

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

Avis sur le respect et la protection du personnel humanitaire¹

Adoptée à l'assemblée plénière du 17 janvier 2008

1. La Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDDH) est particulièrement préoccupée par l'aggravation des violences, souvent délibérées, dont sont victimes les personnels humanitaires dans l'exercice de leurs fonctions, même lorsqu'ils sont clairement identifiés. Ces violences sont commises sans distinction sur les personnels expatriés et sur les personnels locaux. Quelles qu'en soient les causes, elles sont directement préjudiciables à la réalisation de la mission première que se sont fixées les organisations humanitaires. Elles aggravent la vulnérabilité des populations et risquent, à terme, de limiter, voire d'interdire, l'action humanitaire privée, neutre, indépendante et impartiale. Ainsi, au-delà de ses implications directes sur les personnes, le débat sur la sécurité du personnel humanitaire affecte les fondements mêmes du Droit international humanitaire et de l'action humanitaire.
2. Les populations civiles demeurent les premières victimes des conflits armés comme des situations de troubles intérieurs et de tensions internes : dans le souci que celles-ci ne soient pas privées de secours, la CNCDDH estime indispensable que le personnel humanitaire soit pleinement respecté et protégé.
3. Tout en rappelant qu'il appartient aux organisations humanitaires de mettre en place et de faire strictement respecter des procédures propres à garantir la sécurité de leurs personnels comme de s'assurer de la réparation des préjudices que ceux-ci pourraient subir, la CNCDDH souligne que le respect et la protection du personnel humanitaire relèvent, au premier chef, de la responsabilité des Etats.

I. Rappel du cadre juridique

4. L'obligation de respecter le personnel humanitaire en période de conflit armé, international ou interne, résulte du Droit international humanitaire conventionnel et coutumier et du Droit international des droits de l'homme :

4.1. En cas de conflit armé international, l'article 71 §2 du Protocole I du 8 juin 1977 additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 impose le "respect et la protection" du personnel de secours. Il s'agit d'une obligation qui s'impose en premier lieu aux Etats parties et particulièrement à l'Etat sur le territoire duquel se déroule un tel conflit.

¹ Le présent avis traite de la situation du personnel humanitaire des organisations non-gouvernementales, des sociétés nationales de Croix-Rouge et de Croissant-Rouge, et du Comité International de la Croix Rouge (CICR). Les personnels d'organisations intergouvernementales comme l'ONU et ses agences, bien qu'affectés par le même problème, disposent d'un statut de protection particulier. (Application de la Convention sur la sécurité du personnel des Nations unies et du personnel associé du 9 décembre 1994, puis, son Protocole facultatif du 24 septembre 2006 qui élargit le champ d'application de la Convention aux opérations des Nations unies destinées à la consolidation de la paix et aux opérations destinées à apporter une aide humanitaire d'urgence.)

- La CNCDH souligne que cette disposition s'impose quelle que soit la nationalité des personnels humanitaires. Plus généralement, l'obligation de respecter et de protéger le personnel humanitaire incombe à tous les Etats parties aux Conventions de Genève, conformément à l'article 1^{er} commun à ces Conventions et à leurs protocoles additionnels qui les oblige à "respecter et à faire respecter" leurs dispositions.
- La CNCDH souligne que le non respect de cette disposition constitue une infraction grave au DIH au sens de l'article 85 du Protocole I.
- La CNCDH rappelle aussi que les articles 8.2.b/iii et 8.2.e/iii du statut de la Cour pénale internationale qualifient de « crimes de guerre » les attaques dirigées contre le personnel humanitaire.
- En outre, la CNCDH souligne que les articles 15 et 16 du Protocole I et 9 et 10 du Protocole II protègent le « personnel sanitaire et religieux » et prévoient une « protection générale de la mission médicale ».

4.2. En cas de conflit armé non international, de troubles intérieurs et de tensions internes, deux corps de textes sont applicables et obligent au respect du personnel humanitaire :

- L'article 3 commun aux Conventions de Genève exige de toutes les parties, y compris des groupes armés non étatiques, le traitement humain des civils, y compris bien évidemment du personnel humanitaire,
- dans les autres situations, et hors application de l'article 3 commun, les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme², ainsi que les normes coutumières correspondantes, sont applicables en tous temps et en toutes circonstances.

