



L'accès aux victimes : principe humanitaire ou slogan politique ?

Françoise Bouchet-Saulnier

Publié en décembre 2000 par Médecins Sans Frontières

Document en provenance du site internet de Médecins Sans Frontières

<http://www.msf.fr>

L'accès aux victimes : principe humanitaire ou slogan politique. Francoise Bouchet-Saulnier.*

Le droit d'accès aux victimes des situations de conflit est une partie essentielle du droit international humanitaire. C'est lui qui permet la rencontre entre le personnel de secours et les victimes . C'est lui qui garantit le lien entre l'action de secours et ses destinataires.. Après la seconde guerre mondiale le droit d'accès aux victimes a été renforcé et codifié sur le plan du principe mais surtout sur le plan de ses modalités pratiques. En effet le principe de l'accès aux victimes est trop flou pour constituer en soi une protection effective des populations en danger. Le droit humanitaire fixe donc des garanties relatives à la nature, à la qualité et aux conditions de l'accès aux victimes par les organisations de secours.¹ Seules les organisations humanitaires impartiales peuvent revendiquer ce droit.

Parallèlement à cette définition juridique , une rhétorique de l'accès aux victimes s'est développée dans le cadre de diverses résolutions des Nations Unies au cours des dix dernières années. Les notions d'accès aux victimes, de corridors humanitaires sont apparues dans le cadre de la relance de l'activité de maintien de la paix de l'ONU. Il ne s'agit donc pas d'une notion purement humanitaire mais plutôt de l'intégration d'éléments humanitaires dans la nouvelle politique de gestion de la paix et de la sécurité internationale.

Cette intégration semble avoir donné une nouvelle autorité à ce principe humanitaire. puisque l'emploi de la force par les Nations unies a dans certains cas été justifié par des considérations humanitaires d'accès aux victimes. Cependant cette intégration a également conduit à subordonner l'action humanitaire à des objectifs plus vastes de maintien de la paix et de sécurité, lui faisant perdre l'indépendance et l'impartialité qui doit la caractériser.²

On peut donc s'interroger aujourd'hui sur l'efficacité de l'évolution de ce concept d'accès aux victimes par rapport à la protection des populations. Quel est le contenu de ce droit d'accès que l'ONU prétend parfois imposer par la force. L'accès de qui , auprès de quelles populations, à quelles conditions ? Quelle est la réalité de l'engagement des nations unies a utiliser la force pour protéger les populations ?

*** Françoise Bouchet-Saulnier est Docteur en droit. Responsable juridique de Médecins sans Frontières. Elle est l'auteur du dictionnaire pratique du Droit humanitaire. Editions la Découverte. Paris 2000.**

Certains se plaignent que l'accès aux victimes soit devenu de plus en plus difficile pour les organisations humanitaires. Il semble au contraire que les organisations de secours agissent de plus en plus au coeur des conflits et non plus seulement en périphérie. C'est souvent la qualité de cet accès qui ne permet pas d'en faire un outil de protection réel des population.

¹ Seules les organisations humanitaires impartiales peuvent se prévaloir de ce droit au terme des conventions de Genève. La question de la définition de ces organisations n'est pas précisée par les conventions. Ceci pose des problèmes notamment par rapport à l'action des Nations Unies ou de certaines de leurs agences qui sont tenus par la reconnaissance officielle des autorités nationales et peuvent difficilement secourir de façon impartiales les victimes dépendant de mouvements rebelles. Cette question se pose également à certaines organisations ou gouvernements engagés dans des actions de coopération ou de développement qui supposent des liens étroits avec les autorités nationales pas toujours compatibles avec l'impartialité et l'indépendance nécessaires pour l'action humanitaire.

² Cette perte d'indépendance de l'action humanitaire vis à vis des autres composante politique et militaire des relations internationale s'est traduit de façon concrète par une perte d'indépendance financière de nombreuses organisations humanitaires.

A l'heure où certains se demandent si c'est l'humanitaire ou le militaire qui est sorti renforcé des opérations militaro-humanitaires de l'ONU et si la perte d'indépendance et d'autonomie de l'action humanitaire profite vraiment aux victimes des conflits, il est intéressant d'examiner parallèlement le contenu humanitaire des résolutions et actions de l'ONU et les dispositions et garanties prévues par le droit humanitaire relatives au droit d'accès aux victimes ..

I L'accès aux victimes dans le cadre des missions de l'ONU

Les références à l'accès aux victimes dans les résolutions des Nations Unies se sont multipliées dans le cadre de la mission de gestion des conflits et de maintien de la paix de cette organisation. Mais cette notion est toujours fermement rattachée au rappel de la souveraineté des Etats et ne dispose donc d'aucun caractère impératif. La notion de droit d'ingérence ou de recours à la force armée pour imposer l'accès aux victimes relève plus de l'illusion que de la réalité. En effet sur le terrain les opérations de l'ONU s'organisent en règle générale autour de la notion d'accès négocié avec les belligérants. Même quand il est autorisé par le Conseil de sécurité, l'emploi de la force reste soumis à des conditions et à des objectifs qui échappent totalement à l'analyse humanitaire.

1) Genèse des résolutions des Nations Unies sur l'accès aux victimes

Deux résolutions majeures ont été consacrées par l'Assemblée générale de l'ONU à la question du droit d'accès en 1988 et 1990. Elles constituent la genèse d'une longue série de résolutions mêlant l'accès aux victimes aux éléments plus large du maintien de la paix .

Ces résolutions ne créent pas un droit d'ingérence humanitaire comme cela a pu être dit (à l'époque).³

- Elles réaffirment la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des Etats et reconnaissent que c'est à chaque Etat qu'il incombe au premier chef de prendre soin des victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre se produisant sur son territoire.

