



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Genève, 9–10 novembre 2009

60 ans des Conventions de Genève et les décennies à venir

60 Years of the Geneva Conventions and the Decades Ahead



CICR

Impressum

Edition Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)
Direction du droit international public
3003 Berne
www.eda.admin.ch

Comité international de la Croix-Rouge (CICR)
1202 Genève
www.icrc.org

Contact spécialisé DFAE, Direction du droit international public
Tél.: +41 (0)31 322 30 82
E-mail: DV@eda.admin.ch

Mise en page Mark Manion, *Communication Arts*

Impression Merkur Druck AG, Langenthal

Commandes Direction du droit international public
Tél.: +41 (0)31 322 30 82
E-mail: DV@eda.admin.ch

Berne, 2010

INDEX / CONTENTS

2	Introduction (FR/E)
4	Programme (FR/E)
9	Notes d'information / Background papers (FR/E)
10	Nouvelles menaces / New Threats
17	Nouveaux acteurs / New Actors
26	Nouveaux moyens et méthodes de combat / New Means and Methods of warfare
34	Les mécanismes de mise en œuvre du DIH sont-ils adaptés aux défis actuels? / Are the Existing IHL Implementing Mechanisms Adapted to Actual and New Challenges?
43	Discours d'ouverture / Opening Speeches (FR/E)
44	Discours de S.E. Micheline Calmy-Rey (FR)
46	Speech by H.E. Jakob Kellenberger (E)
50	Speech by H.E. Kofi Annan (E)
55	Présentations des panélistes / Panelists' Presentations (FR/E)
56	New Threats (E)
56	Presentation Zamir Akram
58	Presentation Marco Sassóli
60	Nouveaux acteurs / New Actors (FR / E)
60	Presentation Gerard McHugh (E)
63	Présentation Elisabeth Decrey Warner (FR)
68	New Means and Methods of warfare (E)
68	Hugo Corujo Sanseviero
70	Les mécanismes de mise en œuvre du DIH sont-ils adaptés aux défis actuels ? / Are the Existing IHL Implementing Mechanisms Adapted to Actual and New Challenges? (FR/E)
70	Présentation Adama Dieng (FR)
74	Presentation Charles Garraway (E)
76	Presentation Silvia A. Fernandez de Gurmendi (E)
79	Rapports des ateliers / Workshops' Reports (E)
80	New Threats
83	New Actors
85	New Means and Methods of warfare
90	Are the Existing IHL Implementing Mechanisms Adapted to Actual and New Challenges?
95	Conclusions de la présidence / Conclusions of the Presidency (FR/E)

Présentation Elisabeth Decrey Warner

Atelier B: Nouveaux Acteurs – Nouvelles Solutions ?

Il est question ici de la problématique des « nouveaux acteurs » dans les conflits, de qui sont-ils et de comment ils influencent l'évolution de la réflexion sur le Droit International Humanitaire. Certains sont motivés par une volonté de contrôle de territoire ou de prise de pouvoir, d'autres ne combattent que pour l'appât du gain, d'autres encore ont pour cible les populations civiles et ne cherchent qu'à semer la terreur, stratégie menée délibérément pour déstabiliser des régions et des pouvoirs. Enfin certains groupes peuvent recouvrir plusieurs de ces aspects, une lutte menée vers un objectif purement politique peut parfois dériver vers une lutte guidée par l'appât du gain, visant à apporter les finances nécessaires à la poursuite de la lutte politique.

Dans le papier reçu par les participants sont mentionnés comme nouveaux acteurs, les acteurs armés non-étatiques, les groupes rebelles ou les mouvements de libération, les pirates, les gangs urbains. Par contre les paramilitaires et les états non-reconnus ou partiellement reconnus ne sont pas mentionnés et pourtant ils sont également des acteurs armés non-étatiques. Ce fait démontre bien combien ce sujet est complexe, déjà au point de rencontrer des difficultés et des divergences pour parvenir à en faire une liste exhaustive. Chacun reconnaît cependant que la problématique ne s'arrête pas seulement aux difficultés de lister et nommer ces structures, mais que l'on se heurte également à la question de la définition d'un conflit armé, des critères qui font que l'on devient partie à un conflit et des conditions de l'applicabilité du Droit International Humanitaire, telles que par exemple la capacité de maintenir un certain degré de violence et de contrôler un territoire. Un gang urbain dont les activités atteindraient un certain niveau de violence, dont la structure est bien établie et contrôlant un territoire donné remplit-il les critères définissant une partie au conflit, et le Droit International Humanitaire doit-il s'appliquer ? Et les pirates ? Leur regain d'activités, en particulier dans le Golf d'Aden, les remet sur le devant de la scène, et on reparle de l'applicabilité du Droit International Humanitaire dans ce cadre. Mais peut-on parler d'un conflit armé et d'acteurs armés selon le Droit International Humanitaire ?

