



CICR

Engager un dialogue avec les groupes armés non étatiques

Pourquoi, comment, à quelle fin, et autres considérations essentielles

Position du CICR

Mars 2021

Table des matières

I.	Introduction	2
II.	Quelques précisions utiles d'ordre juridique et autres.....	3
III.	Quelques éléments caractéristiques de l'environnement opérationnel des groupes armés non étatiques.....	4
IV.	L'accès aux civils vivant sur des territoires où opèrent des groupes armés non étatiques ou qui sont contrôlés par de tels groupes	5
V.	L'acceptation du CICR	7
VI.	Modifier les comportements, engager un dialogue sur la protection et mieux faire respecter le DIH	9
VII.	Les bases juridiques du dialogue entre le CICR et les groupes armés non étatiques	11
VIII.	Les défis contemporains en matière d'interaction avec les groupes armés non étatiques	12

I. Introduction

L'instauration d'un dialogue humanitaire avec des groupes armés, notamment des groupes armés non étatiques, est un aspect essentiel du travail du CICR depuis longtemps. Au vu de la complexité du contexte mondial actuel, l'institution doit plus que jamais continuer à s'efforcer d'établir des contacts et un dialogue directs avec les groupes armés engagés dans des conflits armés non internationaux ou d'autres situations de violence de moindre intensité, afin d'atténuer les souffrances des personnes touchées.

L'approche neutre et confidentielle du CICR donne des résultats concrets. Elle lui permet, entre autres exemples, de fournir une assistance vitale aux personnes vivant dans des zones contrôlées par des groupes armés ; d'apporter un soutien aux structures médicales locales qui prennent en charge les malades et les blessés ; de veiller à ce qu'une réponse adéquate soit apportée aux besoins essentiels des détenus ; et d'œuvrer à une meilleure connaissance et un plus grand respect, par les groupes armés, du cadre juridique applicable.

Sur le plan opérationnel, le CICR adopte une approche variée et multiple dans la mesure où son mandat couvre aussi bien les situations de conflit armé non international que des situations de violence de moindre intensité. Le terme « groupe armé » sert à désigner un groupe qui n'a pas le statut d'État mais qui a la capacité de générer un niveau de violence préoccupant du point de vue humanitaire. Cette définition s'applique à un large éventail de groupes, dont les objectifs, les structures, les doctrines, les sources de financement, les moyens militaires et le degré de contrôle territorial varient. Les groupes armés non étatiques entrent dans cette vaste catégorie ; en tant que partie à un conflit armé non international, ils sont liés par le droit international humanitaire (DIH).

En 2020, le CICR a recensé, pour son propre usage et sur la base de la définition strictement opérationnelle énoncée ci-dessus, les groupes armés actifs dans les contextes où il mène des activités. Au total, il en a dénombré 614 à travers le monde, dont 296 en Afrique (soit près de la moitié) et 132 au Moyen-Orient. Cette même année, il a eu des contacts avec 465 d'entre eux, soit 75% du nombre total recensé. Le CICR se distingue des autres organisations humanitaires en ce qu'il est le seul à entretenir un dialogue aussi direct et suivi avec autant de groupes armés. D'après ses propres estimations, entre 60 et 80 millions de personnes à travers le monde vivent sous le contrôle quasi étatique de tels groupes. Ce contrôle peut s'étendre à divers domaines, de la fourniture de soins de santé au prélèvement de taxes, en passant par l'exercice de la justice pénale, pour n'en citer que quelques-uns. Accéder et fournir une aide aux populations qui vivent sous le contrôle de groupes armés non étatiques est un défi de taille à bien des égards, et pas seulement du point de vue opérationnel.

Il convient de souligner que l'unique raison pour laquelle le CICR s'intéressera à un groupe armé et la raison première pour laquelle il pourra chercher à entrer en contact avec lui tiennent aux conséquences néfastes que les agissements de ce groupe risquent d'entraîner pour les personnes et les communautés locales. *Autrement dit, l'instauration d'un dialogue avec les groupes armés est pour le CICR un impératif humanitaire. Ces interactions sont indispensables si l'institution veut pouvoir mener ses activités humanitaires destinées à atténuer les souffrances des personnes en détresse :*

- *Premièrement*, ce n'est que par le dialogue que le CICR pourra obtenir un accès sûr aux personnes et aux communautés qui vivent sur un territoire où opère un groupe armé non étatique ou qui est contrôlé par un tel groupe et qui peuvent avoir besoin d'assistance et de protection.
- *Deuxièmement*, ce n'est que par le dialogue qu'il pourra faire en sorte que le groupe armé non étatique comprenne et accepte sa mission en tant qu'organisation humanitaire indépendante, neutre et impartiale et qu'il lui permette de la mener à bien en toute sécurité.
- *Troisièmement*, ce n'est que par le dialogue qu'il pourra promouvoir le DIH et d'autres cadres juridiques applicables de manière à faire mieux respecter le droit et, partant, d'atténuer/de limiter les souffrances des personnes touchées par un conflit armé non international ou une autre situation de violence.
- *Quatrièmement*, il convient de rappeler que le CICR est la seule organisation humanitaire à être expressément citée dans les Conventions de Genève de 1949 en tant qu'exemple d'organisme impartial habilité à proposer ses services aux parties à un conflit armé non international, y compris, donc, à des groupes armés non étatiques.