- Ayant réaffirmé ce principe, ces résolutions prennent acte du fait que dans de telles situations, des secours massifs doivent être apportés rapidement pour limiter le nombre des morts, et que les organisations internationales et les ONG jouent un rôle majeur et positif dans ces secours.

- Elles invitent en conséquence tous les Etats qui ont besoin d'une telle assistance à faciliter la mise en Œuvre par les organisations internationales et les ONG de l'assistance humanitaire, notamment l'apport de nourriture, de médicaments et de soins médicaux, pour lesquels un accès aux victimes est indispensable. (rés. A 43/131 du 8 décembre 1988). Pour faciliter cet accès, l'Assemblée générale a proposé la création, en cas de besoin, de couloirs humanitaires et elle a demandé la coopération des états riverains à cet effet (rés. A 45/100 du 14 décembre 1990).

Ces résolutions soulèvent plus de questions qu'il n'y paraît :

- Elles ne consacrent pas un droit d'accès aux victimes mais reconnaissent que les ONG et les organisations internationales jouent un rôle positif et majeur dans les secours. Une telle reconnaissance relève plus d'une campagne d'image et de marketing des ONG et des organisations internationales que d'une avancée juridique. Les ONG et les organisations internationales ne sont plus perçues par les Etats comme des organes limitant ou empiétant sur leur souveraineté mais comme des acteurs utiles dans certaines situations et restant sous le contrôle de la souveraineté nationale. . Il faut noter à ce sujet que le droit humanitaire international va plus loin puisque non seulement les Etats y reconnaissent l'importance des organisations humanitaires impartiales dans les situations de conflit, mais ils leur confient explicitement l'accomplissement de nombreuses missions de secours et de protection des populations en danger.

³ Mario Bettati : « Le droit d'ingérence, mutation de l'ordre international ». Editions Odile Jacob. Mars 1986

- Il faut également noter que ces résolutions encouragent et justifient l'accès aux victimes par les ONG et les organisations internationale pour des raisons d'efficacité liées à l'urgence et non pas pour des raisons d'impartialité liées au contrôle de l'aide par des acteurs indépendants.

On retrouve dans ces deux premiers points les germes de l'ambiguïté du concept actuel de communauté humanitaire. Cette notion regroupe de façon volontairement indifférenciée les ONG, les organisations internationales et les politiques prétendument humanitaires de certains gouvernements. Elle s'oppose à la démarche retenue par le droit humanitaire qui confie dans les situations de conflit, des droits différents aux organisations humanitaires impartiales d'une part, et aux Etats et organisations interétatiques.

- Ces résolutions évoquent le principe du droit d'accès dans les situations de catastrophe naturelle et autres situations d'urgence du même ordre. Hors il faut noter que le droit d'accès aux victimes est clairement codifié par le droit humanitaire dans les situations de conflit armé. Ces situations de conflit représentent d'ailleurs l'immense majorité des actions de secours. Il apparait donc que ces résolutions inaugurent un nouveau vocabulaire plus diplomatique que juridique, destiné à préserver la réticence des Etats à reconnaître l'existence des situations de conflit. L'urgence est ainsi devenu une catégorie juridique de remplacement sans contenu précis. Cette notion est commode car elle évite aux Etats de qualifier une situation de conflit⁴, mais elle prive simultanément les victimes de tout droit précis à l'assistance et à la protection. Cette difficulté a été mise en évidence lors du génocide au Rwanda en 1994. Les résolutions des Nations unies ont qualifié la situation de « crise humanitaire », refusant l'emploi du terme de génocide, juridiquement plus contraignant pour eux. Le gouvernement américain avait précisément donné la consigne de ne pas qualifier cette situation de génocide pour éviter toute obligation d'intervention⁵

On peut donc conclure que ces résolutions sur le droit d'accès comblent effectivement un vide juridique si elles concernent des situations de paix. Mais elles risquent au contraire d'affaiblir le droit humanitaire existant si elles sont utilisées pour éviter de reconnaître et de qualifier une situation de conflit et pour limiter les exigences prévues dans ce cas par le droit humanitaire.

Pour comprendre les enjeux du débat sur le droit d'accès au sein des Nations Unies, il faut se rappeler que ces résolutions ont été adoptées dans le contexte politique spécifique des années 90 relatif au nouvel ordre mondial. Bien que n'ayant aucune force obligatoire ces résolutions ont été utilisées en lien avec le renouveau des opérations de maintien de la paix et le développement du recours à la force par l'ONU. A partir de 1991, le Conseil de sécurité des Nations unies a en effet multiplié les références à des considérations humanitaires dans le cadre des opérations de maintien de la paix, y compris dans des résolutions obligatoires prises sur la base de son chapitre 7, autorisant le recours à la force armée.

Ces résolutions ont transformé la notion d'accès aux victimes en enjeu de la diplomatie internationale. Mais quel accès, à quelles conditions, avec quelles garanties, pour quel type d'organisations, avec quel moyens de persuasion ou de pression ? Autant de questions restées sans réponses claires

⁴ la reconnaissance d'une situation de conflit peut entraîner des difficultés diplomatiques entre les Etats surtout lorsqu'il s'agit d'un conflit armé interne qui par définition oppose un Etat et un gouvernement reconnu internationalement à un groupe rebelle ne bénéficiant d'aucune reconnaissance diplomatique internationale

⁵ Dans ses mémoires, le Secrétaire général des Nations Unies Boutros Boutros Ghali rapporte les faits suivants : « Bien qu'il s'agisse manifestement d'un génocide, il est évident que les portes-paroles des Etats-Unis ont ordonné d'éviter ce terme, afin que les USA ne soient pas obligés de remplir les obligations que leur impose la convention de 1948 » in Mes années à la maison de verre, Boutros Boutros Ghali, Fayard, 1999.p 203

Souvent vidé de tout contenu précis cet accès aux victimes devient un slogan habillant une double dérive de l'action de secours ::

- la gestion humanitaire des conflits armés par une communauté internationale en manque de consensus politique (dans la majorité des cas)
- la militarisation de l'action humanitaire et la justification humanitaire du recours à la force armée (dans des cas plus limités.)