Essayer de répondre à de telles questions ne peut être le fait d'une simple présentation dans un séminaire, c'est pourquoi ce papier se concentrera uniquement sur quelques-unes des questions soulevées dans le préambule, et reposera en particulier sur l'expérience et les connaissances acquises par l'Appel de Genève avec une certaine catégorie d'acteurs.

L'Appel de Genève/Geneva Call est une organisation humanitaire œuvrant à engager des acteurs armés non-étatiques à respecter les normes de droit humanitaire.

L'Appel de Genève, pour des raisons plus opérationnelles que légales, concentre ses activités et ses relations avec des acteurs armés non-étatiques qui opèrent hors du contrôle de l'Etat et dont la lutte armée est essentiellement motivée par des revendications politiques. La chaîne de commandement de la structure est également un facteur important. De tels acteurs incluent des groupes rebelles, des mouvements de libération, des guérillas ainsi que les autorités d'entités qui ne sont pas – ou que partiellement – reconnues comme étant un Etat indépendant et qui n'ont dès lors pas la possibilité – car n'ayant pas le statut – de devenir partie à des traités internationaux. L'Appel de Genève par exemple n'engage pas les pirates, puisqu'ils ne poursuivent pas des buts politiques, ou encore certains paramilitaires vu le contrôle informel exercé par les forces armées de l'Etat concerné. Ce papier ne pourra donc y faire référence, même si l'expérience de l'Appel de Genève peut certainement s'appliquer à d'autres types d'acteurs.

L'Appel de Genève est né en l'an 2000 en réponse à la prise de conscience que le problème des mines antipersonnel ne serait jamais totalement résolu sans que la question des acteurs armés non-étatiques ne soit prise en compte. Il faut en effet relever qu'aujourd'hui les acteurs armés non-étatiques sont plus nombreux à utiliser des mines antipersonnel que les armées régulières des Etats. Faisant partie du problème, ils doivent donc faire partie de la solution. L'Appel de Genève a développé un mécanisme novateur, « l'Acte d'engagement pour l'adhésion à une interdiction totale des mines antipersonnel et à une coopération dans l'action contre les mines », (ci-après *l'Acte d'Engagement*) par lequel les acteurs armés non-étatiques peuvent adhérer à des normes similaires à celles contenues dans le Traité d'Ottawa interdisant les mines antipersonnel. Le Gouvernement de la République et canton de Genève est le gardien de ces actes.

Aujourd'hui 39 acteurs armés non-étatiques ont signé *l'Acte d'Engagement* interdisant les mines antipersonnel. Dans l'ensemble, ces signataires respectent très largement leur engagement, cessant d'utiliser des mines antipersonnel, détruisant leurs stocks dans les cas où ils en possèdent et coopérant à des activités de lutte antimines dans les territoires sous leur contrôle, telles des opérations de déminage par exemple.

La signature de l'Acte d'Engagement n'est pas la fin du processus. L'Appel de Genève consacre beaucoup de temps et d'efforts à contribuer à la mise en application des obligations par l'acteur armé ainsi que dans le suivi du processus.