Après quelques précisions – d'ordre juridique notamment – sur les conflits contemporains impliquant des groupes armés non étatiques, le présent document explique plus en détail les principales raisons, énoncées ci-dessus, pour lesquelles le CICR interagit avec ces derniers, puis il rappelle, en guise de conclusion, quelques-uns des défis qui pèsent sur ce type d'interactions.

II. Quelques précisions utiles d'ordre juridique et autres

Les conflits armés impliquant des groupes armés non étatiques n'ont rien de nouveau. On peut citer, à titre d'exemples, les guerres civiles américaine (au XIX^e siècle) et espagnole (au XX^e siècle), les conflits prolongés en Colombie et au Sri Lanka (qui ont marqué plusieurs décennies du siècle dernier), ou encore les violences dont le Moyen-Orient et le Sahel sont actuellement le théâtre. Ce qui est relativement nouveau en revanche, c'est que ce type de conflits – dits non internationaux – est aujourd'hui majoritaire. Tous ont en commun de causer d'immenses souffrances aux populations civiles et exigent par conséquent des réponses humanitaires multidimensionnelles qui puissent être déployées rapidement.

Un conflit armé non international est un conflit qui oppose les forces armées d'un État à un ou plusieurs groupes armés non étatiques¹, à la différence d'un conflit armé international, qui oppose uniquement des États. On parlera aussi de conflit armé non international lorsque seuls des groupes armés non étatiques s'affrontent. Ce type de conflit armé n'est pas nécessairement défini par le territoire sur lequel il se déroule, mais plutôt par la qualité des parties, dont l'une au moins doit être un groupe armé non étatique. Ces vingt dernières années, divers conflits ont eu lieu impliquant un ou plusieurs États « amis » venus se battre

¹ CICR, [Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains](#), 2011, p. 9.

aux côtés des forces armées d'un État « hôte », sur le territoire de ce dernier, contre un ou plusieurs groupes armés non étatiques (notamment en Afghanistan, en Irak ou au Mali). Dans ce cas-là, il s'agit de conflits armés non internationaux « présentant un élément extraterritorial ».

On considère généralement qu'une situation de violence doit satisfaire les deux conditions suivantes pour être qualifiée de conflit armé non international : les affrontements entre les parties doivent atteindre le niveau d'intensité qui puisse être qualifié d'*hostilités*, et le groupe armé non étatique doit être suffisamment *organisé* pour être considéré comme « partie » au conflit armé². En droit comme dans la pratique, « les situations de tensions internes, de troubles intérieurs, comme les émeutes, les actes isolés et sporadiques de violence et autres actes analogues³ » ne sont pas considérés comme des conflits armés. Il n'est pas facile de déterminer si et à quel moment une situation de violence donnée atteint le seuil d'un conflit armé non international. La méthode à suivre consiste essentiellement à réunir de solides données factuelles qui rendent compte de la situation sur le terrain et à les analyser au regard des critères juridiques permettant d'établir l'existence d'un conflit armé non international.

En l'absence d'un organisme international chargé de se prononcer sur l'existence ou non d'un conflit armé (international ou non international), le CICR, comme d'autres acteurs, effectue sa propre analyse. Ce processus de qualification lui sert à déterminer le cadre juridique applicable et à adapter sa réponse humanitaire en fonction (au niveau opérationnel, en matière de protection, etc.).

III. Quelques éléments caractéristiques de l'environnement opérationnel des groupes armés non étatiques

Le nombre de conflits armés non internationaux a plus que doublé depuis le début des années 2000 – passant de moins de 30 à plus de 70⁴. Cette évolution du paysage géopolitique s'est accompagnée d'une prolifération des groupes armés non étatiques. Dans certains des conflits récents les plus complexes, les analystes ont constaté la présence d'une multitude de groupes armés se livrant à la violence. Leur taille, leur structure et leurs capacités sont extrêmement diverses. Si des groupes de taille importante dotés de structures de commandement et de contrôle centralisées et bien définies continuent d'apparaître ou d'exister, d'autres groupes ont une structure décentralisée et opèrent dans le cadre d'alliances mouvantes. Les raisons pour lesquelles cette myriade de groupes s'engagent dans la violence armée sont multiples : aux motivations politiques, religieuses et économiques s'ajoutent d'autres intérêts. La division, en raison de dissensions internes, de certains groupes armés non étatiques établis de longue date en « factions » de plus petite taille explique aussi en partie ce phénomène de prolifération observé à l'échelle mondiale.

² *Ibid.*, p. 10.

³ Protocole II additionnel aux Conventions de Genève de 1949 (Protocole additionnel II), 1977, art. 1(2).

