

Avis sur le Sommet humanitaire mondial

Assemblée plénière du 12 février 2015

(Adopté à l'unanimité)

1. A l'initiative du Secrétaire général des Nations unies, le Sommet humanitaire mondial se tiendra en mai 2016 à Istanbul¹. Premier sommet humanitaire d'envergure mondiale, il aura pour but de définir « *les objectifs de travail après 2016 qui permettront de rendre l'action humanitaire plus efficace, inclusive et globale* »².
2. Le processus préparatoire au Sommet s'inscrit dans une démarche visant à entendre tous les acteurs concernés sur plusieurs thèmes³. La CNCDH, dont le mandat couvre les droits de l'homme, le droit international humanitaire et l'action humanitaire, a décidé de contribuer à la réflexion sur les enjeux du Sommet et plus spécifiquement sur le dernier thème relatif aux « besoins des personnes en situation de conflit ». Cet avis vise ainsi non seulement à nourrir la position diplomatique française mais également à apporter une contribution aux consultations régionales et thématiques à venir dans le cadre de la préparation du Sommet⁴.
3. La CNCDH se concentre dans son avis sur ce qu'elle souhaite que le Sommet réaffirme : les valeurs universelles fondatrices du DIH et les principes de l'action humanitaire. Elle attire l'attention sur un certain nombre d'aspects concrets de ces « fondamentaux ». Le Sommet doit en effet être l'occasion pour l'ensemble des acteurs de prendre des engagements clairs tendant à l'application effective du droit international humanitaire et au plein respect des principes humanitaires. Ces principes sont les garants de l'effectivité de l'aide humanitaire et donc de la protection des populations.
4. Des premières étapes du processus du Sommet mondial, il ressort que la première demande des personnes confrontées à un conflit armé ou à une autre situation de violence est la sécurité. Dans la mesure où la sécurité humaine ne signifie pas

¹ Le Secrétaire général des Nations unies a annoncé la tenue d'un Sommet humanitaire mondial en 2016, lors d'un événement organisé en marge du débat annuel de haut niveau de l'Assemblée générale des Nations unies en septembre 2013.

² Document du Sommet humanitaire mondial, *Bref aperçu des quatre thèmes du Sommet humanitaire mondial*, p.1.

³ Il s'agit des thèmes suivants : l'effectivité de l'action humanitaire, la réduction de la vulnérabilité et la gestion des risques, la transformation par l'innovation et les besoins des personnes en situation de conflit.

⁴ Et notamment la consultation régionale Moyen-Orient et Afrique du Nord les 3-5 mars 2015, la consultation régionale Amérique Latine et Caraïbes les 5-7 mai 2015, la consultation régionale Pacifique les 30 juin-2 juillet 2015, la consultation régionale Asie du sud et centrale en juillet 2015, la consultation thématique en septembre 2015 et la consultation globale en octobre 2015.

uniquement la mise à l'abri de la peur, mais aussi la mise à l'abri du besoin⁵, l'action humanitaire doit être perçue comme un élément essentiel de la protection des personnes.

5. L'action humanitaire vise à « *apporter en urgence une réponse fondée sur les besoins dans le but de protéger des vies, de prévenir et d'atténuer la souffrance humaine ainsi que de préserver la dignité humaine, chaque fois que le besoin s'en fait sentir* »⁶.
6. Eu égard aux spécificités liées aux conflits armés, la CNCDH a souhaité centrer sa réflexion sur les enjeux que ces situations soulèvent. Elle entend couvrir dans ce contexte tant les conflits armés internationaux et non internationaux que les autres situations de violence (troubles intérieurs, tensions internes). Dans tous ces contextes, les violences résultent d'un fait intentionnel ce qui peut conduire à des difficultés particulières pour l'action humanitaire.
7. Le Sommet humanitaire se tient alors que les acteurs font face à un contexte d'intensification et de multiplication des conflits, aux conséquences humaines⁷ et même générationnelles⁸ très lourdes. Si ce Sommet doit avoir un sens et ne pas apparaître inopportun, voire « déplacé », eu égard à la situation dramatique dans laquelle se trouvent aujourd'hui de nombreuses personnes victimes directes ou indirectes des situations de conflits⁹, il doit s'attacher à trouver des solutions concrètes propres à sauvegarder et à améliorer l'action humanitaire.

I. LE SOMMET DEVRAIT REAFFIRMER LES « FONDAMENTAUX » EN VUE DE LA PROTECTION DES PERSONNES DANS LES CONFLITS ARMÉS ET LES AUTRES SITUATIONS DE VIOLENCE

8. En période de conflit armé, les belligérants - Etats et groupes armés non étatiques - ont la responsabilité première de protéger les populations qui se trouvent sur leur territoire ou sous leur contrôle et de répondre à leurs besoins. Malgré tout, ils ne

⁵ Composantes essentielles de la sécurité humaine, la sécurité, la paix, le respect de tous les droits de l'homme, la démocratie et le développement, sont indissociables et constituent des objectifs liés et interdépendants. Voir notamment la Déclaration de Saint-Boniface (Canada) adoptée par la Conférence ministérielle sur la prévention des conflits et la sécurité, le 14 mai 2006 dans le cadre de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF).

⁶ Le consensus européen sur l'aide humanitaire, *Le défi humanitaire*, déclaration commune du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission européenne, p.8.

