

LES RELATIONS ENTRE CIVILS ET MILITAIRES DANS LES SITUATIONS D'URGENCE

- DOCUMENT DE RÉFÉRENCE DU COMITÉ PERMANENT INTERORGANISATIONS

28 JUIN 2004

Note liminaire :

A sa 57e séance tenue les 16 et 17 juin 2004, le Groupe de travail du Comité permanent interorganisations a approuvé le présent document en tant que document de référence du Comité permanent qui complète les Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile à l'appui des activités humanitaires des Nations Unies dans les situations d'urgence complexes de mars 2003.

Le présent document a été établi par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires du Secrétariat des Nations Unies en collaboration avec des membres du Comité permanent interorganisations, du Comité exécutif pour les affaires humanitaires et du Groupe consultatif de la Section de la coordination civile et militaire du Bureau de la coordination des affaires humanitaires. Des chercheurs l'ont examiné et des collègues sur le terrain appartenant à un certain nombre d'organismes ont participé à son établissement.

Le présent document, sans faire autorité, servira de référence aux agents de l'aide humanitaire en les aidant à définir des directives opérationnelles propres à chaque pays au sujet des relations civiles et militaires dans les situations d'urgence particulièrement complexes. Il sera mis à jour au fur et à mesure que la situation dans laquelle nous travaillons évoluera et que nous disposerons de nouvelles lignes d'orientation sur les questions pertinentes.

La partie 1 fait un bilan général de la nature et du caractère des relations civiles et militaires dans les situations d'urgence complexes. La partie 2 énumère les principes et concepts fondamentaux de l'activité humanitaire qu'il convient de respecter dans toute coordination avec des forces militaires et la partie 3 propose des considérations pratiques aux travailleurs humanitaires qui s'occupent de la coordination civile et militaire.

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE 1 INTRODUCTION

- A. Observations liminaires
- B. Buts et objet du présent document
- C. Définition des termes clefs
- D. Contexte

PARTIE 2 PRINCIPES ET CONCEPTS

- A. Humanité, neutralité et impartialité
- B. Accès humanitaire aux populations vulnérables
- C. Manière dont l'action humanitaire est perçue
- D. Assistance sans discrimination en fonction des besoins
- E. Distinction entre les civils et les militaires dans l'action humanitaire
- F. Indépendance opérationnelle de l'action humanitaire
- G. Sécurité du personnel humanitaire
- H. Ne pas nuire
- I. Respect des instruments juridiques internationaux
- J. Respect de la culture et de la coutume
- K. Consentement des parties au conflit
- L. Option de dernier recours
- M. Ne pas dépendre des forces militaires

PARTIE 3 CONSIDÉRATIONS PRATIQUES

- A. Etablissement de modalités de liaison
- B. Partage de l'information
- C. Utilisation de ressources militaires pour les opérations humanitaires
- D. Utilisation d'escorte militaire ou armée pour les convois humanitaires
- E. Opérations de secours conjointes civil-militaire
- F. Opérations militaires distinctes à des fins de secours
- G. Conduite générale du personnel humanitaire

Annexe : Documents cités et adresses sur la Toile

PARTIE 1 INTRODUCTION

A. Observations liminaires

1. Dans les situations d'urgence complexes, on a toujours distingué le domaine militaire et le domaine non militaire : cette approche découle des principes du droit humanitaire international qui distingue les combattants des non-combattants, en protégeant ces derniers des attaques armées. Toutefois, depuis une date récente, les forces militaires participent de plus en plus à des opérations autres que la guerre, notamment la fourniture de secours et de services à la population locale. Parallèlement, en raison du caractère évolutif des situations d'urgence complexes à l'époque moderne, la communauté humanitaire a dû, dans ses activités, relever de plus en plus de défis et ses travailleurs sur le terrain ont été exposés à des menaces et des risques accrus qui, parfois, les ont contraints à rechercher l'appui ou la protection des forces militaires selon les cas¹. Les réalités concrètes de terrain ont donc progressivement rendu nécessaires diverses forces de coordination civile et militaire pour les opérations humanitaires.

2. Cette évolution, ainsi que des cas d'intervention militaire servant prétendument uniquement des fins "humanitaires" ont estompé la distinction entre espace humanitaire et espace militaire² et risquent de rendre moins nette la distinction fondamentale entre ces deux domaines. Elle n'est pas non plus dépourvue d'incidences inquiétantes sur l'application des principes et règles humanitaires ainsi que sur les questions opérationnelles. De plus, elle nécessite une communication, une coordination et une compréhension renforcées entre les organismes humanitaires et les acteurs militaires et oblige chacun à connaître la mission, les capacités et les limites des autres.

3. La communauté humanitaire s'est donc vue dans l'obligation d'examiner le large éventail des questions posées par les relations civiles et militaires et de produire un document de référence allant plus loin que les différentes directives déjà formulées qui traitent soit d'aspects particuliers des relations civiles et militaires³ soit des relations civiles et militaires dans une situation donnée d'urgence complexe⁴.

¹ Au cours des deux seules dernières années, un appui ou une protection militaire a été fourni lors de certaines opérations humanitaires dans diverses situations d'urgence complexes, notamment en Iraq, en Afghanistan, en Côte d'Ivoire, en Érythrée, au Libéria, dans le Nord de l'Ouganda et en Sierra Leone.

² On trouvera une explication de ce que l'on entend par espace militaire et environnement des opérations humanitaires au paragraphe 3 des "Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile à l'appui des activités humanitaires des Nations Unies dans les situations d'urgence complexes" de mars 2003.

³ Parmi les directives concernant des aspects particuliers des relations civiles et militaires on peut citer "Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile à l'appui des activités humanitaires des Nations Unies dans les situations d'urgence complexes" de mars 2003 ainsi que "Use of Military or Armed Escort for Humanitarian Convoys – Discussion Paper and Non-Binding Guidelines" de septembre 2001.

