



# MSF entre droits et principes humanitaires

## Principes et pragmatisme d'un "humanitaire rebelle"

Françoise Bouchet-Saulnier

Article publié dans le rapport d'activité  
édité par le bureau international de MSF en juin 2000

Document en provenance du site internet de Médecins Sans Frontières

<http://www.msf.fr>

Tous droits de reproduction et/ou de diffusion, totale ou partielle, sous quelque forme que ce soit, réservés pour tous pays, sauf autorisation préalable et écrite de l'auteur et/ou de Médecins Sans Frontières et/ou de la publication d'origine. Toute mise en réseau, même partielle, interdite.

## **Principes et pragmatisme d'un "humanitaire rebelle"**

Les années 90 ont sans aucun doute été marquées par la renaissance du droit et des principes humanitaires dans le langage officiel de l'ONU, des Etats, mais aussi des ONG. Ceci ne doit pas surprendre, ni créer l'illusion d'une victoire morale du droit et des principes, tant il est vrai que la référence au droit est toujours très forte dans les moments où, précisément, le respect des règles a disparu. Ainsi, il a fallu attendre que la cruauté de la purification ethnique soit allée jusqu'à son terme en ex-Yougoslavie et que le génocide soit complètement consommé au Rwanda pour que le discours sur le droit et la justice remplace celui de la « *realpolitik* » et de l'accompagnement politico-humanitaire de ces crimes par les agences internationales. Sonnant le glas de l'illusion de toute-puissance humanitaire, ces massacres ont mis en évidence les limites de l'action humanitaire dans certaines situations et suscité des interrogations sur les moyens de protection des populations en danger.

Ainsi, entre maintien de la paix, droits de l'Homme et droit humanitaire, comment les ONG peuvent-elles faire usage du droit sans sacrifier leur opérationnalité, sans céder à une hypocrisie légaliste ni au pragmatisme absolu ?

### **Action humanitaire et droits de l'Homme**

Diverses initiatives sont nées après les désastres du Rwanda et de l'ex-Yougoslavie. Elles ont exprimé le souci d'améliorer la qualité et les standards de l'action humanitaire sur le plan technique. Elles ont aussi affirmé l'importance d'intégrer le respect des droits de l'Homme dans l'action humanitaire et de fonder cette action sur des principes dans l'espoir de limiter les violences faites aux populations. Cette ambition est présente dans des initiatives de codes de conduite rédigés dans certains pays pour homogénéiser les pratiques des différents acteurs humanitaires, ainsi que dans les « *strategic framework* » mis en place par l'ONU pour intégrer l'action humanitaire dans une synergie plus large de retour à la paix, de respect des droits de l'Homme et de reconstruction économique.

Cette tendance visant à une approche globale tente d'inscrire l'action humanitaire dans un *continuum* qui va du maintien de la paix au rétablissement de la démocratie et des droits de l'Homme, en passant par l'action humanitaire. Cette approche est rassurante car elle estompe la relative modestie de l'action humanitaire face aux situations de conflit ou de crise, en l'intégrant dans un projet plus large de résolution des conflits et de retour à la paix. Elle est également plus confortable pour les organisations car elle intègre l'action limitée de chacune d'entre elles dans un cadre plus général. Ainsi, par exemple, les organisations humanitaires témoins de crimes massifs n'auraient plus qu'à transmettre leurs informations aux organisations des droits de l'Homme, ce qui leur éviterait de faire le choix difficile entre la dénonciation, au risque de l'expulsion et le silence, au risque de la complicité.

Cependant, ce type d'approche estompe les éléments de responsabilité de chaque organisation. Les enjeux de la prise de parole publique des ONG humanitaires ne concernent pas seulement les violations des droits de l'Homme mais, plus prioritairement, la qualité et les entraves mises à leurs actions de secours. Cette coopération discrète entre organisations des droits de l'Homme et organisations humanitaires n'est pas forcément synonyme de sécurité. En effet, dans un contexte où les droits de l'Homme sont un élément de la diplomatie internationale, la transmission confidentielle d'informations aux organisations des droits de l'Homme peut être perçue comme une activité secrète, suspecte et subversive par les autorités éventuellement mises en cause. Ce type de transmission ne permet donc pas d'assurer véritablement la sécurité du personnel humanitaire présent sur le terrain. En outre, il risque de soumettre la protection des populations concernées à l'agenda spécifique de la diplomatie liée aux droits de l'Homme.

