

Volume 93 Sélection française 2011 / 1

REVUE

INTERNATIONALE

de la Croix-Rouge

Sélection française

Débat humanitaire: droit, politiques, action

Conflit en Afghanistan



CICR

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

But et contenu

Créée en 1869, la *Revue internationale de la Croix-Rouge* est un périodique publié par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) qui entend favoriser la réflexion sur le droit international humanitaire, la politique et l'action en temps de conflit armé et d'autres situations de violence armée collective. En tant que revue spécialisée en droit humanitaire, elle cherche à promouvoir la connaissance, l'examen critique et le développement de ce droit, et elle contribue à la prévention de violations des règles protégeant les valeurs et les droits fondamentaux. La *Revue* offre une tribune pour discuter de l'action humanitaire contemporaine et analyser les causes et les caractéristiques des conflits, afin de favoriser la compréhension des problèmes humanitaires qui en découlent. Enfin, la *Revue* informe ses lecteurs sur les questions ayant trait au Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et, en particulier, sur la doctrine et les activités du CICR.

Comité international de la Croix-Rouge

Organisation impartiale, neutre et indépendante, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a la mission exclusivement humanitaire de protéger la vie et la dignité des victimes de conflits armés et d'autres situations de violence, et de leur porter assistance. Il dirige et coordonne les activités internationales de secours du Mouvement dans les situations de conflit. Il s'efforce également de prévenir la souffrance par la promotion et le renforcement du droit et des principes humanitaires universels. Créé en 1863, le CICR est à l'origine du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Membres du Comité

Président: Jakob Kellenberger

Vice-président: Olivier Vodoz

Vice-présidente permanente: Christine Beerli

Christiane Augsburger

Paolo Bernasconi

François Bugnion

Bernard Daniel

Paola Ghillani

Juerg Kesselring

Claude Le Coultre

Yves Sandoz

Rolf Soiron

Bruno Staffelbach

Daniel Thürer

André von Moos

Rédacteur en chef

Vincent Bernard, *CICR*

Comité de rédaction

Ahmed Abou El-Wafa

Université du Caire, Égypte

Daniel Bar-Tal

Université de Tel-Aviv, Israël

Annette Becker

Université de Paris X/Nanterre, France

Antônio Cançado Trindade

Université de Brasilia, Brésil

Marika Fahlen

Ministère des Affaires étrangères,

Stockholm, Suède

Bernard Haykel

Université de Princeton, USA

Venkateswara S. Mani

Université nationale de Jaipur, Rajasthan,

Inde

Herfried Münkler

Université Humboldt, Berlin, Allemagne

Mona Rishmawi

Bureau du Haut-Commissariat des

Nations Unies aux droits de l'homme,

Genève, Suisse

Elizabeth Salmón Gárate

Université pontificale catholique du Pérou,

Lima, Pérou

Marco Sassòli

Université de Genève, Suisse

Michael N. Schmitt

George C. Marshall European Center for

Security Studies, Garmisch Partenkirchen,

Allemagne

Terence Taylor

Conseil international des Sciences de la vie

Washington DC, USA

Bakhtiyar R. Tuzmukhamedov

Académie diplomatique de Moscou,

Fédération de Russie

Peter Walker

Feinstein International Center, Friedman

School of Nutrition Science and Policy,

Tufts University, USA

Wen-qi Zhu

Law School, Université Renmin de Chine,

Pékin, République populaire de Chine

Volume 93 Sélection française 2011 / 1

REVUE

INTERNATIONALE de la Croix-Rouge Sélection française

Débat humanitaire: droit, politiques, action

Conflit en Afghanistan

TABLE DES MATIÈRES

La *Revue* est publiée en anglais et paraît quatre fois par an, en mars, juin, septembre et décembre. La présente édition rassemble une sélection d'articles des N° 880 et 881.

005 **Conflit en Afghanistan**

003 **Éditorial**

011 **Interview du Dr Sima Samar**

Présidente de la Commission afghane indépendante des droits de l'homme

025 **Interview de Fatima Gailani**

Présidente du Croissant-Rouge afghan

031 **Afghanistan : éclairage historique et géographique**

William Maley

051 **L'avenir de l'Afghanistan : une responsabilité afghane**

Taiba Rahim

063 **Le conflit armé en Afghanistan a-t-il un impact sur les règles relatives à la conduite des hostilités ?**

Robin Geiss et Michael Siegrist

105 **Des combattants, non des bandits : le statut des rebelles en droit islamique**

Sadia Tabassum

127 **Entre marteau et enclume : intégration ou indépendance de l'action humanitaire ?**

Antonio Donini

147 **Le CICR en Afghanistan : réaffirmer la neutralité de l'action humanitaire**

Fiona Terry

ÉDITORIAL

L'année 2011 marque le dixième anniversaire du début de l'« *Operation Enduring Freedom (OEF)* », l'entrée en guerre des États-Unis et de leurs alliés contre les talibans. Pour les Américains, cette guerre est une des plus longues dans l'histoire de leur pays, mais les Afghans subissaient les ravages de guerres civiles, d'interventions étrangères et de régimes oppressifs depuis plus de vingt ans, quand les forces américaines ont commencé à bombarder leur pays. La grande majorité de la population a moins de trente ans¹ : elle n'a connu que la guerre, l'exode et l'incertitude du lendemain.

