Notre monde. À vous d'agir.
XXXIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
Genève, 28 novembre – 1er décembre 2011 – Pour l'humanité

XXXIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Genève, Suisse : 28 novembre – 1er décembre 2011

COMPTE RENDU DES TRAVAUX DE LA COMMISSION E

(mardi 29 novembre : 13 h 30 – 16 heures et 16 h 30 – 19 heures)

ACCÈS ET ASSISTANCE HUMANITAIRES

Président : Juan Manuel Gomez Robledo, ministre adjoint des Affaires étrangères, Mexique

Secrétaire : Thomas Graditzky, conseiller juridique, CICR

Rédactrice du compte rendu : Gloria Gaggioli, conseillère juridique, CICR

COMPTE RENDU ANALYTIQUE

L'accès aux personnes ayant besoin d'une assistance humanitaire et la fourniture de cette aide comptent parmi les problèmes d'ordre humanitaire les plus graves dans les conflits armés contemporains. Dans ces situations de violence, les civils sont souvent privés du strict nécessaire – eau, nourriture et abri – et de l'accès aux soins de santé et autres services de base. L'accès rapide à ces personnes et la fourniture d'une assistance sont une priorité dans les conflits armés, qu'ils soient internationaux ou non internationaux. Les obstacles posés à l'accès humanitaire et à la fourniture d'une aide varient selon les contextes. Il peut s'agir d'obstacles administratifs, de problèmes de sécurité, d'hostilités entre parties opposées, de risques liés à la présence de mines antipersonnel ou autres engins de guerre non explosés. Les attaques de plus en plus nombreuses visant les travailleurs humanitaires et la prolifération des acteurs humanitaires constituent des difficultés supplémentaires. Il est extrêmement important de faire respecter le droit international humanitaire (DIH) et d'agir conformément aux Principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (ci-après, le Mouvement) pour garantir l'accès aux personnes touchées par un conflit armé et leur fournir une assistance humanitaire. Cependant, certaines dispositions du DIH manquent parfois de clarté et pourraient donner lieu à des interprétations contradictoires. En outre, les praticiens travaillant dans le domaine de l'humanitaire et les parties belligérantes ne connaissent pas toujours ces dispositions. Il faut donc s'employer davantage à diffuser les dispositions pertinentes du DIH et à veiller à leur mise en œuvre correcte au niveau national. La coopération entre les États, les différentes composantes du Mouvement et les autres acteurs humanitaires est également essentielle pour assurer la fourniture d'une assistance humanitaire aux civils qui en ont besoin.

Présentations des orateurs

Le **président**, **M. Gomez Robledo**, a présenté le thème à débattre et les objectifs de la Commission E. Il a souligné qu'il était important d'avoir une discussion franche sur les obstacles empêchant d'accéder aux personnes ayant besoin d'une assistance humanitaire et de leur fournir cette aide. Il a invité les participants à répondre aux trois questions proposées dans le document préparatoire élaboré par le CICR en vue des discussions au sein de la Commission E. Il leur a également rappelé que la question à débattre avait été examinée en profondeur dans un rapport du CICR intitulé *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains*. Avant de lancer le débat, le président a invité trois experts à présenter leurs vues sur la question de l'accès humanitaire et de la fourniture d'une assistance humanitaire.

M. Sylvain Vité, conseiller juridique, CICR

M. Vité a donné un aperçu du cadre juridique applicable à l'accès humanitaire et à la fourniture d'une assistance humanitaire. Il a rappelé aux participants que la responsabilité de répondre aux besoins essentiels des populations incombait en premier lieu aux États sous le contrôle desquels ces populations se trouvent. Lorsque ces États ne peuvent ou ne veulent pas assumer leurs responsabilités en la matière, le droit international humanitaire prévoit que des actions de secours seront entreprises. Il dispose expressément que ces actions doivent être de caractère humanitaire et impartial et doivent être conduites sans aucune distinction de caractère défavorable. Dans les situations de conflits armés internationaux (autres que l'occupation) et dans les conflits armés non internationaux, la fourniture d'une assistance humanitaire est soumise au consentement de l'État sur le territoire duquel ces opérations humanitaires sont entreprises. Mais, un État ne peut pas refuser son consentement arbitrairement. Dans les situations d'occupation, la fourniture d'une assistance humanitaire n'est pas juridiquement soumise au consentement de la puissance occupante.