Le fait de coordonner toutes les activités permet, en principe, d'améliorer les capacités de pression sur les belligérants. Mais cette attitude enferme l'aide dans un rapport de force dangereux pour l'humanitaire car, en s'inscrivant dans ce processus, les organisations humanitaires subissent du même coup les faiblesses et les échecs de tout le système. En cas de faillite du maintien de la paix par exemple, elles perdent leur neutralité aux yeux du belligérant ayant refusé la paix et privent les populations qui se trouvent sur les territoires que ceux-ci contrôlent de toute activité de secours. Au Sierra Leone, en Afghanistan, ou en Angola, par exemple, cette pratique soutenue par l'ONU n'a pas permis d'améliorer le respect des principes humanitaires par les belligérants, mais elle a servi à justifier qu'une partie de la population soit privée des secours humanitaires.

Une véritable conditionnalité de l'aide humanitaire s'est donc instaurée progressivement au nom de la paix et des droits de l'Homme. Bien que s'abritant derrière ces nobles objectifs, cette pratique viole pourtant le seul principe absolu de l'action humanitaire : l'impartialité. Ce principe impose que l'aide humanitaire n'obéit à aucun autre impératif que celui des besoins des populations. C'est ce principe qui fonde le droit d'accès des organisations humanitaires dans les zones de conflit. Faut-il rappeler qu'une fois ouverte la porte de la conditionnalité, il n'existe plus de possibilité de contrôler les dérives de son utilisation au profit d'autres agendas moins humanistes ? La conséquence la plus grave de cette approche est donc, paradoxalement, de subordonner l'aide humanitaire à des objectifs autres qu'humanitaires. Dans ce contexte, il est important de rompre avec l'illusion d'une communauté humanitaire englobant les organisations des Nations Unies, les organisations de secours humanitaires, les organisations de défense des droits de l'Homme et certains Etats démocratiques et développés réputés vertueux.

La force de l'action humanitaire ne repose pas sur la puissance du groupe coalisé au nom de la défense des droits de l'Homme ou de la paix, mais réside dans la pertinence de son action en faveur des populations et dans son indépendance vis-à-vis des différents types de pouvoir qui rendent sa présence sur le terrain acceptable par les belligérants. Au-delà de l'idée rassurante de communauté humanitaire, on peut donc constater que l'action humanitaire ne suffit pas à

garantir le respect des droits de l'Homme et qu'elle ne peut pas non plus être utilisée pour marchander le respect des droits de l'Homme dans un pays. Force est aussi d'admettre que la référence aux droits de l'Homme n'est pas un cadre suffisant ni pertinent pour garantir la qualité des actions humanitaires.

### **Droit humanitaire et droits de l'Homme**

Pour renforcer la qualité de l'action humanitaire, il est important de préciser que, au-delà des droits de l'Homme en général, il y a des engagements et des droits plus précis dont les organisations humanitaires sont plus particulièrement responsables.

Les conventions relatives aux droits de l'Homme édictent des principes généraux de traitement des individus par les gouvernements. Ces droits sont souvent limités en période de conflit et ce sont les gouvernements qui sont chargés de les mettre en oeuvre. Elles ne donnent aucun droit précis aux ONG. Les droits de l'Homme permettent des actions de dénonciation, mais ne constituent pas un cadre de référence pour l'action de secours des organisations humanitaires. En revanche, le droit humanitaire concerne les périodes de conflit armé. Il est contenu dans quatre conventions signées à Genève en 1949 et deux protocoles additionnels de 1977. Ces textes fixent les règles spécifiques de protection et d'assistance pour des catégories précises de personnes vulnérables dans les situations de conflit armé international ou interne (population civile, blessés et malades, personnes privées de liberté...) ; ils précisent également les droits confiés au CICR et aux organisations humanitaires impartiales pour apporter une assistance humanitaire aux populations en danger de façon indépendante des gouvernements et des belligérants.