Dans un pays où peu d'infrastructures publiques existaient à la fin des années 70, les conséquences de trente ans de guerres peuvent se lire dans les statistiques. L'Afghanistan est le seul pays au monde où l'espérance de vie des femmes de moins de 44 ans, est inférieure à celle des hommes². La mortalité infantile est de près de 150 pour 1 000 naissances³. L'Afghanistan est infesté de mines et de munitions non explosées. Pas une ville, pas un village, pas une rue sans un homme, une femme ou un enfant amputé.

Une étude du CICR, conduite en 2009 sur l'impact du conflit sur les civils⁴, montre l'ampleur des souffrances subies par la population : plus de la moitié des personnes interrogées indiquent qu'un membre de leur famille proche a été tué durant la guerre (53 %), 70 % avoir vu leurs biens perdus ou détruits. Un tiers d'entre elles dit avoir été blessé, un quart dit avoir combattu et une sur cinq dit avoir été emprisonnée. Le conflit a aussi entraîné des déplacements massifs de la population, 83 % des personnes interrogées ont été forcées de quitter leur foyer à un moment ou à un autre, souvent pour fuir leur pays et se réfugier au Pakistan ou en Iran.

En 2010, les pertes parmi les civils n'ont jamais été aussi importantes depuis 2001⁵. Les civils risquent d'être tués ou blessés dans des attentats, vic-

1 Programme Alimentaire Mondial (World Food Programme), « WFP food security atlas for Afghanistan », disponible sur : <http://www.foodsecurityatlas.org/afg/country> (dernière consultation le 14 avril 2011).

2 UNData, « Afghanistan », disponible sur : <http://data.un.org/CountryProfile.aspx> (dernière consultation le 14 avril 2011).

3 UNICEF, « Afghanistan », disponible sur : http://www.unicef.org/french/infobycountry/afghanistan_statistics.html (dernière consultation le 14 avril 2011).

4 CICR, *ICRC survey on the impact of armed conflict on civilians: views from Afghanistan*, Rapport, 9 février 2010, disponible sur : <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/report/views-from-field-report-afghanistan-230609.htm> (dernière consultation le 14 avril 2011).

5 Voir les statistiques publiées par la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (UNAMA) dans Afghanistan, *Annual Report 2010: Protection of Civilians in Armed Conflict*, disponible sur :

times de prédations et de représailles de la part de divers groupes armés ou atteints par les opérations aériennes ou terrestres de la coalition contre l'opposition armée. Le conflit provoque encore des déplacements de populations majeurs. Au déracinement succède la précarité, la pauvreté dans les franges des villes ou les camps du Pakistan, et une vulnérabilité accrue aux variations extrêmes du climat. L'accès aux soins de santé est gravement compromis, en particulier dans les zones rurales où blessés, femmes en couches et malades meurent faute d'infrastructures médicales de proximité ou de pouvoir simplement se déplacer jusqu'à un centre de secours dans ce contexte d'insécurité.

Le conflit afghan pose plusieurs défis : construire les conditions de la stabilité dans un territoire qui n'a jamais été une nation et où plusieurs acteurs externes sont impliqués ; l'adéquation du droit au conflit actuel ; l'action humanitaire menée par des acteurs avec des buts et des méthodes différents dans un même contexte. Les deux éditions que la *Revue* consacre à l'Afghanistan visent à faire mieux comprendre ce conflit majeur et à examiner des moyens d'améliorer le destin des Afghans concrètement. La première édition entend mieux faire comprendre la complexité des enjeux historiques, politiques, sociaux et humains⁶. La deuxième édition éclaire certains enjeux juridiques du conflit et les défis posés à l'action humanitaire dans ce contexte extraordinairement complexe⁷.

Avant de devenir le premier théâtre d'affrontements de la « guerre globale contre la terreur », l'Afghanistan avait été la dernière grande bataille de la guerre froide. L'intervention soviétique de 1979 à 1989 pour soutenir le gouvernement communiste avait provoqué une guerre particulièrement cruelle pour la population et un premier exode massif. Au retrait final des Soviétiques et à la victoire des moudjahidines soutenus par les États-Unis sur le gouvernement a succédé une guerre civile entre factions, partis et seigneurs de guerre, non moins destructrice. L'instauration d'un régime islamique par les talibans, de 1994 à 2001, a mis fin aux combats dans la majeure partie du pays. Si le gouvernement taliban a apporté la stabilité et a presque éradiqué la production d'opium, sa mise en œuvre d'une vision extrême de l'islam, son traitement des femmes, les persécutions de la minorité des Hazaras ou la destruction des bouddhas géants de Bamiyan ont attiré une réprobation quasi-unanime de la communauté internationale. Mais c'est le refus du régime taliban de livrer Ousama ben Laden aux États-Unis après les attentats du 11 septembre 2001, et l'asile qu'il donnait aux camps d'Al Qaeda, qui ont motivé la raison du conflit actuel.