2) l'accès aux victimes dans la gestion internationale des conflits.

- La notion de couloirs humanitaires est l'illustration la plus ancienne de cet accès aux victimes dans les résolutions des Nations unies. Il a été décliné avec des nuances et en termes plus ou moins pressants, dans de nombreuses résolutions du Conseil de sécurité (conflits soudanais, irakien, libérien, angolais, somalien, yougoslave, etc.)

La création et le respect des couloirs humanitaires prévus par les résolutions de l'ONU ne crée pas une obligation juridique pour les Etats. En effet, les résolutions pertinentes sont rarement adoptées sur la base du chapitre VII de la Charte de l'ONU et ne disposent donc pas d'un caractère obligatoire. L'accès est la plupart du temps négocié. S'appliquant à des situations de conflit plus ou moins reconnues, ces résolutions ne font pas systématiquement référence aux obligations réelles du droit humanitaire dans ce domaine. Ces résolutions se sont inscrites dans le cadre plus général d'opérations de maintien de la paix soutenues par l'usage de la force internationale, comme au Kurdistan irakien ou en Somalie. Elles ont donné l'illusion du caractère obligatoire de l'accès aux victimes sans assumer les obligations de protection prévues par le droit humanitaire au profit des victimes.

- L'opération Life line au Sud du Soudan illustre depuis des années la faiblesse du contenu humanitaire de cette notion de corridors humanitaires. Au Soudan comme en ex-Yougoslavie ce concept illustre surtout le refus des Etats de gérer ouvertement une situation de conflit. Ces corridors permettent de garder une apparence de normalité à des situations de conflit ouvert. Mais la protection des corridors ou des convois n'est pas synonyme de protection des populations.

Au Soudan, l'accès aux victimes établi depuis 1989 par les Nations Unies dans le cadre de l'opération « Life-line » a en réalité été négocié avec les parties au conflit en contrepartie de l'abandon par les agences humanitaires des principes fondamentaux de leur action à savoir : l'évaluation indépendante des besoins et le contrôle de la distribution. Cet abandon a profité aux belligérants qui avaient bien sûr intérêt à accepter dans de telles conditions le principe des corridors humanitaires. L'accès ne doit pas se résumer à un slogan trompeur. C'est la réalité et la qualité de l'accès qui détermine l'efficacité d'une action de secours. Ainsi au Soudan une étude de Médecins sans frontières montre comment en 1998, malgré une assistance alimentaire de grande ampleur (282 millions de dollars) ce système a échoué à enrayer la famine qui a particulièrement touché les populations déplacées.⁶

- La résolution du Conseil de sécurité 688 du 5 avril 1991 faisait suite à l'exode des Kurdes à l'extérieur des frontières de l'Irak. Le Conseil demande 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 pour qu'il mette à leur disposition tous les moyens nécessaires. Cette résolution ouvrait la voie à l'opération « provide-comfort ». Les préoccupations du Conseil de sécurité n'étaient pas d'ordre humanitaire mais d'ordre sécuritaire. L'objectif de cette référence à l'accès des organisations humanitaires était de favoriser le retour rapide des réfugiés kurdes à l'intérieur de l'Irak. Les réfugiés sont effectivement rentrés mais les organisations humanitaires n'ont jamais obtenu la reconnaissance ou le respect de ce droit d'accès de la part des autorités irakiennes.

⁶ Eté 98 : La famine au Sud du Soudan et le fonctionnement du système de l'aide. Médecins sans Frontières . janvier 1999. 19 pages.

- En ex-Yougoslavie les corridors humanitaires mis en place par la force des Nations Unies n'ont pas évité la purification ethnique ni les massacres de population. Pourtant pendant toute la durée du conflit, ce principe d'accès aux victimes émaillait les résolutions du Conseil de sécurité. Le mandat de la Forpronu⁷ défini par la résolution 758 du 8 juin 1992 consistait à assurer la sécurité et le fonctionnement de l'aéroport de Sarajevo et de l'acheminement de l'aide humanitaire. L'accès aux victimes a également présidé à la création des zones de sécurité qui devaient être protégées et ravitaillées en recourant à l'usage de la force en cas de besoin. Tout au long de ce conflit, les différentes résolutions de l'ONU ont fait référence à cet accès aux victimes, seul élément de consensus trouvé au sein des pays membres du Conseil de sécurité⁸. On peut louer l'émergence de préoccupation humanitaire au sein de cette organisation mais on peut aussi s'inquiéter que ce leitmotiv de l'accès aux victimes soit utilisé comme un rideau de fumée chargé de cacher toute autre type de responsabilité de la communauté internationale face à une situation de conflit.
- Cet engagement humanitaire de l'ONU était bien synonyme du refus de l'organisation et de ses Etats membres de prendre position politiquement et militairement face à certains types de crimes.. Ceci a parfaitement été illustré par l'incapacité de l'ONU d'utiliser la force armée au moment des massacres de Srebrenica, alors que la Forpronu y était autorisé.

