accordée aux blessés et aux malades civils, à ceux qui les soignaient et aux établissements médicaux civils[13]. En outre, les traités de DIH n'accordaient pas une protection très explicite aux civils et aux biens de caractère civil contre les effets des hostilités[14]. Ce n'est qu'avec l'adoption des Protocoles additionnels en 1977 que la protection des civils contre les effets des hostilités fut introduite expressément dans un traité. Auparavant, les zones et les localités sanitaires, si elles étaient créées et reconnues, étaient donc un moyen important de renforcer les protections auxquelles les civils avaient droit et de réduire leur réelle exposition aux risques.

L'article 23 de la CG I et l'article 14 de la CG IV prévoient la possibilité de créer des zones et localités sanitaires en temps de paix. Bien qu'il semble que cela n'ait jamais été le cas jusqu'à présent, cela permettrait aux États d'équiper les zones avec le matériel et les fournitures nécessaires. Même si les zones ne sont créées qu'après l'ouverture des hostilités, rassembler les blessés et les malades dans une zone spécialement préparée et équipée peut également faciliter leurs soins et contribuer à pallier les effets néfastes d'un conflit armé comme en cas de pénurie de fournitures médicales ou de défaillance des services de santé[15].

Comme souligné précédemment, bien qu'un belligérant puisse créer des zones et des localités sanitaires et de sécurité, sa décision n'aura aucun effet tant que ces zones ne seront pas reconnues par son adversaire. Toutefois, comme déjà indiqué, il est important de relever que l'absence d'accord n'empêche pas les personnes qui cherchent un abri dans ces zones de bénéficier de la protection à laquelle elles ont droit en vertu des règles générales du DIH relatives à la conduite des hostilités.

Projets d'accord relatifs aux zones et localités sanitaires et de sécurité

La possible reconnaissance de zones protégées dépend d'un certain nombre de facteurs et, en tout premier lieu, des mesures prises pour garantir que les zones soient bien exclusivement humanitaires et qu'elles ne risquent pas d'être attaquées. Les projets d'accords, pratiquement identiques, annexés à la CG I et à la CG IV, donnent des indications aux parties créant des zones et localités sanitaires et de sécurité. On peut regretter que ces projets d'accords aient été si peu analysés par la doctrine et qu'il n'en ait pas été tenu compte dans les récentes discussions portant sur la possibilité

des membres des forces armées blessés ou malades. L'article 27 du Règlement de La Haye de 1907 exige des parties que, dans la conduite des hostilités, elles épargnent autant que possible les hôpitaux et les lieux de rassemblement de malades et de blessés. Cette protection fut réitérée et renforcée dans l'article 19 de la CG I qui dispose que les établissements sanitaires destinés aux membres des forces armées ne peuvent en aucune circonstance être l'objet d'attaques, mais sont en tout temps respectés et protégés.

13 CG IV, art. 16, 18 et 20.

14 Voir, par exemple, Emanuela-Chiara Gillard, « Protection of civilians in the conduct of hostilities », *in* Liivoja Rain et McCormack Tim (dir.), *Routledge Handbook on the Law of Armed Conflict*, Routledge, New York, 2016.

15 Commentaire CICR de la CG I de 2020, *op. cit.* note 7, par. 1905.

de créer des zones protégées, car ils fixent les principales conditions que ces zones devraient remplir pour parvenir à l'objectif recherché, à savoir mettre à l'abri des effets des hostilités certaines catégories de personnes qui sont hors de combat.

Ces projets d'accords contiennent trois séries de dispositions qui méritent d'être mentionnées car elles reposent sur des concepts qui sont communs à toutes les zones protégées : celles créées par un accord comme le prévoit DIH et celles créées selon d'autres modalités, examinées ci-après.

Tout d'abord, un certain nombre de dispositions visent à garantir que les personnes accueillies dans des zones protégées ne participent en aucune façon aux hostilités et ce, afin de préserver le but exclusivement humanitaire, réel et perçu, de ces zones et de ne pas compromettre leur statut protégé. Elles prévoient notamment :

- l'obligation de réserver strictement ces zones aux blessés et aux malades, aux civils, au personnel chargé de l'organisation et de l'administration de ces zones et localités, au personnel dispensant des soins aux personnes ainsi qu'aux personnes qui ont leur résidence permanente à l'intérieur de ces zones ;
- l'obligation corollaire pour ceux qui créent et administrent les zones de prendre toutes les mesures appropriées pour en interdire l'accès aux personnes qui n'ont pas le droit d'y résider ; et
- l'interdiction pour les personnes résidant dans les zones de se livrer à une quelconque activité qui aurait un rapport direct avec les opérations militaires, que ce soit à l'intérieur ou l'extérieur de ces zones.

Bien que ni les projets d'accords, ni les Conventions de Genève ne développent cet aspect, c'est à la partie qui crée la zone qu'incombe la responsabilité de garantir qu'une zone respecte ces conditions, ce qui peut s'avérer contraignant et probablement nécessiter des moyens considérables tant en personnels de catégories très diverses, qu'en termes de fourniture de biens et de services. Il sera peut-être nécessaire de recourir à des personnels de sécurité pour s'assurer que des éléments armés ne pénètrent pas dans les zones et pour y maintenir l'ordre public[16]. Il faudra également fournir des vivres, dispenser des soins de santé et, si les zones sont utilisées pendant une longue période, assurer l'éducation. Plus le nombre de résidents dans la zone est important et plus la durée d'utilisation de la zone est longue, plus leur fonctionnement sera lourd. Bien qu'il ne s'agisse pas du type de zone protégée prévue par le DIH, l'expérience de la Mission des Nations unies au Soudan du Sud (MINUSS) au regard des « sites de protection des civils » présentés ci-après, met en évidence certains de ces obstacles opérationnels.

Deuxièmement, les projets d'accords contiennent des dispositions énonçant des mesures destinées à renforcer la sécurité des zones. Il s'agit notamment des exigences suivantes :

- Les zones ne doivent représenter qu'une faible partie du territoire de l'État. En effet, des zones plus vastes risqueraient d'entraver la capacité de l'opposant à mener des attaques et par conséquent de compromettre la sécurité des zones en question ;

16 Voir, par exemple, Jean Pictet (dir.), *Commentaire de la Ire Convention de Genève de 1949*, Genève, CICR, 1952, pp. 469, 473.

- Elles doivent être éloignées et dépourvues de tout objectif militaire, ne pas être situées dans des régions qui peuvent avoir une importance sur la conduite de la guerre et elles ne doivent pas être militairement défendues ;
- Les voies d'accès aux zones ne doivent pas être utilisées à des fins militaires ;
- Les zones sanitaires doivent être désignées par des croix rouges/croissants rouges et les autres zones et localités protégées par d'autres signes fixés par accord.

Enfin, le projet d'accord contient des dispositions instaurant un contrôle permettant de s'assurer que le fonctionnement des zones est conforme à ce qui était prévu. La partie qui reconnait une zone est en droit de demander à ce qu'un organisme indépendant y ait accès pour la contrôler et vérifier qu'elle remplit les conditions et obligations énoncées ci-dessus. Si des irrégularités sont constatées, la partie qui a créé la zone doit y remédier dans le délai qui lui est imparti. Si cette partie ne donne pas suite à cette demande, la partie adverse pourra déclarer qu'elle ne reconnaît plus le statut protégé de la zone. Pour autant, cela n'affecterait pas la protection à laquelle les *personnes* accueillies dans ces zones ont droit, conformément aux règles générales du DIH relatives à la conduite des hostilités.

Quatrième Convention de Genève : zones neutralisées

La CG IV prévoit la création d'un autre type de zone protégée : les zones neutralisées. L'article 15 dispose que :

> [t]oute Partie au conflit pourra, soit directement, soit par l'entremise d'un État neutre ou d'un organisme humanitaire, proposer à la partie adverse la création, dans les régions où ont lieu des combats, de zones neutralisées destinées à mettre à l'abri des dangers des combats, sans aucune distinction, les personnes suivantes :
> a) les blessés et les malades, combattants ou non-combattants ;
> b) les personnes civiles qui ne participent pas aux hostilités et qui ne se livrent à aucun travail de caractère militaire pendant leur séjour dans ces zones.
> Dès que les Parties au conflit se seront mises d'accord sur la situation géographique, l'administration, l'approvisionnement et le contrôle de la zone neutralisée envisagée, un accord sera établi par écrit et signé par les représentants des Parties au conflit. Cet accord fixera le début et la durée de la neutralisation de la zone.

Les rédacteurs de la CG IV ont établi trois grandes différences entre les zones sanitaires / de sécurité et les zones neutralisées. Les premières devaient être éloignées des zones de combat et représenter une solution durable pour certaines catégories de civils particulièrement vulnérables. Au contraire, les zones neutralisées seraient créées dans des régions où des combats ont lieu, pour mettre à l'abri, temporairement, tant des blessés et des malades, combattants ou civils, que l'ensemble de la population civile. En réalité, lorsque des zones protégées ont été créées, elles ont pris la forme de zones neutralisées : elles ont été établies dans des régions où des combats avaient lieu et ont accueilli aussi bien des civils que des blessés et des malades[17].

17 On peut citer les zones neutralisées créées à Jérusalem en 1948 et à Nicosie en 1974 ainsi que certains hôpitaux dans la région de Dubrovnik en 1991. Voir Yves Sandoz, « The establishment of safety zones

Bien que les projets d'accords figurant en annexe de la CG I et de la CG IV ne concernent, *stricto sensu*, que les zones et localités sanitaires et de sécurité, les mesures qu'ils recommandent s'appliquent également, si ce n'est davantage, aux zones neutralisées, étant donné que celles-ci sont situées dans des zones de combats.

Protocole additionnel I : zones démilitarisées

Le PA I a étendu les divers types de zones protégées considérées par le DIH en instaurant la possibilité de créer des zones démilitarisées[18]. Le but de ces zones est semblable à celui des zones neutralisées prévues par l'article 15 de la CG IV : « mettre hors de la guerre des localités ou des zones avec toute la population qui s'y trouve, hormis les combattants[19] ». Si les dispositions des Conventions de Genève prévoient à cette fin la création de zones dans lesquelles les civils, les blessés et les malades peuvent s'abriter, les zones démilitarisées permettent de « faire barrage » aux opérations militaires afin de protéger tous les civils. La partie qui créée une zone démilitarisée doit garantir qu'elle ne sera pas utilisée à des fins hostiles – ce, entendu au sens large comme on le verra plus loin – et si l'adversaire reconnaît la zone, il doit s'abstenir d'y étendre ses « opérations militaires », une expression recouvrant elle aussi une définition assez large[20].

Les zones démilitarisées sont créées par accord entre les belligérants sous réserve qu'elles remplissent certaines conditions :

a) tous les combattants, ainsi que les armes et le matériel militaire mobiles, devront avoir été évacués ;
b) il ne sera pas fait un usage hostile des installations ou des établissements militaires fixes dans ces zones ;
c) les autorités et la population ne commettront pas d'actes d'hostilité dans ces zones ; et
d) toute activité liée à l'effort militaire dans ces zones devra avoir cessé[21].

L'accord relatif à la création de zones démilitarisées pourra être conclu verbalement ou par écrit. Il devrait indiquer, de manière aussi précise que possible, la localisation

for persons displaced within their country of origin », *in* Al-Nuaimi Najeeb et Meese Richard (dir.), *International Legal Issues Arising under the United Nations Decade of International Law*, Nijhoff Martinus, La Haye/Londres, 1995, p. 800.