La situation ne peut se comprendre sans prendre du recul. C'est pour cette raison que nous avons demandé au professeur William Maley de présenter le cadre géographique et historique du conflit. Les combattants afghans ont

<http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/human%20rights/March%20PoC%20Annual%20Report%20Final.pdf> (dernière consultation le 14 avril 2011).

6 Voir *International Review of the Red Cross*, Volume 92, N° 880, décembre 2010.

7 Voir *International Review of the Red Cross*, Volume 93, N° 881, mars 2011.

déjà prouvé qu'une supériorité technologique ne suffit pas à les vaincre. Depuis les sanglantes défaites de l'Angleterre au XIX^e siècle, le spectre des déroutes du passé hante les « conquérants » successifs. Ken Guest⁸ fait référence à cette histoire mouvementée, mais aussi à sa propre expérience de correspondant de guerre durant la guerre avec l'Union Soviétique, afin d'éclairer la relation entre religion et conflit armé en analysant la mentalité afghane. Imtiaz Gul⁹, directeur exécutif du Centre d'études sur la sécurité (Centre for Research and Security Studies – CRSS) à Islamabad, décrit quant à lui les réseaux islamiques transnationaux, dont l'existence est au cœur même de l'intervention internationale.

Après la chute des talibans, c'est lors de la réunion internationale de Bonn en décembre 2001 qu'ont été tracées les grandes lignes d'un nouvel Afghanistan. Norah Niland¹⁰, directrice de la section des droits humains pour la Mission d'Assistance des Nations Unies (UNAMA) de 2008 à 2010, soutient qu'en laissant subsister une impunité pour les responsables politiques et militaires l'accord de Bonn a été à l'encontre du besoin de justice exprimé par les Afghans et a donc nui à la stabilité.

La communauté internationale a alors entamé une reconstruction de l'État afghan. Des progrès indéniables ont été accomplis. Un exemple d'amélioration concrète est donné par le travail de la Fondation juridique internationale (International Legal Foundation – ILF) en matière de développement du droit à la défense dans les tribunaux afghans, présenté par Jennifer Smith, Natalie Rea et Shabir Ahmad Kamawal¹¹. Toutefois, est-il vraiment possible pour la communauté internationale de créer un « État-nation » dans un contexte aux structures d'autorité si traditionnelles et si décentralisées ? Lucy Morgan Edwards¹², conseillère politique auprès du représentant de l'Union européenne à Kaboul en 2004-2005, analyse les limites de cette entreprise.

À la rhétorique de la guerre avait donc succédé, peut-être un peu trop vite, un discours de reconstruction et de développement ignorant la progressive remontée en puissance de l'opposition armée. Peu d'acteurs internationaux ont su reconnaître ce conflit qui ne disait pas son nom, alors que le centre de l'attention se déplaçait vers l'Irak.

Pour les humanitaires, le premier douloureux rappel que l'opposition armée non seulement n'avait pas disparu, mais qu'elle s'était en plus radicalisée, fut le meurtre de Ricardo Munguia, délégué du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), en 2003. Des années de présence et de travail aux côtés

8 Voir Ken Guest, « Dynamic interplay between religion and armed conflict in Afghanistan » dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 92, N° 880, décembre 2010, pp. 877-879.

9 Voir Imtiaz Gul, « Transnational Islamic networks », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 92, N° 880, décembre 2010, pp. 899-923.

10 Voir Norah Niland, « Impunity and insurgency: a deadly combination in Afghanistan » dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 92, N° 880, décembre 2010, pp. 931-950.

11 Voir Jennifer Smith, Natalie Rea et Shabir Ahmad Kamawal, « The right to counsel as a safeguard of justice in Afghanistan: the contribution of the International Legal Foundation », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 92, N° 880, décembre 2010, pp. 951-966.

12 Voir Lucy Morgan Edwards, « State-building in Afghanistan: a case showing the limits? », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 92, N° 880, décembre 2010, pp. 967-991.

des Afghans semblaient annulées. Y avait-il encore une place pour l'action humanitaire neutre et impartiale ?

Le discours de reconstruction et de développement a prévalu jusqu'en 2008. Ce n'est qu'à ce moment que le gouvernement afghan entama des négociations avec les talibans qui, la veille encore, étaient rangés au rang de terroristes infréquentables. Cela démontrait qu'il admettait désormais la réalité de la force de l'opposition armée sur le terrain, après plusieurs années de déni. Cette répugnance à appeler ce conflit par son nom fut partagée par d'autres gouvernements, comme l'Allemagne qui s'obstina jusqu'en 2010 à parler de « situation analogue à la guerre » (*kriegsähnlicher Zustand / warlike situation*).

