

Journée d'étude du 11 octobre 2013

L'ACTION HUMANITAIRE : ENTRE LE DROIT ET LA PRATIQUE (résumé établi par Abdelwahab BIAD et Elsa EDYNAK)

La journée d'études intitulée « L'action humanitaire : entre droit et pratique » organisée par le CUREJ de l'Université de Rouen s'inscrit dans le cadre des thématiques développées par l'équipe CREDHO-DIC de Rouen avec le soutien du CREDHO de l'Université Paris Sud sur les problématiques du droit international humanitaire. Cette manifestation se penche sur un aspect peu abordé : identifier les contraintes pour le droit à l'action humanitaire (protection des victimes) dans un contexte d'évolution de la conflictualité et de récurrence des catastrophes naturelles. En effet, l'action humanitaire telle qu'elle s'est développée depuis quelques décennies soulève des questionnements sur l'effectivité des règles et principes régissant « l'humanitaire » de guerre et de catastrophe, et sur la pratique des acteurs. Quel est le contenu du droit de l'action humanitaire ? Quels sont les acteurs concernés par sa mise en œuvre ? Quel est le cadre juridique de leur action ? Quelles sont les contraintes multiformes opérationnelles sur le terrain qui interpellent le juriste ?

Il s'agit de tenter de répondre à ces questions en confrontant les regards croisés des chercheurs universitaires et des « acteurs humanitaires » de terrain. En effet, l'action humanitaire va au-delà du cadre juridique pour embrasser l'action, l'opérationnel, le terrain mouvant des conflits armés et des catastrophes naturelles. D'où l'intérêt de ne pas se limiter *stricto sensu* au cadre juridique, mais à sa « mise en situation », et à son effectivité.

L'encadrement juridique et institutionnel

- Le droit instrument de l'action humanitaire (Présidence : Pr Paul Tavernier)

- *La contribution de la doctrine*, Anne-Thida NORODOM (Professeur à l'Université de Rouen, Directrice du CUREJ) : L'objet de cette intervention était d'identifier la place qu'occupe la doctrine dans le droit de l'action humanitaire, et notamment de savoir dans quelle mesure elle a aidé à son développement. Outre son rôle de critique et de systématisation de la pratique de l'action humanitaire, sa première fonction est d'informer sur le contenu des règles de droit en la matière et d'essayer de définir le droit de l'action humanitaire. La doctrine a également élaboré des concepts autour du droit humanitaire, tel que le droit d'ingérence. C'est donc en se positionnant à l'avant-garde qu'elle a pu influencer et même participer à la création du droit humanitaire. Son rôle est néanmoins limité, puisqu'il est lié à l'action des Etats et des ONG.

- *La contribution des organisations internationales à la codification*, Emmanuel DECAUX (Professeur à l'Université Paris 2, Directeur du CRDH) : Cette communication rend compte de l'évolution du droit, selon laquelle on ne serait aujourd'hui plus dans une phase de codification du droit mais de développement du droit. La pratique des OI pourrait d'ailleurs contribuer à créer des véritables régimes juridiques, notamment grâce à ses comités d'experts (l'OMS s'y applique déjà). Cette valorisation des OI connaît des aspects positifs, notamment l'accès direct au centre de décision, mais il existe également des risques. Cependant, avant toute tentative de codification, il faut d'abord penser à coordonner l'ensemble de ces acteurs.

- *La contribution de l'Union européenne au droit de l'action humanitaire*, Anne-Sophie MILLET-DEVALLE (Maître de Conférence (hdr) à l'Université de Nice) : Partant d'une présentation de l'importance de la contribution financière des institutions européennes et des Etats membres en matière humanitaire, la communication s'orientait ensuite essentiellement sur l'apport juridique de l'UE, qui exerce une fonction pédagogique dans ce domaine (définition des concepts et des objectifs de l'UE, notamment le « consensus européen », etc.), ainsi qu'une fonction normative, qui tente d'homogénéiser tant le droit humanitaire que les aspects opérationnels de son action.

- *La contribution de la jurisprudence*, Abdelwahab BIAD (Maître de Conférences (hdr) à l'Université de Rouen, membre du CUREJ, directeur du CREDHO-DIC) : Il découle de la lecture des Conventions de Genève et des Protocoles l'existence d'un droit à l'action humanitaire pour les victimes, et comme corollaire, d'un devoir d'action humanitaire pour les Etats, les OI et les ONG. Quelle a été à ce propos la position du juge, confronté à des questions d'application et d'interprétation du droit pertinent ? Deux idées force se dégagent : les actions de secours auront toujours un caractère neutre, impartial et non discriminatoire et auront pour objectif de répondre aux seuls besoins des victimes ; les actions humanitaires respectant les principes ci-dessus ne peuvent être considérées comme des ingérences dans les affaires intérieures, ni des actes hostiles. Lorsqu'il entreprend de recadrer le débat sur l'action humanitaire, la position du juge découle d'une lecture « littéraliste » des textes du DIH.