⁴ CICR, [Contenir la violence dans la guerre : les sources d'influence chez le combattant](#), 2018.

Autre caractéristique des conflits armés actuels : la participation, ou le soutien, d'un nombre considérable d'États tiers à plusieurs d'entre eux, en particulier au Moyen-Orient et sur le continent africain. Cela a donné lieu à une intensification et une internationalisation des interactions entre les forces armées d'États alliés, mais aussi – et c'est là une dimension en lien direct avec l'objet du présent document – à la formation d'alliances entre des forces armées étatiques et des groupes armés non étatiques. Ces rapports de soutien – parfois réciproque – revêtent diverses formes et reposent sur un entrelacs d'intérêts communs. Il s'agit d'un phénomène relativement nouveau, en particulier de par son ampleur. Les groupes armés non étatiques se coordonnent aussi entre eux à des degrés divers, pour former des coalitions souples. Les conséquences de ces nouvelles interactions sur les plans pratique, juridique, politique, etc. sont éminemment complexes et commencent à être étudiées de plus près, y compris par le CICR.

Eu égard à ce qui précède, il importe de signaler l'implication, dans un nombre non négligeable de conflits actuels, de groupes djihadistes se revendiquant comme tels : la moitié des États en proie à un conflit armé non international sur leur territoire sont le théâtre de violences commises par des groupes djihadistes, et la grande majorité des interventions étrangères est dirigée contre ces groupes.

IV. L'accès aux civils vivant sur des territoires où opèrent des groupes armés non étatiques ou qui sont contrôlés par de tels groupes

Comme on peut le constater chaque jour, ce sont les civils qui supportent l'essentiel du poids des destructions et des souffrances causées par les conflits armés, que le non-respect du DIH et autres normes de droit applicables vient encore aggraver. Des civils sont pris pour cible et tués ; leurs maisons et moyens de subsistance, détruits ; beaucoup souffrent de la faim et de la pénurie de services de soins de santé ; de nombreux enfants sont privés d'école et enrôlés dans des groupes armés ; les personnes détenues sont traitées durement ; d'innombrables familles sont déplacées ou leurs membres dispersés, sans possibilité de reprendre contact avec les leurs. Autre fléau : la violence sexuelle, qui est monnaie courante dans les situations de conflit armé. La guerre urbaine entraîne en outre des conséquences à long terme liées à la destruction des infrastructures et des services essentiels, sans lesquels la vie en ville se meut en un combat quotidien pour survivre. Et ce n'est là qu'un aperçu des souffrances infligées aux civils en période de conflit. Il convient toutefois de préciser que les actes qui en sont la cause ne sont pas uniquement le fait de groupes armés non étatiques.

Le CICR cherche à atteindre les populations civiles vivant sur des territoires où opèrent des groupes armés non étatiques ou qui sont contrôlés par de tels groupes en vue de leur apporter protection et assistance conformément à sa mission exclusivement humanitaire. Les activités de protection menées par le CICR sont très variées et dépendent du contexte. Elles comprennent, sans s'y limiter : la promotion, par le dialogue, du respect du DIH ; le rétablissement des liens familiaux ; la recherche des enfants disparus ; l'identification et l'inhumation des dépouilles ; l'enregistrement des détenus et la visite des lieux de détention ; etc. L'assistance, au sens large du terme, consiste elle aussi en une vaste palette d'activités : interventions d'urgence, renforcement de la résilience, distributions de vivres,

rétablissement des moyens de subsistance, remise en état des puits, installations d'alimentation en eau et stations d'épuration, soutien aux hôpitaux ou administration de structures hospitalières, mise sur pied de services orthopédiques, prise en charge chirurgicale des blessés par arme, etc. Voici quelques exemples « en contexte » d'activités de protection et d'assistance menées par l'institution :

- Entre 2014 et 2017, le CICR a organisé une série de séances de sensibilisation et de formation au DIH à l'intention de certains groupes armés non étatiques en Syrie. L'initiative a été reconduite en 2019 et 2020 auprès de groupes armés non étatiques en Afrique, en Asie et dans d'autres pays du Moyen-Orient.
- Le CICR contribue également régulièrement, en tant qu'intermédiaire neutre, à la libération de civils ou de membres de forces armées détenus par des groupes armés non étatiques. En Colombie par exemple, au cours des dernières décennies, l'institution a facilité la libération de plus de 1800 personnes – dont 22 pour la seule année 2020 – qui étaient retenues prisonnières par divers groupes armés non étatiques à travers le pays.
- En 2020, le CICR a aussi participé, en sa qualité d'intermédiaire neutre, à l'échange de plus de 1000 détenus entre les autorités yéménites et le Mouvement Ansarullah, au Yémen ; il s'agissait de la plus vaste opération d'échange de prisonniers entre les deux parties adverses.
- En 2009, le CICR a visité des détenus (membres des forces de sécurité nationales afghanes) aux mains des Talibans dans l'ouest de l'Afghanistan – et poursuit ses visites depuis lors. À la même époque, il visitait également systématiquement les personnes détenues par les forces armées afghanes, internationales et américaines dans différents lieux de détention à travers le pays.
- Durant les premiers jours du conflit libyen, le CICR a pu distribuer des messages Croix-Rouge et faire en sorte que des soldats de l'armée régulière qui avaient été faits prisonniers, pendant les hostilités, par des hommes en armes dans l'est du pays puissent contacter leurs familles par téléphone.
- Récemment, le CICR et la Croix-Rouge de Norvège ont entrepris de renforcer l'infrastructure de santé dans une province afghane en vue d'aider les habitants qui vivent sous le contrôle d'un groupe armé non étatique. Cette opération comprend la réhabilitation complète d'un centre de soins de santé (alimentation en eau et en électricité, gestion des déchets), notamment de ses services de chirurgie, et la mise en place d'un programme de formation à l'intention du personnel médical.
- En 2014, à Gaza, le CICR a travaillé en coopération avec les parties, dont le Hamas, pour aider les agriculteurs locaux dont les champs avaient été détruits lors des combats à se remettre sur pied, en facilitant l'enlèvement des restes explosifs de guerre et le nivellement des terres agricoles qui avaient été endommagées.