18 L'article 59 du PA I prévoit également la possibilité de créer des « localités non défendues ». Bien qu'elles puissent aussi renforcer la sécurité des civils, nous ne les aborderont pas dans cette analyse car d'une part elles sont d'une autre nature que les zones protégées présentées dans cet article et d'autre part elles n'ont pas fait, ces dernières années, l'objet d'appels visant à leur création.

19 Yves Sandoz, Christophe Swinarski et Bruno Zimmermann (dir.), *Commentaire des Protocoles additionnels*, CICR, Genève, 1986 (Commentaire CICR des PA), par. 2260. L'expression « zones démilitarisées » a été employée pour désigner des accords très divers, comme les zones-tampons établies entre les belligérants dans le cadre d'un armistice ou les zones imposées aux parties vaincues par un traité de paix. Dans cet article, nous employons cette expression uniquement pour faire référence aux zones démilitarisées créées à des fins humanitaires pour protéger la population civile qui s'y trouve. *Ibid*., par. 2299 à 2301.

20 Voir l'analyse *in ibid*., par. 2304 à 2306.

21 PA I, art. 60, par. 3.

et les limites géographiques de la zone démilitarisée et fixer, en cas de besoin, les modalités de contrôle énoncées ci-dessus[22].

Il est interdit aux belligérants d'étendre leurs opérations militaires aux zones auxquelles ils auront conféré le statut de zones démilitarisées[23]. En cas de violation substantielle de l'une des conditions énumérées ci-dessus ou si cette zone est utilisée pour la conduite des opérations militaires, la partie reconnaissant une zone démilitarisée sera libérée des obligations découlant de l'accord[24]. Dans une telle éventualité, les civils, les blessés et les malades continueront toutefois de bénéficier de la protection prévue par les règles générales relatives à la conduite des hostilités.

Conflits armés non internationaux

On ne trouve les règles relatives aux différentes zones protégées mentionnées ci-dessus que dans les traités applicables aux conflits armés internationaux. Le fait qu'il n'existe aucune disposition analogue pour les conflits armés non internationaux n'est pas très important, car rien n'empêche les parties à de tels conflits de conclure des accords qui auront des effets similaires. D'ailleurs, l'article 3 commun aux Conventions de Genève prévoit explicitement la possibilité pour les parties de conclure des accords spéciaux pour mettre en vigueur d'autres dispositions des Conventions.

Il peut être extrêmement difficile, tant d'un point de vue juridique que factuel, de déterminer le caractère international ou non international d'un conflit et il s'agit souvent d'une question très politique. Le conflit qui s'est déroulé en ex-Yougoslavie dans les années 90 en est la parfaite illustration. Afin de parvenir à un accord sur la création de zones protégées, les belligérants ont, par l'entremise du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), accepté de conclure des accords spéciaux, sans avoir eu à entrer dans des discussions sur la nature du conflit qui se seraient avérées stériles et qui auraient compromis la création de ces zones[25].

Zones protégées : création et fonctionnement

La principale caractéristique des zones protégées prévues par le DIH tient à la nécessité d'avoir un accord entre les belligérants. C'est également la principale raison pour laquelle si peu de zones ont été créées. Les Conventions de Genève invitent à créer des zones protégées dès le temps de paix, mais comme déjà relevé, il semble qu'il n'y ait aucun précédent. Bien entendu, il est extrêmement difficile de parvenir à un accord après l'ouverture des hostilités. Si les belligérants peuvent négocier directement, des intermédiaires de confiance, neutres, sont susceptibles de jouer un rôle important en les aidant à parvenir à un accord. Les dispositions de la CG I et de la CG IV relatives aux zones sanitaires mentionnent expressément la possibilité de recourir

22 Ibid., *art.* 60, par 2.
23 *Ibid.*, art. 60, par 1.
24 *Ibid.*, art. 60, par 7.
25 Voir Y. Sandoz , *op. cit.* note 17, p. 920.

à des puissances protectrices et au CICR à cet effet[26]. Le CICR a joué un rôle de premier plan en initiant les négociations et en facilitant la conclusion de la majorité des quelques accords ayant créé des zones protégées[27].

Le DIH ne précise pas la forme que devrait avoir ces accords[28], mais des accords écrits ont au moins l'avantage d'être clairs. Plus que sa forme, c'est le contenu de l'accord qui est important, lequel devrait notamment contenir des mesures garantissant le caractère exclusivement humanitaire des zones protégées et permettant de les signaler très précisément, conformément aux projets d'accords annexés à la CG I et à la CG IV.

Aucune disposition conventionnelle n'aborde la question fondamentale de savoir qui est responsable du fonctionnement des zones protégées et notamment de veiller à ce que ces zones respectent les conditions prévues par l'accord, de fournir les services essentiels et d'assurer le maintien de l'ordre. Quoiqu'il semble logique que cette responsabilité incombe à la partie au conflit qui a créé les zones, il est intéressant de constater que c'est le CICR qui a assumé toutes ces fonctions dans nombre des quelques zones protégées créées par voie d'accord[29]. Cela est probablement dû à plusieurs raisons, à commencer par les limites de ces zones en termes de taille et de durée.

Si les acteurs humanitaires peuvent contribuer de manière significative au fonctionnement des zones protégées, ils ne sont pas mandatés pour mener à bien toutes les tâches nécessaires, notamment le contrôle et le désarmement des personnes entrant dans les zones ou pour y assurer l'application des lois et le maintien de l'ordre public. De plus, ils peuvent avoir quelques réticences à travailler dans des zones qui n'ont pas été créées avec l'accord de tous les belligérants, cela pouvant laisser entendre, à tort, que les zones seraient sûres, alors qu'en l'absence de leur reconnaissance par l'adversaire, cela ne serait pas garanti. Cela pourrait également compromettre la manière dont une organisation est perçue et mettre en danger son personnel[30]. Il est possible aussi, lorsque des zones ont été créées pour empêcher les personnes en quête d'asile de franchir les frontières, que cela soulève de fortes réserves[31]. Il en

26 CG I, art. 23, al. 3 ; CG IV, art. 14, al. 3.

27 Voir Y. Sandoz, *op. cit*. note 17 ; Jean-Philippe Lavoyer, « International humanitarian law, protected zones and the use of force », *in* Biermann Wolfgang et Vadset Martin (dir.), *UN peacekeeping in trouble: lessons learned from the former Yugoslavia: peacekeepers' views on the limits and possibilities of the United Nations in a civil war-like conflict*, Ashgate, Aldershot, 2000, p. 262.

28 Concernant les zones démilitarisées, selon l'alinéa 2 de l'article 60 du PA I, l'accord pourrait être conclu verbalement ou par écrit. Les dispositions relatives aux autres zones protégées n'évoquent pas cet aspect.

29 Par exemple, le CICR a administré les zones neutralisées de Jérusalem en 1948 et la zone protégée d'Osijek créée en Croatie en 1991. Voir Y. Sandoz, *op. cit*. note 17, p. 906 ; J. P. Lavoyer , *op. cit*. note 27, p. 268 et s.

30 Voir par exemple, Trevor Keck, « What You Need to Know About "Safe Zones" », *Intercross Blog*, 27 février 2017, disponible sur : http://intercrossblog.icrc.org/blog/what-you-need-to-know-about-safe-zones. Keck indique que « [l]e CICR n'administre pas les zones protégées ou mises en place par une force militaire, car cela compromettrait notre neutralité et notre indépendance [traduction CICR] ».

31 Le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) est souvent confronté à cette question. Voir, par exemple, Katy Long, « In search of sanctuary: border closures, "safe" zones and refugee protection », *Journal of Refugee Studies*, vol. 26, n° 3, 2013. Ce dilemme peut être particulièrement difficile pour le HCR compte tenu de son mandat qui vise à promouvoir les principes du droit et de la protection des réfugiés tout en assistant les personnes déplacées, mais cela est valable pour tous les acteurs humanitaires.

va différemment du contrôle des zones protégées qui a pour but de vérifier que les conditions fondamentales, telles qu'elles ont été convenues, sont respectées. Ce contrôle devrait être confié à un intermédiaire qui a la confiance de toutes les parties et qui peut être, comme indiqué plus haut, une organisation humanitaire, ce qui a été fréquemment le cas.

Depuis l'adoption des Conventions de Genève de 1949, quelques zones protégées de différents types ont été créées conformément au DIH[32]. Les exemples les plus souvent cités sont :

- un certain nombre de réalisations temporaires établies par le CICR, notamment à Dacca en 1971 ; à Nicosie en 1974 ; à Saïgon et à Phnom Penh en 1975 ; et au Nicaragua en 1979[33] ;
- quelques zones à Port Stanley ainsi que la zone neutralisée (dite « Red Cross Box ») lors pendant le conflit des Iles Falkland-Malvinas en 1982[34] ; et
- Osijek et d'autres hôpitaux dans la région de Dubrovnik en 1991[35].

Dans ces cas, la conclusion d'un accord entre les belligérants a probablement été facilitée par divers facteurs : premièrement, la présence d'un intermédiaire de confiance et fiable encourageant la création des zones, le CICR le plus souvent, mais pas exclusivement ; et deuxièmement, les limites des zones au regard de leur taille, des catégories de personnes accueillies (la plupart du temps il s'agissait uniquement de blessés et de malades) et de leur nombre, ainsi que de leur durée. Tout cela a contribué à ce que ces zones soient mieux acceptées et qu'elles soient respectées. Il était ainsi plus facile pour ceux qui administraient les zones de se conformer à l'obligation qu'elles ne représentent pas une menace militaire et, compte-tenu de leur petite superficie, il était peu probable qu'elles entravent la conduite d'opérations militaires.

Les trois « zones d'interdiction de tir » au Sri Lanka, établies unilatéralement par le gouvernement sri-lankais en 2009 en clamant vouloir assurer la sécurité des civils qui se trouvaient encore sur les territoires, de plus en plus réduits, contrôlés par les Tigres de libération de l'Eelam tamoul (LTTE), sont un exemple plus récent qui montre les risques que présente l'établissement de zones dites « zones protégées », sans l'accord de l'adversaire. Les LTTE ne reconnaissaient pas ces zones et ne prirent aucune mesure pour empêcher des éléments armés d'y pénétrer. Dans les dernières semaines de combat, ces zones ont été sous le feu continu des forces gouvernementales, causant de nombreuses victimes parmi la population civile et la destruction des hôpitaux situés à l'intérieur de ces zones[36].