M. Jorge Fernando Perdomo, ministre adjoint de la Justice, Colombie

M. Perdomo a présenté certains problèmes majeurs, d'un point de vue étatique, concernant l'accès humanitaire et la fourniture d'une assistance durant les conflits armés. Il a recensé des obstacles, tels que la perturbation ou même la destruction des réseaux de communication et de transport, la situation générale d'insécurité, l'existence d'hostilités entre parties opposées ou la présence de mines antipersonnel, d'objets piégés ou d'engins de guerre non explosés. Étant donné la diversité des problèmes, les solutions pourraient varier, a-t-il dit, selon le contexte. Il a reconnu la pertinence du droit international humanitaire pour assurer l'accès aux civils ayant besoin d'une assistance et a mis en lumière certaines évolutions majeures qui avaient eu lieu dans ce domaine, sur les plans législatif et institutionnel, en Colombie. Enfin, M. Perdomo a souligné qu'il était important de coordonner les opérations humanitaires internationales.

M. Ahmed Hassan, président, Croissant-Rouge de Somalie

M. Hassan a commencé par donner un aperçu des difficultés rencontrées par le Croissant-Rouge de Somalie pour obtenir un accès humanitaire et fournir une assistance humanitaire. Le problème majeur en Somalie était, selon lui, le non-respect des lois et la situation d'insécurité. La Société nationale a malgré tout maintenu ses capacités d'intervention tout en respectant les Principes fondamentaux, en assurant une présence à travers le pays et en portant assistance à toutes les communautés. M. Hassan a souligné qu'il était important de faire connaître le droit international humanitaire, ainsi que les Principes fondamentaux, les valeurs et les programmes du Mouvement. Il a donné des exemples concrets et présenté les meilleures pratiques employées en Somalie dans ce domaine. Il a également attiré l'attention des participants sur la coopération intense et fructueuse entre le Croissant-Rouge de Somalie, le CICR et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Question n°1 – Points clefs

Quels sont les principaux obstacles posés à l'accès aux populations civiles qui ont besoin d'assistance humanitaire ? Quels sont les principaux obstacles à la fourniture d'une assistance humanitaire rapide et appropriée à ces populations ? Quels sont les moyens les plus efficaces de surmonter ces obstacles ?

- Les participants ont recensé des obstacles de toutes sortes : obstacles administratifs et bureaucratiques, risques pour les travailleurs humanitaires en raison de la situation d'insécurité, hostilités entre parties opposées, présence de mines antipersonnel et augmentation du nombre de points de contrôle.
- De nombreux participants ont cité la prolifération des organisations d'aide humanitaire comme un problème qui demandait une meilleure coordination.
- La participation croissante des forces armées dans la fourniture de l'aide humanitaire – rendant floue la distinction entre opérations militaires et opérations humanitaires – constituait un autre problème. Les participants ont insisté sur la nécessité pour le Mouvement de mener sans cesse des campagnes de sensibilisation pour faire connaître ses Principes fondamentaux.
- De nombreux participants ont exprimé leurs préoccupations concernant le fait que des travailleurs humanitaires étaient harcelés, enlevés ou tués : il s'agissait d'une évolution inquiétante, de plus en plus fréquente, qui ne pouvait être contrée que par des mesures visant à une meilleure compréhension et acceptation des Principes humanitaires. Il ne devrait pas y avoir d'impunité pour ceux qui s'attaquent aux travailleurs humanitaires.
- Certains participants ont attiré l'attention sur la politisation de l'action humanitaire – par exemple, l'interdiction de fournir une assistance humanitaire dans certaines parties d'un pays touché par un conflit armé – qui, selon eux, était contre-productive et devait être évitée.
- Un participant a mis en évidence le lien entre disponibilité des armes et manque de sécurité; un phénomène ayant des conséquences directes pour le travail humanitaire. Il s'est prononcé en faveur d'un instrument de droit sur le commerce d'armes qui soit solide et global. À cet égard, il a été signalé que cette question était abordée dans le plan d'action quadriennal pour la mise en œuvre du DIH, présenté par le CICR à la Conférence internationale en vue de son adoption. Ce plan a été décrit comme un instrument de travail de grande valeur.

Question n 2 – Points clefs

Pensez-vous que le DIH soit un instrument adéquat pour garantir l'accès humanitaire et la fourniture d'une assistance humanitaire rapide et appropriée ? Quelles mesures proposeriez-vous pour que les règles du DIH qui régissent l'accès et l'assistance humanitaires soient mieux connues, mieux comprises et mieux appliquées?