- Pendant les conflits prolongés qui ont affecté le Népal et les Philippines – avec le Parti communiste népalais-maoïste (CPN-M) dans le premier cas et le Front Moro islamique de libération (MILF) dans le second –, le CICR a contribué, en maintenant le dialogue avec chacun de ces groupes tout au long du conflit, à ce que l'un et l'autre comprennent mieux les règles du DIH relatives à la conduite des hostilités et les mettent plus rigoureusement en œuvre⁵.

Comme le montrent les exemples susmentionnés, le fait d'avoir accès aux territoires dans lesquels opèrent des groupes armés non étatiques ou qui sont contrôlés par de tels groupes permet au CICR de maintenir une proximité avec les personnes affectées par les conflits, de mieux cerner le contexte, les besoins des personnes et les capacités locales, d'établir un dispositif efficace de communication à double sens, de promouvoir la participation et de mettre en œuvre des programmes accessibles et inclusifs. L'accès est également crucial pour identifier les besoins et les priorités des populations touchées, et pour élaborer et déployer une réponse humanitaire adéquate et responsable envers les bénéficiaires.

Les destructions et les dommages causés par les conflits armés non internationaux ayant un impact direct sur les populations, l'action humanitaire – dont l'objectif est d'atténuer les conséquences des conflits armés – doit se traduire concrètement sur le terrain, au plus près des communautés touchées. Lorsque les personnes ayant besoin d'assistance se trouvent sur des territoires où opèrent des groupes armés non étatiques ou qui sont contrôlés par de tels groupes, le CICR doit impérativement établir avec ces derniers un dialogue ou d'autres formes d'interaction afin d'obtenir l'accès indispensable à l'accomplissement de sa mission humanitaire.

V. L'acceptation du CICR

S'il veut pouvoir accéder aux personnes et aux communautés vivant sur les territoires où opèrent des groupes armés non étatiques ou qui sont contrôlés par de tels groupes, le CICR doit d'abord faire comprendre à ces derniers qui il est et ce qu'il fait, et les persuader de la vocation exclusivement humanitaire de son action en faveur des personnes touchées par les conflits armés. Pour atteindre cet objectif crucial, il doit établir un dialogue avec les groupes armés non étatiques, ce qui n'est pas une tâche facile.

L'accès et la sécurité du CICR dépendent de l'acceptation, par toutes les parties à un conflit, de sa présence et de son action. La compréhension et l'acceptation – ou à l'inverse le rejet – de sa présence et de sa mission par un groupe armé non étatique ont un impact direct sur la sûreté et la sécurité de son personnel sur le terrain. Les attaques visant des travailleurs humanitaires se sont multipliées au cours des dernières décennies et le nombre d'incidents au cours desquels des membres du personnel du CICR ou d'autres organisations humanitaires ont été tués, blessés ou kidnappés, pour ne citer que quelques-uns des actes violents dont ces personnels sont régulièrement victimes, reste très préoccupant. Dans les

⁵ Depuis, comme on le sait, le CPN-M est devenu membre du gouvernement du Népal et le MILF assume des fonctions officielles au sein du gouvernement local après des décennies de négociations pour la paix avec le gouvernement des Philippines.

situations de conflit armé notamment, ainsi que dans d'autres contextes où l'insécurité prévaut, le CICR s'efforce d'obtenir, sinon l'acceptation, du moins une certaine tolérance à l'égard de son action, ce qui revient dans les faits à éviter le plus possible de susciter le rejet pour ne pas risquer d'être la cible d'attaques. L'obtention des garanties de sécurité nécessaires pour assurer à son personnel sur le terrain un accès sûr aux populations est donc indispensable et requiert l'instauration d'un dialogue permanent avec les groupes armés non étatiques.