L'attention s'est portée essentiellement sur la création de zones permettant de protéger les personnes vulnérables. Cependant, la destruction ou la dégradation

32 Pour des exemples de zones de refuge créées avant 1949, voir Y. Sandoz, *op. cit.* note 17, pp. 904-907.
33 Commentaire CICR des PA, *op. cit.* note 19, par. 2261 ; Voir Y. Sandoz, *op. cit.* note 17, pp. 909-911.
34 Voir Y. Sandoz, *op. cit.* note 17, pp. 915-916.
35 J. P. Lavoyer, *op. cit.* note 27, pp. 266-270.
36 *Rapport du groupe d'experts du secrétaire général des Nations unies sur la question des responsabilités relatives aux événements au Sri Lanka*, 31 mars 2011, par. 80-89, 100-102, 115-123. Voir également Human Rights Watch, *War on the displaced: Sri Lankan army and LTTE abuses against civilians in the Vanni*, février 2009, disponible sur : www.hrw.org/report/2009/02/19/war-displaced/sri-lankan-army-and-ltte-abuses-against-civilians-vanni.

de biens civils pendant les hostilités peuvent également avoir de graves répercussions sur le bien-être des civils. Cela est particulièrement vrai pour les infrastructures fournissant les services essentiels, tels que les établissements de santé, les réseaux de production et distribution d'électricité, les installations de traitement et de distribution de l'eau. C'est en gardant ces questions à l'esprit que, depuis 2017, le CICR facilite les négociations entre les autorités ukrainiennes, l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe et les représentants des zones de Donetsk et Louhansk qui ne sont pas contrôlées par le gouvernement. L'objectif est de parvenir à un accord pour créer des zones de sécurité le long de la ligne de contact, à l'est de l'Ukraine, autour de deux infrastructures hydrauliques : une station de pompage et une station d'épuration. Si cet accord avait été conclu et respecté, il aurait permis à cette infrastructure d'approvisionner en eau potable plus de 1,8 million de personnes des deux côtés de la ligne de contact[37].

Cet exemple montre tout l'intérêt de mesures destinées à épargner des infrastructures essentielles des effets des hostilités. C'est là un type de zone protégée qui a été largement négligé jusqu'à présent, mais qui mérite que l'on s'y intéresse de plus près. Les conditions entourant la conclusion et la mise en place de tels arrangements humanitaires sont semblables à celles des zones protégées destinées aux personnes vulnérables : un accord entre les belligérants, la détermination et l'indication précises des limites de ces zones et un contrôle pour vérifier qu'elles remplissent les conditions fixées par l'accord.

Les règles générales du DIH relatives à la conduite des hostilités

Comme déjà indiqué, la protection conférée aux zones protégées s'ajoute à la protection dont bénéficient les civils, les personnes hors de combat (comme les combattants blessés) et les biens civils, conformément aux règles générales du DIH relatives à la conduite des hostilités. Cette protection qui est à peu près la même quelle que soit la nature du conflit armé, international ou non international, comprend :

- l'obligation de respecter et de protéger les civils, les blessés et les malades[38] ;
- l'interdiction de diriger des attaques contre des civils et des biens de caractère civil[39] ;
- l'interdiction de diriger des attaques contre les installations sanitaires[40] ;
- l'interdiction de lancer des attaques sans discrimination, notamment des « attaques disproportionnées », à savoir des attaques dont on peut attendre qu'elles causent incidemment des pertes en vies humaines dans la population civile, des blessures

37 CICR, « Safety Zones: Questions and Answers with Alain Aeschlimann, Head of the ICRC in Ukraine », 10 juillet 2017, disponible sur : http://ua.icrc.org/2017/07/10/safety-zones-questions-answers-alain-aeschlimann-head-icrc-ukraine/.

38 PA I. art. 10 et 48 ; Protocole additionnel II (PA II), art. 7 et 13.

39 PA I, art. 51, par. 2 et art. 52 ; PA II, art. 13, par. 2 ; Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck (dir.), *Droit international coutumier, Volume 1 : Règles*, CICR/Bruylant, 2006 (Étude du CICR sur le DIH coutumier), règles 1 et 7.

40 CG I, art. 19 ; CG IV, art.18 ; PA I, art. 12 ; PA II, art. 11 ; Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit.* note 39, règle 28.

aux personnes civiles et des dommages aux biens de caractère civil qui seraient excessifs par rapport à l'avantage militaire concret et direct attendu[41] ;
- l'interdiction d'utiliser des civils ou d'autres personnes protégées pour mettre certaines régions à l'abri des attaques ou couvrir des opérations militaires[42] ;
- l'obligation, dans toute la mesure de ce qui et pratiquement possible, d'éviter de placer des objectifs militaires à l'intérieur ou à proximité des zones fortement peuplées[43] ; et
- l'obligation de veiller constamment à épargner les civils et les biens de caractère civil dans la conduite des opérations militaires et de prendre des précautions dans les actes offensifs et défensifs[44].

Il est important de rappeler ces règles générales de protection pour un certain nombre de raisons : premièrement, même si des zones protégées sont établies et même si elles fonctionnent comme prévu et qu'elles permettent de protéger la population qui y réside, les personnes qui n'ont pas cherché à s'y mettre à l'abri restent protégées par ces règles. La création de zones protégées ne diminue en rien leur protection ou les obligations des belligérants à leur égard.

Deuxièmement, ces règles générales continuent de s'appliquer à toutes les parties tant que ces zones protégées sont en place. Par exemple, quiconque participerait à des hostilités dans les zones protégées, doit observer les règles relatives aux précautions nécessaires dans les actes défensifs, y compris l'interdiction d'utiliser des boucliers humains et celle de placer des objectifs militaires à l'intérieur ou à proximité des zones fortement peuplées comme c'est le cas des zones protégées. Les parties qui ripostent à de telles attaques ont les mêmes obligations et doivent notamment respecter l'interdiction de lancer des attaques sans discrimination.

Enfin, tel qu'indiqué précédemment, si pour quelque motif que ce soit, des zones protégées perdent leur statut protégé, les personnes qui s'y sont mises à l'abri demeurent protégées par ces règles générales.

La création de « zones de sécurité » autrement que par accord entre les belligérants

La création des diverses zones protégées prévues par le DIH part du principe que les civils, les blessés et les malades sont pris dans des combats et que, pour autant que les mesures nécessaires soient prises pour garantir leur caractère purement humanitaire, les belligérants seront disposés à accepter leur création. Cependant, ce principe ne tient pas lorsque la population civile est délibérément prise pour cible. Comme la partie qui attaque des civils a pour but de leur nuire et de les forcer à se déplacer, il est donc peu probable qu'elle accepte la création de zones permettant de les protéger. Il s'agit là du cas le plus extrême, mais il y a d'autres situations où il peut s'avérer

41 PA I, art. 51 ; Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 39, règles 11-13.
42 Troisième Convention de Genève (CG III), art 23 ; CG IV, art. 28 ; PA I, art. 51, par. 7 ; Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 39, règle 97.
43 PA I, art. 58 ; Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 39, règle 23.
44 PA I. art. 57 et 58 ; Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 39, règles 15-24.

impossible pour les belligérants d'accepter la création de zones protégées. Il se peut que cette création n'ait tout simplement pas été envisagée ou que les efforts pour faciliter un accord entre les belligérants sur ces zones aient été insuffisants.

Au cours des 25 dernières années, dans nombre de conflits dans lesquels les civils étaient délibérément pris pour cible, des zones protégées ont été créées sans l'accord des belligérants et parfois même, sans l'accord de l'État partie au conflit sur le territoire duquel les zones ont été établies. On peut ainsi citer les « zones de protection » au nord de l'Irak en 1991, les « zones de sécurité » en Bosnie en 1992 et la « zone humanitaire sûre » au sud-ouest du Rwanda en 1994[45].

Lorsque des zones dites « zones sûres » sont créées dans de telles situations, il convient, outre les règles du DIH énoncées auparavant et relatives à la conduite des hostilités qui restent applicables, de respecter un autre corpus juridique : le *jus ad bellum*, c'est-à-dire le droit qui réglemente le recours à la force armée. De plus, si les zones de sécurité sont établies et administrées par une force multinationale, il convient non seulement et en premier lieu d'obtenir l'autorisation du Conseil de sécurité des Nations unies (NU) pour recourir à la force armée, mais aussi d'examiner le mandat qui est conféré à cette force afin de déterminer si elle autorisée à créer ces zones et, plus important encore, si elle est autorisée à employer la force pour les défendre.

La partie suivante présente brièvement les zones établies au nord de l'Irak, au Rwanda et en Bosnie-Herzégovine. Cet article n'a pas pour objet d'analyser les raisons pour lesquelles certaines zones ont mieux réussi que d'autres à assurer une protection, ces aspects ayant déjà fait l'objet de recherches approfondies[46]. Il se propose plutôt de présenter les principaux aspects du cadre régissant ces trois situations : le fondement juridique de la présence de forces étrangères mettant en œuvre les zones de sécurité et de leur mandat.

Réflexions sur le *jus ad bellum*

Les zones de sécurité établies au nord de l'Irak, en Bosnie-Herzégovine et au Rwanda ont été créées sur le territoire d'un État partie au conflit par des forces armées d'États tiers. Cela soulève des questions relevant du *jus ad bellum*, le droit international réglementant le recours à la force.

Le paragraphe 2 de l'article 4 de la Charte des NU interdit de recourir à « la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État ». Cette interdiction ne connaît que deux exceptions : la légitime défense, individuelle ou collective[47] et l'action collective autorisée par le Conseil de sécurité agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte[48]. La présence de forces

45 Voir, par exemple, Karin Landgren, « Safety zones and international protection: a dark grey area », *International Journal of Refugee Law*, vol. 7, n° 3, 1995, pp. 442-451.

46 Voir, par exemple, Carol McQueen, *Humanitarian Intervention and Safety Zones: Iraq, Bosnia and Rwanda*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2005 ; et, plus récemment, Stefano Recchia, « The paradox of safe areas in ethnic civil wars », *Global Responsibility to Protect*, vol. 10, n° 3, 2018.

47 Charte des NU, art. 51.

48 *Ibid.*, art. 42.

armées d'un État sur le territoire d'un autre État, quel qu'en soit le motif, constitue une violation de l'interdiction du recours à la force, sauf si elle relève de ces exceptions ou que l'État territorial a consenti à cette présence. Cela vise aussi les forces armées établissant et/ou administrant une zone de sécurité. Il convient d'analyser les trois cas cités ci-dessus dans lesquels de telles zones ont été établies, en fonction de ce cadre. Les États n'ont jamais considéré que ces zones constituaient un mode de légitime défense, individuelle ou collective ; au contraire, pour la plupart d'entre elles, il s'est agi de cas de recours à la force autorisés par le Conseil de sécurité[49].

Dans le premier cas, l'opération « Provide Comfort » dans le nord de l'Irak en 1991, l'Irak n'avait pas donné son accord pour créer des « zones sûres » (du moins au départ), mais l'autorisation du Conseil de sécurité n'était pas explicite. En réponse à la répression de la population civile irakienne dans les zones de peuplement kurde du pays, en avril 1991, le Conseil de sécurité avait adopté la résolution 688 dans laquelle il insistait « pour que l'Irak permette un accès immédiat des organisations humanitaires internationales à tous ceux qui ont besoin d'assistance dans toutes les parties de l'Irak » et lançait un appel « à tous les États Membres et à toutes les organisations humanitaires pour qu'ils participent à ces efforts d'assistance humanitaire[50] ». Bien que le Conseil ait constaté que la répression des populations civiles a conduit à un flux massif de réfugiés vers des frontières internationales et à des violations de frontière qui menacent la paix et la sécurité internationales, il ne s'est pas expressément référé au Chapitre VII.