En 2009, une nouvelle phase du conflit a commencé avec l'envoi de 30 000 soldats supplémentaires, portant à 140 000 le nombre de soldats de l'OEF et de l'*International Security Assistance Force* (ISAF), une intensification des combats et une nouvelle stratégie de stabilisation. Le retrait progressif des forces devrait commencer cette année. Pour les États engagés en Afghanistan, une course contre la montre a commencé, afin d'assurer une certaine stabilité du pays et, surtout, d'éviter qu'il redevienne à nouveau une source d'instabilité internationale, après le désengagement programmé de leurs troupes. Personne ne veut voir l'histoire se répéter.

L'histoire des conflits dits asymétriques, opposant forces conventionnelles et guérillas, montre ainsi trop souvent une spirale de la violence dont les populations civiles font les frais et que le droit semble incapable de freiner. Outre les attaques directes contre des civils, blessés ou captifs, un risque majeur est l'affaiblissement de la distinction entre civils et combattants, du fait de la tactique des insurgés de se fondre dans la population.

Le statut des personnes détenues à Bagram ou à Guantánamo, dans le cadre de ce conflit, a donné lieu à d'intenses controverses juridiques. De plus, des armes nouvelles, tels les drones pilotés à des milliers de kilomètres de distance, sont apparues sur le champ de bataille, tandis que les embuscades sont désormais déclenchées par des téléphones portables.

Entre récurrence de conflits asymétriques et avancées technologiques, le droit international humanitaire est-il encore adapté aux conflits actuels ?

Réaffirmons d'abord que les groupes d'opposition armés sont liés par le droit. Cela est prévu tant dans les Conventions de Genève que dans leurs Protocoles additionnels I et II. Annyssa Bellal, Gilles Giacca et Stuart Casey-Maslen¹³ font le point sur le droit applicable, soutenant que les droits de l'homme sont aussi applicables aux talibans ; à leurs yeux, le problème réside dans sa mise en œuvre, car il reste difficile d'établir un dialogue avec ces groupes. De fait, pour pouvoir les engager dans un dialogue en vue d'un plus grand respect du droit, il est essentiel de comprendre leur conception de la guerre et des règles qui la limitent, même si elles peuvent être différentes,

13 Voir Annyssa Bellal, Gilles Giacca et Stuart Casey-Maslen, « International law and armed non-state actors in Afghanistan », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, N° 881, mars 2011, pp. 47-79.

voire contraires au droit international. Les talibans eux-mêmes ont défini leur propre code de conduite : la *Layha pour les Moujahidins* et utilisent un manuel militaire propre. La *Layha* éclaire la mentalité de ce groupe et est analysée par l'islamologue pakistanais Muhammad Munir¹⁴, au regard du droit islamique. Sadia Tabassum, qui enseigne le droit à Islamabad, s'appuie sur ce même droit pour expliquer le statut particulier des rebelles dans le monde musulman.

Loin d'être dépassé, le droit international humanitaire est de la plus haute importance pour l'opinion publique internationale et afghane, lorsqu'il s'agit d'évaluer l'action des forces internationales et du gouvernement afghan. Le respect du droit est un des critères majeurs de leur légitimité et, au final, de leur succès ou de leur échec.

Les pertes civiles causées par les attaques de la coalition sont un enjeu sensible dans les relations entre le gouvernement afghan et les forces internationales. Dès l'élection du président Obama, le président Karzaï l'a enjoint de limiter les attaques de la coalition aux seuls objectifs militaires clairement identifiés. Tout récemment encore, il a demandé aux forces de l'OTAN de cesser purement et simplement les opérations qui provoquent des morts parmi la population. En 2009, le commandant en chef des forces internationales a obtenu des renforts supplémentaires pour mener des offensives de grande envergure, tout en mettant un frein aux attaques aériennes et aux raids nocturnes, afin d'éviter au maximum les pertes en vies humaines qui indignent l'opinion afghane et grossissent les rangs de l'opposition.

La stratégie américaine préconise de réduire ces attaques, parfois au risque d'exposer davantage les troupes au sol, en s'abstenant de recourir aux bombardements aériens, causes fréquentes de pertes en vies parmi la population, pertes qui sapent les efforts pour s'assurer la coopération de la population. Mais il ne s'agit pas seulement de tactique : le choix politique et opérationnel de limiter les pertes civiles pour éviter de se mettre à dos la population rejoint ici le droit. L'obligation de distinction entre combattants et civils, la proportionnalité entre avantages militaires escomptés et pertes civiles, et la prise de précautions dans l'attaque sont des principes cardinaux du droit international humanitaire et doivent être respectés, *en tant que tels*. Dans leur article sur l'impact du conflit sur l'évolution du droit international humanitaire, Robin Geiss et Michael Siegrist montrent que, loin d'être dépassé par les évolutions du contexte afghan, le droit international humanitaire est plus que jamais pertinent pour toutes les parties.

Pour les acteurs humanitaires, l'Afghanistan pose des défis majeurs en termes de principes d'action et, en particulier, en termes de neutralité. Les membres de la coalition ont présenté les talibans et leurs alliés comme les nouveaux ennemis du genre humain, avec lesquels tout dialogue, même pour

14 Voir Muhammad Munir, « The *Layha for the Mujahideen*: an analysis of the code of conduct for the Taliban fighters under Islamic law » and « Annex: The Islamic Emirate of Afghanistan. The *Layha* [Code of Conduct] For Mujahids », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, N° 881, mars 2011, pp. 81-120.

des raisons humanitaires, ne peut être que complicité. La radicalisation des groupes islamistes a entraîné un rejet en bloc des organisations d'aide étrangères, quelles que soient leurs bonnes intentions affichées.

