

# La position des acteurs humanitaires

**Benoît Hennaut**

Benoît Hennaut est responsable des formations à Médecins sans frontières Belgique.

**Le droit international, de manière générale, et en particulier le droit humanitaire sont aujourd'hui contraints au repli face à une puissance qui justifie son action par une morale sûre de sa supériorité : ne fait-elle pas fond sur les droits de l'homme ? Ce déni du droit humanitaire a des répercussions sur le terrain : ainsi, l'autorité occupante, souveraine, contrôle tout, allant jusqu'à organiser l'aide, privilégiant la charité au détriment d'interventions à long terme. Dans ce contexte, tant la liberté de travailler que la liberté d'expression des organisations non gouvernementales sont réduites.**

<sup>2</sup> Le droit d'ingérence fut utilisé par les États à partir de la résolution 668 du Conseil de sécurité de l'O.N.U. en 1991. Il s'agissait d'intervenir en Irak pour défendre les minorités kurdes et chiïtes. L'application du chapitre 7 de la Charte des Nations unies, afin de permettre l'usage de la force militaire d'un ou de plusieurs États pour stopper les violations massives des droits de l'homme et du droit international humanitaire sur le territoire d'un autre pays, s'est donc produite en 1991 pour l'Irak, en 1992-93 pour la Somalie et en 1994 au Rwanda.

À la suite de Jean-Marc Ferry, on peut s'interroger sur la place laissée au droit humanitaire face à l'étalement manifeste d'une puissance fondée sur l'action militaire et autojustifiée par l'expression d'une morale supérieure au droit. Le contexte de la guerre irakienne, point de départ de la réflexion de Ferry balançant les concepts de puissance à l'américaine et à l'européenne, a en effet permis de faire émerger les questions les plus pointues quant à un espace humanitaire préservé<sup>1</sup>.

Par ailleurs, la justification de l'usage de n'importe quel moyen « au bénéfice d'une population » évoque bien sûr la notion de droit d'ingérence.

Le droit d'ingérence, en soi une exception faite à la souveraineté nationale et une interprétation large et créative de la Charte des Nations unies, reste bel et bien l'expression d'un rapport de force. Cette notion, officiellement mise en œuvre pour la première fois en 1991<sup>2</sup>, s'accompagne aujourd'hui de confusions avec le droit humanitaire, régissant la conséquence des rapports de force entre États en guerre sans les justifier, et avec les droits de l'homme. À l'occasion de la guerre du Kosovo en 1999<sup>3</sup>, certains États ont décidé d'outrepasser le délicat équilibre qui sous-tendait le droit d'ingérence. Avant la guerre d'Irak en 2003, ignorant de plus belle les Nations unies, on franchit un nouveau pas : celui de se revendiquer avant tout de valeurs morales et universelles justifiées par les droits de l'homme, et de proposer ensuite une prise en charge humanitaire de l'intervention.

<sup>1</sup> Nous définissons l'espace humanitaire comme la possibilité laissée à des acteurs impartiaux, neutres et indépendants, de pouvoir mesurer les besoins humanitaires, de définir la réaction appropriée, l'implanter, et accompagner sa mise en œuvre.

<sup>3</sup> Il n'est pas étonnant de constater à ce propos que c'est justement le Kosovo de 1999, première intervention « illégale » du genre, qui est considéré par certains analystes en politique internationale comme le tournant d'une nouvelle ère dans les rapports de force qui influencent le droit international et la définition de garanties telles celles qui jusque-là l'accompagnaient.

## LA CRISE DU DROIT

Chacune de ces crises amplifie un peu plus que la précédente la mise en question du droit international et de ses repères, au profit d'une action avant tout « morale ». À la base du droit d'ingérence, il y a pourtant une conception legaliste des droits de l'homme, que J.-M. Ferry d'ailleurs défend, permettant de déterminer des critères d'évaluation indépendants et soumis à un corps impartial. Cette conception ouvrirait la possibilité d'évaluer si, je le cite, « de façon criante, un État est incapable de s'autolimiter juridiquement, tant en regard des droits fondamentaux des individus (droits de l'homme), dans l'ordre de sa souveraineté interne, qu'en regard des droits fondamentaux des peuples (droit des gens), dans l'ordre de sa souveraineté externe ». Avec comme conséquence la possible intervention d'une autorité supranationale.

Mais, même si elle constitue un tremplin intéressant et indispensable pour permettre la distorsion juridique que constitue le « droit d'ingérence », une conception strictement legaliste des droits de l'homme, si tant est qu'elle soit possible, reste néanmoins inopérante aujourd'hui dans les dérives qui amènent au devoir d'ingérence. Elle ne suffit manifestement pas non plus à restaurer dans les faits et de façon urgente le statut d'un droit humanitaire désormais soumis à une morale « justicière » (ou à une « justice » morale) qui s'appuie sur ces mêmes droits de l'homme (dans leur valeur morale universelle) pour fonder sa légitimité.

Le droit humanitaire (composé entre autres des Conventions de Genève de 1949 et de leurs protocoles additionnels de 1977), c'est en définitive une série de droits et de garanties définis à priori par rapport à l'éclatement d'un conflit, non négociables, et garantissant à des acteurs neutres, impartiaux et indépendants un espace d'action au profit des ex-combattants, des prisonniers de guerre et des populations civiles, entre autres.