La rhétorique sur l'accès aux victimes et l'accent mis sur l'acheminement des secours sur le terrain répondait au souci des Etats de rassurer l'opinion publique d'une part et de limiter les flux de réfugiés d'autre part. Pour limiter les déplacements de population et justifier les politiques de fermeture des frontières des Etats de la région, il était impératif de prouver qu'on aidait la population à l'intérieur des zones de conflits.

A la lumière de la gestion de ce conflit par la communauté internationale, il semble donc que le concept d'accès aux victimes participait d'un certain arsenal de « contournement humanitaire » des conflits à l'échelle régionale. Il ne faut donc pas y chercher les garanties prévues par le droit humanitaire au profit de la protection des populations. L'objectif est plus large, il concerne la gestion internationale de la paix et de la sécurité. L'action dite humanitaire sert en réalité de plateforme politique minimale et reste au service de préoccupations autres qu'humanitaires

Certaines organisations humanitaires ont contesté l'inefficacité humanitaire de cette perversion de la notion d'accès aux victimes en ex- Yougoslavie. Elles ont mis en évidence l'absurdité d'escorter des convois quand les populations ne bénéficient d'aucune protection. Ils ont également refusé la protection que la Forpronu était censé apporter au personnel humanitaire, en faisant valoir que la protection du personnel de secours ne peut pas être dissociée de la protection des victimes.. Elles entendaient contester le dogme de l'accès sans conditions, sans garanties pour les populations. Elles entendaient remettre en cause l'illusion du déploiement militaire réduit à une fonction dissuasive.⁹

C'est aussi pour escorter l'acheminement de l'aide humanitaire et instaurer des conditions de sécurité pour les opérations de secours humanitaires que l'usage de la force armée a encore été autorisée par les

⁷ Forpronu : force de protection des Nations Unies en ex-Yougoslavie

⁸ On peut citer notamment les résolutions concernant la Forpronu : n°776 du 14 septembre 1992, n° 819 du 16 avril 1993 et n°824 du 6 mai 1993 et n° 836 du 4 juin 1993, mais aussi les résolutions créant l'IFOR n°1031 du 15 décembre 1995.

■ ⁹ Voir « De la protection des victimes à la protection des convois humanitaires : ingérence consentie et protection rétrécie » par Françoise Bouchet-Saulnier in « Aide Humanitaire internationale : un consensus conflictuel » ouvrage sous la direction de Marie José Domestici-Met éditions Economica 1996. Pp182-194

■ Rony Brauman : « Humanitaire, le dilemme » textuel . Paris 1996

Nations Unies en Somalie ¹⁰ Là aussi il est apparu que la sécurité des convois ou celle du personnel de secours ne peut pas être séparée artificiellement de la protection des populations en danger. L'accès ne constitue pas un élément autonome de l'action humanitaire. Il s'inscrit dans un tout complexe décrit par le droit humanitaire.

Le discours sur l'accès aux victimes a bénéficié de l'aura de l'emploi de la force armée pour imposer le libre passage des convois ou le libre accès des victimes aux secours . Mais cet usage de la force s'est révélé largement illusoire. L'expérience des massacres en ex-Yougoslavie et du génocide au Rwanda, ainsi que de multiples anecdotes ont prouvé que l'usage de la force par les forces armées internationales était régi par des règles strictes qui ne concernaient pas la protection des populations civiles .

Dans ce contexte la mission et la légitimation humanitaire confiées aux forces armées internationales mérite d'être réexaminées au regard de la qualité de la protection apportée aux populations.

La confusion entretenue entre l'action militaire et l'action humanitaire a sans doute facilité une redéfinition du rôle des armées dans le cadre du maintien de la paix. Mais cette confusion a pris avec le conflit du Kosovo une forme nouvelle. Les forces de l'OTAN ont justifié le recours à la force par des arguments humanitaires . Ils ont également établi une gestion militaire directe de l'action humanitaire sur le terrain.

. A ce stade l'accès aux victimes a perdu toute l'autonomie juridique prévue par le droit humanitaire pour assurer la qualité de l'action des acteurs humanitaire indépendant du pouvoir politique et militaire. C'est devenu un thème fort du discours politique sur le maintien de la paix., un slogan politique et médiatique au service d'une stratégie de présence militaire sur les terrains de crise, et de sécurisation des forces armées par une certaine proximité avec les populations locales. ¹¹ Dans ce type de situation les acteurs humanitaires et militaires sont délibérément indifférenciés .

Au Sierra léone, ou en Angola, les Nations unies continuent de qualifier ces situations de crises humanitaires complexes et regroupent l'ensemble des acteurs internationaux sous le vocable de communauté humanitaire. ¹²

Pourtant le refus de respecter la spécificité des acteurs et de leurs mandat n'a pas permis dans le passé de s'assurer que ce concept d'accès au victime soit le garant d'une protection réelle des population.

Cet accès s'est très souvent limité à une incantation médiatique privant les populations d'une protection efficace , voire mettant en danger les populations victimes de ces bras de fer militaro - humanitaire.

Ainsi par exemple, l'accès aux victimes revendiqué et défendu par les soldats de l'ONU dans les zones protégées en Ex-Yougoslavie s'est soldé par le massacre des populations ainsi rassemblées et vivant dans l'illusion de la protection armée de la communauté internationale.

Il convient donc de rappeler le contenu précis de ce fameux droit d'accès pour s'assurer qu'il constitue plus qu'une façade pour les opérations de maintien de la paix et respecte son objectif de protection pour les populations en danger .