⁷ Ainsi, en 2012, 172 millions de personnes étaient affectées par un conflit armé, voir Center for the Research on Epidemiology of Disasters, *People affected by conflict 2013, Humanitarian needs in numbers*, 2014, p.6. Par ailleurs, « à la fin de 2013, le nombre de personnes déplacées par des conflits armés et la violence généralisée est passée à plus de 33,2 millions, chiffre le plus élevé qui ait jamais été enregistré par l'Observatoire des situations de déplacement interne. Bien qu'un million de personnes environ aient pu retourner dans leurs foyers, plus de 8,1 millions de personnes ont été récemment déplacées. Le nombre de personnes qui se sont enfuies à l'étranger n'a lui aussi cessé d'augmenter de façon spectaculaire. A la fin du premier semestre de 2013, la population mondiale des réfugiés comptait 11,1 millions de personnes, soit 600 000 réfugiés de plus que six mois auparavant, et ce chiffre devrait vraisemblablement augmenter » : voir en ce sens Secrétaire général des Nations unies, *Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par les organismes des Nations unies*, Assemblée générale du Conseil économique et social, 29 avril 2014.

⁸ Par exemple, les violences sexuelles commises dans les conflits armés entraînent des répercussions sur les générations suivantes.

⁹ Citons par exemple la Syrie, la République centrafricaine, le Sud-Soudan, la République démocratique du Congo, le Nigéria, l'Ukraine, l'Irak, l'Afghanistan, etc.

sont pas toujours en mesure de remplir leurs obligations ou peuvent ne pas être désireux d'agir pour apporter la réponse humanitaire adéquate. Ils doivent alors, en période de conflit armé, consentir à ce que des « *actions de secours de caractère humanitaire et impartial* » soient entreprises¹⁰. L'action humanitaire doit s'exercer dans le respect des principes humanitaires d'humanité, d'indépendance, de neutralité et d'impartialité.

A. LE ROLE PIVOT DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE

9. La CNCDH rappelle que la mise en œuvre effective du droit international humanitaire (DIH) contribue à garantir le respect de la vie et de la dignité humaine en période de conflit armé. Le non-respect du DIH par les belligérants, comme d'ailleurs du droit international des droits de l'homme, a un impact sur le « bilan humain » d'un conflit armé (tués, blessés, mutilés, déplacés, réfugiés etc.).
10. Les parties à un conflit armé ont l'obligation absolue d'épargner les personnes qui ne participent pas ou plus directement aux hostilités¹¹, en vertu de l'immunité absolue dont ces personnes bénéficient. Selon le DIH conventionnel et coutumier, ces personnes ne doivent en aucun cas être attaquées ou ciblées par les parties au conflit et ne doivent pas davantage être mises dans une situation où elles seront nécessairement atteintes. Elles ne doivent pas être utilisées comme bouclier humain, ni prises en otage au sens strict comme au sens large. La CNCDH attire l'attention sur le cas des personnes contraintes au déplacement ou bloquées dans des régions rendues inaccessibles.
11. Le Sommet devrait donc se déclarer préoccupé par l'amélioration de la mise en œuvre du DIH par toutes les parties au conflit et appeler au renforcement des mécanismes de contrôle du DIH. La prévention des violations du DIH au niveau national - avec l'adoption d'une législation conforme au DIH et des moyens permettant de la faire respecter - ainsi que la lutte contre l'impunité pour les violations du DIH devraient être explicitement réaffirmées comme facteurs essentiels pour améliorer la sauvegarde et la protection des personnes dans les conflits armés.
12. Il devrait également être rappelé que les droits de l'homme ont vocation à s'appliquer en toutes circonstances, et notamment dans les autres situations de violence qui ne sont pas qualifiées de conflit armé au sens du DIH et qui sont donc exclues de son champ d'application. Dans ces contextes, les considérations élémentaires d'humanité doivent toujours prévaloir¹².

B. LE RESPECT DES PRINCIPES HUMANITAIRES DEVRAIT ETRE AU CŒUR DU SOMMET HUMANITAIRE MONDIAL

13. La CNCDH considère que le respect des principes humanitaires d'humanité, d'impartialité, d'indépendance, de neutralité (ci-après, les principes humanitaires), tels qu'énoncés il y a cinquante ans par le mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et auxquels ont adhéré depuis les principaux acteurs

¹⁰ Article 70 du Protocole additionnel 1 et article 18 du Protocole additionnel 2 aux Conventions de Genève.

¹¹ Voir notamment, MELZER (N.), *Guide interprétatif sur la notion de participation directe aux hostilités en droit international humanitaire*, CICR, 2010.

¹² Cour internationale de justice, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis)*, 27 juin 1986.

de la communauté humanitaire¹³, est une condition *sine qua non* de l'effectivité de l'action humanitaire, en la dépolitisant et en la délivrant ainsi de tout enjeu de pouvoir. Ce respect devrait être placé au cœur des discussions et des résultats du Sommet humanitaire mondial.

1. Principe d'humanité

14. Au premier rang des principes humanitaires, figure le principe d'humanité¹⁴. Il se trouve à la racine du DIH et constitue l'essence même de l'action humanitaire, sa motivation la plus intrinsèque, alors que les autres principes relèvent plutôt d'impératifs tenant à la manière de concevoir et de mettre en œuvre cette action. Le principe d'humanité se traduit par une inconditionnalité de l'aide et exprime la nécessité absolue de soulager et préserver les êtres humains de la souffrance. Les acteurs humanitaires sont ainsi « à l'écoute de l'humanité souffrante »¹⁵. La décision d'agir, au plan humanitaire, se fonde sur une conscience individuelle et collective de la primauté de la vie humaine et sur une vigilance constante. En ce sens, ce principe reflète l'humanité de l'Homme, à travers ses vertus les plus essentielles et universelles de solidarité, de compassion et d'altruisme¹⁶.