Mais par-delà ces positions politiques ou idéologiques, certains facteurs objectifs sont aussi venus brouiller l'image des acteurs humanitaires sur le terrain. Les forces internationales ont elles-mêmes distribué de l'aide ou entamé des projets de développement, afin de gagner la faveur des populations. L'action humanitaire est devenue ainsi un simple moyen dans l'arsenal à disposition des commandants militaires. Pourtant, les Afghans, dans leur diversité tribale et ethnique, ne semblent trouver de cause commune que dans le rejet des « envahisseurs ». Dès lors, peut-on espérer gagner « leurs cœurs et leurs esprits », selon la formule consacrée des opérations de contre-insurrection, si l'aide est apportée les armes à la main ?

De plus, durant les années qui ont suivi la chute des talibans et la mise en place des nouvelles institutions, les organisations d'aide et de développement elles-mêmes se sont alignées sur le discours de stabilisation et de reconstruction, en accord avec les objectifs stratégiques du gouvernement et des forces internationales. Antonio Donini, qui a dirigé l'agence des Nations Unies chargée de la coordination humanitaire en Afghanistan (OCHA) de 1999 à 2001, analyse les risques que pose l'intégration des acteurs humanitaires à des objectifs politico-militaires.

Aujourd'hui, on assiste à une prolifération des groupes armés, aux motifs parfois criminels. Ces groupes multiples, imprévisibles et souvent rivaux, restreignent les possibilités d'accès aux populations et font peser une menace constante sur le personnel des rares organisations présentes sur le terrain. Si telle vallée, tel village est accessible un jour, rien ne garantit qu'ils soient ouverts le lendemain. Un accord négocié avec un groupe ne garantit en rien qu'un groupe rival ou simplement différent le respecte.

En réponse à cette insécurité, le recours à des escortes armées et à des compagnies privées de sécurité, et la « bunkérisation » des organisations et des ONG, les a fait apparaître comme les instruments d'objectifs politiques et militaires. Pire encore, elles peuvent aussi apparaître porteuses d'un projet d'occidentalisation de la société afghane. Il existe un grand risque d'amalgame entre ces différents acteurs, qui se disent humanitaires mais qui, dans les faits, ne sont pas toujours neutres, pas toujours impartiaux et rarement indépendants.

En 2011, l'opération du CICR en Afghanistan est la plus grande action de l'institution sur le terrain. Après avoir assisté les réfugiés et les blessés afghans au Pakistan pendant six ans, le CICR a ouvert une délégation à Kaboul en 1987. La délégation compte encore des collaborateurs présents dès l'origine et qui ont su maintenir une action en faveur des victimes, en s'adaptant aux réalités mouvantes de trente ans de crise. Ainsi, Alberto Cairo¹⁵, responsable du programme orthopédique du CICR en Afghanistan depuis 1992, revient sur

15 Voir « 30 years in Afghanistan. ICRC photo archives account by Alberto Cairo », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, N° 881, mars 2011, pp. 159-171.

ses années passées en Afghanistan à travers sa sélection personnelle de photos tirées des archives du CICR.

L'Afghanistan représente un test extrême pour le CICR, mais l'institution résiste à la tendance actuelle des organisations humanitaires de se retrancher derrière des murs fortifiés et d'avoir recours à des escortes armées pour se déplacer. En observant une stricte neutralité dans son travail humanitaire, le CICR arrive à maintenir un dialogue sur le respect du droit international humanitaire avec toutes les parties au conflit. Même si le contexte reste volatil et si l'accès aux victimes demeure un défi quotidien, l'action du CICR en Afghanistan démontre la pertinence de ce principe en temps de conflit. Fiona Terry, chercheuse indépendante sur l'action humanitaire, a bénéficié d'un accès exceptionnel au travail du CICR sur le terrain et à ses archives et partage les résultats de son étude sur la pratique du principe de neutralité en Afghanistan.

La *Revue* voulait aussi donner la parole aux Afghans. Trois femmes ayant à cœur l'avenir de leur pays – Fatima Gailani, présidente du Croissant-Rouge afghan, Dr Sima Samar, présidente de la Commission afghane indépendante des droits de l'homme, et Taiba Rahim, présidente de l'association Nai Qala, parlent de leur action courageuse – dans le pays avec les volontaires du Croissant-Rouge afghan, auprès des réfugiés au Pakistan, ou depuis l'étranger pour influencer les acteurs politiques et mobiliser de l'aide en faveur de projets locaux. Au travers de leurs témoignages respectifs se dessinent des pistes possibles pour des solutions afghanes : l'éducation, la justice et l'état de droit, le service volontaire et la reconnaissance du rôle des femmes dans la reconstruction.