¹⁰ Resolution 751 (4 avril 1992) Resolution 775 (28 aout 1992) résolution 794 (3 décembre 1992) résolution 814 (26 mars 1993)

¹¹ Le mélange des activités militaires et humanitaires fait parti des techniques préconisées par les Etats pour assurer la sécurité du déploiement des troupes en améliorant les liens avec la population locale. Voir à ce sujet Audition du Général Jean-Pierre Kelche , Chef d'état- major des Armées, devant la commission de la défense nationale et des forces armées de l'assemblée nationale française. Compte rendu n°45 du mercredi 5 juillet 2000.

¹² Voir « Humanitarian action in the 21st century. « Inter-agency standing committee.. United Nations S.3600. New york.

II Le Droit d'accès au regard du droit humanitaire

Dans les situations de conflit, le droit humanitaire organise de façon pratique le droit et les conditions d'accès aux victimes pour les organisations humanitaire impartiales. Le droit d'accès auprès des victimes est un élément central de l'action humanitaire car il permet aux organismes de secours de procéder à une évaluation indépendante des besoins, d'assurer l'efficacité de leur action et de contrôler la distribution et la répartition équitable de ces secours.

Ce n'est donc pas seulement le principe de l'accès mais la qualité de l'acteur humanitaire les conditions de l'accès et la nature des garanties obtenues qui permettent dans chaque cas particulier de s'assurer que la présence et l'action humanitaire participe effectivement à diminuer les souffrances des populations.

- Le droit d'accès est prévu par le droit humanitaire au profit du CICR **et** des organisations humanitaires impartiales dans certains cas et des puissances protectrices dans d'autres cas. Ce droit est lié à une mission et une responsabilité que le droit humanitaire confie aux organisations de secours visà vis des différentes catégories de victimes.

- Cette mission ne se résume jamais à la simple présence ou à la distribution de secours matériels. Les différentes catégories de populations assistées : les malades , les prisonniers , les femmes, les enfants non accompagnés, n'ont pas les mêmes besoins de protection et d'assistance que la populations civile en général. La présence sur le terrain et l'accès aux victimes crée une obligation de vigilance spécifique qui imposée par le droit humanitaire aux organisations de secours.

C'est sur la qualité de cette présence et de cet accès que repose la garantie que les secours atteignent effectivement ceux qui en ont le plus besoin au lieu d'alimenter ou de renforcer l'économie de guerre.

Des règles différentes organisent donc ce droit d'accès auprès des différentes catégories de victimes. Elles donnent un droit d'accès plus large dans le domaine médical ou en cas de détention que dans le domaine des secours généraux. Elles sont plus détaillées dans les conflits internationaux que dans les conflits internes .Toutefois les règles détaillées élaborées pour les conflits internationaux peuvent toujours être invoquées pour interpréter les principes plus généraux applicables aux conflits internes.

Les dispositions suivantes sont prévues pour les conflits armés internationaux.

1) Les blessés et les malades

Pour qu'il puisse efficacement porter secours aux blessés et malades, le personnel sanitaire doit pouvoir accéder aux lieux où ses services sont indispensables. Ce droit est expressément prévu, sous réserve des mesures de contrôle et de sécurité que la partie au conflit intéressée jugerait nécessaires ¹³

De façon plus générale, le droit humanitaire organise le libre accès médical en protégeant les véhicules, le personnel et les installations sanitaires et en prévoyant que nul ne pourra être puni pour ses activités médicales. Il prévoit également des arrangements pour permettre l'évacuation ou l'échange des blessés et malades d'une zone assiégée ou encerclée et pour le passage du personnel sanitaire et religieux et de matériel sanitaire à destination de cette zone ¹⁴. Mais cet accès n'est autorisé que dans la mesure où les actes médicaux sont conformes à la déontologie et où les secours médicaux sont prodigués sans discrimination à tous ceux, malades ou blessés qui en ont besoin. ¹⁵

2) Les prisonniers de guerre

¹³ Article 15.4 du Premier protocole additionnel aux conventions de Genève.

¹⁴ Articles 15 ;18 ;20 respectivement de la première, deuxième et quatrième convention de Genève.

¹⁵ pour plus de détails voir Mission médicale in Le dictionnaire pratique du droit humanitaire. Françoise Boucet-Saulnier Editions la Découverte . mis à jour 2000

Le droit humanitaire prévoit également le droit d'accès auprès des prisonniers de guerre pour les sociétés de secours et autres organismes ¹⁶Les puissances détentrices ne peuvent pas interdire l'accès, mais seulement limiter le nombre des sociétés de secours autorisées à visiter et secourir les prisonniers. Elles doivent cependant respecter, dans ces décisions limitatives, le rôle spécifique confié par les conventions au CICR pour l'accès et la visite aux prisonniers de guerre ¹⁷. En effet l'accès aux prisonniers n'a aucune fonction de protection de la vie ou de la santé de ces personnes si elle n'est pas entourée de garanties précises fixées par le droit humanitaire. Il ne suffit pas qu'une organisation humanitaire visite une fois un cachot ou une prison pour estimer que les prisonniers sont bien traités. La possibilité de consulter la liste des détenus, de s'entretenir avec eux en privé, en renouvelant les visites mais aussi la connaissance des règles minimales régissant la détention, sont autant d'éléments qui confère une efficacité humanitaire à l'accès et à la présence d'une organisation de secours dans une situation carcérale. Qu'il s'agisse de prisonnier de guerre ou de personne autrement privées de liberté dans le cadre d'un conflit, le droit humanitaire fixe à travers le droit d'accès des méthodes de protection et des responsabilités précises. ¹⁸

3) Les personnes protégées

Le droit humanitaire établit une liste de personnes dites protégées. Il s'agit ou des personnes civiles regroupées dans des lieux d'internement, de détention et de travail, de la population des territoires occupés, des blessés et malades et des ressortissants ennemis sur le territoire national de la partie adverse.