2. Principe d'impartialité

15. Le principe d'impartialité impose que l'aide humanitaire soit uniquement fondée sur les besoins des personnes, indépendamment de leur appartenance à un peuple, une nation, ou une partie au conflit. Le DIH prévoit ainsi que l'aide fournie doit être impartiale et que la fourniture de l'aide humanitaire doit être le fait d'organisations humanitaires impartiales¹⁷. Le principe d'impartialité est complété par le refus de toute discrimination basée sur l'ethnie, la religion, le genre, l'opinion politique etc. En vertu de ce principe, les groupes les plus vulnérables (femmes, enfants, personnes âgées, personnes handicapées) doivent faire l'objet d'une attention particulière.

3. Principe d'indépendance

16. Le principe d'indépendance s'oppose à toute forme d'influence politique, militaire, idéologique ou économique dans l'action humanitaire. Ce principe doit permettre à toute organisation humanitaire d'effectuer ses choix stratégiques en toute indépendance vis-à-vis des acteurs politiques, économiques ou militaires.

¹³ Ces principes ont été entérinés il y a 50 ans dans *Les Principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge adoptés à Vienne en 1965 par la XXe Conférence internationale de la Croix-Rouge*. Ils ont plus tard été reconnus par plusieurs organisations humanitaires, parfois avec quelques nuances. Voir notamment, Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les Organisations non-gouvernementales (ONG) lors des opérations de secours en cas de catastrophe, préparé conjointement par la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et le Comité international de la Croix-Rouge, 1993 ; Le consensus européen sur l'aide humanitaire, *Le défi humanitaire*, déclaration commune du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission européenne, 2007 ; Résolution AGNU 57/152, 3 mars 2003.

¹⁴ Dans la nouvelle brochure CICR de 2014, ce principe est appelé « principe essentiel », les autres étant des « principes dérivés », voir *Les Principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, mai 2014.

¹⁵ *Les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, CICR 1996, p.2.

¹⁶ Voir en ce sens *Les principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, CICR 1996, p.2-4.

¹⁷ L'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève ; l'article 9 des Conventions de Genève I, II et III ; les articles 10 et 59 de la Convention de Genève IV ; l'article 70 du Protocole additionnel I et l'article 18 du Protocole additionnel II.

4. Principe de neutralité

17. Le principe de neutralité implique une autonomie totale vis-à-vis de l'une ou l'autre des parties à un conflit armé, ou de l'une ou l'autre des idéologies ou des stratégies militaires défendues par les parties. Mener une action humanitaire par solidarité avec une partie, plutôt qu'en raison des besoins réels des personnes, revient ainsi à manquer de neutralité.

18. Ces quatre grands principes humanitaires sous-tendent l'action humanitaire et en irriguent à la fois l'objet, le but et le sens. Ils irradient tous les aspects de l'action humanitaire : sa nature, sa délivrance et les acteurs qui y participent. Leur respect, par les acteurs de l'aide tout autant que par les parties au conflit et les donateurs de fond, est impératif.
19. Ces principes sont étroitement liés, voire interdépendants, et doivent donc être respectés ensemble. Leur respect se mesure dans l'action par l'adoption d'un comportement qui leur est conforme. Il permet de gagner la confiance des parties au conflit armé et des populations civiles, essentielle pour la délivrance de l'aide et la protection des personnes. Comme le confirme l'Union européenne, « *cette approche fondée sur des principes est essentielle pour que l'UE, et les acteurs de l'aide humanitaire en général, soient acceptés et à même d'opérer sur le terrain dans des contextes politiques et de sécurité souvent complexes* »¹⁸.
20. Le Sommet doit insister sur l'universalité de ces principes. Le mouvement général de mondialisation ne devrait pas s'accompagner d'un repli sur des particularismes locaux, mais au contraire d'une reconnaissance de l'universalité des valeurs, qui fondent le DIH, et des principes d'action.

II. LE SOMMET DEVRAIT AMENER TOUTES LES PARTIES PRENANTES A PRENDRE LA MESURE DES IMPLICATIONS CONCRETES DES PRINCIPES HUMANITAIRES

21. L'accès aux populations et la protection du personnel humanitaire sont des paramètres centraux de l'assistance humanitaire et de la protection des populations. Ils seront envisagés après avoir évoqué la notion de besoin. Les rôles des différents acteurs de l'action humanitaire seront abordés *in fine*, et notamment au regard des préalables nécessaires pour éviter une politisation de l'aide humanitaire.

A. LE BESOIN, RAISON D'ETRE DE L'ACTION HUMANITAIRE

22. La notion de besoin est inscrite dans les dispositions du DIH sur l'assistance. Elle s'y trouve liée à la survie et à la sauvegarde de la vie humaine. D'abord sous-jacente dans les Conventions de Genève de 1949, elle est devenue plus prégnante dans les Protocoles additionnels de 1977¹⁹.

¹⁸ Le consensus européen sur l'aide humanitaire, *Le défi humanitaire*, déclaration commune du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission européenne, p.8.