En choisissant de faire porter cette édition sur l'Afghanistan, la *Revue* souhaite participer à la réflexion des décideurs sur le futur, en retenant un enseignement afghan trop peu écouté ces trente dernières années : « On ne lave pas le sang avec du sang ».

Vincent Bernard
Rédacteur en chef

N. B. : Cette édition thématique de la Revue consacrée à l'Afghanistan a été initiée par le Dr Toni Pfanner, rédacteur en chef de la Revue de 2001 à 2010. à l'occasion de son départ, la Revue souhaite souligner la contribution déterminante du Dr Pfanner à la modernisation de notre publication et le remercier pour l'immense travail qu'il a accompli durant ces années.



Interview du Dr Sima Samar*

Présidente de la Commission afghane indépendante des droits de l'homme

Le Dr Sima Samar est née le 3 février 1957 à Jaghouri, dans la Province de Ghazni, en Afghanistan. Après avoir obtenu en février 1982, à l'université de Kaboul, le diplôme de médecin (qu'elle est l'une des rares femmes de l'ethnie Hazara à posséder), elle a pratiqué la médecine pendant quelques mois dans un hôpital public de Kaboul. Elle a ensuite été contrainte, pour sa sécurité, de regagner sa ville d'origine, Jaghouri : elle y a dispensé des soins médicaux aux patients des zones reculées du centre de l'Afghanistan.

Le Dr Samar ignore tout du sort de son mari, arrêté un an après la révolution communiste de 1978. Quelques années plus tard, elle a fui avec son jeune fils vers le Pakistan voisin. Elle a d'abord travaillé comme médecin dans le service des réfugiés du Mission Hospital de Quetta. En 1989, désespérée par l'absence totale de structures de soins de santé pouvant accueillir les réfugiées afghanes, le Dr Samar a créé à Quetta l'organisation Shuhada, ainsi que le dispensaire du même nom : soins de santé pour les femmes et filles afghanes, formation du personnel médical et éducation – tels étaient les buts de Shuhada. Au cours des années suivantes, l'organisation a ouvert dans le centre de l'Afghanistan plusieurs filiales du dispensaire de Quetta, devenu entre-temps hôpital.

Le Dr Samar est restée plus de dix ans à Quetta en tant que réfugiée. En 2001, elle est rentrée en Afghanistan, afin d'occuper une fonction ministérielle au sein de l'Administration intérimaire afghane dirigée par Hamid Karzaï. Elle fut nommée vice-présidente, puis fut la toute première ministre de la Condition féminine. Elle dut cependant démissionner après avoir été victime de harcèlement et menacée de mort pour avoir critiqué les lois islamiques

* Cette interview a été réalisée le 7 février 2011 par Markus Cott, chef adjoint de la délégation du CICR à Kaboul, Afghanistan, et par Robert Whelan, délégué communication. La version originale anglaise a été publiée dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 92, N° 880, décembre 2010, pp. 847-857.

conservatrices, en particulier la charia, dans un entretien accordé au Canada à un journal en langue perse. À l'occasion de la Loya Jirga (Grande Assemblée) de 2002, plusieurs conservateurs religieux ont fait paraître dans un journal local une déclaration qualifiant Sima Samar de « Salman Rushdie » de l'Afghanistan. Le Dr Samar dirige actuellement la Commission afghane indépendante des droits de l'homme (AIHRC)¹. Elle a été nommée pour le prix Nobel de la Paix en 2009.

.....

Les conflits se succèdent en Afghanistan depuis plusieurs décennies. Quelles en sont, d'après vous, les causes profondes ?

Je pense que les conflits – et plus tard le comportement des gens au pouvoir – ont eu, dès le début, une seule et même cause profonde : le manque d'éducation.

Quels sont vos premiers souvenirs liés aux conflits en Afghanistan ?

Je pense que mes premiers souvenirs remontent au coup d'état intervenu en Afghanistan en 1978. J'étais alors étudiante à l'université. Pour la première fois de ma vie, j'ai entendu le bruit d'un chasseur MiG. L'avion survolait le palais. Nous n'avions jamais vu de char auparavant. Je me souviens qu'à cause du bruit des chars, des tirs et des MiG, je n'ai pas fermé l'œil de la nuit. J'étais déjà mariée et j'ai gardé mon mari éveillé, lui aussi. Il y avait tellement de bruit qu'il était impossible de trouver le sommeil. J'avais 22 ans.

Ensuite, je me souviens que pendant la semaine qui a suivi le coup d'État, nos camarades d'université qui étaient membres du Parti populaire démocratique d'Afghanistan (PPDA) ont immédiatement changé de vêtements et de comportement. Ils avaient tous des pistolets, qu'ils gardaient sur eux en salle de cours. Nous avons su alors qui était qui. Nous connaissions certains d'entre eux. Ils appartenaient aux *Khalq* et aux *Parcham*².