Selon l'Acte d'Engagement, les signataires ont l'obligation de diffuser les obligations en donnant les instructions et les ordres nécessaires à leurs troupes, en élaborant des règles et des codes de conduite, en définissant des sanctions ainsi qu'en diffusant des informations aux communautés qui leur sont proches. Cela comprend par exemple la distribution d'un petit manuel de formation publié par l'Appel de Genève (il s'agit d'un petit livret comprenant des dessins simples à interpréter et représentant les obligations de l'Acte d'Engagement, accompagné de textes très brefs, en langue locale)

L'Appel de Genève a dans un premier temps concentré ses efforts sur la question des mines antipersonnel et a commencé à étendre ses opérations à l'engagement des acteurs armés non-étatiques sur la protection des femmes ainsi que sur celle des enfants, dans les conflits (en particulier le recrutement des enfants et la violence à l'égard des femmes)

Si nous voulons comprendre si la réflexion actuelle sur le Droit International Humanitaire est adéquate, si nous voulons trouver de meilleures solutions pour répondre à la présence et au comportement des acteurs armés non-étatiques dans les conflits, nous devons tout d'abord comprendre les caractéristiques, les motivations et les perspectives de ces acteurs, quels qu'ils soient (groupes armés, pirates, gangs urbains). Les éléments présentés ci-dessous sont issus de recherches menées par l'Appel de Genève avec les acteurs avec lesquels l'organisation travaille. Les conclusions et recommandations qui en ont été tirées peuvent certainement s'appliquer à d'autres catégories d'acteurs armés mentionnés au début du texte.

Il y a différents facteurs qui peuvent influencer le choix et la décision d'un acteur armé non-étatique à respecter les normes humanitaires. En général, ces facteurs peuvent être divisés en deux aspects : la volonté politique et la capacité de mise en application.

Volonté politique:

- participation/appropriation:

de nombreux acteurs armés non-étatiques ne reconnaissent pas les traités internationaux signés par l'Etat contre lequel ils sont en guerre. Comme pour un Etat, il sera plus difficile à un acteur armé non-étatique de nier la légitimité d'une norme à laquelle il a lui-même décidé d'adhérer voire qu'il a lui-même élaborée pour l'inclure dans son code de conduite.

- réciprocité :

un comportement « correct », une adhésion à des normes de la part de la partie opposée, accroît la volonté de prendre un engagement de la part de l'acteur armé non-étatique et de le respecter.

- situation du conflit :

une situation de conflit qui se détend entre l'acteur armé non-étatique et son (ses) opposant (s) accroît la volonté de respecter les normes humanitaires (par exemple en faisant des gestes de bonne volonté l'un envers l'autre ou envers d'autres acteurs)

- réputation :

la tentation d'améliorer positivement sa réputation interne (auprès de ses membres, et/ou de la communauté proche) ou externe (communauté nationale ou même internationale) peut être une incitation réelle.

- considérations humanitaires :

la recherche d'effets positifs sur les civils – à court ou long terme – peut être une incitation à prendre des engagements et à les respecter.

- gain matériel:

la facilitation de l'assistance humanitaire dans les zones touchées par le conflit peut par exemple créer des opportunités de travail ou d'autres types de ressources.

- progrès :

le respect de normes humanitaires peut créer ou améliorer des opportunités de dialogue de paix avec l'Etat concerné, alors que l'usage de la violence contre les civils, est clairement un facteur de frein et de blocage de négociations.

- financement du conflit :

si l'acteur armé non-étatique est dépendant de la population pour le financement de ses capacités à mener la lutte armée, sa volonté de s'engager et de respecter ses engagements est accrue.

Capacité

- chaîne de commandement :

l'existence d'une chaîne de commandement claire et bien structurée augmente les possibilités

d'un acteur armé non-étatique de mettre en application et respecter ses engagements.

- contrôle du territoire :

le contrôle du territoire accroît la capacité d'un acteur armé non-étatique d'appliquer et respecter ses engagements.

- potentiel à disposition :

l'existence de connaissances et compétences adéquates (Droit International Humanitaire, Droits de l'Homme) augmente la capacité de l'acteur armé non-étatique à mettre en application et à respecter ses engagements.

Pour le travail de l'Appel de Genève, comprendre les motivations qui poussent les acteurs armés non-étatiques à respecter les normes humanitaires, ainsi que comprendre les défis auxquels ils doivent faire face en les mettant en application est essentiel. C'est une des raisons pour lesquelles en juin 2009, l'Appel de Genève a organisé pour la seconde fois une rencontre des signataires de *l'Acte d'Engagement* sur les mines antipersonnel. 44 représentants politiques et militaires de haut niveau de 28 acteurs armés non-étatiques venus de différentes régions du monde ont répondu à l'invitation. L'objectif de cette rencontre était double :

- discuter avec les représentants des acteurs armés des difficultés auxquelles ils doivent faire face pour mettre en application *l'Acte d'Engagement* de l'Appel de Genève interdisant les mines antipersonnel
- commencer un processus d'engagement avec des acteurs armés non-étatiques sur la protection des femmes et des enfants dans les conflits et réunir leurs réactions face à un tel développement de l'Appel de Genève.