Pour autant, cette résolution a été invoquée pour justifier le lancement d'une opération multinationale conduite par les États-Unis. La coalition a d'abord procédé à des parachutages humanitaires, puis a déployé des forces terrestres sur le territoire irakien pour protéger les personnes déplacées et installer des camps. Grâce à ses forces terrestres et aériennes, elle a pu aussi créer une « zone de sécurité » dans le nord de l'Irak pour permettre aux civils de rejoindre leur foyer[51]. Le gouvernement irakien et l'ONU ont fini par signer un Mémorandum d'accord sur la présence humanitaire de l'ONU en Irak afin que les NU prennent le relais des forces de la coalition, mais l'Irak n'avait consenti ni à la présence des forces de la coalition, ni à leurs opérations en application de la résolution 688[52]. Conjugué à l'ambiguïté de la formulation utilisée par le Conseil de sécurité qui, selon certains, aurait autorisé le

49 Certains ont laissé entendre que la création de « zones sûres » au nord de l'Irak en 1991 constituait une intervention humanitaire. Voir, par exemple, Michael E. Harrington, « Operation provide comfort: a perspective in international law », *Connecticut Journal of International Law*, vol. 8, n° 2, 1993. Bien que ce sujet ait donné lieu à de vastes discussions ces dernières années, aujourd'hui, de l'avis général, « l'intervention humanitaire » ne constitue pas une troisième exception au principe d'interdiction du recours à la force. Voir, par exemple, Vaughan Lowe et Antonios Tzanakopoulos, « Humanitarian Intervention », *in Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, mai 2011.

50 Rés. 688 du CSNU, 5 avril 1991, par. 3 et 6 du dispositif.

51 Voir, par exemple, Airforce Historical Studies Office, « Operation Provide Comfort and Northern Watch », disponible sur : www.afhistory.af.mil/FAQs/Fact-Sheets/Article/458953/operation-provide-comfort-and-northern-watch/ ; « Operation Provide Comfort », *GlobalSecurity.org*, disponible sur : www.globalsecurity.org/military/ops/provide_comfort.htm.

52 K. Landgren, *op. cit.* note 45, p. 443 ; Dietrich Schindler, « Humanitarian assistance, humanitarian interference and international law », *in* Ronald St John Macdonald, *Essays in Honour of Wang Tieya*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1993, p. 699.

recours à la force, cela conduisit le gouvernement irakien à dénoncer « une atteinte grave (…) à la souveraineté de l'Irak et de sa sécurité territoriale[53] », un point de vue partagé par certains commentateurs[54].

Ni la résolution 688, ni les résolutions ultérieures, n'ont précisé les contours de ces « zones sûres », que ce soit au regard des mandats pour les créer ou de l'autorisation d'employer la force pour défendre ceux venant s'y mettre à l'abri[55]. Bien que la licéité de la présence des forces de la coalition, tout comme leur véritable mandat pour établir ces zones soient discutables, les forces de la coalition ont choisi une approche robuste pour les protéger. Juste après que l'Irak ait été expulsé du Koweït, la menace d'une action militaire pour défendre les zones a eu l'effet dissuasif voulu[56].

Contrairement au nord de l'Irak, la licéité, au regard du *jus ad bellum*, de la présence de la Force de protection des Nations unies (FORPRONU), la force multinationale qui a finalement eu pour mission de protéger les « zones de sécurité » en Bosnie, n'était pas contestable. La FORPRONU a été créée par la résolution 743 du Conseil de sécurité, avec le consentement du Gouvernement yougoslave[57]. Son mandat a été étendu à la Bosnie-Herzégovine par la résolution 758[58].

Le fondement juridique de la création des zones de sécurité en Bosnie était tout aussi clair : dans sa résolution 819, le Conseil de sécurité agissant en vertu du Chapitre VII, a exigé que « toutes les parties et autres intéressés traitent Srebrenica et ses environs comme une zone de sécurité à l'abri de toute attaque armée et de tout autre acte d'hostilité[59] ». Selon la résolution 824, également adoptée en vertu du Chapitre VII, « Sarajevo, ainsi que les autres zones menacées, en particulier les villes de Tuzla, Zepa, Gorazde [et] Bihac, devraient être traitées comme zones de sécurité et être à l'abri des attaques armées[60] ».

S'agissant des zones de sécurité en Bosnie, l'approche du Conseil de sécurité présentait un autre inconvénient. La résolution 819 priait le Secrétaire général « d'accroître la présence de la FORPRONU à Srebrenica et dans ses environs afin de surveiller la situation humanitaire dans la zone de sécurité » et exigeait que toutes les parties concernées coopèrent avec la FORPRONU à cette fin[61]. La résolution 824 contenait une requête semblable concernant les autres lieux considérés comme des zones de sécurité[62]. Cependant, le Conseil ne donna aucun mandat à la FORPRONU

53 Lettre du 21 avril 1991 adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent de l'Irak auprès de l'Organisation des Nations unies, Doc. NU S/22513, 22 avril 1991.
54 Voir, par exemple, Peter Malanczuk, « The Kurdish crisis and allied intervention in the aftermath of the Second Gulf War », *European Journal of International Law*, vol. 2, n° 2, 1991.
55 La question des zones de sécurité n'a pas été soumise au Conseil de sécurité après l'adoption de la résolution 688 car il a été estimé qu'il serait peu probable que tous les membres permanents se prononcent en leur faveur. Voir par exemple, Oscar Schachter, « United Nations Law in the Gulf Conflict », *American Journal of International Law*, vol. 85, n° 3, 1991, p. 469 ; P. Malanczuk, *op. cit.* note 54.
56 Voir S. Recchia, *op. cit.* note 46.
57 Rés. 743 du CSNU, 21 février 1992.
58 Rés. 758 du CSNU, 8 juin 1992.
59 Rés. 819 du CSNU, 16 avril 1993, par. 1 du dispositif.
60 Rés. 824 du CSNU, 6 mai 1993, par. 3 du dispositif.
61 Rés. 819 du CSNU, 16 avril 1993, par. 4 du dispositif.
62 Rés. 824 du CSNU, 6 mai 1993, par. 6 du dispositif.

pour employer la force afin de défendre les zones de sécurité et, lorsqu'il le fit en juin 1993, il ne décida pas de renforcer les effectifs pour ce faire[63]. Cela, conjugué au fait que les zones n'étaient pas démilitarisées[64] (ce qui voulait dire que des opérations militaires étaient conduites depuis ces zones, provoquant ainsi une riposte de la part des forces adverses), a fait que la FORPRONU fut dans l'impossibilité de protéger les zones des attaques des Serbes de Bosnie lorsque les combats se sont intensifiés, ce qui a entraîné des massacres d'hommes et de jeunes garçons bosniaques qui étaient venus se mettre à l'abri dans ces zones.

Dans ce cas, il est incontestable que, sous l'angle du *jus ad bellum*, la présence des forces internationales était licite et qu'elles étaient investies d'un mandat clair pour créer et administrer des zones de sécurité. Pourtant, le fait que ces zones n'aient pas été démilitarisées, associé à l'absence de mandat autorisant l'emploi de la force pour les défendre ont eu des effets dévastateurs[65].

Au Rwanda, le Conseil de sécurité avait tout d'abord créé une force onusienne, la Mission des Nations unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR), avec le consentement du gouvernement rwandais et du Front patriotique rwandais, par la résolution 872[66]. Bien que sa présence était licite, la MINUAR ne disposait pas d'un mandat pour créer des zones de sécurité. À la place, des « lieux protégés » se constituaient spontanément soit lorsque les gens fuyaient vers des zones où ils savaient que des personnels de la MINUAR étaient stationnés, soit lorsque des troupes de la MINUAR étaient déployées vers des sites où les civils s'étaient rassemblés. Si la MINUAR a permis de sauver des vies, elle n'a tout simplement jamais eu les moyens de faire face à l'escalade de la crise[67]. Face à l'ampleur de la crise et aux retards pour renforcer la MINUAR, le Conseil de sécurité, agissant en vertu du Chapitre VII, adopta, neuf mois plus tard, la résolution 929. Celle-ci autorisait la mise en place d'une « opération temporaire, placée sous commandement et contrôle nationaux, visant à contribuer, de manière impartiale, à la sécurité et à la protection des personnes déplacées, des réfugiés et des civils en danger au Rwanda[68] ». Dès le départ, cette force fut autorisée à employer tous les moyens nécessaires, dont le recours à la force, pour contribuer à la sécurité et à la protection des personnes déplacées, des réfugiés et des civils en danger au Rwanda, y compris par la création et le maintien, là où cela serait

63 Rés. 836 du CSNU, 4 juin 1993, par. 5 du dispositif déclarant que le Conseil de sécurité « [d]écide d'étendre à cette fin le mandat de la FORPRONU afin de lui permettre dans les zones de sécurité mentionnées dans la résolution 824 (1993), de dissuader les attaques contre les zones de sécurité, de contrôler le cessez-le-feu, de favoriser le retrait des unités militaires ou paramilitaires ne relevant pas du Gouvernement de la République de Bosnie-Herzégovine et d'occuper quelques points essentiels sur le terrain, en sus de la participation aux opérations d'assistance humanitaire à la population conformément à la résolution 776 (1992) du 14 septembre 1992 ».

64 Voir K. Landgren, *op. cit*. note 45, p. 445.

65 De nombreux autres aspects de la réponse apportée à ce conflit par la communauté internationale ont également conduit à ce résultat. Voir S. Recchia, *op. cit*. note 46 et les références qui y sont citées.

66 Rés. 872 du CSNU, 5 octobre 1993, par. 2 du dispositif.

67 Dans la résolution 912, adoptée deux semaines après le début du génocide, le Conseil de sécurité a *réduit* les effectifs de la MINUAR, ceux-ci passant de 2 548 à 270, car il estimait qu'au Rwanda, les conditions n'étaient plus réunies pour soutenir un processus de paix, l'objectif pour lequel elle avait été mandatée.

68 Rés. 929 du CSNU, 22 juin 1994, par. 2 du dispositif.

possible, de « zones humanitaires sûres[69] ». Pilotée par la France, dotée de moyens en hommes et en matériel très importants (dont des hélicoptères et des avions de chasse), l'opération Turquoise a établi une « zone humanitaire sûre » couvrant un cinquième du territoire rwandais[70]. Mais, malheureusement, cette zone a été créée alors que la violence génocidaire baissait d'intensité et la force ne fut déployée que moins de deux mois.

La présence de la MINUAR était licite du point de vue du *jus ad bellum*. Elle s'est acquittée de son mandat de protection, mais, en raison de sa petitesse, elle a été dépassée par l'ampleur des violences. S'agissant de l'opération Turquoise à proprement parler, son déploiement ne soulevait pas d'objection au regard du *jus ad bellum* et, dès le début, la force avait reçu le mandat requis : créer des zones de sécurité, lesquelles ont finalement été beaucoup plus grandes que celles prévues par le DIH et recourir à la force pour assurer leur protection. Au vu de la taille des « zones humanitaires sûres », on ne peut s'empêcher de se demander si la force aurait vraiment été en capacité d'assurer la protection de ceux qui s'y trouvaient, si ces zones avaient été créées avant que les violences ne prennent une telle ampleur.

Mandats, « concepts d'opérations » et directives relatives à l'emploi de la force

En l'absence de consentement de l'État territorial, une autorisation du Conseil de sécurité est nécessaire pour que la présence d'une force multinationale ne porte pas atteinte à la souveraineté ou à l'intégrité territoriale de cet État et qu'elle ne viole pas l'interdiction de recours à la force, mais il ne s'agit là que d'une première étape. Comme l'a montré la FORPRONU, assurer la sécurité des zones de sécurité qui ont été créées n'est pas suffisant en soi. Il faut également que la force ait un mandat pour créer et administrer la zone[71] et, plus important encore, un mandat qui soit suffisamment robuste pour dissuader et faire cesser les attaques contre la population se trouvant dans cette zone.