Après le coup d'état de 1978, les *Khalq* ont commencé à arrêter des gens, surtout des propriétaires terriens. Ils ont procédé à ces arrestations sans enregistrement, sans acte d'accusation et sans procès équitable. Le manque d'éducation : telle a été la principale raison de la conduite du PPDA. Ses membres ont commencé à être très durs, agissant comme une dictature, sans aucune obligation de rendre compte de leurs actes. C'est ce comportement qui a dressé la majorité des gens contre les *Khalq*. Par exemple, il y a eu un soulèvement populaire dans le quartier où je vivais à Jaghouri, dans la province de Ghazni. Les *Khalq* ayant commencé à arrêter des membres de leur famille, les gens s'en sont pris à eux et ils les ont tous tués avec des pierres et quelques très vieux fusils britanniques.

1 Informations tirées de « Sima Samar », Wikipédia, disponible sur : http://fr.wikipedia.org/wiki/Sima_Samar (dernière consultation le 29 juin 2011).

2 Les *Khalq* et les *Parcham* étaient deux factions du Parti populaire démocratique d'Afghanistan (PPDA), *Khalq* signifiant « masses » et *Parcham* signifiant « bannière » ou « drapeau ». Les dirigeants des *Khalq* étaient les présidents Nur Muhammad Taraki et Hafizullah Amin ; créée en 1965, cette branche du parti était soutenue par l'URSS. Le dirigeant des *Parcham* était Babrak Kamal, devenu en 1979 le troisième président de l'Afghanistan, et remplacé par Najibullah en 1986.

Comment ce premier conflit a-t-il affecté les femmes ? Quel rôle les femmes ont-elles joué ?

Les femmes ont été très durement touchées, car en période de conflit, leurs déplacements sont encore plus restreints que d'habitude.

Dans un pays comme l'Afghanistan, un conflit est entièrement l'affaire des hommes. Les femmes sont laissées à l'arrière, pour laver et cuisiner. Cela dit, au début, certaines femmes des villes, instruites, ont été impliquées. Par exemple, nous avons participé aux actions de propagande, nous avons distribué nos « lettres de nuit » et nous avons écrit sur les murs de Kaboul « Mort à la Russie³, Mort aux *Khalq* ».

Un couvre-feu était en vigueur la nuit. Chaque fois que nous allions distribuer nos tracts, c'était pendant le couvre-feu. Des Jeeps soviétiques patrouillaient et il était bien difficile de savoir qui était qui. Les soldats étaient aux aguets et nous essayions de nous cacher. Le couvre-feu était levé à 6 heures du matin et nous prétendions que nous allions au hammam mais, en fait, nous portions les sprays ou les « lettres de nuit » sur nous et nous les distribuions dans le hammam.

Nous vivions dans une maison de deux étages et avions l'habitude de jeter ces tracts dans la cour. Notre voisine était une enseignante et elle avait l'habitude de monter chez nous en disant : « Salut, j'ai vu celle-ci ! » Tout le monde était si heureux, encourageant les gens à résister et à dire pourquoi le PPDA et les Soviétiques étaient mauvais et violaient toutes les règles.

Nous ne portions pas de foulard à l'époque. Très rares étaient celles qui le portaient à l'université. Nous avons commencé à porter un foulard pour ne pas être reconnues. Nous prenions des foulards de différentes couleurs quand nous allions manifester, parce que l'Intelligence Service essayait de nous repérer. Généralement, nous avions quatre foulards dans notre sac : tout d'abord, en arrivant en ville, nous portions une couleur, puis nous changions pour une autre couleur, en pensant qu'ainsi, ils ne pourraient pas nous reconnaître. Mais les Soviétiques étaient vraiment brutaux. Ils ont battu beaucoup d'entre nous. Même quand les *Khalq* étaient au pouvoir, les Soviétiques venaient avec des matraques en caoutchouc ; ils nous donnaient des coups et nous aspergeaient d'eau.

Un jour, pendant *Se Hoot*⁴, nous sommes toutes sorties et les Soviétiques sont venus avec leurs soldats. Nous étions conduites par l'élite, les femmes instruites. Toutes les autres universités et écoles, les écoles de filles et les écoles de garçons, tout le monde s'est joint à la manifestation. Les rues étroites étaient pleines d'étudiants et de personnel universitaire. On criait, on lançait des slogans, on avait tout ce qui fallait pour manifester.

À l'époque, il n'était pas possible de faire suffisamment de photocopies et très peu de gens avaient une machine à écrire. Ainsi, pendant *Se Hoot*, nous écrivions à la main des prospectus et des tracts (nos « lettres de nuit »).

3 Entrées en Afghanistan en décembre 1979, les forces militaires soviétiques sont restées dix ans dans le pays.

4 Le dernier mois de l'année selon le calendrier afghan.

Nous allions jusqu'à utiliser dix feuilles de papier carbone et nous écrivions avec un stylo chinois. Il était assez difficile de faire en sorte que nos textes restent lisibles jusqu'à la dixième copie. Nous encourageons les gens à venir nous rejoindre en criant « Allah est grand ». Je pense que Kaboul était émouvant quand les gens lançaient des « Allah est grand » contre les communistes. C'était assez extraordinaire.