Certaines ONG craignent que le droit ne soit une source de contrainte et de limitation. Pourtant, c'est grâce aux dispositions précises du droit humanitaire qu'elles peuvent revendiquer l'indépendance de leurs actions vis-à-vis des gouvernements ; exiger l'accès aux victimes ; revendiquer le contrôle de la distribution des secours ; se passer de l'accord d'un Etat pour pénétrer sur son territoire et apporter un secours médical aux blessés et aux malades ; identifier et dénoncer les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité.

Le droit humanitaire ne limite donc pas l'action concrète des ONG. Au contraire, il prévoit que les offres de secours faites par les organisations humanitaires indépendantes et impartiales ne pourront pas être considérées comme une ingérence dans les affaires intérieures des Etats. Il confie également à ces organisations la responsabilité d'imaginer et de proposer toutes les initiatives nécessaires à la protection des populations en danger. Il dispose finalement qu'aucune sanction ne pourra être prise contre ceux qui auront pratiqué des activités médicales conformes à la déontologie, quelles qu'en aient été les circonstances.

Ainsi, le droit humanitaire va bien plus loin que de simples principes généraux. Il prévoit des droits minimaux permettant d'assurer la survie des populations et des personnes vulnérables dans ces situations. Il trace la limite entre les violations des droits de l'Homme et les crimes contre l'humanité. Il autorise et régit des actions de secours et en confie la responsabilité aux organisations

indépendantes. Dans ces conventions, les Etats confient explicitement certains droits et responsabilités aux ONG. Les organisations humanitaires impartiales ont la responsabilité de vérifier l'approvisionnement et la situation des populations en danger et de mettre en oeuvre des actions de secours qui protègent ces populations contre les divers dangers liés au conflit.

La responsabilité des ONG humanitaires est davantage tournée vers la négociation des conditions concrètes de leurs actions d'aide que vers la dénonciation des violations du droit ou la justice *post mortem*. Le dernier code de conduite humanitaire des ONG au Sierra Leone, par exemple, affirmait l'engagement des ONG à améliorer le respect des droits de l'Homme. Une telle déclaration n'a pas grand sens puisque, de toute évidence, ce ne sont pas elles qui commettent les violations. La responsabilité humanitaire ne devrait pas être confondue avec la surveillance des violations des droits de l'Homme ni, par conséquent, être déléguée aux organisations de défense des droits de l'Homme. L'amélioration de l'action humanitaire suppose un renforcement du cadre et des principes dont elle est directement responsable.

### **Responsabilité et principes humanitaires**

La responsabilité des organisations humanitaires est directement liée à leur qualité d'acteur présent dans les situations de violence. Ces organisations ont la responsabilité de négocier concrètement avec les belligérants des conditions de secours conformes à la protection que le droit humanitaire offre aux victimes des conflits. Elles sont également chargées de rendre compte des obstacles qu'elles rencontrent pour remplir leur mission d'assistance et de protection des populations. Elles ont finalement la responsabilité de dénoncer les situations dans lesquelles la présence des organisations de secours est détournée de son objectif, ou quand elle est utilisée pour mettre en danger la population qu'elle prétend protéger. Il s'agit de situations particulièrement graves, puisque la présence des organisations humanitaires et leur action sont utilisées à l'encontre de l'intérêt des populations.

Médecins Sans Frontières a fait l'expérience de diverses situations dans lesquelles les organisations humanitaires ont été utilisées pour localiser et attaquer les lieux où se réfugient des groupes de personnes vulnérables. Ce fut par exemple le cas, en 1996, dans la région de Shabunda, à l'est du Zaïre, vis-à-vis des réfugiés rwandais. Dans d'autres circonstances, la distribution de l'aide a pu être utilisée pour regrouper des populations qui ont ensuite été attaquées, triées ou déplacées de force. Il est également arrivé que les organisations de secours aient été autorisées à apporter une aide pour donner une apparence de normalité à des lieux où, malgré l'assistance, les populations subissaient des violences et des exactions.