Pour la première fois, autant que l'on s'en souvienne, des représentants d'acteurs armés non-étatiques du monde entier se sont rencontrés, ont échangé leurs points de vue sur les normes existantes concernant la protection de ces deux groupes particulièrement vulnérables que sont les femmes et les enfants, pendant les conflits.

L'Appel de Genève fut vraiment impressionné par le niveau de préparation des acteurs armés non-étatiques présents, ainsi que par la connaissance qu'ils avaient des normes humanitaires et de l'intérêt que beaucoup montrèrent de vouloir encore améliorer leurs connaissances et les opportunités de mise en application de telles normes. Durant la conférence, ces acteurs armés ont éga-

lement été invités à donner leurs points de vue et perspectives sur les défis à relever pour respecter les normes humanitaires, et à partager les difficultés rencontrées en le faisant.

Deux aspects majeurs émergèrent :

- les acteurs armés non-étatiques ont exprimé clairement leur volonté d'améliorer leur capacité de respecter les normes humanitaires par la délivrance de formations et l'octroi de soutiens techniques par des organisations spécialisées.
- les acteurs armés non-étatiques se sentent dans l'ensemble défavorisés par le traitement différencié entre les Etats et les acteurs armés non-étatiques. Ce sentiment se retrouve aussi bien dans les mécanismes de mise en œuvre des normes humanitaires que parfois également dans les normes elles-mêmes. La question des « listes de terroristes » a elle aussi été mentionnée.

1. Formation et soutien technique par des organisations spécialisées.

Selon *l'Acte d'Engagement* de l'Appel de Genève interdisant les mines antipersonnel, les signataires ont l'obligation de disséminer l'interdiction en diffusant des ordres dans leurs rangs, en élaborant des règles et des codes de conduite et en distribuant du matériel de sensibilisation aux communautés leur étant proches. (art 4 de *l'Acte d'Engagement*)

Les signataires ont souligné durant la conférence, ou lors de rencontres précédentes avec l'Appel de Genève, un certain nombre de difficultés à transmettre l'information à leurs combattants. Ce genre de difficultés n'est pas seulement lié à la diffusion de *l'Acte d'Engagement*, mais également à la diffusion du Droit Humanitaire en général. Des acteurs armés non-étatiques contrôlant des territoires immenses ou ayant des centres de commandements multiples opérant parfois depuis l'extérieur du pays, rapportent qu'il est difficile de faire en sorte que de nouvelles règles atteignent leurs leaders politiques ou militaires. (dans tous les cas il a été souligné l'importance d'impliquer tant les représentants politiques que les représentants militaires.) Cependant, après avoir évoqué ces difficultés, les représentants des acteurs armés ont également proposé des solutions :

- dans le but de répondre à ces difficultés de dissémination, les acteurs armés non-étatiques demandent davantage de coopération. Ils sollicitent l'aide d'organisations locales et internationales pour tenir des séances de formation pour leurs commandants militaires et leurs dirigeants politiques.

- ils expriment le besoin que soit développé du matériel éducationnel simple, adapté culturellement, traduit en langue locale, afin de permettre aux combattants d'assimiler et d'appliquer les normes auxquelles les responsables ont décidé d'adhérer.
- ils demandent que leurs codes de conduite existants soient commentés et que des recommandations à leur sujet leur soient données, afin qu'ils sachent si ces codes correspondent aux principes des normes humanitaires.
- ils demandent à ce que l'équipement nécessaire à la mise en application de leur engagement contre les mines leur soit fourni (par exemple des protections pour démineurs)
- ils sont ouverts sans restriction à des parties tierces qui feraient du suivi de leurs engagements pris, mais s'inquiètent que dans certains cas l'Etat concerné n'autorisera probablement pas un tel suivi.