⁴ Parmi les directives existantes concernant les relations civiles et militaires dans certaines situations d'urgence complexes on peut citer "General Guidance for Interaction between United Nations Personnel and Military and Civilian Representatives of the Occupying Power in Iraq" du 8 mai 2003 et "Relationships with Military Forces in Afghanistan- Guidelines for UNAMA Area Coordinators and other UN Personnel" de 2002. Deux autres textes, "General Guidelines for Interaction between United Nations Personnel and the UN-

B. Buts et objet du présent document

4. Le présent document a donc été établi à la demande du Groupe de travail du Comité permanent interorganisations⁵, son objet général étant de mieux faire comprendre les relations civiles et militaires, y compris leurs difficultés et leurs limites. Ces relations posent de nombreuses questions compliquées mais l'essentiel pour la communauté internationale est de réussir à bien comprendre leur nature et de faire percevoir à tous à quel moment et comment il convient d'établir une coordination avec les forces militaires pour atteindre les objectifs humanitaires et comment il ne faut pas le faire.

5. L'objectif ici est triple. Premièrement, le présent document cherche à éclairer de manière générale la nature et le caractère des relations civiles et militaires dans les situations d'urgence complexes. Deuxièmement, il passe en revue certains principes et concepts humanitaires fondamentaux qu'il convient de respecter dans toute coordination avec les forces militaires. Troisièmement, il traite de certaines considérations pratiques essentielles à l'intention des travailleurs humanitaires qui participent à la coordination civile et militaire.

6. Les travailleurs humanitaires trouveront dans ce document des références générales. Ils pourront s'y reporter pour définir des directives opérationnelles adaptées spécifiquement aux relations entre civils et militaires dans des situations d'urgence complexes particulières comme celles qui sont apparues en Iraq ou au Libéria en 2003⁶. Tout ensemble de directives adapté à une situation particulière oblige à tenir compte du contexte particulier de l'opération considérée et, par-là, doit être établi spécialement dans chaque cas.

7. Les auteurs ont insisté sur les relations entre les organismes humanitaires et les forces militaires officielles, autrement dit les forces militaires d'un État ou d'une organisation régionale ou intergouvernementale dans lesquelles il existe une hiérarchie, qu'il s'agisse de forces armées ou non armées, ou qu'elles soient gouvernementales ou intergouvernementales. Une telle présence militaire peut faire intervenir des acteurs très divers, par exemple l'armée locale ou nationale, des forces multinationales, des forces de maintien de la paix de l'ONU, des observateurs militaires internationaux, des forces d'occupation étrangères, des forces régionales ou d'autres militaires officiellement organisés.

8. Le mandat, les caractéristiques et la nature de ces acteurs militaires divers peuvent obliger la communauté humanitaire à avoir des rapports avec différents groupes qui ont parfois des degrés de sensibilité différents, voire des approches fondamentalement différentes. Par exemple, interagir avec une force d'occupation⁷ obligera à tenir compte de

Mandated Multinational Force in Liberia” et “Relations avec les forces armées en Haïti : Ligne de conduite pour le personnel des Nations Unies” existaient aussi à titre de projet au 1^{er} avril 2004.

⁵ Le Groupe de travail du Comité permanent interorganisations sur les relations civiles et militaires, à sa 52^e séance en mars 2003, a demandé au Bureau de la coordination des affaires humanitaires du Secrétariat d'établir un document sur la question de l'interface militaire-humanitaire en faisant une analyse approfondie de l'état actuel de cette interface.

⁶ Pour plus de détails se reporter à la note 4.

⁷ Par exemple, les forces de coalition des puissances occupantes actuellement déployées en Iraq.

considérations autres que celles que nécessiteront les rapports avec des forces nationales, des observateurs militaires non armés ou des opérations de maintien de la paix sous commandement de l'ONU. Ce qu'il importe avant tout de distinguer c'est si le groupe militaire avec lequel les acteurs humanitaires sont en interaction est partie au conflit, l'est devenu ou est perçu comme tel. Il faudra, dans des études spéciales distinctes, examiner les cas particuliers et les conditions auxquelles doivent satisfaire ces relations entre les acteurs humanitaires et chacune de ces catégories d'acteurs militaires, et formuler des conseils à ce sujet. Divers mécanismes pourront être utilisés pour cela. Toutefois, le présent document de référence étudie la question des relations civiles et militaires à un niveau général. Il ne distingue donc pas entre les divers acteurs militaires.

9. Les relations entre les organismes humanitaires et les groupes armés non-étatiques⁸, les milices privées, les sociétés de sécurité et les mercenaires, de même que toute présence policière nationale ou internationale, bien qu'elles concernent tout à fait les situations actuelles de conflit, ont été laissées hors du champ de notre analyse pour éviter à celle-ci de se disperser. Pour les mêmes raisons, on a fait de même pour les questions de sécurité en général, y compris les problèmes opérationnels qui résultent des menaces croissantes posées par le terrorisme mondial.

C. Définition de termes clefs

10. Pour faciliter la compréhension des concepts étudiés dans le présent document et éviter les confusions qu'entraînerait une multiplicité de définitions des termes, les principaux sont définis ici :

Coordination civile et militaire⁹ :

Le dialogue et interaction qui sont indispensables entre les acteurs civils et les acteurs militaires dans les situations d'urgence humanitaire pour protéger et promouvoir les principes humanitaires, éviter les rivalités, réduire le plus possible les incompatibilités et, le cas échéant, poursuivre des objectifs communs. Les principales stratégies vont de la coexistence à la coopération. La coordination est une tâche commune qui est facilitée par la liaison et une formation commune.

Situation d'urgence complexe :

Une situation d'urgence complexe, telle qu'elle est définie par le Comité permanent interorganisations, est une crise humanitaire dans un pays, une région ou une société où le pouvoir s'est entièrement effondré ou a été considérablement affaibli

⁸ Les pratiques sur le terrain concernant les engagements avec des acteurs non étatiques seront recensées dans un manuel à paraître sur les pratiques sur le terrain concernant les négociations avec des groupes armés qui sera publié en 2004 et les conclusions et principes pertinents qu'il exposera pourront au besoin servir à mettre à jour le présent document.