De plus, les divers documents internes élaborés par une force internationale pour s'acquitter de son mandat, dont les « concepts d'opérations » et les directives relatives à l'emploi de la force, doivent aborder les différentes questions susceptibles d'être soulevées par l'existence d'une zone de sécurité lorsque des hostilités sont en cours. Ils devraient, par exemple, définir des mesures pour dissuader et faire cesser les violences commises par des forces hostiles à l'encontre des personnes s'étant mises à l'abri dans ces zones ainsi que pour garantir l'acheminement des secours vers ces zones. Ils devront aussi définir des mesures propres à assurer la sécurité et la sûreté à l'intérieur de ces zones, tout d'abord en contrôlant et en privant de leurs armes les personnes entrant dans les zones, en veillant à ce qu'il n'y ait aucune activité militaire et en assurant l'application des lois et le maintien de l'ordre public à l'intérieur de

69 *Ibid*., par. 3 du dispositif.
70 K. Landgren, *op. cit*. note 45, p. 449 et s.
71 Sur la question de savoir si les forces du maintien de la paix ont un mandat explicite pour créer des zones de sécurité sans avoir reçu un mandat du Conseil de sécurité à cet effet, voir Bruce Oswald, « The creation and control of places of protection during United Nations Peace Operations », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 83, n° 844, 2001.

ces zones. Certaines de ces tâches nécessitent de recourir à des personnels militaires et à d'autres forces de police. Comme cela est souligné dans la partie suivante, ces tâches devront être menées en étroite coordination avec les acteurs humanitaires et nécessitent donc un personnel doté d'une expérience de la coordination civilo-militaire. Les missions doivent disposer d'un personnel approprié.

Un nouveau type de zones de sécurité : les « sites de protection des civils » au Soudan du Sud

Qu'elles aient été créées à la suite d'un accord entre les belligérants ou par le Conseil de sécurité, les zones de sécurité mentionnées jusqu'ici, avaient toutes été planifiées. Un autre type de zone de sécurité fit son apparition au Soudan du Sud, lorsque le conflit a éclaté fin décembre 2013 : des « sites de protection des civils (SPC) se sont créés spontanément lorsque des civils, fuyant les violences, ont cherché à se mettre à l'abri à l'intérieur ou à proximité immédiate des bases de la MINUSS.

Jusque-là, cet article s'est principalement intéressé aux modalités de création des zones de sécurité, mais la mise en place concrète des SPC au Soudan du Sud soulève un certain nombre de difficultés. Ces sites sont fréquemment décrits comme étant « sans précédent » ou comme présentant des « défis spécifiques[72] ». S'il est exact qu'on n'a jamais vu autant de personnes se mettre à l'abri sur les bases des forces de maintien de la paix pendant aussi longtemps[73], c'était loin d'être la première fois que cela arrivait[74] et ce ne sera probablement pas la dernière[75]. Ces sites font face à d'innombrables obstacles opérationnels et ce serait aller bien au-delà du champ du présent article que d'essayer de tous les exposer et analyser[76]. L'article n'a pas non plus pour objet de critiquer ces sites qui ont été essentiels dans la protection au Soudan du Sud, mais de mettre l'accent sur quelques-uns des problèmes rencontrés pendant

72 Voir par exemple Jenna Stern, *Establishing safety and security at protection of civilians sites: lessons learned from the United Nations peacekeeping mission in South Sudan*, Civilians in conflict Policy Brief nº 2, septembre 2015, p. 5 ; Jan Egeland, « Foreword », *in* Caelin Briggs et Lisa Monaghan, *Protection of civilian sites: lessons learned from South Sudan for future operations*, Conseil norvégien pour les réfugiés, 31 mai 2017, disponible sur : www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/poc-sites_lessons-from-south-sudan-copy.pdf.

73 En mars 2018, plus de 200 000 civils vivaient dans six SPC. MINUSS, « PoC update », 12 mars 2018, disponible sur : https://tinyurl.com/y82a3do5. Ces données démographiques n'ont pas changé depuis fin 2015. Voir Lisa Sharland et Aditi Gorur, *Revising the UN Peacekeeping Mandate in South Sudan: Maintaining Focus on the Protection of Civilians*, Stimson Center et Australian Strategic Policy Institute, Washington, DC, décembre 2015, p. 14.

74 Avant l'escalade des violences en décembre 2013, les civils ont cherché, à plusieurs reprises, à se mettre à l'abri à proximité des bases de la MINUSS, mais ils étaient relativement peu nombreux et leur séjour était de courte durée. En avril 2013, la MINUSS avait élaboré des directives pour répondre à ce genre de situation, en partant du principe que les civils resteraient pendant 72 heures maximum. Bien qu'utiles, ces directives avaient été conçues pour un scénario totalement différent de celui qui s'est produit après décembre 2013. MINUSS, *Guidelines: Civilians Seeking Protection at UNMISS Bases*, 30 avril 2013. Les civils ont aussi cherché à se mettre à l'abri à l'intérieur ou à proximité immédiate des bases des forces du maintien de la paix dans d'autres situations : voir les exemples *in* C. Briggs et L. Monaghan, *op. cit.* note 72, pp. 17-18.

75 Le Département des opérations de maintien de la paix des Nations unies (DOMP) l'a reconnu dans sa note pratique. DOMP, « Practice note on civilians seeking protections at UN facilities », 2015.

76 Pour une analyse approfondie, voir C. Briggs et L. Monaghan, *op. cit.* note 72.

le fonctionnement des SPC, car ils peuvent survenir lorsque des zones de sécurité sont créées et ce, quels que soient les moyens.

S'agissant du cadre réglementaire, le Conseil de sécurité des NU, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des NU, a créé la MINUSS en juillet 2011. Dès le début, son mandat comprenait la protection des civils et l'autorisation d'employer la force à cet effet. Initialement, il s'agissait principalement d'aider le gouvernement soudanais à créer les conditions du développement du pays[77]. Les violences ont éclaté à la fin de l'année 2013, mais ce n'est qu'en 2014 que le mandat a changé, passant d'un soutien au gouvernement à la décision d'assigner à la MINUSS le mandat de protéger les civils et l'autorisant à user de tous moyens nécessaires pour les protéger de toutes menaces, de dissuader de toute violence contre les civils, à l'intérieur et en dehors des SPC, ainsi que de préserver la sûreté et la sécurité publiques à l'intérieur desdits sites[78]. Par conséquent, même si le Conseil de sécurité n'a jamais confié à la MINUSS le mandat d'administrer les SPC, il l'a finalement expressément chargée de protéger les personnes qui venaient s'y abriter et de préserver la sûreté et la sécurité publiques à l'intérieur de ces sites.

Le simple fait que des milliers de personnes se soient trouvées pendant une longue durée sur les bases de la MINUSS ou à proximité, montrait que les personnes tentant de se mettre à l'abri recherchaient non seulement une protection de la part de la Mission, mais espéraient aussi obtenir une assistance et d'autres services essentiels. La MINUSS était peu disposée à exécuter des tâches qui ne relevaient pas de son mandat et pour lesquelles elle ne disposait pas des moyens nécessaires, ce qui l'a amenée à coopérer avec divers acteurs humanitaires opérant au Soudan du Sud[79]. Cette coopération fut souvent tendue, certains humanitaires ne souhaitant pas être associés à des acteurs armés en fournissant une assistance dans un camp militaire[80]. Des difficultés étaient aussi apparues à propos du partage des responsabilités pour certaines tâches : à qui revenait la décision finale ? À quelles normes minimales les sites étaient-ils tenus pour assurer une nourriture en quantité suffisante, de l'eau, des installations sanitaires et des soins médicaux ? Qui devait couvrir les coûts liés à l'amélioration des sites tels que la construction de clôtures ? Qui devait prendre la décision de fermer ou non les sites[81] ? Finalement, des directives furent adoptées pour fixer le rôle et les responsabilités de chacun dans le fonctionnement des SPC[82].

Même la mise en œuvre des tâches expressément confiées à la MINUSS par le Conseil de sécurité a fini par devenir problématique sur le plan opérationnel et tout particulièrement celles de protéger les SPC des menaces extérieures et de préserver la sûreté et la sécurité à l'intérieur de ceux-ci. La présence, sur les sites, d'anciens combattants, de personnes qui n'avaient pas encore été complétement désarmées,

77 Rés. 1996 du CSNU, 8 juillet 2011, par. 1, 3 et 4 du dispositif.
78 Rés. 2155 du CSNU, 27 mai 2014, par. 4 a) i) et 4 a) iv) du dispositif.
79 L. Sharland et A. Gorur, *op. cit.* note 73, pp. 14-17 ; Organisation internationale pour les migrations (OIM) Soudan du Sud, *If We Leave We are Killed (Si on part, on nous tue) : enseignements tirés des sites de protection des civils au Soudan du Sud 2013-2016*, 2016.
80 OIM Soudan du Sud, *op. cit.* note 79, p. 24.
81 C. Briggs et L. Monaghan, *op. cit.* note 72, chapitres 4-10 ; OIM Soudan du Sud, *op. cit.* note 79, pp. 24-26 ; L. Sharland et A. Gorur, *op. cit.* note 73, p. 17 ; J. Stern, *op. cit.* note 72, p. 7.
82 MINUSS, *Responsibilities in UNMISS POC sites for planning and budgetary purposes*, 19 septembre 2014.

la disponibilité des armes et les violences intercommunautaires liées au conflit ont entraîné d'importants problèmes de sécurité[83]. En outre, comme cela arrive souvent lorsqu'un très grand nombre de personnes vivent les unes sur les autres, la criminalité à l'intérieur des sites était problématique, les violences étaient fréquentes, y compris des violences sexuelles, des violences basées sur le genre ainsi que des violences liées à des gangs, à des différends entre les communautés ou les familles, des vols ou du trafic de stupéfiants[84].

Il est fondamental de préserver le caractère civil des SPC pour empêcher les attaques de forces hostiles. À cet égard, la présence d'anciens combattants sur les sites représentait l'une des principales difficultés. Finalement, la MINUSS a adopté des directives relatives au traitement des combattants armés cherchant à entrer sur les sites[85]. Néanmoins, il est extrêmement difficile de distinguer un combattant d'un civil armé au Soudan du Sud et il y a toujours un risque que les combattants puissent utiliser les SPC pour se mettre temporairement à l'abri des hostilités[86]. Cela compromet la sécurité des sites et comme ceux-ci accueillent principalement des personnes appartenant à un groupe ethnique qui s'oppose au gouvernement, cela peut donner l'impression que ceux qui administrent les sites ne sont pas neutres et qu'ils soutiennent indirectement cette partie au conflit[87].