Devoir justifier notre espace d'intervention humanitaire face à l'occupant est inacceptable dans le sens où il s'agit dès lors d'une vision à posteriori, et où les conditions minimales d'un travail humanitaire sont refusées. Cela n'est néanmoins pas étonnant à partir du moment où la vision de ce même occupant est dominée par une morale du juste et non par la vision d'une prédominance du droit, et où ce même droit est soumis à l'expression de cette morale et peut se voir contesté par elle. Qui plus est lorsque cette morale se veut universelle, renvoyant à une conception fortement théocratique du monde et du pouvoir qui s'y exerce. (J.-M. Ferry parle de « double subsumption : du droit sous la morale et de la morale sous la religion, comme fauteur de guerre ».) Cela renvoie éga-

lement à l'opposition fondamentale, déjà largement discutée, entre une vision unipolaire de la marche du monde portée par les États-Unis (l'un englobant le tout) et la vision multipolaire défendue par l'Europe, sur la base de débats d'idées et de principes philosophiques conduisant à une supériorité du droit sur la morale. Le néoconservatisme régnant à Washington, fortement inspiré dans son rôle par la dichotomie du Bien et du Mal (ce dernier déterminant l'axe combattu par une guerre « juste »), restaure une forte vision impérialiste comme conséquence de cette vision globalisante, développant le concept de « guerre préventive ».

Face à ce type de philosophie d'action, ces volets du droit international public manquent bien sûr singulièrement de forces et de mécanismes de contrainte, puisqu'ils sont notamment bâtis sur l'engagement des États, à une certaine époque, à limiter les conquêtes impériales par la puissance des armes, reconnaissant avec Kant le droit des peuples à l'autodétermination.

### **LA BIENFAISANCE ÉPHÉMÈRE**

L'espace humanitaire, concept inspiré par le droit, est dans ce contexte réduit à néant du fait de l'action « morale » d'un État (on retrouve l'opposition entre un droit d'ingérence « moral » et l'idée d'un droit d'ingérence fondé sur une conception purement juridique des droits de l'homme tel que défendu par J.-M. Ferry). L'humanitaire qui plus est « coopté » dans la pratique, sous le prétexte du bon sens organisationnel et d'une « légitime » réparation au profit de la population, perd son indépendance et le champ d'action propre qui est le sien. En termes de rapport entre l'humanitaire et le militaire, on atteint aujourd'hui un niveau jamais expérimenté où ce n'est plus de confusion des genres qu'il faut parler mais de déni d'exister. Tout est en principe à soumettre, tout est censé être lié au pouvoir décisionnel d'une autorité militaire occupante. Cette dernière s'intéressant finalement plus à la bienfaisance éphémère qu'à une réelle prise en compte des populations, jouant d'une solidarité plus tactique que durable. Une fois encore la morale du juste venant au secours de l'opprimé, plutôt que l'aide structurée et pérenne fondée sur le principe du droit des victimes.

Il n'est point étonnant dès lors que ce déni d'exister puisse être exprimé plus ou moins librement et avec plus ou moins de violence en fonction de la nature et des intérêts de chacun par d'autres parties au conflit. Nous y voyons en effet une cause possible aux attaques contre les ambulances, aux bombardements des bâtiments du Comité international de la

Croix-Rouge (C.I.C.R.) et à l'assassinat du personnel humanitaire lors de conflits dont les lignes de front — comme la cartographie des différentes forces en présence — sont de plus en plus difficiles à établir.

## **L'HUMANITAIRE MARGINAL**

L'humanitaire est un concept « marginal » au cours d'un conflit : il ne peut appartenir à une des parties en lice sous peine de se voir traité comme tel. Il peut dès lors dire adieu aux seuls principes avec lesquels il a toujours eu l'ambition de se défendre : indépendance, neutralité et impartialité. Ce statut et la liberté d'action qui l'accompagne doivent être donnés sans réserve, dans l'absolu (c'est-à-dire hors contexte et hors intérêts), et à priori pour être reconnus et pour qu'on puisse s'en prévaloir *in situ*.

Au cours des trente dernières années, les organisations humanitaires sont devenues de véritables « acteurs » dans un champ politique, alors qu'elles sont nées et se sont bâties au creux d'un espace juridique. Cela contribue pour certaines d'entre elles à affaiblir leur pouvoir d'action et à rendre difficile la légitimation, sans cesse battue en brèche, de leur indépendance. Un petit pas est vite franchi pour faire le parallèle avec la réelle régression des différentes mesures de protection que le *xx<sup>e</sup>* siècle avait inventées au profit des plus vulnérables. Ceux-là mêmes qui sont aujourd'hui encore les premiers à payer le prix des confusions et des amalgames de tout ordre. Les organisations devant opérer au sein du champ offert par cette protection étant déstabilisées, il est facile pour certains d'en venir à affaiblir ou ignorer les principes mêmes de cette protection.

Dès lors, le fait d'émettre un avis « politique » en tant qu'acteur reconnu, et désormais souvent interpellé, est une question brûlante aujourd'hui pour une organisation humanitaire telle que Médecins sans frontières. Vouloir émettre une opinion d'ordre institutionnel au sujet d'une crise qui implique l'ordre mondial révèle, non sans douleur, la limite du positionnement possible pour une association humanitaire. Ses principes fondateurs reposent sur une identité neutre, impartiale et indépendante. Dans un espace d'assistance aux victimes strictement défini par le droit et uniquement par le droit, loin d'une morale se réclamant d'une philosophie plutôt que d'une autre...

À l'heure d'écrire ces lignes (novembre 2003), voici deux semaines que la délégation du C.I.C.R. à Bagdad a été attaquée, faisant plusieurs morts. Les conséquences ultimes d'une confiscation du droit par une morale et des confusions subséquentes se sont ainsi traduites en violence meurtrière à l'égard des représentants les plus établis, au sein du droit de la guerre, d'une aide humanitaire impartiale et neutre.

Les propos n'engagent que son auteur.