Parfois les acteurs armés non-étatiques mettent également en question la loi elle-même.

Par exemple en rejetant la différence entre « Etats » et « groupes armés » dans le Protocole facultatif à la Convention relative aux Droits de l'Enfant concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, de même qu'en s'opposant aux standards inégaux sur l'âge et le champ d'application des obligations.

Sur la question des listes de terroristes, ils affirment qu'il est contre-productif de labelliser les acteurs armés non-étatiques comme « organisations terroristes » et dans le même temps attendre d'eux qu'ils respectent le Droit International Humanitaire. Ils estiment que cette « labellisation » les isole et risque dès lors d'affaiblir les éléments modérés d'un groupe et renforcer son aile dure; l'acteur armé non-étatique se sent alors moins tenu à respecter le Droit International Humanitaire et les normes des Droits de l'Homme et plus enclin à s'engager dans des cycles de violence.

Peut-être est-il judicieux de mentionner aussi l'impact de ces listes sur le travail des humanitaires. La « labellisation » de certains groupes armés non-étatiques de « terroristes » remonte au début du XXème siècle, mais le recours aux listes noires s'est accéléré au niveau mondial depuis les événements du 11 septembre 2001. Le type de preuves exigé et les critères retenus aux niveaux national et international pour établir ces « listes de terroristes » ne sont pas très clairs ce qui laisse la voie ouverte à des demandes politiques. Ces disparités expliquent pourquoi les listes sont différentes et plus ou moins longues selon les pays et les instances internationales. Les procédures d'établissement de listes de terroristes internationales ont d'ailleurs été vivement dénoncées sur les plans juridique et des Droits de l'Homme. (A noter que même s'il existe déjà treize conventions internationales pour prévenir et lutter contre des actes terroristes spécifiques, aucune définition du terrorisme n'est encore aujourd'hui communément admise au plan international.)

Pour les acteurs humanitaires, de telles procédures sont déroutantes et ces derniers craignent que ces listes ne compromettent le principe d'impartialité humanitaire. Les organismes qui cherchent à établir, à des fins humanitaires ou de résolution de conflit, un contact avec des groupes listés risquent de se retrouver durement sanctionnés, pour des raisons qui semblent politiques plutôt que juridiques. D'ailleurs plusieurs organisations humanitaires ont déjà été

2. Traitement différencié

L'égalité des belligérants est un principe fondamental qui sous-tend le Droit International Humanitaire entre les Etats. Cependant son transfert au droit concernant les conflits non-internationaux n'a pas nécessairement été facile. C'est parce qu'en Droit International Humanitaire, les acteurs armés non-étatiques et les Etats n'ont pas le même statut ou les mêmes capacités, même s'ils sont tous deux censés être liés par le Droit International Humanitaire. Indépendamment du fait que la substance de la loi elle-même s'applique de manière égale, il subsiste des disparités dans le statut des acteurs. Dans de nombreux cas, les acteurs armés non-étatiques ont le sentiment que les mécanismes internationaux ou les traités sont biaisés dès lors qu'ils sont développés et contrôlés par des Etats ou des organisations inter-étatiques.

Les représentants des acteurs armés non-étatiques ont alors fait les propositions suivantes :

- comme dans le cas des mines antipersonnel, l'*Acte d'Engagement* de l'Appel de Genève sur la protection des femmes dans les conflits et celui sur la protection des enfants seraient des outils importants qui appartiendraient aux acteurs armés non-étatiques eux-mêmes plutôt qu'aux Nations Unies. Ils considèrent que selon le système des Nations Unies, les acteurs armés non-étatiques ne sont que nommés et blâmés. (named and shamed)
- ils soulignent que le processus de listage par les Nations Unies sur la violation des obligations concernant le recrutement d'enfants et sur leur utilisation dans les conflits n'offre pas un processus équitable, à commencer par le simple droit d'être entendu. Les acteurs armés non-étatiques veulent pouvoir donner leur point de vue sur la situation.

condamnées par des autorités nationales pour être intervenues dans des zones contrôlées par des groupes armés non-étatiques ou s'être entretenus avec eux.