Plusieurs cas de figure sont possibles. Il peut arriver, par exemple, qu'un groupe armé non étatique ne connaisse pas le CICR ; qu'il ait une vision erronée de son rôle ; qu'il doute des motifs fournis par l'institution à l'appui de sa demande d'accès aux personnes et aux communautés ; ou encore qu'il s'oppose à son action humanitaire pour diverses raisons (idéologiques, etc.). Il peut aussi arriver que le groupe armé accepte dans un premier temps la présence et l'action du CICR mais qu'il soit ensuite pris de doutes, notamment si des divergences d'opinion se manifestent en son sein ou s'il subit des pressions extérieures de natures diverses ou aux implications multiples ; dans ce cas, le CICR devra maintenir dans le temps un dialogue soutenu avec le groupe armé.

Il n'existe pas de procédure standardisée pour établir ou maintenir un dialogue ou d'autres formes d'interaction avec un groupe armé non étatique, que ce soit en vue d'obtenir l'acceptation ou d'accéder aux civils et à toutes autres personnes ayant besoin d'une assistance (voir à ce sujet la section IV). La façon dont le contact sera établi et maintenu dépendra de divers facteurs – susceptibles d'évoluer avec le temps – et pourra faire intervenir différents niveaux hiérarchiques au sein du groupe armé. Les échanges pourront par exemple se faire directement et/ou à travers des intermédiaires, oralement et/ou par écrit, dans le cadre de rencontres bilatérales et/ou multilatérales, à l'occasion de séances de sensibilisation ou de formation au DIH, dans le cadre de visites de lieux de détention, et, plus largement, de manière indirecte via les médias sociaux.

Il convient de souligner que les interactions du CICR avec les groupes armés non étatiques obéissent strictement aux Principes fondamentaux de l'institution et sont facilitées par la confidentialité qui constitue pour elle une méthode de travail.

L'acceptation du CICR par les parties à un conflit armé, notamment par un groupe armé non étatique, dépend dans une large mesure de la confiance que les parties auront dans l'indépendance, la neutralité et l'impartialité du CICR et de son action humanitaire. Ces Principes fondamentaux, établis de longue date, sont également les piliers du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Mouvement), dont le CICR est une composante. Le principe d'indépendance vis-à-vis des États et des acteurs non étatiques, qui peuvent être des organisations, des individus, des groupes ou des entités, signifie que le CICR accomplit sa mission à vocation exclusivement humanitaire de manière autonome. Le principe de neutralité impose au CICR de s'abstenir de prendre parti pour l'un ou l'autre camp et de se tenir à l'écart des controverses d'ordre politique, racial, religieux, etc. Enfin, le principe d'impartialité exige du CICR qu'il ne fasse aucune distinction de quelque nature que ce soit entre les personnes et qu'il s'emploie à soulager leurs souffrances en se fondant uniquement sur leurs besoins.

Dans les situations de conflit armé non international, les groupes armés non étatiques – mais aussi les États parties – sont attentifs au respect des Principes fondamentaux par le CICR et se montrent prompts à réagir dès qu’ils suspectent ou perçoivent – même à tort – un manquement de sa part. Il est donc nécessaire d’établir un dialogue avec les groupes armés non étatiques, d’abord pour leur expliquer en quoi consistent les Principes fondamentaux qui sous-tendent l’action du CICR – préalable indispensable à l’acceptation de l’institution – mais aussi, le cas échéant, pour être en mesure de dissiper les doutes qui, dans certains contextes particuliers, pourraient se manifester ultérieurement.

Le recours à la confidentialité comme méthode de travail est un autre trait caractéristique du CICR. Développée sur plusieurs décennies, cette méthode permet d’établir un dialogue constructif avec chaque partie à un conflit armé, en particulier dans les contextes où des actes contraires au DIH sont commis. Pour le CICR, la confidentialité n’est pas un objectif en soi, mais plutôt un moyen d’obtenir des responsables qu’ils prennent des mesures à l’égard des violations du DIH au moment où celles-ci se produisent et non après les faits. Elle lui permet en outre de bâtir avec ses interlocuteurs une relation de confiance propice aux discussions ouvertes ainsi qu’à la diffusion et à la prise en compte effective de ses recommandations. Enfin, la confidentialité telle qu’utilisée par l’institution vient compléter divers autres moyens et méthodes d’interaction au service du dialogue entre les acteurs nationaux/internationaux et les parties aux conflits armés non internationaux.

VI. Modifier les comportements, engager un dialogue sur la protection et mieux faire respecter le DIH

Les activités menées par le CICR sur le terrain visent avant tout à soulager les souffrances immédiates des personnes touchées par un conflit armé. Elles ont également pour objectif de faire en sorte que les parties aux conflits armés, notamment les groupes armés non étatiques, connaissent les règles du DIH, les comprennent et les mettent en œuvre dans le cadre de leurs opérations – ce qui contribuera aussi à alléger les souffrances. Pour parvenir à convaincre les groupes armés non étatiques de respecter le droit, le CICR doit nécessairement établir avec eux et les acteurs à même d’exercer une influence sur eux un dialogue suivi et efficace sur les questions de protection. Dans son rapport intitulé *Contenir la violence dans la guerre : les sources d’influence chez le combattant*⁶, publié en 2018, le CICR dresse un inventaire des diverses sources susceptibles d’influencer le comportement des membres de groupes armés non étatiques, et recommande, pour favoriser l’adhésion de ces derniers aux normes du DIH, de mettre à profit les croyances, traditions, coutumes et pratiques juridiques locales qui contiennent des normes de retenue similaires ou qui permettent, par analogie entre elles et le DIH, de faciliter la compréhension de la notion de retenue.