- Les participants ont convenu que le droit international humanitaire fournissait un ensemble de règles complet sur l'accès et l'assistance humanitaires. En effet, le DIH contient des principes essentiels applicables à toutes les situations de conflit armé, tels que le principe selon lequel les blessés, les malades et les naufragés doivent être recueillis et soignés ou l'interdiction d'utiliser contre les civils la famine comme méthode de guerre. Ces règles sont coutumières et s'appliquent dans les conflits armés internationaux et non internationaux, ce qui signifie qu'elles doivent être respectées par les États et les groupes armés non étatiques.
- De nombreux participants ont fait remarquer que l'accès humanitaire ou la fourniture d'une aide humanitaire étaient plus difficiles à garantir lorsque le DIH n'était pas connu ou respecté. Par exemple, l'emploi abusif des emblèmes de la croix rouge ou du croissant rouge pouvait susciter une méfiance à l'égard des activités conduites par les composantes du Mouvement et avoir des conséquences néfastes directes pour la fourniture d'une assistance humanitaire. Il était donc essentiel de mener des actions continues et efficaces pour faire connaître les dispositions du DIH, en particulier celles relatives à l'emblème.
- Certains participants ont estimé qu'il y avait contradiction entre l'obligation d'entreprendre une action pour fournir une assistance lorsque la population civile n'a pas un accès suffisant aux biens essentiels à sa survie et le fait que la fourniture d'une assistance humanitaire est soumise au consentement de l'État concerné ; ils ont dit qu'il faudrait clarifier cette question ou la résoudre. À cet égard, certains participants étaient d'avis que ces questions devraient être clarifiées par le biais de l'élaboration des documents de droit non contraignant ou recueillir les meilleures pratiques. Un participant a indiqué qu'il faudrait en outre clarifier les règles concernant les conditions nécessaires à la fourniture d'une assistance humanitaire.
- Enfin, la plupart des participants ont convenu que le problème le plus grave était le non-respect des règles du droit international humanitaire concernant l'accès et l'assistance humanitaires. À cet égard, certains participants ont souligné qu'il était important que les tribunaux nationaux puissent juger les personnes ayant empêché la fourniture de soins de santé et d'une assistance humanitaire, en violation du DIH. D'autres ont relevé l'absence de mécanismes internationaux permettant de faire respecter le DIH et la nécessité de remédier à cette situation. Il a été fait mention du projet de résolution sur le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés, qui porte sur cette question.

Question- n 3 – Points clefs

Comment les États, les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les autres acteurs concernés devraient-ils coopérer à ce sujet ?

- De nombreux participants ont souligné que la coopération entre le CICR et les Sociétés nationales était importante, notamment pour faire connaître le droit international humanitaire ainsi que les Principes fondamentaux du Mouvement.
- De nombreux participants ont également attiré l'attention sur le fait que, dans certains contextes, l'assistance humanitaire était fournie par différents acteurs humanitaires. Il était essentiel de coordonner les activités de ces acteurs afin d'éviter, par exemple, les duplications et la fourniture de certains articles et de médicaments en quantités excessives, alors que d'autres articles tout aussi nécessaires n'étaient pas fournis. Il faudrait également éviter de fournir une assistance humanitaire insuffisamment adaptée aux besoins locaux. Il était essentiel d'évaluer correctement les besoins, en coopération avec les autorités et la Société nationale locale.
- Un participant a suggéré que les Sociétés nationales devraient conseiller et soutenir leurs États respectifs en ce qui concerne la coordination des acteurs humanitaires.

AUTRES POINTS SOULEVÉS

Une délégation a fait mention du rapport du CICR intitulé *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains*, en faisant référence à la classification des conflits armés non internationaux. Elle a exprimé de sérieux doutes quant à l'interprétation faite dans ce rapport, selon laquelle, dans de nombreux contextes, les activités de bandes criminelles organisées ou de groupes criminels remplissent les critères caractérisant un conflit armé non international. La délégation a fait valoir que cette interprétation donnait lieu à des généralisations excessives dénuées de fondement juridique. Elle a rejeté l'idée de considérer automatiquement ces deux concepts comme identiques. Le crime organisé ou les groupes criminels n'entraient pas, selon cette délégation, dans la catégorie de conflit armé non international.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

En conclusion, la commission E sur l'accès et l'assistance humanitaires a vivement recommandé :

- de travailler en vue d'une meilleure compréhension et diffusion des règles du droit international humanitaire et de veiller à ce que ces règles soient mieux mises en œuvre et respectées ;
- de faire connaître les principes régissant les opérations humanitaires conduites par les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ;
- d'améliorer la coordination entre les États, les différentes composantes du Mouvement et d'autres acteurs humanitaires.

Une délégation a présenté par écrit des commentaires sur le rapport du CICR intitulé *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains* et a demandé au secrétariat que ces commentaires figurent dans le rapport final de la Conférence.