- Le rôle des acteurs institutionnels (Présidence : Pr Emmanuelle Decaux)

- *L'action humanitaire en faveur des réfugiés : le rôle du HCR*, José FISCHER de ANDRADE (administrateur principal chargé de la protection au HCR) : Le HCR est un pilier institutionnel mais également un pilier juridique (notamment avec la convention de 1951 relative au statut des réfugiés). L'action humanitaire a évolué, elle est à présent plus coûteuse, plus complexe et compte désormais une multitude d'acteurs. Les contextes violents et politisés dans lesquels intervient le HCR rendent la mise en pratique des principes de protection des réfugiés bien plus difficile qu'en théorie. C'est d'ailleurs une des raisons pour laquelle le HCR s'engage souvent au-delà de ses responsabilités premières, initialement limitées à l'urgence.

- *Les défis de l'action humanitaire pour une organisation universelle, l'organisation des Nations-Unies*, Janique Alessia THOELE (juriste, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, OCHA, ONU) : [*Cette contribution a été donnée en visioconférence à partir du siège des Nations unies à New-York*] : La présentation des différentes branches de l'ONU spécialisées dans les questions humanitaires (UNICEF, OCHA, UNDAC, ainsi que le rôle du Conseil de sécurité dans la protection des civils) et des diverses résolutions adoptées par l'Assemblée Générale permet de prendre conscience de la « toile » tissée par cette organisation dans ce domaine. Le respect des principes humanitaires définis par les conventions de Genève est un point majeur de ce droit, qu'il faut pouvoir allier avec les défis auxquels l'ONU doit faire face.

- *Les défis de l'action humanitaire pour une organisation régionale, l'Union européenne*, Emmanuelle ROURE (responsable communication, délégation de la Commission européenne en France) : Une première approche est effectuée, à travers une présentation contextuelle et quelques exemples, montrant que le monde actuel est bien plus vulnérable et constitue donc, en ce sens, lui-même un défi (par rapport au changement climatique, la croissance de la population, la pression exercée sur les ressources naturelles etc.). Le second défi est constitué

par les contraintes budgétaires, définies chaque année par la Commission européenne, dont l'action est double. En effet, elle porte d'une part sur l'efficacité de l'action humanitaire mais prend également en compte une approche à long terme, notamment en aidant les populations dans le processus de résilience.

- *Quelle contribution des institutions financières internationales à l'encadrement de l'action humanitaire ?*, Céline BADA (Docteur en droit, Université de Rouen, membre du CUREJ) : Si l'action humanitaire n'entre pas dans les missions statutaires des institutions de Bretton Woods, les activités de ces dernières traduisent leur implication dans des projets de prévention ou de relèvement de situations de crise se rattachant à l'action humanitaire. A cette occasion, ces institutions procèdent à une adaptation du cadre normatif de l'aide au développement (les règles de conditionnalité) à la gestion des situations de crise et d'urgence. Cette approche qui établit finalement le pont recherché, notamment par le CICR et par l'ONU, entre le domaine de l'humanitaire et celui du développement, autorise à ouvrir le cadre du droit de l'action humanitaire, aux règles de « soft law » relatives à la gestion et à l'efficacité de l'aide, émanant des bailleurs de fonds.

- *L'encadrement normatif des opérations humanitaires par les forces armées*, Philippe GUILLOT (Maître de conférences (hdr) à l'Université de Rouen, détaché auprès de l'Ecole de l'air, Salon de Provence) : L'emploi de moyens militaires dans des actions humanitaires (en liaison avec une opération de paix ou au secours aux victimes de catastrophes naturelles ou technologiques) en synergie avec les acteurs « classiques » (institutions onusiennes, C.I.C.R. et O.N.G.) est soumis au D.I.H. conventionnel et coutumier, ainsi que, la plupart du temps, aux résolutions pertinentes du C.S.N.U. et aux règles opérationnelles d'engagement nationales ou multilatérales, ainsi qu'à un certain nombre de textes de soft law comme les directives d'Oslo. Au-delà des réactions ponctuelles à un événement, cet emploi peut être planifié par un traité (Accords France-Australie-Nouvelle-Zélande au profit des États du Pacifique Sud) ou dans le cadre d'une organisation internationale (OTAN, voire Union européenne).