4.3. Tant en cas de conflit armé international qu'en cas de conflit armé non international, l'obligation de respecter et protéger le personnel humanitaire revêt une valeur coutumière³, ce qui implique que tant les Etats qui n'ont pas ratifié les Protocoles de 1977 que les groupes d'opposition armés, doivent respecter et protéger "le personnel de secours humanitaire".

II. Constats

5. La CNCDH n'ignore pas les difficultés liées à la mise en œuvre de ces dispositions. Certains Etats confrontés à un conflit armé ou à une situation de troubles intérieurs ou de tensions internes se trouvent, pour des raisons diverses, dans l'incapacité ou négligent délibérément de respecter les obligations qui leur incombent en vertu du DIH ou d'autres normes juridiques, en particulier celles relatives au personnel humanitaire.
6. La CNCDH souligne la particulière vulnérabilité des personnels locaux des organisations humanitaires qui ne bénéficient pas de la protection consulaire dont bénéficie le personnel expatrié.
7. La CNCDH constate que de nombreuses organisations humanitaires françaises sont actives dans des régions affectées par des conflits armés ou des crises aiguës. Elle rappelle que « l'alerte aux voyageurs » diffusée sur le site Internet du ministère des Affaires étrangères et relatif à la sécurité dans les différents pays du monde n'est pas opposable aux organisations humanitaires dont la mission est précisément d'agir dans des zones dangereuses.

² Parmi lesquels on peut notamment relever le Pacte international des droits civils et politiques et la Convention internationale contre la torture, la Convention Européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales, la Charte Africaine des droits de l'Homme et des Peuples.

³ Selon la règle 31 de l'étude réalisée par le CICR (*Etude du CICR sur le droit international humanitaire coutumier*, 2005, Cambridge Edition Press et les éditions juridiques Bruylant),

III. Recommandations

8. La CNCDH recommande qu'au-delà de l'action à mener pour obtenir le respect effectif des instruments juridiques internationaux, les efforts déjà entrepris dans ce domaine notamment dans le cadre des Nations Unies, de l'Union Européenne, et du Mouvement international de la Croix rouge et du Croissant Rouge, soient poursuivis en vue d'améliorer la protection des personnels humanitaires.
9. Dans ce contexte, la CNCDH rappelle toute l'importance qu'elle attache à la sanction des violations du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme et au rôle de la justice pénale tant interne qu'internationale.
10. La CNCDH demande en particulier au Gouvernement :
 - a) de mener une action diplomatique en vue d'une meilleure information de tous les belligérants, dans l'esprit des lignes directrices de l'Union européenne du 23 décembre 2005⁴, en favorisant leur sensibilisation à l'importance de l'action humanitaire, des dispositions essentielles du DIH et de ses principes fondateurs, notamment le principe d'humanité que la Cour Internationale de Justice a érigé en « considération élémentaire d'humanité ».
 - b) de transposer dans le droit français les conventions de Genève et leurs protocoles additionnels⁵ et d'adopter des mesures nationales de mise en œuvre du Droit international humanitaire permettant de poursuivre les personnes qui ont porté atteinte au personnel humanitaire, notamment par l'adaptation du droit pénal français au statut de la Cour pénale internationale⁶.
 - c) d'accueillir temporairement, en procédure d'urgence, sur le territoire français, à la demande de l'organisation humanitaire française concernée, tout employé local qui ferait l'objet de menaces spécifiques liées à ses activités humanitaires.
 - d) d'étudier en coopération avec les organisations humanitaires françaises un système d'indemnisation des préjudices subis par leurs personnels expatriés et locaux dans l'exercice de leurs fonctions.
 - e) de s'assurer que le système européen de représentation par un Etat « référent » n'aura pas pour effet d'affaiblir la protection due aux personnels humanitaires des Etats-membres.

(Résultat du vote en Assemblée plénière - pour : 53 voix ; contre : 2 ; abstention : 0)

⁴ Lignes directrices de l'Union européenne concernant la promotion du droit humanitaire international (2005/C 327/04)

⁵ Voir les avis de la CNCDH suivants : Avis sur l'adaptation de l'ordre juridique français aux conventions de droit humanitaires, 16 février 1998; Avis sur l'adhésion française au Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 Août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (protocole I), 6 juillet 2001

⁶ CNCDH, Avis du 29 juin 2006, du 15 mai 2003 et du 23 novembre 2001