¹⁹ Voir notamment article 23 Convention de Genève IV qui fait mention des « vivres indispensables », l'article 55 Convention de Genève IV qui mentionne « *l'approvisionnement de la population en vivres et produits*

23. La question de la fourniture de l'aide aux populations ne saurait donc souffrir de considérations qui l'éloignent de son but premier : sauver des vies en répondant aux besoins vitaux. Les besoins, tels qu'identifiés lors d'évaluations indépendantes, sont les critères objectifs et quantifiables les plus justes pour justifier d'une action humanitaire sur le territoire d'un Etat tiers. Or, il se trouve que dans les situations de conflit armé, les personnes en attente de cette aide sont souvent situées dans des zones particulièrement dangereuses et difficiles d'accès, ayant fui les combats ou étant prises au piège de ceux-ci. Plus elles sont isolées et difficiles à atteindre et plus leurs besoins risquent d'être importants. Le Sommet devrait donc rappeler cet objectif premier et proposer des solutions concrètes pour renforcer l'accès à ces personnes (voir ci-après).
24. Si les besoins sont la raison d'être de l'action humanitaire, la mise en œuvre de celle-ci doit être fondée sur les droits des personnes concernées. En effet, comme l'a rappelé la CNCDH en plusieurs occasions²⁰, chaque victime doit non seulement bénéficier de l'assistance humanitaire, mais doit aussi être considérée comme titulaire de droits qui doivent être garantis par tous ceux qui sont au pouvoir ou en position de contrôle d'un territoire. La place des droits de l'homme dans les différentes phases de l'action humanitaire doit dès lors se renforcer.

B. L'ACCES : ELEMENT FONDAMENTAL DE L'ACTION HUMANITAIRE, FORTEMENT DEPENDANT DU RESPECT EFFECTIF DES PRINCIPES HUMANITAIRES

25. L'assistance humanitaire aux populations suppose de manière inhérente l'accès de ces populations à l'aide et aux services humanitaires, comme l'accès des personnels qui la fournissent à ces populations. Le respect du DIH comme des principes humanitaires exige que toutes les mesures nécessaires soient prises du côté des acteurs humanitaires, comme du côté de l'Etat ou des groupes armés non étatiques, pour favoriser l'accès de l'aide et du personnel humanitaire aux personnes qui en ont besoin.
26. Selon la règle 55 de l'Etude du CICR sur le DIH coutumier applicable aux conflits armés internationaux et non internationaux, « *les parties au conflit doivent autoriser et faciliter le passage rapide et sans encombre de secours humanitaires destinés aux personnes civiles dans le besoin* »²¹, y compris les populations de la partie considérée comme ennemie.
27. Le Sommet humanitaire pourrait aller plus loin en reconnaissant expressément le droit des personnes à recevoir effectivement l'assistance humanitaire qui leur est adressée.
28. L'accès aux populations comprend la fourniture de l'assistance matérielle aux populations ainsi que l'accès des travailleurs humanitaires à celles-ci. Sans ce dernier élément, il n'y aurait pas de fourniture d'aide. Il va de soi, comme le font apparaître les conditions de la règle 55 précitée, que cet accès humanitaire ne concerne que l'assistance humanitaire « *de caractère impartial et fournis sans*

médicaux », l'article 70 Protocole additionnel 1 qui fait référence à « *la population... insuffisamment approvisionnée en matériel et en denrées* » et l'article 18 Protocole additionnel 2 cite les « *privations excessives par manque des approvisionnements essentiels à [la] survie* ».

²⁰ Voir notamment, CNCDH, *Avis sur l'action humanitaire française*, 31 mars 2011.

²¹ Henckaerts (J.-M.) et Doswald-Beck (L.), *Droit international coutumier - Volume I : Règles*, Bruylant-CICR, 2006, p. 258 et s.

aucune distinction de caractère défavorable ». De même, le statut du personnel humanitaire ne saurait concerner que les acteurs qui ont une activité véritablement humanitaire, c'est-à-dire conforme aux principes humanitaires fondamentaux et sans autre objectif qu'exclusivement humanitaire. Les acteurs qui se prétendraient humanitaires sans appliquer les principes fondamentaux correspondants ne feraient que brouiller l'image de l'humanitaire, avec de graves conséquences. En effet, si une partie au conflit, ou une partie de la population affectée, considère les acteurs de l'aide humanitaire comme étant au service d'une politique, l'accès humanitaire peut devenir très difficile, voire impossible, et l'insécurité de l'ensemble des acteurs humanitaires peut dès lors s'accroître.

C. LE PERSONNEL HUMANITAIRE : LA RECONNAISSANCE NECESSAIRE D'UNE PROTECTION PARTICULIERE

29. Le respect des principes humanitaires tant par les acteurs humanitaires que par les belligérants est crucial pour la protection du personnel humanitaire, elle-même cruciale pour la protection des civils et l'accès des humanitaires aux populations et des populations à l'aide humanitaire²².
30. Cependant, comme l'a relevé la CNCDH dans son avis sur le respect et la protection des travailleurs humanitaires du 22 mai 2014, « *il n'existe pas de statut international propre au personnel humanitaire valable en toutes circonstances. On peut néanmoins identifier des normes de protection propres à certaines situations, certains types de conflit, et à certains personnels, selon la mission qu'ils exercent* », « *cette protection peut varier selon l'activité (médicale ou non) et l'organisme employeur (société de secours ou non)* ».
31. L'Etude du CICR sur le DIH coutumier mentionne pourtant, à la Règle 31, que « *le personnel de secours humanitaire doit être respecté et protégé* », indépendamment du caractère international ou non international du conflit.
32. La CNCDH rappelle donc ses recommandations visant à renforcer la protection du personnel humanitaire prévue par le DIH, explicités dans son avis du 22 mai 2014. Elle demande notamment à ce qu'un statut international spécifique soit reconnu au personnel humanitaire, au-delà des dispositions du DIH qui s'appliquent à leur situation particulière. Le Sommet devrait déboucher sur la proposition d'un tel statut.
33. Bien entendu, le personnel humanitaire doit respecter la souveraineté et le droit de l'Etat sur le territoire duquel il exerce son activité. De même, quand il est ressortissant d'un autre Etat, il reste soumis aux lois de ce dernier. Néanmoins, l'impact que peut avoir sur l'action humanitaire la soumission aux règles de sécurité posées par les Etats pose problème.
34. Par ailleurs, les mesures drastiques de sécurité auxquelles doivent parfois se soumettre les acteurs humanitaires pour protéger leurs employés peuvent faire obstacle à l'effectivité de l'aide humanitaire dans les zones les plus dangereuses, là où bien souvent la situation correspond le plus fortement à la raison d'être de leur