Table ronde :

La mise en œuvre opérationnelle par les acteurs non-gouvernementaux

(Modérateur : Abdelwahab Biad)

- *De quelques obstacles récurrents à l'action humanitaire des ONG*, Françoise BOUCHET SAULNIER (Directrice juridique de *Médecins sans frontières*) : Bien que l'action humanitaire soit plus aisée pour les ONG, symbole de neutralité, que pour d'autres acteurs, certains obstacles demeurent. En effet, même si le droit humanitaire estime que leurs actions ne constituent pas des ingérences et que la problématique de la souveraineté est de ce fait écartée, l'obstacle essentiel réside dans la question du consentement, qui se pose à deux égards. D'une part, l'Etat doit donner son consentement en tant que Haute partie contractante aux conventions de Genève. D'autre part, l'intervention nécessite également l'accord des autorités qui contrôlent le territoire en question. Une solution consisterait à appliquer l'esprit plutôt que la lettre du droit humanitaire. L'ONG se trouve ainsi confrontée à la gestion de dilemmes éthiques.

- *La situation en Afghanistan : les ONG internationales au risque de la paralysie*, Pierre MICHELETTI (Professeur associé à l'IEP de Grenoble, ancien Président de *Médecins du monde*) : Cette communication permet de poser la question de la capacité à agir des humanitaires et de leur sécurité. La présentation de la situation humanitaire catastrophique de l'Afghanistan permet de rendre compte des contraintes à l'intervention, parmi elles : l'accès

aux territoires, les obstacles logistiques, les problèmes liés à la corruption (ayant pour conséquence de détourner les budgets) mais aussi et surtout, la violence à l'égard des humanitaires. Ces violences auraient plusieurs origines : des causes d'ordre politique, religieux, tribal, ainsi qu'un phénomène de criminalisation (reket, trafic de drogue) lié à l'absence d'autorité légitime sur le territoire en question. L'action humanitaire internationale n'a pas eu d'effet sur le développement et la reconstruction de l'Etat qui en est le corollaire est un échec.

- *Les contraintes humanitaires dans un contexte de conflit ou de catastrophe : RDC, Mali, Haïti, Syrie...*, Alain BOINET (Président et fondateur de *Solidarités International*) : La question de l'accès aux victimes qui est essentielle ici n'est pas réglée dans de nombreuses situations (Nord Mali, Syrie). Une solution apportée par le droit pour permettre aux humanitaires d'accéder aux populations en danger et de répondre à leurs besoins vitaux est le concept de « devoir d'ingérence humanitaire », dont découle le devoir d'assistance. La présentation de différents exemples de situations et de problématiques liées à l'action humanitaire permet de constater qu'il faudrait un instrument (juridique) permettant de faire le lien entre l'urgence et le « devoir » d'accès. Dans ce domaine, la pratique doit pouvoir aider à construire ce droit. *Solidarités international* effectue d'ailleurs un travail de propositions auprès du ministre des affaires étrangères afin que soient prises en compte les préoccupations des ONG.

- *La spécificité du CICR dans l'action humanitaire*, Ghislaine DOUCET (conseiller juridique de la délégation du *Comité international de la Croix-Rouge* en France) : Le CICR n'est ni une ONG, ni un organe étatique. C'est une « organisation internationale sui generis ». Son objectif est la protection des civils mais là encore, la question de l'accès reste un obstacle à l'action. Plusieurs problématiques se posent alors : celle de la pertinence du droit international humanitaire vis-à-vis de ces situations, celle de l'adéquation entre la politique et l'action humanitaire et celle de l'acceptation par les autorités du territoire en cause pour que les opérationnels puissent accéder aux victimes. L'accroissement constant des besoins des victimes doit faire face à des capacités d'action humanitaires contraintes, d'où le sentiment de « brouillage de l'action humanitaire ». Il serait nécessaire que l'action humanitaire soit soumise à un droit spécifique, mais un droit qui ne soit pas trop contraignant car trop de droit tue l'action. L'accès aux victimes se fera ainsi par négociations au cas par cas.

Conclusions par Paul Tavernier, Professeur Emérite à l'Université Paris Sud, Directeur du CREDHO : Cette Journée d'études s'est avérée originale par le choix du sujet « entre le droit et la pratique » et riche d'enseignements par le croisement de plusieurs problématiques juridiques : entre droits et devoirs des Etats, entre droits des individus (droits de l'Homme, droit humanitaire, droit des réfugiés), mais aussi entre plusieurs éléments du droit de la sécurité internationale (recours à la force et non-ingérence). Trois éléments doivent être soulignés. Tout d'abord l'accent a été mis sur les principes qui doivent inspirer les normes et gouverner l'action et la pratique humanitaires. Ensuite les domaines où le besoin de normes se fait sentir doivent être identifiés. Enfin les normes doivent être évaluées : dans certains cas on constate des reculs regrettables, alors que dans d'autres hypothèses on peut se féliciter d'avancées non négligeables. Toutefois, comme l'ont fait remarquer à juste titre certains participants, le rôle du juriste est et doit rester modeste et trop de droit tue le droit.