⁹ La définition de la coordination civile et militaire est identique à celle des "Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile à l'appui des activités humanitaires des Nations Unies dans les situations d'urgence complexes" de mars 2003. Le Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU définit différemment la coordination civile et militaire: voir document du Département sur la politique de coordination civile et militaire du 9 septembre 2002.

par un conflit intérieur ou extérieur, et qui nécessite une riposte internationale dépassant le mandat ou les capacités d'un organisme unique et/ou du programme de pays de l'ONU en cours."

Acteurs humanitaires :

Les acteurs humanitaires sont des civils, nationaux ou internationaux, dépendant ou non de l'ONU, dépendant ou non d'un gouvernement, qui défendent les principes humanitaires et exercent des activités humanitaires.

Acteurs militaires :

Les acteurs militaires sont des membres des forces militaires officielles, autrement dit des forces militaires d'un État ou d'une organisation régionale ou intergouvernementale qui sont rattachés à une hiérarchie, qu'ils soient armés ou non et gouvernementaux ou intergouvernementaux. Ils peuvent être très divers : appartenir aux forces militaires locales ou nationales, à des forces multinationales ou aux forces de maintien de la paix de l'ONU, être des observateurs militaires internationaux, appartenir à des forces d'occupation étrangères ou appartenir à des formations militaires régionales ou à d'autres formations militaires organisées officiellement.

D. Contexte

11. Les acteurs humanitaires et les acteurs militaires ont une pensée et des cultures institutionnelles fondamentalement différentes, la précision de la hiérarchie et la clarté de la structure d'organisation des militaires s'opposant à la diversité de la communauté humanitaire. Les deux catégories ont des mandats, des objectifs, des méthodes de travail, voire des vocabulaires différents. Il importe que les militaires comprennent le réseau complexe de l'assistance humanitaire, qui regroupe les organismes internationaux ainsi que des ONG locales, nationales et internationales travaillant avec du personnel national et des partenaires locaux. L'action humanitaire dépend aussi largement de son acceptation par les parties au conflit. La plupart des acteurs locaux qui ont une activité humanitaire sont présents sur le terrain longtemps avant l'arrivée du personnel international et poursuivent leur travail après son départ. Toute opération humanitaire a donc absolument besoin qu'il soit tenu compte des sensibilités locales et de l'évolution de l'actualité et que l'impartialité et l'indépendance règnent, et il faut que les acteurs militaires le sachent. Les acteurs humanitaires, de leur côté, doivent être au courant des raisons et motivations diverses pour lesquelles les militaires peuvent entreprendre des actions qui peuvent empiéter sur l'espace humanitaire.

12. Dans le contexte des relations civiles et militaires, de nombreuses situations peuvent nécessiter un certain degré de coordination entre les acteurs humanitaires et les militaires. Conformément à la définition du paragraphe 10, la coordination civile et militaire est une tâche que partagent les acteurs humanitaires et les militaires et elle peut prendre des formes et des degrés d'intensité divers. Lorsque la coopération entre les deux catégories d'acteurs est inappropriée, inopportune ou impossible, ou lorsqu'elles n'ont pas d'objectif commun à poursuivre, elles peuvent se contenter d'opérer côte à côte. Le mot de

coexistence convient le mieux dans ce cas dans lequel la coordination civile et militaire doit veiller surtout à réduire le plus possible la concurrence et les antagonismes pour permettre aux divers acteurs d'œuvrer dans la même zone géographique en gênant le moins possible les activités de l'autre. Lorsqu'il existe un but commun et une stratégie convenue, et que toutes les parties acceptent de travailler ensemble, la coopération peut devenir possible et la coordination doit avoir pour principal objet d'améliorer l'efficacité et l'efficience des efforts conjugués au service d'objectifs humanitaires.

13. Quoiqu'il en soit toutefois, il faut continuer à séparer clairement le rôle des militaires et celui des acteurs humanitaires en établissant une distinction entre le domaine de compétence et d'activité de chacun. Cette approche découle implicitement des principes du droit humanitaire international sur lesquels elle repose et il est indispensable de conserver à l'action humanitaire son indépendance. La nécessité pour les humanitaires de maintenir une distance, réelle et perçue, par rapport aux militaires est particulièrement importante à l'égard des forces belligérantes ou des représentants d'une puissance occupante¹⁰. Dans toute coordination avec une partie à un conflit armé, la prudence, le soin et la sensibilité les plus extrêmes sont de mise, car l'organisation humanitaire, si elle a ou semble avoir des liens avec un belligérant, risque de ne plus être neutre et impartiale, ce qui par contrecoup peut nuire à la sécurité des bénéficiaires aussi bien que du personnel humanitaire et menacer l'ensemble de l'opération humanitaire dans une zone de conflit. Donc, aucune coopération – forme rapprochée de la coordination – avec les forces belligérantes ne doit avoir lieu en principe, sauf dans des circonstances extrêmes et exceptionnelles et en dernier recours.

14. Néanmoins, ce n'est pas parce que l'on insiste sur la distinction entre le personnel humanitaire et les militaires qu'il faut en déduire l'absence de coordination. La situation particulière sur le terrain et la nature de l'opération militaire dans une situation considérée seront un élément déterminant du type de coordination qui peut avoir lieu. La coordination civile et militaire peut avoir pour particularité le partage d'une certaine information, une répartition soigneuse des tâches et, si cela est possible et approprié, une planification en collaboration.

15. La partie militaire a souvent des moyens de contribuer à la création de conditions sur le terrain qui permettront aux activités humanitaires de se dérouler relativement sûrement. Elle peut aussi disposer de moyens matériels qui lui permettent de participer à l'acheminement de l'assistance, par exemple pouvoir déployer rapidement et en grand nombre personnel, matériel, éléments logistiques et fournitures. Néanmoins, les compétences spécialisées en matière humanitaire – entre autres l'identification des bénéficiaires, l'évaluation des besoins et de la vulnérabilité, la distribution impartiale et neutre des secours, le suivi et l'évaluation – demeureront des éléments essentiels de toute opération humanitaire effective et réussie.