²² Sur ce point, la résolution 2165 du Conseil de sécurité intitulée « *Protection des civils en période de conflit armé* » porte exclusivement sur la protection du personnel humanitaire, ce qui est une manière de « *mettre en avant l'importance du personnel humanitaire pour la protection des personnes civiles, de le considérer comme la pierre angulaire de la protection des civils* », v. DOMESTICI-MET (M.-J.), « Le Conseil de sécurité et la Protection des civils en Syrie, Le rôle pivot de l'action humanitaire », in MELANGES H SLIM, à paraître en 2015.

mission. Le danger peut souvent s'expliquer par le ciblage particulier dont ces acteurs font l'objet par les groupes armés, lui-même causé par une mauvaise compréhension de la mission d'aide humanitaire ou de la volonté délibérée d'isoler et de prendre en otage la population. Là encore, la diffusion et le respect effectif des principes sont donc primordiaux.

35. Le Sommet devrait faire de ce sujet l'un de ses axes majeurs, tant il est consubstantiel à l'existence même de l'aide humanitaire et essentiel pour son effectivité.

D. QUELQUES CONDITIONS ESSENTIELLES PERMETTANT DE PRESERVER L'ACTION HUMANITAIRE DE TOUTE POLITISATION

36. Le document préparatoire à la consultation régionale européenne reconnaît que *« le débat sur les principes humanitaires s'est trouvé empêtré dans le débat sur les missions intégrées des Nations unies de maintien et de consolidation de la paix, ainsi que brouillé par la complexité croissante de l'environnement politique, y compris la politisation de l'aide humanitaire et la réémergence d'un accent fort mis sur la souveraineté nationale dans les situations d'urgence humanitaire »*²³.
37. La CNCDH souhaiterait approfondir l'analyse, afin de tirer quelques leçons apprises de la mise en pratique de l'action humanitaire ces dernières décennies et de ses répercussions sur les principes.
1. Le défi : l'action humanitaire, désormais perçue comme composante des relations internationales
38. Après la fin de la guerre froide et de la bipolarisation, le monde a vu se développer un nouveau type de conflits non internationaux. Ceux-ci ont engendré une vive émotion dans l'opinion et les médias, ainsi qu'une montée en puissance de l'action humanitaire, mais aussi un changement dans la perception dont elle faisait l'objet. Cette évolution géopolitique a, de même, entraîné un changement dans la gestion de crise qui, à son tour, a eu un impact sur l'action humanitaire.
39. Les conflits, dans lesquels le caractère civil des populations semblait s'effacer derrière leur appartenance ethnique, linguistique, clanique et/ou religieuse, ont provoqué la fuite de millions de personnes, faisant enfler le nombre de réfugiés et de déplacés internes. De plus en plus de personnes se sont retrouvées en demande d'une prise en charge totale et durable. Ainsi, l'assistance matérielle est devenue la face visible de la protection des personnes, tandis que les médias faisaient écho de leurs souffrances et des violations de leur immunité. En même temps, aux yeux de certains belligérants, l'action humanitaire devenait la voie de préservation de la population « ennemie », alors que l'opinion y voyait plutôt une action au profit des « bons ». Les deux aspects faisaient reculer l'idée de neutralité.
40. Par ailleurs, le Conseil de sécurité, réactivé par la disparition - de fait - du veto, déclarait que la menace pesant sur l'aide humanitaire était une « menace à la paix ». Et, il créait pour chaque crise une force de maintien de la paix, dont le mandat, bien plus puissant qu'au temps de la guerre froide, allait inclure des missions de protection des convois humanitaires, des villes assiégées, et finalement

²³ Update on preparations for the WHS 'Europe and Others' Regional Consultation, décembre 2014, p.25 (traduction libre).

de la population civile toute entière. Ainsi une protection physique - parfois efficace, mais marquée aussi d'échecs - se profilait dans la représentation commune de la protection, contribuant encore à écorner l'image d'impartialité. Puis, les conflits ethniques posant le problème de l'existence même de l'Etat, le Conseil de sécurité et - plus largement la communauté internationale - mettaient en place des procédures de gestion de crise plus complètes : rétablissement de la paix, et consolidation de la paix par consolidation de l'Etat. Dans ces longs processus, souvent encore conflictuels, la communauté internationale s'alignait au côté de l'Etat, à travers des forces de stabilisation, tandis que la situation appelait la prolongation d'actions humanitaires.

41. Ces évolutions ont conduit à la complexification du paysage des acteurs. D'un côté, l'importance de l'assistance humanitaire engendrait un besoin de coordination, qui conduisait - avec le Secrétaire général adjoint aux Affaires humanitaires, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH/OCHA), puis les *Clusters* - à l'essor de la place des Nations unies dans l'action humanitaire. De l'autre, l'ampleur des prestations matérielles dans l'action humanitaire, conduisait au rôle grandissant des donateurs, parfois représentés pour le financement de l'aide humanitaire par des services spécifiques (ex. : ECHO). Mais le financement de la reconstruction et du développement devenait, aux yeux des donateurs, dans l'accompagnement de la paix, le pendant de ce qu'était l'action d'urgence au pic de crise et dans le relèvement précoce. Enfin, sur le terrain, les Nations unies déployaient parfois, au soutien de l'Etat, encore fragile et en reconstruction, des « missions intégrées » réunissant branches politique, humanitaire (ex. : HCR) et même militaire de l'organisation. C'est alors le problème de l'indépendance de l'action humanitaire qui se trouvait posé.