La quatrième convention de Genève prévoit un droit d'accès à l'ensemble de ces personnes les situations de conflits internationaux. Ce droit d'accès a pour but d'assurer des secours et une protection à des personnes particulièrement vulnérables. Cet accès est prévu au profit des organismes et sociétés de secours et des représentants des puissances protectrices ou de leurs substituts tels que le CICR ¹⁹

Ce droit d'accès ne peut pas être refusé mais seulement limité par les parties en conflit. Ils doivent cependant toujours respecter certaines garanties minimales qui se résument comme suit :

- Sous réserve des mesures quelles estimerait indispensables pour garantir leur sécurité ou faire face à toute autre nécessité raisonnable, les puissances détentrices réserveront le meilleur accueil aux organisations religieuses, sociétés de secours ou tout autre organisme qui viendrait en aide aux personnes protégées. Elles leur accorderont toutes facilités nécessaires, ainsi qu'à leur délégués dûment accrédités, pour visiter les personnes protégées, pour leur distribuer des secours ²⁰

- La puissance détentrice pourra limiter le nombre de sociétés et d'organismes autorisés à exercer leur activité sur son territoire et sous son contrôle, à condition toutefois qu'une telle limitation n'empêche pas d'apporter une aide efficace et suffisante à toutes les personnes protégées.

L'accès prévu par le droit est donc toujours lié à une mission de protection spécifique auprès de ces personnes. Les organisations humanitaires doivent veiller à ne pas dissocier ces deux missions et veiller à ne pas favoriser un accès sans conditions ni garanties

4) La population civile

Le droit humanitaire prévoit le libre passage des secours auprès des personnes protégées et de la population civile en général.

- Chaque partie contractante des Conventions de Genève de 1949 doit accorder le libre passage de tout envoi de médicaments et de matériel sanitaire ainsi que des objets de culte destinés uniquement à la

¹⁶ Article 125 de la troisième convention de Genève.

¹⁷ Article 126 de la troisième convention de Genève.

¹⁸ voir Détention, Prisonniers de guerre, CICR in Le dictionnaire pratique du droit humanitaire. précité

¹⁹ Articles 142 et 143 de la quatrième convention de Genève de 1949.

²⁰ Article 142 de la quatrième convention de Genève de 1949

population civile de l'autre partie, même ennemie. Elle doit également autoriser le libre passage de tout envoi de vivres indispensables, de vêtements et de fortifiants réservés aux enfants de moins de quinze ans, aux femmes enceintes ou en couches

L'obligation pour une partie contractante d'accorder le libre passage des envois de secours est subordonnée à la condition que cette partie n'ait aucune raison sérieuse de craindre que :

- les envois puissent être détournés de leur destination, ou
- que le contrôle puisse ne pas être efficace,
- que l'ennemi puisse en tirer un avantage manifeste pour ses efforts militaires ou son économie

La puissance qui autorise le passage de ces envois peut poser comme condition à son autorisation que la distribution aux bénéficiaires soit faite sous le contrôle effectué sur place par les puissances protectrices. ²¹En l'absence de puissance protectrice, ce contrôle est le plus souvent effectué par les organisations humanitaires.

La qualité et l'efficacité du contrôle effectué par les organisations humanitaires sur la distribution et l'utilisation des secours constitue une des garanties qui permettent à ces organisations de revendiquer le droit d'accès et de réclamer le libre passage des secours.

• Ce libre passage est également prévu au profit de la population des territoires occupés. Lorsque la population d'un territoire occupé ou une partie de celle-ci est insuffisamment approvisionnée, la puissance occupante doit accepter les actions de secours faites en faveur de cette population et les faciliter dans toute la mesure de ses moyens.

La seule limitation qui peut être imposée par les belligérants consiste à demander que les organisations humanitaires contrôlent la distribution des secours pour s'assurer qu'ils ne sont pas détournés de leur objectif humanitaire et profitent à la population dans le besoin ²²

Le principe de libre accès aux victimes au profit des organisations humanitaires, a été élargi et détaillé en 1977 dans le premier protocole additionnel aux conventions de Genève.

Dans les pays qui n'ont pas signé ce protocole, les organisations de secours peuvent malgré tout utiliser ce texte pour préciser, interpréter et compléter les règles prévues par la quatrième convention. Les règles acceptées par les Etats sont désormais les suivantes:

1) Lorsque la population civile d'un territoire sous le contrôle d'une partie au conflit, autre qu'un territoire occupé, est insuffisamment approvisionnée en matériel et denrées nécessaires à la survie de la population, des actions de secours de caractère humanitaire et impartial et conduites sans aucune distinction de caractère défavorable seront entreprises sous réserve de l'agrément des parties concernées par ces actions de secours. Les offres de secours remplissant les conditions ci-dessus ne seront considérées ni comme une ingérence dans le conflit armé, ni comme des actes hostiles. Lors de la distribution de ces envois de secours, priorité sera donnée aux personnes qui, tels les enfants, les femmes enceintes ou en couches et les mères qui allaitent, doivent faire l'objet d'un traitement de faveur ou d'une protection particulière.

2) Les parties au conflit et chaque haute partie contractante autoriseront et faciliteront le passage rapide et sans encombre de tous les envois, de l'équipement et du personnel de secours fournis conformément aux prescriptions de la présente section, même si cette aide est destinée à la population civile de la partie adverse.