¹⁰ Un exemple des principes et considérations pratiques, indiquant en détail ce qui est admissible et ce qui ne l'est pas dans les interactions avec une puissance occupante, est donné dans "General Guidance for Interaction between United Nations Personnel and Military and Civilian Representatives of the Occupying Power in Iraq" du 8 mai 2003.

16. La nature des rapports entre une ou plusieurs organisations humanitaires et la partie militaire ainsi que la conduite des uns et des autres dans cette relation peut aussi se répercuter sur d'autres organismes humanitaires qui travaillent dans la même région, voire au-delà, éventuellement en modifiant la façon dont l'action humanitaire est perçue en général. C'est ainsi que l'emploi d'escortes armées par un organisme humanitaire peut nuire à l'idée que l'on se fera de la neutralité et de l'impartialité d'autres organismes humanitaires dans la même région. Il est donc souhaitable que les acteurs humanitaires établissent entre eux une coordination qui, de préférence, conduira à une approche commune aux relations civiles et militaires dans telle ou telle situation d'urgence complexe.

PARTIE 2 PRINCIPES ET CONCEPTS

17. Toute action humanitaire, y compris la coordination civile et militaire au service de buts humanitaires dans des situations d'urgence complexes, doit respecter les principes de base impérieux que sont l'*humanité*, la *neutralité* et l'*impartialité*. On trouvera ci-après un exposé de ces principes humanitaires cardinaux ainsi que d'autres principes et concepts importants qu'il convient de respecter en planifiant ou en entreprenant toute coordination entre civils et militaires.

A. Humanité, neutralité, et impartialité¹¹

18. Toute coordination civile et militaire doit respecter le principe humanitaire fondamental d'*humanité* : on doit réagir aux souffrances humaines où qu'elles se trouvent. Pour déterminer si les organismes humanitaires doivent établir une coordination avec les forces militaires, et dans quelle mesure elles doivent le faire, on doit se soucier des conséquences qu'il pourrait y avoir à se rapprocher trop étroitement des militaires ou de donner l'impression d'un tel rapprochement, d'autant qu'il risque de menacer les principes humanitaires de *neutralité* et d'*impartialité*. Le principe de non-allégeance est au cœur du principe de *neutralité* dans l'action humanitaire; de même, l'idée de non-discrimination est au cœur du principe d'*impartialité*. Néanmoins, l'objectif humanitaire fondamental qui consiste à protéger et assister les populations dans le besoin peut parfois nécessiter une approche pragmatique qui peut inclure une coordination entre civils et militaires. Même dans ce cas, il faut largement veiller à trouver le juste équilibre entre le pragmatisme et le respect des principes, de sorte que la coordination avec les forces militaires ne compromette pas les impératifs humanitaires.

B. Accès humanitaire aux populations vulnérables

19. Les organismes humanitaires doivent rester capables d'accéder à toutes les populations vulnérables dans toutes les régions auxquelles s'étend la situation d'urgence complexe considérée et de négocier cet accès avec toutes les parties au conflit. Ils doivent aussi veiller particulièrement à ce que cet accès soit maintenu. Une coordination avec les forces militaires doit être envisagée dans la mesure où elle facilite, garantit et préserve, au lieu de gêner, l'accès humanitaire.

C. Manière dont l'action humanitaire est perçue

20. La fourniture d'une assistance humanitaire à toutes les populations qui en ont besoin doit être neutre et impartiale – elle doit n'être subordonnée à aucune condition politique ou militaire et le personnel humanitaire ne doit pas prendre partie dans les différends ni adopter de position politique. Le crédit et l'indépendance des efforts humanitaires en général en dépendront. Dans tous les cas, la coordination civile et militaire doit aussi veiller à ne pas faire peser de danger sur le réseau local et la confiance que les organismes humanitaires entretiennent de longue date.

¹¹ Les principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité sont par exemple définis comme principes directeurs de l'assistance humanitaire dans la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies 46/182 du 19 décembre 1991.

D. Assistance sans discrimination en fonction des besoins¹²

21. L'assistance humanitaire doit être fournie en fonction des besoins de ceux qui sont touchés par la situation d'urgence complexe considérée compte tenu des capacités locales déjà en place pour répondre à ces besoins. Ces besoins doivent être évalués de manière indépendante et l'assistance humanitaire doit être accordée sans discrimination nuisible de quelque sorte que ce soit, indépendamment de la race, de l'ethnie, du sexe, de la religion, du statut social, de la nationalité ou des convictions politiques des bénéficiaires. Elle doit être fournie équitablement à toutes les populations dans le besoin.

E. Distinction entre les civils et les militaires dans l'action humanitaire

22. En tout temps, une distinction nette doit être maintenue entre les combattants et les non-combattants, autrement dit entre ceux qui participent activement aux hostilités et les civils ou autres qui ne prennent pas part ou ne prennent plus directement part au conflit armé (y compris les malades, les blessés, les prisonniers de guerre et les anciens combattants démobilisés). Le droit humanitaire international protège les non-combattants en disposant qu'ils ne doivent pas être attaqués. Donc, les travailleurs humanitaires ne doivent jamais se présenter eux-mêmes ni présenter leur travail comme faisant partie d'une opération militaire et les militaires doivent s'abstenir de se présenter comme des travailleurs humanitaires civils.

F. Indépendance opérationnelle de l'action humanitaire

23. Dans toute coordination civile et militaire, les acteurs humanitaires doivent conserver la haute main sur les activités humanitaires pour les entreprendre et les diriger. L'indépendance de l'action et des décisions dans le domaine humanitaire doit être maintenue au niveau opérationnel et à celui des politiques en tout temps. Les organismes humanitaires ne doivent pas exécuter de tâches pour le compte des forces militaires ni représenter celles-ci ou appliquer leur politique. Il ne faut pas que soient enfreints les principes de base que sont entre autres la liberté de mouvement du personnel humanitaire, la liberté d'effectuer des évaluations indépendantes, la liberté de choisir le personnel, la liberté d'identifier les bénéficiaires de l'assistance en fonction de leurs besoins et la liberté de communication entre les organismes humanitaires de même qu'avec les médias.