Les SPC sont souvent comparés aux sites pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI), mais en réalité ils sont très différents[88]. D'un point de vue juridique, le fait que ces sites se trouvent sur les bases de la MINUSS signifie que, conformément à l'Accord sur le statut des forces conclu entre les NU et le Soudan du Sud, ils sont sur un territoire considéré comme « inviolable » et « soumis à l'autorité et au contrôle exclusifs de l'Organisation des Nations unies[89] ». Si, d'ordinaire, dans les camps de PDI, c'est le pays hôte qui assume de nombreuses tâches administratives (y compris notamment, la prévention et la répression de la criminalité dans les camps), dans les SPC, c'est la MINUSS qui en a la responsabilité en vertu du statut de ses bases[90]. Pourtant, la capacité de la MINUSS à préserver la sécurité sur ces sites a été entravée par l'absence d'un mandat (dit « mandat exécutif ») qui lui aurait permis d'être responsable du maintien de l'ordre et de l'application des lois ou d'avoir une compétence judiciaire pour enquêter sur des crimes et des délits, placer des personnes en détention provisoire, les traduire en justice et les détenir pour des actes criminels[91]. Conjugué à la faiblesse des institutions pénales

83 C. Briggs et L. Monaghan, *op. cit.* note 72, chapitres 6-8 ; J. Stern, *op. cit.* note 72, p. 10.
84 C. Briggs et L. Monaghan, *op. cit.* note 72, chapitres 6-8 ; J. Stern, *op. cit.* note 72, p. 10.
85 MINUSS, « Supplemental guidance no. 3 to the UNMISS guidelines on civilians seeking protection at UNMISS bases (2013) », 2015.
86 OIM Soudan du Sud, *op. cit.* note 79, p. 58.
87 Voir, par exemple, Matt Wells, « The Mixed Record of UN Peacekeeping in South Sudan », *Humanitarian Exchange*, n° 68, janvier 2017, p. 14 ; C. Briggs et L. Monaghan, *op. cit.* note 72, p. 65.
88 C. Briggs et L. Monaghan, *op. cit.* note 72, chapitre 3.
89 Accord sur le statut des forces entre l'Organisation des Nations unies et le Gouvernement de la République du Soudan du Sud concernant la Mission des Nations unies au Soudan du Sud, 8 août 2011, section 16.
90 C. Briggs et L. Monaghan, *op. cit.* note 72, pp. 22-25.
91 Concernant les mandats exécutifs, voir par exemple DOMP et Département de l'appui aux missions (DAM), « Rôle de la police des Nations unies dans les opérations de maintien de la paix et les missions

sud-soudanaises et souvent, à l'impossibilité de transférer des suspects aux autorités locales par crainte qu'ils ne subissent des violations des droits de l'homme, cela a conduit la Mission à élaborer ses propres solutions pour lutter contre la criminalité[92]. Par exemple, des groupes de proximité ont été créés pour surveiller la situation sur les sites et pour alerter la police de la MINUSS en cas de troubles ; et un mécanisme informel de médiation et de règlement des différends en cas d'atteintes à la sécurité ne présentant pas un risque sérieux pour l'ordre public ou la sécurité dans les sites, a été institué[93]. Des mécanismes de justice traditionnelle continuent de fonctionner sur les sites[94]. Lorsqu'il s'agit d'atteintes plus graves à la sécurité par des personnes posant un risque important pour la sécurité publique, celles-ci sont transférées à la MINUSS qui en a détenu certaines, parfois pour une longue période et qui en a expulsé d'autres des SPC[95]. Comme indiqué ci-dessous, en l'absence d'un mandat exécutif et d'un cadre juridique réglementant la privation de liberté par la MINUSS, des questions de conformité au droit international des droits de l'homme se posent.

Les SPC ont sauvé des dizaines de milliers de vies, mais ils ont aussi révélé nombre d'obstacles opérationnels relatifs à la répartition des responsabilités et à la coordination entre les missions, les acteurs humanitaires et les pays hôtes. Ces obstacles sont communs à l'administration de la plupart des zones de sécurité.

La protection dans les zones de sécurité sous l'angle du droit des réfugiés et du droit des droits de l'homme

Les zones de sécurité soulèvent également un certain nombre de questions au regard du droit des réfugiés et du droit des droits de l'homme. Plus particulièrement, dans certaines situations, il y a de sérieuses craintes que des zones aient été créées non pas pour mettre des personnes vulnérables à l'abri, mais plutôt et avant tout, pour prévenir ou faire cesser les flux de réfugiés traversant les frontières ou pour encourager et favoriser le retour des réfugiés alors que les conditions sur le terrain ne le permettaient pas[96].

politiques spéciales », 1er février 2014, par. 58 et s., disponible sur : https://police.un.org/sites/default/files/2014.01_policy_on_police_in_united_nations_pkos_and_spms_-_french.pdf.

92 J. Stern, *op. cit*. note 72. Voir également C. Briggs et L. Monaghan, *op. cit*. note 72, chapitre 8.

93 C. Briggs et L. Monaghan, *op. cit*. note 72, p. 76 à 81.

94 *Ibid*.

95 *Ibid*, pp. 78-81. Voir également Flora McCrone, *Justice displaced: field notes on criminality and insecurity in South Sudan's UN protection of civilian sites*, rapport de Justice Africa, printemps 2016, disponible sur : https://docplayer.net/130623212-Field-notes-on-criminality-and-insecurity-in-south-sudan-s-un-protection-of-civilian-sites.html ; OIM Soudan du Sud, *op. cit*. note 79, pp. 51-52 ; J. Stern, *op. cit*. note 72.

96 Voir les exemples cités par K. Long, *op. cit*. note 31, notamment la fermeture de la frontière turque aux réfugiés kurdes venant d'Irak en 1990. Voir également Bill Frelick, « Unsafe havens: reassessing security in refugee crises », *Harvard International Review*, vol. 19, n° 2, 1997. Plus récemment à propos de la Syrie, voir par exemple, B. Frelick, *op. cit*. note 3 ; Frelick Bill, « Safe zones in name only », *Huffington Post*, août 2015, disponible sur : www.huffingtonpost.com/bill-frelick/safe-zones-in-name-only_b_8021010.html ; Norwegian Refugee Council (Conseil norvégien pour les réfugiés) et *al*., *Dangerous ground: Syria's refugees face an uncertain future*, février 2018.

En droit, le principe est simple : les zones de sécurité ne peuvent pas conduire à restreindre le droit des personnes à chercher asile conformément au droit des réfugiés[97], ni à encourager le retour des réfugiés avant qu'ils ne soient en sécurité. Pourtant, bien souvent, des zones de sécurité ont été créées ou proposées dans ce but précis. Cela a posé de sérieux dilemmes aux acteurs humanitaires et plus particulièrement au Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR). Le HCR devait-il faire prévaloir le respect des principes du droit des réfugiés, notamment le droit d'asile et le non-refoulement, et renoncer à mener des actions en faveur des personnes se trouvant dans des zones de sécurité, afin de ne pas apparaître comme apportant son soutien à des accords qui vont à l'encontre de l'essence même de la protection des réfugiés, quand bien même cela impliquerait de priver les personnes dans le besoin des services essentiels[98] ?

Quelle que soit la manière dont elles ont été créées, les zones de sécurité soulèvent également des questions relatives au droit des droits de l'homme. Les parties qui administrent ces zones exercent un certain contrôle sur leurs résidents et, dès lors, elles se doivent d'assumer à leur égard les obligations relatives aux droits de l'homme[99]. Cela soulève des questions sur le champ d'application extraterritoriale des obligations dans le domaine des droits de l'homme et, si les zones sont sous le contrôle de forces multinationales, sur la manière dont le droit des droits de l'homme s'applique à ces forces. Ces deux aspects ont été, ces dernières années, au cœur de procédures judiciaires et d'échanges académiques nourris. Il n'entre pas dans le champ de notre article d'entrer dans le détail de ces discussions, mais, aux fins de notre analyse, il suffit de noter, premièrement, que la jurisprudence récente dans le domaine des droits de l'homme a confirmé que des obligations extraterritoriales pesaient sur les États qui ont exercé un « contrôle effectif » sur des parties d'un territoire étranger[100] ou dont les agents ont exercé un pouvoir et un contrôle physiques sur des individus[101]. Cela est entendu au sens large et peut viser des mesures de détention

97 Cela avait déjà été expressément reconnu par le Groupe de travail du HCR sur la protection internationale en 1992 dans son analyse sur la « prévention », un terme générique couvrant les activités visant à limiter les causes du départ et à réduire ou contenir les mouvements transfrontaliers. Le Groupe de travail a expressément indiqué que « [l]a prévention ne constitue toutefois pas un substitut de l'asile. Le droit de chercher et de trouver asile, en conséquence, doit continuer d'être défendu ». Assemblée générale des Nations unies, « Note sur la protection internationale (présentée par le Haut-Commissaire), Doc. NU A/AC.96/799, 25 août 1992, par. 26.

98 Voir plus récemment, K. Long, *op. cit*. note 31. Voir également Jennifer Hyndman, « Preventive, palliative or punitive? Safe spaces in Bosnia-Herzegovina, Somalia and Sri Lanka », *Journal of Refugee Studies*, vol. 16, n° 2, 2003 ; K. Landgren, *op. cit*. note 45.

99 Les belligérants qui administrent des zones de sécurité auront également des obligations de DIH à l'égard des personnes se trouvant sous leur contrôle effectif, notamment l'obligation de les traiter conformément aux garanties fondamentales énumérées à l'article 75 du PA I et par l'article 3 commun.

100 Ce contrôle peut résulter d'une action militaire licite ou non. Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), *Al-Skeini et autres c. Royaume-Uni*, requête n° 55721/07, arrêt du 7 juillet 2011, par. 136. Concernant le champ d'application extraterritorial des droits de l'homme, voir plus récemment, Daragh Murray, Elizabeth Wilmshurst, Françoise Hampson, Charles Garraway, Noam Lubell et Dapo Akande (dir.), *Practitioners' guide to human rights law in armed conflict*, Oxford University Press, Oxford, 2016, chap. 3 et par. 3.39-3.58 en particulier et les références qui y sont citées.

101 Voir D. Murray et al. (dir.), *op. cit*. note 100. Voir également Marko Milanovic, *Extraterritorial application of human rights treaties: law, principles, and policy*, Oxford University Press, Oxford, 2011, en particulier chap. IV ; Marko Milanovic , « Al Skeini and Al Jedda in Strasbourg », *European Journal*

à l'étranger, mais également des situations dans lesquelles les agents de l'État exercent un contrôle sur les personnes qui franchissent des *checkpoints* et même lorsqu'ils ciblent des individus ou qu'ils ont recours à la force[102]. Deuxièmement, les forces multinationales décidées par le Conseil de sécurité des NU doivent se conformer au droit international des droits de l'homme, d'une part parce que les NU doivent elles-mêmes respecter les droits de l'homme et d'autre part parce que les troupes participant aux forces multinationales demeurent liées par les obligations au regard des droits de l'homme des États fournisseurs de contingent[103].

En 2013, deux affaires semblables examinées par la Cour suprême des Pays-Bas ont confirmé l'application extraterritoriale des obligations des Pays-Bas en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme[104] et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP[105]), ainsi que la responsabilité des États qui fournissent des contingents aux forces multinationales. Ces affaires concernaient la participation du bataillon néerlandais à la FORPRONU dans la « zone de sécurité » de Srebrenica. La Cour a considéré, entre autres, que le bataillon avait exercé un contrôle effectif sur les personnes qui se trouvaient dans l'enclave et que cela avait déclenché l'application des obligations des Pays-Bas au regard des droits de l'homme. En ne permettant pas aux familles des plaignants de rester sur sa base, ce qui conduisit à leur exécution par les forces serbes de Bosnie, le bataillon et par conséquent, les Pays-Bas, avaient violé le droit à la vie et l'interdiction de la torture et des autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants tels que définis dans la Convention européenne des droits de l'homme et le PIDCP[106].