Il convient de souligner que le DIH est le seul instrument de droit international à lier expressément les groupes armés non étatiques. Il constitue donc un cadre normatif précieux

⁶ Voir la note 4.

pour les interactions du CICR avec les parties non étatiques à un conflit armé non international.

Le DIH établit une égalité de droits et d'obligations entre les parties à un conflit armé non international. Celles-ci doivent respecter le droit afin de protéger les civils et les biens de caractère civil – d'un côté comme de l'autre – contre les effets dévastateurs du conflit⁷. Elles sont ainsi tenues d'appliquer des principes essentiels tels que la distinction entre les civils et les combattants/belligérants dans le cadre des hostilités ou encore l'obligation de veiller à ce que les personnes en leur pouvoir soient traitées avec humanité. Les principales dispositions du DIH applicables aux conflits armés non internationaux – l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949, le Protocole additionnel II de 1977, lorsqu'il s'applique, et les règles du DIH coutumier – précisent la conduite qui doit être celle des groupes armés non étatiques et des États pour donner corps à ces principes essentiels.

La façon dont le CICR abordera la question de la protection et du DIH dans ses interactions avec un groupe armé non étatique variera d'un contexte à l'autre, en fonction notamment des réalités opérationnelles du groupe armé, de sa structure, et selon qu'il sera plus ou moins disposé à intégrer les règles du DIH dans ses opérations. Partir du comportement des membres du groupe et de ses répercussions sur les civils constitue une bonne entrée en matière pour ce type de discussions. Organiser des séances de sensibilisation et distribuer des supports d'information bien conçus en est une autre. Ces derniers pourront être généralistes ou traiter de questions spécifiques telles que la protection de la population civile, le traitement des détenus ou encore le respect dû aux hôpitaux et aux écoles. Des cours, des ateliers et des formations sur le DIH, à vocation généraliste ou spécialisée, pourront également être organisés et devront dans toute la mesure possible tenir compte du niveau de connaissance et de compétence des participants.

La manière de présenter le DIH doit être adaptée en fonction du public visé. De la même façon, les questions abordées dans le cadre d'un dialogue seront choisies en fonction du pouvoir d'influence que l'interlocuteur est en mesure d'exercer sur le comportement d'un groupe. Ainsi, le CICR discutera de ses observations confidentielles concernant des problèmes de protection et de violations présumées du DIH avec le haut commandement ou avec un dirigeant du groupe armé non étatique car l'un et l'autre ont le pouvoir – pour autant qu'ils en aient la volonté – de faire évoluer les comportements conformément aux recommandations du CICR.

Engager un dialogue sur le DIH avec les groupes armés non étatiques est aussi un moyen d'inciter ces derniers à mieux faire respecter le droit parmi leurs membres en intégrant les normes du DIH dans leurs doctrines, leurs codes de conduite, leurs règlements disciplinaires et autres cadres normatifs internes. Les groupes armés non étatiques peuvent par ailleurs recevoir une assistance lorsqu'ils se préparent à prendre publiquement l'engagement de se conformer au DIH, soit sous la forme d'une déclaration unilatérale – ou déclaration d'intention –, soit par voie d'accords spéciaux avec les autres parties au conflit conformément à l'article 3 commun aux Conventions de Genève.

⁷ Il n'y a pas d'égalité de droits et d'obligations entre les parties à un conflit armé non international au regard de la législation nationale, comme on le verra plus loin.

Le CICR choisira toujours le DIH comme « point d'entrée » de son argumentaire juridique face à un groupe armé non étatique qu'il cherche à convaincre de respecter les principes et les règles fondamentales régissant les conflits armés. Cela ne signifie pas pour autant que le DIH soit le seul corpus de droit pouvant servir de base de discussion dans le cadre d'un dialogue sur la protection : certaines de ses dispositions applicables aux conflits armés non internationaux ont un caractère assez général et certains groupes peuvent estimer qu'elles ne s'appliquent pas dans leur cas. Après avoir dûment pris en compte ces éléments ainsi que d'autres facteurs, le CICR pourra décider – s'il l'estime pertinent pour obtenir de meilleurs résultats en matière de protection – d'étayer son argumentaire en faisant référence aux coutumes, croyances et traditions locales qui présentent des points communs avec le DIH. Lorsqu'il n'est pas possible de bâtir le dialogue sur le DIH, le CICR pourra aussi, s'il le juge opportun, invoquer les principes d'humanité à l'appui de son argumentaire sur la protection.