G. Sécurité du personnel humanitaire

24. Toute impression, dans une situation particulière, que les acteurs humanitaires peuvent avoir établi des liens avec les forces militaires risque d'avoir une incidence négative sur la sécurité du personnel humanitaire et sa capacité à avoir accès aux populations vulnérables. Néanmoins, les acteurs humanitaires qui exercent leurs activités dans une situation d'urgence doivent définir la manière la plus rapide, la plus effective et la plus sûre de garantir que l'assistance indispensable parvient aux populations vulnérables

¹² Une disposition analogue concernant l'assistance en fonction des besoins est contenue dans le Principe 2 des "Principes de comportement pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONG dans l'exécution de programmes de secours en cas de catastrophe". Le principe de non-discrimination se retrouve dans une multitude d'instruments relatifs aux droits de l'homme, entre autres la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966, etc.

auxquelles elle est destinée. Ce faisant, ils doivent toutefois tenir compte du souci primordial qui est de garantir la sécurité du personnel et, à ce titre, envisager tous les liens qui pourraient s'établir ou sembler s'établir avec les forces militaires. La décision de faire garantir la sécurité des travailleurs humanitaires par les forces militaires doit être envisagée en dernier lieu, lorsque les autres moyens d'assurer cette sécurité n'existent pas, ne suffisent pas ou ne conviennent pas.

H. Ne pas nuire

25. La coordination civile et militaire doit être envisagée sous l'angle d'une volonté de ne pas nuire. Les organismes humanitaires doivent faire en sorte, au niveau des principes et à celui des activités, qu'aucune coordination civile et militaire potentielle ne contribue à attiser le conflit, à nuire aux bénéficiaires de l'assistance humanitaire ni à les mettre en danger.

I. Respect des instruments juridiques internationaux

26. Tant les acteurs humanitaires que les forces militaires doivent respecter le droit humanitaire international, ainsi que les autres normes et règlements internationaux, y compris les instruments relatifs aux droits de l'homme.

J. Respect de la culture et de la coutume¹³

27. Il convient de respecter la culture, les structures et les coutumes des collectivités et des pays dans lesquels les activités humanitaires ont lieu et d'y rester sensible. Là où cela est possible et autant que cela est possible, il faut trouver les moyens de faire participer ceux auxquels l'assistance humanitaire est destinée et/ou le personnel local à la conception, la gestion et la mise en œuvre de l'assistance, y compris dans le cadre d'une coordination civile et militaire.

K. Consentement des parties au conflit¹⁴

28. Le risque de compromettre des opérations humanitaires par une coopération avec les forces militaires peut être réduit si toutes les parties au conflit reconnaissent, conviennent ou admettent à l'avance que les activités humanitaires peuvent nécessiter une coordination civile et militaire dans certaines circonstances exceptionnelles. Négocier une telle acceptation suppose des contacts à tous les niveaux de la hiérarchie.

L. Option de dernier recours¹⁵

29. C'est en dernier recours que l'on doit choisir d'utiliser des ressources militaires, des escortes armées, des opérations conjointes humanitaires et militaires ou toute autre action conduisant à une interaction visible avec les forces militaires. Ce choix ne doit être fait que

¹³ Voir, par exemple, les Principes 5 et 7 des "Principes de comportement pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONG dans l'exécution de programmes de secours en cas de catastrophe".

¹⁴ Voir par exemple résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies 46/182 du 19 décembre 1991.

¹⁵ Voir par exemple paragraphes 7, 26, 30, 33 et 38 des "Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile à l'appui des activités humanitaires des Nations Unies dans les situations d'urgence complexes" de mars 2003.

lorsqu'il n'existe aucune autre possibilité civile comparable et qu'on ne peut répondre à un besoin humanitaire essentiel qu'en se faisant appuyer par les militaires.

M. Ne pas dépendre des forces militaires¹⁶

30. Les organismes humanitaires doivent éviter de dépendre des ressources ou de l'appui fourni par les forces militaires. Toute ressource ou tout appui ainsi fourni doit être dès le départ clairement limité dans le temps et dans son étendue et cette fourniture doit être assortie d'un élément de stratégie de sortie qui définisse clairement comment la fonction assurée par cette fourniture peut à l'avenir être prise en charge par le personnel ou les moyens civils. Souvent, les ressources fournies par les forces militaires ne sont disponibles que temporairement et lorsque d'autres missions militaires revêtent un rang de priorité supérieur, cet appui peut être supprimé à bref délai sans qu'il existe de remplacement.

¹⁶ Par exemple, voir le paragraphe 29 des "Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile à l'appui des activités humanitaires des Nations Unies dans les situations d'urgence complexes" de mars 2003.

PARTIE 3 CONSIDÉRATIONS PRATIQUES

31. Dans cette partie sont présentées les principales considérations pratiques qui concernent les travailleurs humanitaires participant à une coordination civile et militaire.

A. Etablissement de modalités de liaison

32. Il faut définir les modalités de liaison et des liens de communication clairs le plus tôt possible et à tous les niveaux pertinents, entre les forces militaires et la communauté humanitaire pour garantir l'échange en temps voulu et régulier de certaines informations, avant et pendant les opérations militaires. Toutefois, ces activités exigent de la prudence. Aussi bien en mentionnant au public qu'en lui cachant l'existence de liens de communication directe entre les acteurs humanitaires et les forces militaires, on risque de semer le doute ou de conduire à des conclusions inexactes quant à la nature de ces communications. Parce que cela risquerait de modifier la perception que le public a des opérations humanitaires, parfois il vaudra mieux ne pas faire connaître ou rendre publiques les modalités de liaison entre la communauté humanitaire et les forces militaires. Pour prendre une telle décision, il faudra évidemment tenir compte de la nécessité de garantir la responsabilité, la transparence et l'ouverture à l'égard de la population locale et des bénéficiaires.