3) Les parties au conflit et chaque haute partie contractante autorisant le passage de secours, d'équipement et de personnel, conformément au paragraphe précédent :

— disposeront du droit de prescrire les réglementations techniques, y compris les vérifications auxquelles un tel passage est subordonné ;

²¹ Article 23 de la quatrième convention de Genève de 1949

²² Article 59 de la quatrième convention de Genève de 1949

— pourront subordonner leur autorisation à la condition que la distribution de l'assistance soit effectuée sous le contrôle sur place d'une puissance protectrice (ou de son substitut en la personne d'une organisation de secours reconnue impartiale) ;

— ne détourneront en aucune manière les envois de secours de leur destination ni n'en retarderont l'acheminement, sauf dans des cas de nécessité urgente, dans l'intérêt de la population civile concernée.

4) Les parties au conflit assureront la protection des envois de secours et en faciliteront la distribution rapide

5) Le libre passage des secours comprend aussi le droit d'accès et le libre passage du personnel de secours participant aux opérations d'approvisionnement

6) La liberté de déplacement du personnel médical est aussi garantie.

7) Les Parties au conflit et chaque Haute Partie Contractante intéressée devront encourager et faciliter une coordination internationale efficace des actions de secours

Le droit d'accès aux victimes dans les conflits armés non internationaux est reconnu par le deuxième Protocole additionnel aux Conventions de Genève²³. Il affirme le principe du libre passage des secours de caractère exclusivement humanitaire et impartial lorsque la population civile souffre de privations excessives par manque des approvisionnements essentiels à sa survie, tels que les vivres et le ravitaillement sanitaire.

La liberté de déplacement du personnel médical est également reconnue par ce texte qui affirme que, chaque fois que les circonstances le permettront, et notamment après un engagement, toutes les mesures seront prises sans retard pour rechercher et recueillir les blessés et les malades, pour les protéger et leur assurer les soins appropriés²⁴

Les dispositions relatives aux conflits armés internes sont de caractère plus général et moins détaillé que pour les conflits internationaux. Mais ces principes peuvent toujours être interprétés en se référant aux dispositions plus précises prévues par le droit humanitaire dans le cadre des conflits armés internationaux (cf. supra)

Conclusion

Si l'accès aux victimes doit être reconnu comme un moyen essentiel de l'action humanitaire, il ne doit pas devenir une fin en soi. Or on constate que ces dernières années le discours sur l'accès aux victimes a remplacé très souvent celui sur la protection des victimes. Dans de nombreuses situations, l'accès a ainsi été obtenu ou maintenu à n'importe quel prix dans des conditions qui ne permettaient pas de protéger les populations. Dans ces conditions le discours sur l'accès aux victimes recouvre le plus souvent des actions d'approvisionnement indifférencié et vise plus à maintenir l'illusion d'une normalité qu'à identifier et stigmatiser la nature des violences infligées aux populations

L'accès aux victimes prévu par le droit humanitaire ne consiste pas à combler des pénuries. Il doit permettre au personnel de secours présent :

- de comprendre la nature spécifique des stratégies de violence utilisées contre les populations
- d'adapter et de cibler les secours sur cette forme spécifique de danger.
- de savoir se retirer de certaines situations

Ces dernières années, l'accès aux victimes a souvent été vidé de toutes les garanties et conditions prévues par le droit humanitaire à ce sujet au profit de la notion plus vague de présence sur le terrain.

Les organisations humanitaires se sont retrouvées prisonnières de ce concept rétréci au dogme de la présence. Mais l'action humanitaire n'est pas une religion et les organisations de secours ne sont pas porteuses de salut et de rédemption pour les victimes par la simple vertu de leur présence aux côtés des populations en danger.

²³ Article 18 du deuxième protocole additionnel aux conventions de Genève

²⁴ Article 8 du deuxième protocole additionnel aux conventions de Genève

Concevoir l'accès aux victimes comme un dogme a conduit à des dérives meurtrières ces dernières années. Les organisations humanitaires se sont laissées enfermer dans un des dilemme majeur de l'action de secours qui pourrait se résumer ainsi : rester présent à tout prix auprès des populations et être le complice de l'inhumanité, ou refuser le label humanitaire à certaines situations extrêmes, et abandonner les victimes à peut être plus de cruauté et de souffrances .

Il est frappant de voir que l'argument qui est donné par les organisations humanitaires consiste le plus souvent à vouloir rester pour pouvoir continuer à témoigner du sort des populations. Mais dans le même temps elles s'interdisent et diffèrent leur témoignage car il mettrait en danger leur présence. . Elles étaient déjà prisonnières du dilemme humanitaire , les voila maintenant paralysées par le paradoxe de leurs propres contradictions.

L'utilisation du mot de communauté humanitaire regroupant de façon indifférenciée tous les acteurs internationaux et non gouvernementaux a aggravé le poids de ce dilemme. Cette notion de communauté humanitaire tend à partager le monde en deux blocs : Celui des forces du bien coalisées contre les forces du mal. Cette conception est efficace en terme de mobilisation du discours et des énergies mais par son caractère nécessairement manichéen et bipolaire, elle limite toute possibilité d'action ou de positionnement alternatif,..

Cette vision, sans doute efficace dans le cadre de l'affrontement politique et idéologique et de la lutte du pouvoir , est étrangère à l'action et au droit humanitaire. La démarche du droit humanitaire est tout à fait opposée. Il cherche au contraire à bâtir des sphères de pouvoir et de responsabilité séparées.

L'action humanitaire y jouit d'une véritable indépendance pour pouvoir s'approcher de toutes les victimes de tous les types de conflits en dehors de toute considération de pouvoir, de politique ou de puissance.