VII. Les bases juridiques du dialogue entre le CICR et les groupes armés non étatiques

Si la multiplication des conflits armés non internationaux et des groupes armés non étatiques est un phénomène relativement récent, les premières dispositions du DIH relatives à ce type de conflit armé remontent quant à elles à 1949. L'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève porte sur les « conflits [armés] de caractère non international⁸ », établit l'obligation de traitement humain et comporte une série de dispositions qui définissent une norme minimale que « chacune des Parties au conflit sera tenue d'appliquer⁹ ».

En outre, ce même article confère au CICR le mandat exprès d'interagir avec chacune des parties à un conflit armé non international, lesquelles incluent au moins un groupe armé non étatique, en disposant qu'« [u]n organisme humanitaire impartial, tel que le Comité international de la Croix-Rouge, pourra offrir ses services aux Parties au conflit¹⁰ ».

Les services en question ne sont pas précisés, mais il est admis que ladite offre – que les parties ne sont pas juridiquement tenues d'accepter mais que le CICR a le droit de soumettre – peut comprendre toute activité humanitaire visant à atténuer les souffrances en fonction des besoins identifiés sur le terrain. Certaines de ces activités ont déjà été citées plus haut. Il est aussi généralement admis qu'une telle offre de services ne doit pas être considérée comme un acte hostile ou comme une ingérence illicite dans une situation de

⁸ Conventions de Genève I à IV de 1949, art. 3 commun.

⁹ Pour rappel, ces dispositions interdisent, entre autres, les atteintes portées à la vie, en particulier le meurtre, les traitements cruels, tortures et supplices, les prises d'otages, les atteintes à la dignité des personnes et les condamnations prononcées sans un jugement préalable, assorti de toutes les garanties judiciaires reconnues comme indispensables. *Ibid.*, par. 1(a-d).

¹⁰ *Ibid.*, par. 2. Ce droit conféré au CICR par l'article 3 commun aux Conventions de Genève est aussi appelé le droit d'initiative humanitaire. L'institution dispose également d'un droit d'initiative humanitaire en vertu de l'article 5(3) des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, sur lequel elle pourra s'appuyer pour proposer ses services dans les situations de violence qui n'atteignent pas le seuil d'un conflit armé non international.

conflit armé non international, ni être arbitrairement rejetée¹¹. Elle n'est pas non plus une menace ni une atteinte à la souveraineté de l'État et ne doit pas être considérée comme telle.

Le Protocole II additionnel aux Conventions de Genève (1977), exclusivement consacré aux conflits armés non internationaux, « développe et complète¹² » l'article 3 commun « sans modifier ses conditions d'application actuelles¹³ ». Le CICR a donc le droit d'offrir ses services à des groupes armés non étatiques ainsi qu'à des États dans toutes les situations de conflit armé de caractère non international prévues par le Protocole additionnel II.

L'application des dispositions du DIH – parmi lesquelles le droit du CICR d'offrir ses services – « n'aura pas d'effet sur le statut juridique des Parties au conflit¹⁴ ». Cette disposition sans équivoque énoncée à l'article 3 commun vise à rassurer les États qui pourraient craindre que l'application du DIH confère une reconnaissance, un statut ou une légitimité, sur le plan juridique ou politique, à un groupe armé non étatique. La pratique montre à l'évidence que ce n'est pas le cas. En outre, le DIH ne limite en aucune façon le droit d'un État de se battre contre un groupe armé non étatique par tous les moyens licites à sa disposition, pas plus qu'il n'entrave son droit d'engager des poursuites à l'encontre de ses adversaires, de les traduire en justice et de les condamner aux peines prévues par sa législation nationale pour les crimes qu'ils pourraient avoir commis.

Il convient de noter que l'acceptation d'une offre de services du CICR par un groupe armé non étatique ne sera possible que si un dialogue a été préalablement établi entre l'institution et le groupe. Par conséquent, s'il veut s'acquitter du mandat qui lui est conféré par l'article 3 commun, le CICR est obligé d'interagir avec des groupes armés non étatiques. Comme cela a déjà été dit, le fait d'engager un dialogue avec un groupe armé non étatique ne confère à ce dernier aucune légitimité de quelque nature que ce soit. C'est au contraire un moyen d'exercer sur lui une influence et de le convaincre de « faire ce qui est juste », c'est-à-dire mieux respecter le droit afin de protéger les civils et d'atténuer leurs souffrances.

VIII. Les défis contemporains en matière d'interaction avec les groupes armés non étatiques

Il y a une vingtaine d'années, le monde assistait au lancement de ce que l'on a coutume d'appeler « la guerre mondiale contre le terrorisme » – un concept auquel le CICR n'a jamais souscrit¹⁵. Depuis, notamment dans la période récente, un large éventail de mesures juridiques et autres dispositifs ont été adoptés par les États pour lutter contre les groupes armés non étatiques considérés comme « terroristes » et/ou visés par des sanctions aux

¹¹ Voir CICR, *Commentaire de la première Convention de Genève*, 2020, article 3, par. 832-840.