Selon la jurisprudence actuelle, les obligations extraterritoriales dans le domaine des droits de l'homme ne concernent que les droits des personnes qui sont

of International Law, vol. 23, n° 1, 2012 ; Wilde Ralph, « The extraterritorial application of international human rights law on civil and political rights », *in* Scott Sheeran et Nigel Rodley (dir.), *Routledge Handbook of International Human Rights Law*, Routledge, Londres, 2013.

102 D. Murray et *al*. (dir.), *op. cit*. note 100, par. 3.59 et les sources qui y sont citées.

103 Par exemple, le Comité des droits de l'homme des Nations unies a expressément souligné que les États sont tenus de respecter et de garantir les droits définis par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques à « quiconque se trouve sous le pouvoir ou le contrôle effectif des forces d'un État partie opérant en dehors de son territoire, indépendamment des circonstances dans lesquelles ce pouvoir ou ce contrôle effectif a été établi, telles que les forces constituant un contingent national affecté à des opérations internationales de maintien ou de renforcement de la paix ». Comité des droits de l'homme, observation générale 31 « La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte », Doc. NU CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 mai 2004, par. 10. Bien que jusqu'ici le Comité des droits de l'homme n'ait pas examiné de plainte concernant des violations présumées commises par des forces multinationales, il a fréquemment considéré, dans ses observations finales aux rapports périodiques des États, que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques s'appliquait lorsque les forces d'un État participaient à de telles opérations. Voir Kijetl Mujezinovic Larsen, *The human rights treaty obligations of peacekeepers*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, p. 181 et s. et les sources qui y sont citées. Voir également D. Murray et *al*. (dir.), *op. cit*. note 100, par. 16.07 et s.

104 Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, RTNU, vol. 213, p. 222, 1950.

105 Pacte international relatif aux droits civils et politiques, RTNU vol. 999, p. 186, 1966.

106 Cour suprême des Pays-Bas, *The State of the Netherlands v. Hasan Nuhanovic et The State of the Netherlands v. Mehida Mustafic-Mujic et al*., 6 septembre 2013 ; Tom Dannenbaum, « Dutch Supreme Court affirms that Dutchbat acted unlawfully in Srebrenica », *EJIL: Talk!*, 8 septembre 2013, disponible sur : www.ejiltalk.org/dutch-supreme-court-affirms-that-dutchbat-acted-unlawfully-in-srebrenica/.

effectivement sous le contrôle d'un État dans une situation donnée[107]. Dans des situations d'occupation, les États doivent garantir l'application de tous les droits de l'homme. Dans d'autres situations et notamment lorsque la responsabilité résulte de l'exercice d'un contrôle effectif sur un individu, son champ sera plus limité et peut comprendre le droit à la vie, l'interdiction de la privation arbitraire de la vie ou de la liberté et l'interdiction de la torture et des autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants[108]. En conséquence, la nature et l'étendue précises des obligations extraterritoriales au regard des droits de l'homme, appliquées aux zones de sécurité, dépendront d'un certain nombre d'éléments et notamment du degré de contrôle exercé par les forces multinationales sur les résidents des zones de sécurité ; de la mesure dans laquelle l'État territorial aura été exclu, l'empêchant ainsi de s'acquitter de ses obligations relevant des droits de l'homme à l'égard des résidents ; et des droits de l'homme qui sont précisément en cause[109]. Pour prendre un exemple extrême, les obligations relevant des droits de l'homme incombant à un État qui met en œuvre une zone d'exclusion aérienne pour protéger des civils seront beaucoup moins contraignantes que celles d'un État qui administre une zone de sécurité bien délimitée.

Lorsque des forces multinationales ont été mandatées pour accomplir des missions spécifiques dans des zones de sécurité (comme ce fut le cas, par exemple, de la MINUSS dans les SPC), elles doivent, en les exécutant, respecter les obligations relevant des droits de l'homme qui correspondent à ces missions. Par exemple, lorsque la MINUSS préserve la sûreté et la sécurité publiques à l'intérieur des SPC, elle doit respecter les normes des droits de l'homme relatives à l'usage de la force aux fins de maintien de l'ordre. Si elle prive des personnes de leur liberté, elle doit veiller à ce qu'elles soient traitées conformément aux principes généraux des droits de l'homme et qu'elles aient droit à un procès équitable *(due process*[110]*)*.

Même si la MINUSS n'a pas publiquement déclaré qu'elle était tenue par des obligations relevant des droits de l'homme à l'égard des résidents des SPC, sa manière d'aborder certaines questions montre qu'elle estime que c'est le cas. En témoigne par exemple sa réticence à détenir des personnes soupçonnées d'atteintes graves à la sécurité, car comme indiqué ci-dessus, en l'absence d'un « mandat exécutif »,

107 Voir par exemple la décision de la CEDH dans l'affaire *Al-Skeini* où la Cour a considéré que lorsqu'un État, par le biais de ses agents, exerce son contrôle et son autorité sur un individu de façon extraterritoriale, il a l'obligation de reconnaître à celui-ci les droits « qui concernent son cas. En ce sens, dès lors, les droits découlant de la Convention peuvent être "fractionnés et adaptés" ». CEDH, *Al-Skeini*, note 100 ci-dessus, par. 137. Voir également l'analyse *in* D. Murray et *al.* (dir.), *op. cit.* note 100, par. 3.19 et s.

108 D D. Murray et *al.* (dir.), *op. cit.* note 100. Milanovic affine l'analyse en établissant une distinction entre les obligations négatives des États de respecter les droits de l'homme, lesquelles ont un champ d'application plus vaste et non limité territorialement et les obligations positives des États de reconnaître et de garantir les droits de l'homme ou de prévenir leur violation, ce qui dans des situations extraterritoriales se limite aux zones sous contrôle global effectif de l'État. M. Milanovic, *op. cit.* note 101, chap. IV.4. Mujezinovic adopte également cette approche et analyse cette application par les forces multinationales sur le terrain : voir K. Mujezinovic Larsen, *op. cit.* note 103, chap. 9.

109 Voir K. Mujezinovic Larsen, *op. cit.* note 103, chap. 4.

110 Cela a été reconnu notamment par le Secrétaire général adjoint aux affaires juridiques des Nations unies. Secrétaire général adjoint aux affaires juridiques et Conseiller juridique des Nations unies, Déclaration devant la Commission du droit international, 14 mai 2014, p. 11, disponible sur : http://legal.un.org/ola/media/info_from_lc/mss/speeches/MSS_ILC_statement-14-May-2014.pdf.

détenir des personnes dans de telles situations pourrait être considéré comme une privation arbitraire à de liberté[111]. Ce sont des craintes du même ordre qui sont également à l'origine du projet de mémorandum d'accord présenté par la MINUSS au ministère de la Justice du Soudan du Sud à propos du transfert de suspects aux autorités nationales. Celui-ci visait à mettre en œuvre l'obligation qui incombait à la Mission en vertu du droit des droits de l'homme, de ne pas transférer des personnes s'il y a des motifs sérieux de croire qu'elles risquent d'être soumises à la torture ou d'être victimes de mauvais traitements, que leur procès ne soit pas équitable ou qu'elles soient condamnées à la peine capitale[112].

Conclusion

Le bilan des « zones de sécurité » qui ont été créées depuis la Seconde Guerre mondiale est, au mieux, assez mitigé. Leur réussite dépend de la volonté des belligérants de les respecter, ce qui peut être fait en créant les zones par voie d'accord ou, en l'absence d'accord, en prenant des mesures robustes pour les défendre[113].

Sans surprise, ce sont les zones créées par un accord entre les belligérants, comme cela est prévu par le DIH, qui ont été les plus efficaces. Ce sont les zones démilitarisées de petite taille et accueillant un nombre limité de personnes particulièrement vulnérables sur de courtes durées qui apparaissent comme étant les plus susceptibles de donner de bons résultats.

En conséquence, faudrait-il modifier le DIH afin d'exiger des belligérants qu'ils acceptent de créer et de respecter des zones protégées ? Cela est peu probable. Premièrement et de manière plus générale, il est hautement improbable que les États s'engagent dans une révision des Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels dans le seul but de modifier les dispositions relatives aux zones protégées. Toute modification de ces règles s'inscrirait dans un processus de révision plus large, ce à quoi personne ne tient en ce moment, ne serait-ce qu'en raison des craintes, fondées dans le climat politique actuel, que cela ne réduise les protections en vigueur au lieu de les renforcer. Deuxièmement, les États ont eu, à deux reprises, l'occasion d'adopter des dispositions exigeant des belligérants qu'ils créent des zones protégées : lors de la négociation des Conventions de Genève de 1949 et lors de celle des Protocoles additionnels de 1977. Or, ils ont choisi de ne pas s'engager dans cette voie, ni en 1949, ni en 1977. Il est irréaliste de penser qu'il en serait autrement aujourd'hui.

111 C. Briggs et L. Monaghan, *op. cit*. note 72, chapitre 8.

112 J. Stern, *op. cit*. note 72, p. 11 ; Déclaration du Secrétaire général adjoint aux affaires juridiques, *op. cit*. note 110.

113 Le rapport du Secrétaire général sur la chute de Srebrenica parvient à la même conclusion en indiquant que les « [z]ones protégées et zones de sécurité peuvent contribuer à protéger les civils dans les conflits armés, mais il est clair qu'elles doivent soit être démilitarisées et créées avec l'accord des belligérants, comme dans le cas des zones protégées reconnues par le droit humanitaire international, soit être d'authentiques zones de sécurité défendues par un dispositif militaire crédible. Ce sont-là deux concepts entièrement distincts et qui ne doivent pas être confondus. » *Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 53/35 de l'Assemblée générale : la chute de Srebrenica*, Doc. NU A/54/549, 15 novembre 1999, par. 33.

Cela étant, l'expérience a montré que si l'on veut que les zones de sécurité fonctionnent de manière efficace, il est essentiel que les belligérants s'entendent sur les modalités précises de leur création et de leur fonctionnement. Cela permet non seulement de fixer les limites précises des zones en question, mais aussi d'aborder les deux questions qui apparaissent comme primordiales : la démilitarisation et les mesures de contrôle. En outre, le processus de négociation d'un accord peut contribuer à instaurer un climat de confiance et de coopération entre les belligérants, ce qui sera indispensable au bon fonctionnement des zones et qui peut aussi, de manière plus générale, favoriser le respect du DIH.

La création de zones de sécurité par accord entre les belligérants présente un autre avantage : elle pourrait apaiser certaines réserves des acteurs humanitaires à travailler dans les zones, tout au moins pour ce qui est de leur implication dans des dispositifs imposés par l'une des parties au conflit. Ces réserves subsisteraient, à juste titre, si les zones avaient pour but de mettre un frein aux flux de réfugiés, dès lors que cela bafouerait le droit des résidents de chercher asile.

Si l'exigence du consentement des belligérants est souvent perçue comme une entrave aux mesures de protection des civils, cela peut en réalité avoir l'effet inverse dans le cas des zones de sécurité car un consentement permet de responsabiliser les parties, d'instaurer un climat de confiance et de s'assurer que les accords sont bien clairs afin de renforcer leur efficacité.