42. La CNCDH n'entend pas ce rappel d'un enchaînement historique comme une condamnation. Elle salue les efforts considérables qui ont été accomplis, mais n'omet pas de souligner que des leçons doivent être tirées pour l'avenir. Ceci est d'autant plus important que de nouvelles configurations et de nouveaux acteurs se mettent en place. Certains éléments qui remontent du processus du Sommet humanitaire mondial font apparaître quelques éléments allant, encore, dans le sens d'une approche peu favorable à l'indépendance de l'humanitaire par rapport aux questions politiques internationales. On peut y lire l'idée qu'il faut traiter « également » les belligérants, ce qui révèle une fausse appréciation de l'impartialité dans laquelle le repère des besoins s'estomperait. On peut aussi y lire que l'action humanitaire devrait tenir compte des arrangements atteints en faveur de la paix, et s'adapter à la nouvelle configuration des parties. C'est là envisager l'action humanitaire comme menée non pas en faveur des personnes, mais en faveur des parties au conflit.

2. Les leçons apprises

43. L'action humanitaire intervient dans des contextes où évoluent de nombreux acteurs, dont les finalités sont diverses par leur nature (Etats, organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales) et leur activité (acteurs du développement, du maintien et de la consolidation de la paix). Afin d'éviter la « politisation » de l'aide humanitaire - par une instrumentalisation de cette aide à des fins politiques, économiques ou militaires, ou par une approche manichéenne du contexte, éventuellement nourrie par une ambiance médiatique - certaines précautions doivent être respectées par les différents acteurs intervenant dans les situations de conflits armés ou les autres situations de violences.

a. Distinguer l'action humanitaire de la gestion de crises

44. La coexistence de différentes entités dans les théâtres de conflit implique une nécessaire distinction des rôles et des mandats afin de préserver l'espace humanitaire propice à l'aide neutre et impartiale.
45. Ainsi, s'il est légitime pour les Etats de proposer et de fournir de l'assistance aux victimes dans les crises diverses entraînant des conséquences humanitaires, ils ne peuvent, en raison de leur rôle par essence politique, se prévaloir des principes humanitaires. Lorsque les Etats apportent des secours d'urgence et d'assistance aux personnes, l'aide apportée est, sinon nécessairement mise au service d'un objectif politique, à tout le moins, susceptible d'être perçue comme telle. Ils doivent ainsi faire montre de retenue dans le vocable utilisé et dans les postures adoptées afin d'éviter tout amalgame politisant de fait le champ de l'action humanitaire. L'action en faveur de la protection des civils exercée dans le cadre de la *Responsabilité de protéger* doit également se distinguer de l'action humanitaire.
46. De la même manière, si la sécurisation d'un territoire doit être assurée par les armées des Etats - souvent sur mandat et sous drapeau d'une organisation internationale telle que les Nations unies -, et même si elle vise à faciliter la délivrance de l'aide, sa mission première est autre. La confusion des deux missions entre les mains des armées n'est ni souhaitable, ni fréquente. Par ailleurs, les services étatiques de protection civile, s'ils sont essentiels pour réagir aux conséquences des catastrophes complexes naturelles, peuvent eux aussi s'avérer inadaptés face à des urgences humanitaires liées à un conflit armé.
47. En outre, les Etats doivent admettre que pour mener à bien leur mandat et négocier l'accès aux populations en particulier, les ONG humanitaires n'ont d'autres choix que de « parler avec tout le monde », et notamment avec toutes les parties au conflit, étatiques comme non étatiques. Les contacts avec ces dernières - même s'ils peuvent indisposer les autorités publiques - n'ont rien d'une collusion avec l'ennemi ou de soutien au terrorisme. Dans l'adoption ou la mise en œuvre de mesures nationales anti-terroristes, les autorités devraient donc ne pas compromettre un dialogue conduit à des fins exclusivement humanitaires. Le Sommet devrait ainsi explicitement s'opposer à toute forme de « criminalisation »²⁴ de l'aide humanitaire²⁵, et ce quel que soit l'objectif poursuivi.

b. Eviter la confusion des mandats

48. Si le dialogue est nécessaire entre l'ensemble des acteurs intervenant sur un terrain de crise et si une approche globale et intégrée dans la réponse aux « crises » peut être souhaitable, il ne doit pas aboutir au mélange des rôles. Chacun doit ainsi rester dans son mandat, respecter celui des autres et interagir avec eux en toute transparence. L'expertise particulière des acteurs humanitaires sur les conflits et l'analyse des contextes est précieuse et peut nourrir les actions à moyen et long terme visant à éviter la répétition desdits conflits. Néanmoins, s'il est essentiel

²⁴ C'est-à-dire « disqualification en crime ».