¹² Protocole additionnel II, art. 1(1).

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Conventions de Genève I à IV, art. 3 commun, par. 2.

¹⁵ CICR, *Le DIH et les défis posés par les conflits armés contemporains*, rapport de 2007, p. 7, disponible (en anglais) sur : www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/ihl-challenges-30th-international-conference-eng.pdf.

niveaux international, régional et national. S'il est incontestable que les États ont le droit et le devoir de protéger leurs citoyens et d'assurer leur sécurité et leur bien-être, il est désormais admis que la lutte contre les groupes armés non étatiques impliqués dans le terrorisme et/ou considérés comme une menace pour la paix et la sécurité internationales peut parfois entraîner une réduction de l'espace humanitaire, au détriment des civils et des autres personnes vulnérables qui souffrent des effets des conflits armés non internationaux.

Il convient de rappeler qu'un seul critère est exigé pour qualifier un groupe armé non étatique de « partie à un conflit armé non international » : il doit être établi, à partir de données factuelles, qu'il est doté du niveau d'organisation requis, comme cela a été dit plus haut. Aucune autre considération – telles que les raisons pour lesquelles il se bat ou la façon dont le qualifient les États ou d'autres entités – n'entre en ligne de compte. Le DIH parle uniquement des « parties » à un conflit armé non international, qu'il s'agisse de l'État ou d'entités non étatiques, car son rôle n'est pas de déterminer la légitimité du recours à la force et des motifs qui le sous-tendent d'un côté comme de l'autre, mais seulement de prévenir ou réduire les souffrances en faisant obligation aux parties d'apporter protection et assistance aux personnes touchées partout où elles se trouvent, ou d'autoriser des organismes tiers à le faire.

Le fait que de nombreux groupes armés non étatiques soient désignés comme « terroristes » ou « entités listées » au regard de divers instruments internationaux et régionaux ainsi que de la législation nationale de certains États, pourrait entraîner de graves conséquences, notamment sur le plan juridique, pour tous ceux qui ont des contacts avec ces groupes, y compris à des fins humanitaires. Ainsi, certaines activités courantes du CICR – comme dialoguer avec des groupes armés non étatiques ou des « entités listées » en vue de distribuer des vivres aux populations civiles vivant sur les territoires qu'ils contrôlent ; visiter les détenus considérés comme « terroristes » ; ou organiser des séances de formation au DIH à l'intention des groupes armés pour renforcer le respect du droit – pourraient enfreindre la législation pénale de certains États en raison de la terminologie très vague utilisée dans des dispositions – nouvelles ou déjà existantes – interdisant la fourniture de « services » ou d'un « soutien » au terrorisme ou à des entités visées par des sanctions.

Outre le risque de sanctions pénales qui pèse sur son personnel, le CICR (comme d'autres organisations humanitaires) pourrait un jour être visé par les régimes de sanctions nationaux ou internationaux mis en place pour prévenir tout contact avec les groupes « listés ». Les clauses « anti-terroristes » et « de sanctions » figurant dans les accords de financement conclus avec les donateurs peuvent aussi avoir pour effet de limiter l'action humanitaire, à la fois directement en en réduisant la portée sur le terrain, et indirectement en créant un climat d'insécurité juridique de nature à entraîner une baisse du niveau d'engagement des organisations humanitaires.

L'application de certaines des mesures anti-terroristes ou mécanismes de sanctions mentionnés plus haut entraînerait une restriction des activités humanitaires incompatible avec la lettre et l'esprit du DIH et des Principes fondamentaux qui lient le CICR et les autres composantes du Mouvement. En vertu du principe d'impartialité, par exemple, le CICR ne doit faire aucune distinction entre les personnes et doit s'appliquer uniquement à « secourir les individus à la mesure de leurs souffrances et à subvenir par priorité aux détreesses les plus

urgentes ». L'assistance médicale dispensée par le CICR aux victimes d'un conflit armé non international quel que soit le camp auxquelles elles appartiennent pourrait être remise en cause par une interprétation stricte de certains instruments de la lutte antiterroriste. Par exemple, la fourniture de soins aux personnes mises hors de combat par suite de blessure ou de maladie ainsi qu'à toutes autres personnes aux mains d'un groupe armé non étatique considéré comme « terroriste » pourrait être interdite au motif qu'elle constituerait un soutien ou un service au profit du « terrorisme ». Ce type de raisonnement évacue la notion d'humanité et entre en totale contradiction avec la raison première pour laquelle le CICR a été fondé il y a plus de 150 ans.

Heureusement, la communauté internationale et certains États ont pleinement conscience de la nécessité de réfléchir à des moyens de maintenir l'action humanitaire impartiale hors du champ d'application des mesures antiterroristes et des régimes de sanctions associés. Il est à espérer que les discussions sur ce sujet conduiront à une meilleure compréhension des défis auxquels sont confrontées les activités de protection et d'assistance en faveur des victimes de conflits armés non internationaux, et qu'un consensus pourra être trouvé autour d'une solution adéquate.