Les solutions politiques ne se trouvent pas dans la sphère de l'action humanitaires et doivent être cherchées en parallèle. De façon symétrique, l'impuissance ou l'échec des organisations humanitaires dans la sphère de l'action humanitaire n'est pas sans issue à l'intérieur d' autres sphères de décision et de responsabilité : politique, économique, judiciaire et militaires.

Il est donc essentiel que les organisations humanitaires sachent préserver le recours à d'autres sphères de décision, d'action et de responsabilité pour trouver des alternatives à leurs propres dilemmes.

Dans ce contexte, la confusion actuellement entretenue entre l'action 'humanitaire et la gestion politique et militaire de l'ordre public international n'est pas synonyme de plus d'efficacité mais de plus de compromis sur le plan des secours humanitaires.

La doctrine actuelle de l'ONU reposant sur des approches et des politiques intégrées aggrave les faiblesses de l'action humanitaire et tend à l'enfermer dans ses dilemmes.

Dans ces conditions les organisations humanitaires doivent sans cesse penser les limites de leur action et s'interroger sur leur devoir d'abstention ou de retrait dans certaines situations. On ne peint pas une croix rouge sur un camps d'extermination. Refuser le label humanitaire a certaines situations de violence contre les population ne signifie pas trahir ou abandonner les victimes. Cela consiste à offrir à ces victimes la possibilité d'un autre type de secours que le secours humanitaire. Cette démarche concerne au plus haut point la reconnaissance d'une responsabilité humanitaire . On n'arrête pas un génocide avec des médecins . Cet appel lancé par médecins sans frontières au moment du Génocide au Rwanda exprime bien cette nécessité d'en appeler dans certaines situations à la responsabilité politique , militaire et judiciaire de la communauté internationale devant certaines situatio

L'action humanitaire a servi pendant ces dix dernières années de camouflage à l'absence de politique internationale de gestion des conflits due à l'effondrement de la gestion bipolaires des relations internationale. L'ambiguïté des missions militaro-humanitaire de maintien de la paix et leur échec tragique en terme de protection des population a conduit à une remise en cause de ce type d'action au niveau des Nations Unies et des Etats membres . Le Secrétariat général de l'ONU , le Conseil de Sécurité

de l'ONU et certains Etats membres contributeurs de troupes ont procédé à l'examen critique de ces missions.²⁵

Prenant acte de ces critiques, le Conseil de sécurité a clarifié certains éléments relatifs à la confusion créée par les actions militaro humanitaires internationales.

Il reconnaît que les violations systématiques, flagrantes et généralisées du droit humanitaire peuvent constituer une menace à la paix et à la sécurité internationale. Ces situations pourraient donc aboutir à l'avenir à des actions basées sur le chapitre 7 de la charte et impliquant l'emploi de la force. Le Conseil a également affirmé que le personnel humanitaire doit pouvoir accéder librement et en toute sécurité aux victimes des conflits armés. Il demande enfin à être informé de tout refus délibéré d'accorder un tel accès en violation du droit international.²⁶

Cette clarification du discours et des textes du Conseil de sécurité renforce de façon symétrique la responsabilité des organisations humanitaires.

La responsabilité humanitaire ne doit pas se confondre avec la défense des droits de l'homme. Elle suppose que les organisations humanitaires connaissent les droits et obligations des organisations humanitaires, qu'elles s'attachent à négocier des conditions d'accès aux victimes conforme au droit humanitaire et à rendre compte publiquement (auprès des Etats et de l'opinion publique) des conditions réelles de l'aide qu'elles parviennent à apporter aux populations en danger et des restrictions mises à leur action. de protection et d'assistance.²⁷

.. Ce n'est pas la présence des organisations de secours mais les conditions et la qualité de leur présence qui donnent une valeur humanitaire à la notion d'accès aux victimes.

. Face à certaines situations de violence , les organisations humanitaire portent la responsabilité de savoir ouvrir ou forcer la voie à des réponses autres qu'humanitaires de la part de la communauté internationale. Une meilleure définition des responsabilité politiques et militaires des Etats et la communauté internationale ne peut émerger sans que se développe de façon symétrique un sens plus clair des responsabilités humanitaires.

Cela suppose un renforcement de l'indépendance des organisations humanitaires vis à vis des différents types de pouvoirs. et une meilleure capacité à rendre compte des limites de leurs action pour savoir franchir la frontière qui sépare dans certain cas la responsabilité humanitaire et la complicité humanitaire

²⁵ voir à ce sujet : le rapport du secrétaire général de l'ONU au Conseil de sécurité sur la protection des populations civiles dans les conflits armés.S/1999/957 du 8 septembre 1999.

Résolutions du Conseil de sécurité . S/RES/ 1265 (1999) du 17 septembre 1999 ; S/RES/1296 (2000)du 19 avril 2000 ;

Rapport du Groupe d'étude sur les Opérations de maintien de la paix de l'ONU. A/55/305 , S/2000/809 du 21 aout 2000.

Rapport de la mission d'information de la commission de la défense nationale et des forces armées et de la commission des affaires étrangères , sur les opérations militaires menées par la France, d'autres pays et l'ONU au Rwanda entre 1990 et 1994.. Enquête sur la tragédie rwandaise . (1990-1994) Paul Quilès. Assemblée nationale. Paris 1999.

²⁶ S/RES/1296(2000)

²⁷ voir à ce sujet le chapitre relatif à la responsabilité humanitaire in le Dictionnaire pratique du droit humanitaire. De française Bouchet-Saulnier. La découverte. A paraître en espagnol chez l'éditeur Péninsula.