Compte tenu de tous ces éléments, plutôt que d'appeler à une réforme du droit, il vaudrait mieux redoubler d'efforts pour encourager les belligérants à parvenir à un accord sur la création et la reconnaissance des zones protégées. Une diplomatie discrète a sans doute plus de chances d'aboutir que des appels lancés depuis la scène politique du Conseil de sécurité et comme toujours, les négociations humanitaires devraient être totalement dissociées des discussions d'ordre politique. Appeler à la création de zones de sécurité sans l'accord des belligérants devrait se faire avec discernement afin de ne pas nuire à des négociations éventuellement en cours. Ceux qui proposent des arrangements de ce type devraient aussi tenir compte des expériences passées, au regard des mandats, de la volonté et de la capacité d'imposer des zones de sécurité, ainsi que des divers obstacles opérationnels, comme ceux mis en relief par la gestion des SPC par la MINUSS, qu'il conviendra de prendre en considération dans l'administration de ces zones.

Volume 99 Sélection française 2017/3

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

RAPPORTS ET DOCUMENTS

Les lois de la guerre sont notre bouclier contre la barbarie

Discours du Président du CICR devant le Conseil des droits de l'homme des Nations unies, Genève, 26 février 2018

Traduit de l'anglais

Mesdames, Messieurs,

En cette année du 70e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, je rends hommage au travail accompli par le Conseil ainsi qu'au Haut-Commissaire, inlassable défenseur de la liberté, de l'égalité et de la dignité.

Les problèmes auxquels nous devons faire face aujourd'hui sont graves. Nous constatons régulièrement les conséquences tragiques des violations généralisées du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Partout dans le monde, trop nombreux sont les civils qui sont la cible des combats, trop nombreux sont détenus dans des conditions inhumaines et trop nombreux sont déplacés de force : dans tous les cas, au mépris des règles humanitaires.

Prévenir ces atrocités, y faire face et s'en relever sont des défis immenses. Les solutions sont complexes et multidimensionnelles, mais nous avons déjà de nombreux outils à disposition. Il s'agit juste de les utiliser.

Aujourd'hui, j'appelle instamment tous les États membres, en tant que responsables premiers de la protection de leur population, à se conformer à leurs obligations et à redonner sa force au contrat fondamental d'humanité : respecter et préserver la vie et la dignité.

Il est évident que nous ne parviendrons pas vraiment à alléger les souffrances si d'importants efforts de prévention ne sont pas déployés pour réduire les besoins des populations. Cela passe d'abord et avant tout par le respect du droit international humanitaire qui lie tous les États du monde.

Le droit est le fil rouge de notre humanité commune ; c'est notre bouclier contre la barbarie. [Selon ce droit], les civils ne doivent pas être attaqués ; le viol, la torture et les exécutions ne sont jamais acceptables ; les hôpitaux qui soignent les blessés et malades ne doivent pas être attaqués ; les personnes qui viennent en aide ne doivent pas être tuées ou prises en otage ; les civils ne doivent pas être utilisés comme boucliers humains ; l'emploi d'armes illégales causant d'énormes souffrances est interdit ; ceux qui portent assistance doivent avoir accès à ceux qui en ont besoin ; [et] les civils pris au piège sur les lignes de front doivent pouvoir être mis à l'abri dans des zones sûres.

Si nous devons être extrêmement attentifs aux violations du droit, il nous faut aussi reconnaître que nombreux sont les exemples qui montrent qu'il est très souvent respecté. Car le droit est en soi un outil efficace. Il peut influer sur les comportements et inciter ceux qui y sont tenus à faire preuve de retenue. Il donne des orientations en cas de dilemme entre humanité et nécessité militaire, permettant ainsi aux armées de faire preuve d'un minimum de décence et de garder la tête haute.

Le droit offre une base, un langage commun, qui permet aux belligérants de s'asseoir autour d'une table, de trouver un terrain d'entente ou un intérêt réciproque, par exemple s'entendre sur les limites des armes destructrices, comme ce fut le cas pour le traité sur les mines antipersonnel ainsi que pour les importants programmes de déminage qui ont suivi et qui ont sauvé des milliers de vies ; négocier des échanges de prisonniers ou garantir un passage sûr aux civils qui fuient des villes assiégées.

Le droit permet de mieux garantir que les personnes sont traitées avec humanité, de réduire les risques de torture et de prévenir les cycles du ressentiment et la radicalisation.

Le droit garantit que chacun soit traité avec humanité et qu'aucun groupe ni individu ne soit oublié. Il permet, par exemple, que des combattants étrangers ne « disparaissent » pas ou ne soient pas cachés aux yeux du monde.

Le droit permet au Comité international de la Croix-Rouge (CICR) de retrouver la trace de personnes disparues, de réunir des familles et d'œuvrer face à la tragédie de sociétés déchirées par la guerre.

Non seulement le droit international humanitaire est efficace, mais, lorsqu'il est respecté, il a des retombées et des répercussions positives. Par exemple, lorsque les principes de proportionnalité et de distinction sont respectés, des vies sont sauvées, les hôpitaux et les écoles restent ouverts, l'approvisionnement en eau et en électricité continue et les marchés restent ouverts. Ce sont autant d'éléments qui tous contribuent à la stabilité une fois que les armes se sont tues.

Le CICR entend créer un environnement où la vie et la dignité sont respectées grâce à la protection et à la préservation de l'espace humanitaire. À cette fin, nous nous fondons sur le droit et nous dialoguons avec tous ceux qui sont influents, car chacun a un rôle à jouer pour faire respecter le droit.

Mesdames et Messieurs, de nos jours, les guerres sont rarement « gagnées ». Au contraire, elles durent de plus en plus longtemps, parfois des décennies, laissant des villes en ruine et leurs habitants dévastés.

Face à ces réalités, le droit international humanitaire est un outil extraordinairement utile, qui peut s'avérer puissant dans les opérations militaires. Comme les conflits durent de plus en plus longtemps, il est extrêmement important d'atténuer les dommages causés par les guerres, de mettre fin aux représailles, de limiter la radicalisation et de réduire les dommages causés aux populations civiles. Le droit nous permet de gagner la paix et de poser les fondements pour qu'il soit accepté par les populations. Le choix est politique et il est aussi le vôtre, Mesdames et Messieurs les représentants d'États : vous pouvez vous enliser dans les cercles vicieux de la violence déchainée et sans limites ou vous pouvez choisir la vertu du droit.

J'invite instamment les États membres, individuellement et collectivement, à poursuivre un dialogue constructif avec le CICR et à redoubler d'efforts pour respecter leurs engagements.

Il s'agit d'un choix politique et, Mesdames et Messieurs les représentants des États, c'est aussi le vôtre ; vous pouvez vous retrouver piégés dans un cercle vicieux de violences effrénées et sans fin ou vous pouvez choisir le camp du droit.

Je ne sais que trop bien à quel point la compréhension du droit n'est pas facile dans la complexité de notre époque. Mais, alors que nous sommes aujourd'hui confrontés à de plus en plus de méfiance, à l'impunité et à une polarisation politique qui vont croissant, le droit nous offre une voie concrète vers un avenir moins sombre.

Je vous remercie.

REVUE
INTERNATIONALE
de la Croix-Rouge
Sélection française

La Revue est produite en anglais et publiée 3 fois par an.
Une sélection annuelle d'articles est également publiée au niveau régional en arabe, chinois, espagnol et russe.

Les articles publiés dans la *Revue* sont accessibles gratuitement en ligne sur le site : https://international-review.icrc.org/fr

Présentation des manuscrits

La *Revue internationale de la Croix-Rouge* sollicite des articles sur des sujets relatifs à la politique, à l'action et au droit international humanitaires. La plupart des numéros sont consacrés à des thèmes particuliers, choisis par le Comité de rédaction, qui peuvent être consultés sur le site web de la *Revue* à la rubrique «Appel à contributions». Les contributions portant sur ces sujets sont particulièrement appréciées.

Les articles peuvent être rédigés en anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe. Les articles choisis sont traduits en anglais, si nécessaire.

Les articles ne doivent pas avoir été publiés, présentés ou acceptés ailleurs. Ils font l'objet d'un examen collégial. La décision finale de les publier est prise par le rédacteur en chef. La *Revue* se réserve le droit d'en réviser le texte.

Les manuscrits peuvent être envoyés par courriel à : review@icrc.org

Règles de rédaction
L'article doit compter entre 7 000 et 10 000 mots. Les textes plus courts peuvent être publiés dans la partie « Notes et opinions ». Des articles sur d'autres thèmes que le sujet principal du numéro peuvent être publiés à la rubrique « sélection d'articles sur le droit et l'action Humanitaire ».

Pour de plus amples informations, veuillez consulter les informations à l'intention des auteurs et les règles de rédaction, notes de bas de page, citations et questions de typographie sur le site web de la *Revue* : https://international-review.icrc.org/fr/contribuer.

La *Revue internationale de la Croix-Rouge* est répertoriée dans le Thomson Reuters Journal Citation (Reports/Social Sciences Edition) et a un facteur d'impact. La *Revue* en anglais est également disponible sur LexisNexis.

Sélection française

Depuis 2011, la *Revue internationale de la Croix-Rouge* publie chaque année un à trois numéros de la *Sélection française*.
Leurs contenus rassemblent un choix d'articles parmi ceux figurant dans les numéros annuels de la version anglaise de la *Revue internationale de la Croix-Rouge (International Review of the Red Cross)*.

Pour recevoir la *Sélection française*, il faut s'adresser à :
Délégation régionale du CICR à Paris
10 bis passage d'Enfer
75014 Paris
France
Courriel : sf_ricr@icrc.org

©cicr 2019
L'autorisation de réimprimer ou de republier un texte paru dans la *Sélection française* doit être obtenue auprès du rédacteur en chef. Les demandes doivent être adressées par courriel à : review@icrc.org.

Photo de couverture:
Un homme marche devant un immeuble en feu après une frappe aérienne à Ain Tarma, dans la banlieue de Damas. 27 janvier 2013.
Crédit : Reuters/Goran Tomasevic.

Revue internationale de la Croix-Rouge
Avenue de la Paix 19
CH - 1202 Genève
Tél. : +41 22 734 60 01
Fax : +41 22 733 20 57
Courriel : review@icrc.org

Conflit en Syrie

Volume 99 Sélection française 2017/3

Éditorial – Conflit en Syrie : retrouver l'espoir au milieu des ruines
Vincent Bernard

Entretien avec Peter Maurer
Président du CICR

Le Croissant-Rouge syrien et le Comité international de la Croix-Rouge : un véritable partenariat pour aider les plus vulnérables – Galerie photos

La santé mentale en Syrie : comment les Syriens prennent en charge les conséquences psychologiques de la crise
Mazen Hedar

Emploi d'armes chimiques en Syrie : la ligne rouge a été franchie et que faire maintenant ?
Yasmin Naqvi

Droit islamique et droit international humanitaire : une introduction aux principes fondamentaux
Ahmed Al-Dawoody

La protection des biens culturels en Syrie : une nouvelle chance pour les États de se mettre en conformité avec le droit international ?
Polina Levina Mahnad

Le cadre juridique international des « zones de sécurité »
Emanuela-Chiara Gillard

Les lois de la guerre sont notre bouclier contre la barbarie
Discours du Président du CICR devant le Conseil des droits de l'homme des Nations unies, Genève, 26 février 2018

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge
Sélection française

CICR

ISSN : 1560-7755
2302/001

https://international-review.icrc.org/fr