²⁵ Comme le laissent présager les termes de la décision de la Cour suprême des Etats unis qui a confirmé la constitutionnalité du *Material Support Statute*, loi visant à sanctionner l'aide apportée aux groupes ou personnes considérés comme « terroristes » par les Etats-Unis, telle la formation des cadres du PKK et du LTTE au DIH, constitutif d'un crime fédéral passible de 15 ans de prison. Voir *Arrêt Holder c/HLP*, 21 juin 2010. Pour la procédure, voir : <http://ccrjustice.org/holder-v-humanitarian-law-project>

qu'ils puissent avoir la possibilité de dialoguer avec l'ensemble des acteurs intervenant dans des champs voisins - prévention et résolution des conflits, négociations de paix, développement -, ils ne peuvent être parties prenantes aux différents processus parallèles - politiques et militaires - qui se jouent dans le cadre de conflits.

49. Ces dernières décennies ont été marquées par l'utilisation de plus en plus courante des « missions intégrées » des Nations unies comme réponses de la communauté internationale aux crises complexes, dans un but de cohésion et de coordination des différentes branches des Nations unies. Ces missions réunissent sous une même direction des activités relevant des domaines de l'humanitaire, du politique et diplomatique, des droits de l'homme, et parfois, du domaine militaire. Elles soulèvent des défis complexes pour l'action humanitaire, qui se trouve de fait mêlée à des activités qui ne répondent pas aux mêmes principes et aux mêmes objectifs. Les ONG humanitaires qui agissent en lien avec les Nations unies peuvent ainsi se trouver assimilées aux yeux des populations aux opérations de maintien de la paix. Cela peut résulter, dans certains cas, à la mise en danger des acteurs humanitaires et se révéler être une entrave à l'accès aux populations.
50. Il est essentiel que le Sommet humanitaire mondial, dont les Nations unies sont les initiateurs et les organisateurs, traite de la place de l'humanitaire dans les missions intégrées et demande une application stricte et systématique des directives existantes (*Policy on Integrated Assessment and Planning*)²⁶. Au sein de ces missions, la « branche humanitaire » doit être préservée dans l'intégration, ainsi mise à l'abri de tout caractère politique lié à l'organisation, et dotée d'une visibilité distincte garantissant ainsi la cohésion de l'action humanitaire.
51. Les ONG elles-mêmes doivent veiller à protéger leur mandat humanitaire, notamment lorsque ce dernier n'est qu'une facette d'un mandat plus large, incluant des actions en matière de développement (développement des capacités locales dans le domaine de la santé, de l'éducation, agricole, etc.) et des activités soutenant un changement social. Si ces organisations choisissent de développer une approche globale et continue, elles doivent être attentives aux risques de contradiction que leur mandat multiple comporte. Au vu de la multiplicité des organisations multi-mandats sur les terrains d'urgence et de développement, ces organisations devraient entreprendre un travail poussé et proactif de sensibilisation sur les principes humanitaires dans le cadre du volet humanitaire de leur mandat²⁷.
52. De même, elles devraient procéder à un travail interne permanent afin de trouver le meilleur équilibre entre différents impératifs dans une situation opérationnelle donnée, l'essentiel étant de rester en toutes circonstances fidèle aux principes humanitaires. Cet impératif pourra conduire les ONG à s'interroger sur l'impact potentiel de leur éventuelle dénonciation des violations du DIH ou des droits de l'homme dont elles peuvent être les témoins. Plusieurs ont déjà ouvertement réfléchi à la ligne de conduite à adopter dans de tels cas.

²⁶ Voir notamment au sujet de ces politiques d'intégration : <http://www.undg.org/index.cfm?P=1100>

²⁷ Voir sur ce point SLIM (H.) et BRADLEY (M.), « Principled humanitarian action and ethical tensions in multi-mandate organisations in armed conflict, observations from a rapid literature review », World Vision, mars 2013.

c. Etablir des partenariats dans le respect des principes

53. Le rôle crucial joué par les ONG nationales²⁸, et les acteurs nationaux en général, est de mieux en mieux reconnu et admis par l'ensemble des acteurs. Cette évolution du secteur humanitaire transparait largement de certaines des consultations régionales menées dans le cadre du Sommet. Ce rôle est réel et doit être renforcé²⁹. En effet, la connaissance fine des contextes et les moyens en personnels, équipements etc. que peuvent apporter les acteurs nationaux est essentielle pour l'identification des besoins et l'efficacité de l'aide. Malgré tout, l'implication d'ONG nationales peut parfois mettre les ONG internationales en position difficile lorsqu'elles veulent faire prévaloir les principes d'impartialité, de neutralité et d'indépendance. Leur implication peut également les exposer à une insécurité accrue. Il apparaît dès lors important que l'action humanitaire soit, dans la mesure du possible, le fruit d'un partenariat.

d. Garantir un financement respectueux des principes humanitaires

54. Les acteurs humanitaires doivent prendre leurs décisions opérationnelles et orienter leurs actions, conformément aux principes humanitaires. Parmi ces décisions figurent notamment celles relatives au financement de leurs actions. Sur ce point, il est souhaitable que le choix de la source de financement se fasse en tenant compte du principe d'indépendance.

55. Les donateurs ont également une responsabilité importante dans le respect des principes humanitaires. Des initiatives intéressantes ont émergé ces dernières années afin d'inscrire l'action des donateurs dans le respect des principes humanitaires³⁰. Elles doivent être poursuivies, pour que les fonds disponibles soient utilisés en fonction des besoins.

56. Les donateurs institutionnels (gouvernements, Nations unies, Union européenne) en particulier ont une responsabilité accrue, en vertu du DIH et des engagements qu'ils peuvent prendre par ailleurs (par exemple, dans le cadre du Consensus européen). Leur respect des principes humanitaires est d'autant plus important que la perception d'instrumentalisation et de politisation de l'aide à travers leur financement est grande. En effet, des donateurs finançant l'aide humanitaire dans un conflit peuvent aussi être des gouvernements ayant un intérêt politique dans ce même conflit. Il est donc crucial que les financements humanitaires restent totalement déconnectés d'objectifs politiques, religieux ou ethniques et soient fondés sur une évaluation stricte des besoins. De même, il est tout aussi fondamental que la branche humanitaire de l'instrument de financement reste séparée des branches politiques et de développement.