33. Un certain nombre d'initiatives ont été prises à l'intérieur du système des Nations Unies essentiellement pour préparer le personnel humanitaire aux questions des relations civiles militaires et aux modalités concrètes de liaison dans les situations d'urgence complexes. On citera à ce sujet les cours d'introduction à la coordination civile et militaire organisés par la Section de la coordination civile et militaire du Bureau de la coordination des affaires humanitaires du Secrétariat. Cette section assure aussi une préparation au déploiement et des ateliers qui sont conçus en fonction de contenus et de missions spécifiques.

34. En plus des administrateurs de la coordination civile et militaire qui sont déployés par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires du Secrétariat, des organismes des Nations Unies peuvent déployer des chefs de liaison militaire et le Département des opérations de maintien de la paix peut déployer des chefs de liaison civile et militaire. Là où il en existe, les centres logistiques communs des Nations Unies, qui sont des organes interorganisations, assurent aussi une fonction de coordination civile et militaire à un niveau de logistique opérationnelle.

Questions à se poser¹⁷ :

- Dans quelles conditions les modalités de liaison entre la communauté humanitaire et les forces militaires doivent-elles se dérouler : dans le secret ou dans la transparence?

¹⁷ Ces questions appellent une réponse lors de l'établissement de directives applicables aux relations civiles et militaires dans des situations d'urgence complexes particulières.

- Comment le public percevrait-il la neutralité et l'impartialité des activités militaires s'il avait connaissance de ces modalités de liaison?
- Comment la transparence des modalités de liaison civile et militaire peut être assurée étant entendu qu'une distinction claire doit continuer d'être établie entre les forces militaires et les agents humanitaires?
- Comment peut-on empêcher que la nature et l'objet des modalités de liaison civiles et militaires soient perçus de manière erronée, ce qui conduirait à des conclusions fausses?
- Quelles sont les situations qui nécessitent des modalités de liaison officielles? Quelles sont celles qui font préférer une solution cas par cas?
- Quelle est la taille et la structure qui convient à l'élément de liaison entre civils et militaires?
- Quand les chargés de liaison des organismes humanitaires et des forces militaires doivent-ils être installés dans les mêmes locaux et doivent-ils jamais l'être?

B. Partage de l'information

35. En principe, aucune information recueillie par les organismes humanitaires dans l'accomplissement de leur mandat et qui risque de menacer des vies ou de compromettre l'impartialité et la neutralité de ces organismes ne doit être divulguée.

36. Néanmoins, pour protéger les populations dans le besoin et leur apporter une assistance humanitaire, il peut être nécessaire parfois de partager cette information avec les forces militaires. En particulier, l'information qui peut concerner la sécurité des civils ou des travailleurs humanitaires doit être communiquée aux entités appropriées. Les informations qui peuvent être partagées entre les organismes humanitaires et les forces militaires appropriées sont éventuellement les suivantes :

- **Information concernant la sécurité** : information concernant la sécurité des civils et la situation en matière de sécurité dans la zone d'opération;
- **Sites des activités humanitaires** : localisation du personnel et des installations humanitaires à l'intérieur du théâtre d'opération militaire;
- **Activités humanitaires** : plans et intentions en matière d'aide humanitaire, y compris itinéraires et dates de passage des convois humanitaires et des ponts aériens afin de coordonner les opérations prévues, d'éviter des frappes accidentelles contre les opérations humanitaires ou d'avertir de toute activité contraire;
- **Activités de minage** : information sur les activités de minage;
- **Mouvements de population** : information sur les principaux mouvements de civils;
- **Activités de secours des forces militaires** : information sur les activités de secours entreprises par les forces militaires;
- **Information après les frappes** : information sur les emplacements des frappes et les engins explosifs employés pendant les campagnes militaires pour faciliter l'établissement des ordres de priorité et des plans concernant les secours humanitaires et les activités liées aux mines/aux engins qui n'ont pas explosé.

Questions à se poser :

- Quel type d'information doit ou peut être partagé, avec qui et quand?
- Comment différencier l'information qui peut être importante à des fins humanitaires de celle qui a un caractère sensible du point de vue politique, militaire ou économique?
- Comment déterminer l'information qui peut servir à des fins autres que celles qui sont strictement humanitaires? Par exemple, comment garantir que l'information concernant les mouvements de population ou les bénéficiaires de l'aide ne sera pas détournée à des fins militaires?
- L'information qui est partagée avec un groupe militaire doit-elle l'être aussi avec tous les autres groupes militaires ou politiques? Comment faire en sorte qu'aucune partie ne soit favorisée par rapport à une autre tout en tenant compte des aspects sensibles de l'information?
- Quand et comment doit-on vérifier l'information fournie par les forces militaires?

C. Utilisation de ressources militaires pour les opérations humanitaires

37. L'utilisation de ressources militaires pour appuyer des opérations humanitaires doit être exceptionnelle et n'avoir lieu qu'en dernier recours. Il faut reconnaître toutefois que lorsque les capacités civiles/humanitaires ne sont pas adéquates ou ne peuvent pas être obtenues à temps pour répondre aux besoins humanitaires d'urgence, il est possible de déployer des ressources appartenant aux forces militaires ou à la défense civile, y compris des aéronefs militaires, conformément aux "Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile à l'appui des activités humanitaires des Nations Unies dans les situations d'urgence complexes" (de mars 2003)¹⁸. En plus du principe du dernier recours¹⁹, les principaux critères prévus dans les directives sont les suivants : 1) la capacité est la seule – il n'existe pas de ressources civiles appropriées qui pourraient être utilisées à la place; 2) la rapidité – l'urgence de la tâche à accomplir exige une action immédiate; 3) l'opération est clairement dirigée par les organismes humanitaires – ce sont les civils qui décident de l'utilisation des ressources militaires; 4) la limitation dans le temps – l'utilisation de ressources militaires pour appuyer des activités humanitaires est clairement limitée dans le temps et dans son ampleur.