Dans ce type de situation, il est important que les organisations humanitaires soient en mesure d'analyser et d'évaluer la nature et l'efficacité réelles de leur action. La prise en compte de ces responsabilités est encore embryonnaire chez de nombreuses organisations. Elle se résume souvent à des débats généraux sur les dilemmes moraux de l'action humanitaire, sans que les ONG acceptent de prendre le risque d'une dénonciation de ces abus ou s'abstiennent d'une action de secours.

## L'humanitaire rebelle

En décernant le prix Nobel de la paix à « l'humanitaire rebelle » de Médecins Sans Frontières, le comité Nobel a choisi de récompenser les choix parfois contestés de MSF : agir et parler comme deux faces indissociables du secours aux populations en danger.

Médecins Sans Frontières ne se considère pas comme un rouage de la mécanique de solidarité internationale, répondant à des besoins médicaux en sous-traitant zélé de la défaillance des Etats ou de la privatisation mondiale. MSF lit et diagnostique dans ces besoins des choix délibérés d'exclusion de certaines populations, ou des symptômes de dysfonctionnement des sociétés en général et de la société internationale en particulier. Dans ces différents cas, le secours matériel ne suffit pas. Au contraire, il risque souvent de donner une apparence de normalité à des situations de violence extrême. Les pouvoirs peuvent parfois autoriser les secours pour mieux cacher leurs intentions hostiles contre certaines populations. Ils peuvent également créer de façon délibérée les souffrances et les privations de ces populations pour mieux attirer et détourner l'aide qui leur est apportée.

Dans de telles situations, les organisations humanitaires ont des réactions variées. Certaines pensent qu'elles n'ont aucune responsabilité ni capacité d'influence sur le contexte politique, militaire ou économique et sur les possibles manipulations et les détournements de leurs actions. Elles ne s'estiment comptables que de leur présence et de la qualité de leurs intentions de secours. D'autres estiment, au contraire, qu'il existe une responsabilité opérationnelle des organisations de secours qui s'exprime à travers la capacité de négociation, de prise de parole publique et, éventuellement, de suspension des activités de secours. Cette responsabilité constitue un contre-pouvoir essentiel aux contraintes politiques, militaires et économiques extrêmes avec lesquelles elles agissent.

Enfin, MSF fait partie de la dernière génération des organisations humanitaires. Née après la seconde guerre mondiale, elle s'inscrit dans le questionnement de l'humanitaire face au génocide et refuse de considérer le silence comme une condition *sine qua non* de son opérationnalité. Au contraire, la prise de parole publique constitue pour MSF un moyen exceptionnel, mais indispensable, permettant aux ONG d'assumer leurs responsabilités d'acteur de secours. Elle représente donc un élément essentiel et légitime de l'action humanitaire qui doit remettre en cause, dans certaines situations, le dogme de l'opérationnalité à tout prix. Cette attitude a été réaffirmée par Philippe Biberson et James Orbinski lors de l'annonce de l'attribution du Prix Nobel de la Paix 1999 à Médecins Sans Frontières : « Nous ne savons pas si la parole sauve, mais nous sommes certains que le silence tue ». La prise de parole publique exprime donc cette part de responsabilité humanitaire qui ne peut pas être déléguée à d'autres organisations.

Ainsi, contrairement aux idées reçues, la prise de parole des organisations humanitaires constitue, dans des circonstances extrêmes, une garantie de qualité de leur action et un acte de protection des populations en danger. Elle rompt le lien de complicité passive qui s'établit entre le bourreau et le personnel de secours.

Mais cette prise de parole doit être centrée sur la qualité de l'espace humanitaire plutôt que sur le respect des droits de l'Homme. Elle ne découle pas de considérations morales ou juridiques générales, mais de la reconnaissance de l'existence d'une responsabilité opérationnelle spécifique des organisations humanitaires.

**Françoise Bouchet-Saulnier**

**Directeur de Recherche à la Fondation Médecins sans Frontières, auteur du « Dictionnaire pratique du droit humanitaire », éditions La Découverte - deuxième édition 2000.**

Texte publié dans le rapport d'activité édité par le Bureau international de MSF en juin 2000