Comme conclusion sur la question des traitements différenciés, les acteurs armés non-étatiques expriment leur inquiétude sur le manque d'influence qu'ils peuvent avoir sur la substance elle-même de la loi. Ils considèrent comme essentiel d'avoir une appréciation concrète et réelle des conditions dans lesquelles les luttes de libération sont menées. Ils demandent davantage de consultations avec les acteurs armés non-étatiques sur le terrain de manière à ce que les standards légaux prennent en compte les réalités et les conditions du terrain. Enfin ils revendiquent leur droit d'être entendus dans le cadre des procédures de décision sur les listes de terroristes.

Ces deux aspects de la formation et du traitement différencié sont une constante dans les discussions que l'Appel de Genève a tenues avec les environ 60 acteurs armés non-étatiques avec lesquels l'organisation est – et a été – en contact durant ces 10 dernières années.

En conclusion de ce qui précède, on peut relever que la supposition prétendant que les acteurs armés non-étatiques ne sont pas intéressés au respect du Droit International Humanitaire, qu'ils n'ont rien à y « gagner » d'un point de vue légal – car la simple participation à des hostilités entraîne de toute façon pour leurs membres le risque d'être jugés et reconnus coupables de crimes en vertu du droit du pays, même si leur conduite n'a pas contrevenu au Droit International Humanitaire – ne s'avère pas fondée. Lors de la plupart des discussions que l'Appel de Genève a eues avec des acteurs armés non-étatiques, ces derniers ont clairement exprimé qu'ils souhaitent respecter les normes du Droit International Humanitaire, mais qu'ils voulaient s'approprier leurs obligations humanitaires. Cette requête doit certainement se rencontrer chez d'autres types de groupes armés. Et soutenir une telle demande ne signifie pas être l'avocat des acteurs armés non-étatiques, mais plutôt être l'avocat de celles et ceux qui souffrent des conséquences des violations des normes humanitaires.

Certainement à l'instar des Etats, l'ensemble des acteurs armés non-étatiques ne s'engagera pas à respecter le Droit International Humanitaire. Mais pour ceux qui souhaitent les adopter, quel que soit ce qui les incite, il faut se demander si tout est fait pour qu'ils puissent les respecter.

En conclusion, les consultations de l'Appel de Genève avec les acteurs armés non-étatiques ont démontré le besoin de :

- davantage de formation aux normes humanitaires et de soutien technique à leur mise en œuvre
- une application plus équitable des normes et des mécanismes qui les entourent et une révision des processus créant les listes de terroristes.

Et on peut développer également trois recommandations :

- formation : l'Institut International de Droit Humanitaire de Sanremo pourrait certainement jouer un rôle important vers une amélioration de la compréhension des normes humanitaires en organisant des sessions de formation pour des dirigeants d'acteurs armés non-étatiques. Un premier pas pourrait être fait par exemple pour les responsables militaires d'Etats non-reconnus ou partiellement reconnus. (domaine moins sensible)
- assistance technique : il serait nécessaire de travailler à des règles communes afin de pouvoir s'assurer que l'assistance bénéficiera à des objectifs humanitaires et ne sera pas considérée comme un appui militaire, ou encore comme un soutien à des activités « terroristes »
- traitement différencié : il est nécessaire d'en apprendre davantage sur les acteurs armés non-étatiques de manière à s'assurer que les obligations légales prennent en compte leur réalité. En fait cette troisième recommandation pourrait s'inspirer du récent processus informel de Montreux sur les compagnies militaires et de sécurité privées, processus auquel les compagnies, elles-mêmes acteurs armés non-étatiques, ont été invitées à participer et leur avis pris en compte.

« Les pays doivent pouvoir parler à toutes les parties en guerre, y compris les groupes armés. Ne pas y parvenir signifiera toujours davantage, et non pas moins, de civils tués et blessés. Je demande avec force aux Etats d'accepter cette nécessité. Nous devons également attacher davantage d'attention au respect du Droit International Humanitaire par les groupes armés non-étatiques. Aussi inacceptable qu'un tel engagement avec ces groupes puisse être pour des Etats, il est cependant essentiel » Mr. Ban ki Moon, Secrétaire Général des Nations Unies, discours prononcé à l'occasion du 60ème anniversaire des Conventions de Genève, New York, 26 septembre 2009