38. En principe, les ressources des forces militaires et de la défense civile dont disposent les forces belligérantes ou les unités qui sont engagées activement dans les combats ne doivent pas être utilisées pour appuyer des activités humanitaires²⁰. Pendant des hostilités, il est nécessaire de distinguer les opérations de théâtre et celles qui ont lieu en

¹⁸ Le texte intégral des directives peut être obtenu à l'adresse Internet indiquée dans l'annexe au présent document.

¹⁹ Se définit comme suit au paragraphe 7 des Directives, qui existent seulement en anglais : "Military assets should be requested only where there is no comparable civilian alternative and only the use of military assets can meet a critical humanitarian need. The military asset must therefore be unique in capability and availability." (Les ressources militaires ne doivent être demandées que s'il n'existe pas de ressources civiles comparables qui pourraient être utilisées à leur place et uniquement si l'utilisation des ressources militaires peut répondre à un besoin humanitaire critique. Les ressources militaires doivent donc être les seules à offrir la capacité et la disponibilité nécessaires.)

²⁰ Voir paragraphe 25 des Directives.

dehors. Sur le théâtre, il ne doit généralement pas y avoir d'utilisation de ressources militaires à des fins humanitaires. C'est seulement dans des conditions extrêmes et exceptionnelles qu'on pourrait envisager, sur le théâtre, d'utiliser les ressources militaires des parties engagées dans les opérations de combat. Plus précisément, cette situation peut se produire lorsqu'une population extrêmement vulnérable ne peut pas recevoir une assistance par d'autres moyens ou qu'il n'est pas possible d'accéder à elle par d'autres moyens. En dehors du théâtre des opérations, les ressources militaires des parties au combat peuvent servir conformément aux principes et directives mentionnés ci-dessus. Néanmoins, on doit d'abord donner la préférence aux ressources militaires de parties qui ne sont pas engagées dans des opérations de combat.

39. Toute opération humanitaire utilisant des ressources militaires doit conserver sa nature et son caractère civil. Certes les ressources militaires resteront sous contrôle militaire, mais l'opération dans son ensemble doit continuer de dépendre de l'organisme humanitaire responsable et d'être dirigée globalement par lui. Les ressources des forces militaires et de la protection civile qui ont été placées sous le commandement des organismes humanitaires et qui sont déployées à plein temps uniquement à des fins humanitaires doivent être marquées d'une indication visible qui les différencie clairement des ressources militaires utilisées à des fins militaires.

Questions à se poser :

- Qui définit le dernier recours et quels sont les critères exacts pour déterminer qu'il n'y a pas d'autre choix?
- Comment est-il possible de veiller à ce qu'une opération humanitaire utilisant des ressources militaires soit crédible et se déroule dans la sécurité et comment est-il possible de conserver à ces opérations la confiance de la population locale? Comment est-il possible de veiller à ce qu'une opération humanitaire utilisant des ressources militaires soit crédible et se déroule dans la sécurité et comment est-il possible de conserver à ces opérations la confiance de la population locale?
- Comment peut-on s'assurer que les acteurs humanitaires conservent la conduite et la direction des efforts humanitaires même lorsque des ressources militaires sont employées parce qu'il n'existe pas d'autres moyens disponibles?

D. Utilisation d'escortes militaires ou armées pour les convois humanitaires

40. Faire accompagner des convois ou des opérations humanitaires par des escortes militaires ou armées constitue une mesure de précaution extrême qui ne doit être prise que dans des circonstances exceptionnelles et selon le cas d'espèce. La décision de demander ou d'accepter que des escortes militaires ou armées soient utilisées doit être prise par les organismes humanitaires et non pas par des autorités politiques ou militaires, uniquement sur la base de critères humanitaires. Si la situation sur le terrain exige que des escortes militaires ou armées accompagnent des convois humanitaires, tout accompagnement de ce

type doit respecter les principes approuvés par le Comité permanent interorganisations en septembre 2001²¹.

Questions à se poser :

- Qui doit assurer l'escorte (forces des Nations Unies, autres forces internationales, forces gouvernementales, forces d'acteurs non étatiques, gardes armés fournis par des sociétés de services de sécurité)?
- Comment garantir que les opérations humanitaires n'en arriveront pas à dépendre de l'escorte militaire – dans la mesure où il devient impossible d'opérer sans elle?
- Comment est-il possible de déterminer la capacité, la crédibilité et la dissuasion que représente une escorte?
- Comment déterminer si les escortes elles-mêmes ne sont pas une source potentielle d'insécurité?
- Comment garantir que l'avantage à court terme qu'il y aura à obtenir un accès en recourant à des escortes armées n'aura pas, à long terme, pour effet d'affaiblir effectivement ou apparemment la neutralité, l'impartialité, l'indépendance, voire le crédit de l'opération humanitaire?

E. Opérations de secours conjointes civiles et militaires

41. Toute opération entreprise conjointement par des organismes humanitaires et des forces militaires risque de nuire à la façon dont l'impartialité et la neutralité des organismes humanitaires est perçue et par-là d'affaiblir leur capacité d'exercer effectivement leurs activités dans une situation d'urgence complexes. Donc, pour décider de toute coopération entre civils et militaires, il faut d'abord évaluer de manière approfondie les besoins réels sur le terrain et recenser les capacités humanitaires civiles permettant d'y répondre en temps utile. Dans la mesure où on ne peut pas éviter des opérations conjointes avec les forces militaires, celles-ci ne doivent être décidées qu'en dernier recours et doivent respecter les principes définis dans les directives mentionnées ci-dessus”.