57. En outre, les donateurs doivent également intégrer le fait que l'action humanitaire étant par nature une action d'urgence, elle doit, pour être effective, pouvoir se déployer rapidement. Le système de financements des actions humanitaires doit

²⁸ Par ONG internationales, on entend les organisations qui mènent des actions dans plusieurs pays, et par ONG nationales les organisations qui agissent sur le seul territoire dont elles ont la nationalité.

²⁹ Voir sur ce point, Christian aid, *Making the World Humanitarian Summit worth the climb*, décembre 2014.

³⁰ Voir à ce sujet *Good humanitarian donorship* (ou initiative GHD) : Les principes de la GHD font notamment référence aux facteurs suivants: une action humanitaire fondée sur des principes, le respect et la promotion du droit international humanitaire, l'importance d'une assistance basée sur les besoins, la responsabilité vis-à-vis des populations touchées, le caractère prévisible du financement des actions humanitaires, la cohérence de l'action du donateur, la primauté de l'intervention des civils et enfin le soutien des actions humanitaires coordonnées de façon multilatérale.

donc s'adapter à ce besoin de réactivité et de souplesse. Afin de maintenir cette spécificité de l'humanitaire, il apparaît là encore préférable que les organismes et les mécanismes de financement de l'humanitaire et du développement ne fusionnent pas.

58. Enfin, la transparence de l'aide est capitale pour la perception du respect des principes humanitaires, afin de démontrer l'impartialité et l'indépendance de l'action. L'importance pour les donateurs de faire état de leurs contributions, au titre de l'aide humanitaire, au service de surveillance financière géré par le BCAH des Nations unies doit ainsi être rappelée³¹.

Recommandations

La CNCDH recommande au Gouvernement de s'impliquer activement dans les discussions préparatoires au Sommet humanitaire mondial, seul et avec l'Union européenne et ses Etats membres, afin de peser positivement sur les conclusions du Sommet, dans le sens d'une amélioration de l'effectivité de l'action humanitaire, dans le respect du droit et des principes humanitaires.

La CNCDH recommande au Gouvernement d'agir pour que le Sommet humanitaire mondial aboutisse à :

1. une réaffirmation forte de la pertinence des règles du droit international humanitaire conventionnel et coutumier applicables en période de conflit armé et un appel à les mettre en œuvre de manière effective et fidèle ;
2. un renforcement au niveau national de mécanismes propres à prévenir et à réprimer la violation du droit international humanitaire ;
3. la création au niveau international de mécanismes de contrôle de la mise en œuvre des règles du droit international humanitaire ;
4. la réaffirmation de l'universalité des principes humanitaires fondamentaux d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance ;
5. un engagement de tous les acteurs de l'aide, des parties au conflit comme des donateurs, de respecter et de faire respecter les principes humanitaires, à travers l'élaboration d'indicateurs précis et transparents permettant de mesurer cet engagement ;
6. la mise en place des mesures concrètes ayant pour but de lever les obstacles à une application effective des principes humanitaires par les acteurs de terrain et de limiter la politisation de l'aide humanitaire ;
7. une réaffirmation de l'obligation, pesant sur toutes les parties, de permettre l'accès des organismes d'aide humanitaire aux populations affectées, sans le subordonner à

³¹ V. le consensus européen sur l'aide humanitaire, *Le défi humanitaire*, déclaration commune du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission européenne, p.23-24. En outre, il pourrait être utile d'examiner des moyens permettant d'enregistrer de manière plus complète dans le système de surveillance financière les sources de financement qui ne proviennent pas des gouvernements afin de disposer d'un tableau précis de l'action humanitaire globale.

des conditions contraires aux principes humanitaires, et une réaffirmation du caractère criminel de ce type d'entrave ;

8. la consécration d'un droit des personnes à recevoir effectivement l'assistance humanitaire qui leur est adressée ;
9. une affirmation solennelle du rôle fondamental joué par le personnel humanitaire, national ou étranger, et l'adoption de mesures visant à lui accorder un statut international plus protecteur ;
10. un soutien fort du rôle essentiel des ONG humanitaires œuvrant dans le respect des principes humanitaires ;
11. une affirmation de la responsabilité partagée de l'ensemble des acteurs intervenant à des titres divers sur les mêmes terrains pour la préservation de la spécificité de l'action humanitaire ;
12. la reconnaissance d'une responsabilité, dans l'application des principes humanitaires, des donateurs qui ne doivent pas subordonner leurs financements à des conditions particulières qui entravent le respect de ces principes ;
13. un engagement de toutes les parties prenantes de ne pas utiliser l'aide humanitaire comme outil de gestion de crise. Les acteurs institutionnels à « mandat humanitaire » devraient préserver leur indépendance. De même, les risques posés pour le respect des principes humanitaires par les « missions intégrées » des organisations internationales devraient être envisagés sérieusement ;
14. une reconnaissance du rôle des acteurs nationaux dans l'action humanitaire, en partenariat avec les acteurs internationaux ;
15. un rappel de l'importance d'instaurer, en vue de l'aide humanitaire, un dialogue avec toutes les parties au conflit, y compris les groupes armés non étatiques et dès lors une opposition ferme à toute forme de « criminalisation » de l'aide humanitaire.