42. Il faut bien se rendre compte que les militaires ont des objectifs, des intérêts, des calendriers et des priorités différents de la communauté humanitaire. Les opérations de secours assurées par les forces militaires peuvent être soumises à des conditions et cesser en cas de changement de la mission des forces militaires, si l'unité est déplacée ou si la population assistée cesse de coopérer. Cette action des forces militaires peut aussi répondre principalement aux besoins et aux buts de la force et de sa mission, et non pas aux besoins de la population locale.

Questions à se poser :

- Comment est-il possible de préserver l'impartialité et la neutralité d'une action humanitaire lorsque celle-ci a lieu en temps qu'opération conjointe civile et militaire?

²¹ Voir le document thématique et les directives (ne faisant pas autorité) du Comité permanent interorganisations intitulé “Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys” de septembre 2001. Ce document a été approuvé par le Comité et examiné par le Bureau des affaires juridiques de l'ONU.

- Quelles incidences une opération conjointe civile et militaire aura-t-elle sur l'accès à tous les civils dans le besoin et sur la sécurité du personnel humanitaire?
- Que se passera-t-il si les forces militaires sont redéployées soudainement vers une autre mission ou un autre lieu, après que l'opération conjointe a démarré?

F. Opérations militaires distinctes à des fins de secours

43. Les opérations de secours menées par les forces militaires, même si leur intention est purement « humanitaire », peuvent nuire à l'ensemble des efforts humanitaires déployés par les acteurs non militaires ou les affaiblir sérieusement. Les autres parties au conflit et les bénéficiaires peuvent ne pas vouloir et ne pas pouvoir établir une distinction entre l'assistance qui est fournie par les militaires et celle qui l'est par les organismes humanitaires. Il peut en résulter de graves conséquences concernant la possibilité d'accéder à certaines zones et la sécurité du personnel humanitaire, sans parler des dommages à long terme subis par la réputation des organismes humanitaires dans la région et dans d'autres zones de crise si cette assistance est perçue comme sélective ou partielle. L'assistance fournie par les forces militaires peut être fonction d'influences ou d'objectifs politiques et les critères qui servent à déterminer les bénéficiaires et définir leurs besoins peuvent être différents de ceux qu'appliquent les organismes humanitaires.

44. Pour ces raisons, il convient de dissuader énergiquement les forces militaires de jouer le rôle de fournisseur d'aide humanitaire. Par rapport aux acteurs humanitaires, leur rôle doit se borner à favoriser l'instauration de conditions d'activités sûres qui permettent l'action humanitaire. Au besoin, c'est par la diplomatie que l'on expliquera et que l'on rappellera aux autorités politiques et militaires les objectifs de la communauté humanitaire à ce sujet.

45. Néanmoins, certaines circonstances extrêmes et exceptionnelles peuvent faire que les opérations de secours devront être entreprises par les forces militaires en dernier recours. Cela sera peut-être le cas par exemple lorsque les militaires sont les seuls acteurs sur le terrain ou que les organismes humanitaires n'ont pas la capacité ou les moyens de répondre aux besoins les plus urgents des civils.

Questions à se poser :

- Quels moyens et quelles possibilités les organismes humanitaires ont-ils de dissuader les forces militaires d'entreprendre des opérations distinctes de secours?
- Dans quelles circonstances doit-on admettre des exceptions? Par exemple, si les forces belligérantes sont les seules qui peuvent atteindre les populations vulnérables et par-là soulager des souffrances humaines extrêmes? La communauté humanitaire doit-elle préconiser l'intervention de forces militaires en pareil cas?
- Si les forces militaires ont des activités de secours, quel est le type de coordination qui doit s'instaurer avec la communauté humanitaire?

G. Conduite générale du personnel humanitaire

46. Il convient de souligner en tout temps l'indépendance et le caractère civil de l'assistance humanitaire. Une distinction claire doit être maintenue entre le personnel humanitaire et les forces militaires du point de vue de l'identité, des fonctions et des rôles :

les déplacements doivent se faire dans des véhicules marqués clairement, les bureaux et les fournitures d'urgence doivent être clairement marqués, etc. Aucune arme ne doit être admise dans les locaux ou les moyens de transport des organismes humanitaires. Le personnel humanitaire ne doit pas se déplacer à bord de véhicules, d'appareils militaires, etc., si ce n'est en dernier recours ou pour des raisons de sécurité. Les travailleurs humanitaires ne doivent porter aucun vêtement ressemblant à des uniformes militaires. En ne respectant pas cette distinction, on risquerait de donner l'impression que les activités humanitaires ne sont pas aussi neutres et impartiales qu'elles doivent l'être et par-là de nuire à la sûreté et à la sécurité du personnel humanitaire.

Questions à se poser :

- Comment les divergences d'avis concernant la coordination civile et militaire doivent-elles être réglées entre les organismes humanitaires et les forces militaires? Qui doit prendre les décisions?
- Comment les fonctions de représentation doivent-elles se dérouler (par exemple, à la télévision, à la radio, au cours de cérémonies, de manifestations, de réceptions, de manifestations organisées par les forces militaires, etc.) puisqu'il faut se soucier de transmettre au public des représentations et des perceptions appropriées?

ANNEXE : Documents cités et adresse sur la Toile

Documents cités

Guidelines on the Use of Military and Civil Defense Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies (mars 2003)

Use of Military or armed Escorts for Humanitarian Convoys – Discussion Paper and Non-Binding Guidelines (14 septembre 2001)

General Guidance for Interaction between United Nations Personnel and Military and Civilian Representatives of the Occupying Power in Iraq (8 mai 2003)

Relationships with Military Forces in Afghanistan – Guidelines for UNAMA Area Coordinators and other UN Personnel (2002)

Guidance on Use of Military Aircraft for UN Humanitarian Operations during the Current Conflict in Afghanistan IMTF (7 novembre 2001)

Civil-Military Coordination Policy by Department of Peacekeeping Operation (9 septembre 2002)

Tous ces documents ainsi que la présente étude, les relations entre civils et militaires dans les situations d'urgence complexes, peuvent être consultés sur la Toile à l'adresse suivante :

<http://ochaonline.un.org/cmcs/guidelines>