Toutefois, lorsque les conditions de sécurité ont commencé à se dégrader, les femmes ont été progressivement mises à l'écart. Ensuite, de toute évidence, la révolution islamique survenue en Iran en 1979 a eu un impact très négatif sur notre situation. Naturellement, le *Hezb-i-Islami*⁵ ne comptait aucune femme parmi ses membres. De fait, je ne me souviens pas qu'il y ait eu des femmes avec eux lorsque nous descendions dans la rue à cette époque.

Quelques années plus tard, vous avez dû fuir l'Afghanistan et vous réfugié au Pakistan. Vous avez ouvert un hôpital pour femmes à Quetta: qu'est-ce qui vous a incitée à faire cela et comment avez-vous réussi à faire fonctionner cet établissement ?

C'est en 1983 que je suis arrivée à Peshawar. Je suis devenue membre du syndicat local des médecins, mais nous n'avions pas assez de fournitures médicales. J'ai donc demandé de l'aide à diverses organisations. J'étais en contact étroit avec les gens du CICR, car j'allais souvent voir certaines de leurs patientes à l'hôpital de Quetta. Je demandais de temps en temps au CICR de me donner des pansements, de l'iode ou un produit similaire, de la vaseline et de la gaze pour les cas de brûlures – ce genre de choses. On peut donc parler d'une sorte de coopération. À part cela, il n'y avait rien. Les groupes djihadistes, tous les sept, avaient un hôpital où étaient soignés les membres masculins du parti, mais pas leurs familles.

Une organisation non gouvernementale (ONG) du nom de Inter-Church Aid gérait des hôpitaux, des dispensaires, des programmes de secours. C'était un consortium rassemblant plusieurs Églises: le Church World Service américain, le Church Aid norvégien et d'autres Églises du monde entier. J'ai commencé à collaborer avec cette ONG à Quetta, au Christian Hospital. Cet établissement vieux de cent ans, datant de l'époque britannique, avait un service qui accueillait les réfugiés, y compris les femmes et les filles. C'est là que j'ai travaillé.

Un matin, une jeune femme afghane souffrant de pré-éclampsie est arrivée à l'hôpital. Elle avait des convulsions et j'ai couru de tous les côtés pour essayer de trouver quelqu'un qui pourrait lui donner une injection de valium, afin de les diminuer. La pharmacie n'était pas ouverte, il n'y avait encore personne à l'hôpital. La salle d'accouchement était fermée – impossible de trouver la clé. Je me suis vraiment mise en colère. Je suis retournée auprès de la patiente

5 Le *Hezb-i-Islami* afghan (parti islamique) est une organisation islamiste connue pour la lutte qu'elle a menée contre le gouvernement marxiste de l'Afghanistan et son proche allié, l'Union soviétique. Dirigé par Gulbuddin Hekmatyar, le parti a été créé à l'université de Kaboul en 1975.

et je n'ai rien pu faire d'autre que de l'envoyer dans un autre hôpital. En apprenant qu'elle était morte, j'étais totalement déprimée. Je me suis dit que nous devions faire quelque chose, car rien n'était prévu ici pour les femmes. Il y avait bien un hôpital, mais pas de service d'urgences.

C'est pour cela que j'ai voulu ouvrir un hôpital pour les femmes et les enfants. Mais il était difficile de trouver de l'argent. Personne n'était disposé à fournir des fonds et personne ne voulait écouter une femme. En 1987, après l'incident dont je viens de vous parler, j'ai reçu un peu d'argent de l'ONG Inter-Church Aid, que dirigeait un vieux monsieur britannique. Je suis allée le voir, encore en pleurs – j'étais si jeune ! Il m'a demandé ce qui s'était passé. Il était vraiment âgé, 85 ans à l'époque. Je lui ai expliqué que, ce jour là, une patiente afghane était venue à l'hôpital et qu'elle était morte parce que nous n'avions pas pu lui faire une injection, une injection de valium. J'ai expliqué que je voulais ouvrir un hôpital et je lui ai demandé s'il pouvait me financer. Il m'a répondu qu'il était désolé, mais qu'il ne pouvait pas m'aider parce que le *Hezb-i-Islami* bombarderait ses bureaux et qu'il aurait des ennuis. Il est vrai que la police pakistanaise était au service du *Hezb-i-Islami*, et qu'elle contrôlait tous ces gens. J'ai promis au vieux monsieur de ne dire à personne qu'il me donnait des fonds : j'ai réussi à le convaincre et j'ai travaillé avec lui pendant deux ans. Il a donc vu que je ne ménageais pas ma peine. Chaque jour, j'étais la première à arriver à l'hôpital et la dernière à en partir : une jeune révolutionnaire ! Je me rendais deux fois par semaine dans les camps de réfugiés afghans. Nous avions beaucoup de personnel pakistanais, bien sûr. Le médecin (un homme) et le personnel pakistanais n'arrêtaient pas de me dire qu'il était temps de partir. Et je leur répondais que je ne partirais pas avant d'avoir fini de m'occuper du dernier patient. Bien sûr, tous étaient contre moi. Entre nous, c'était déjà la bagarre.

Quoi qu'il en soit, le vieux monsieur britannique a fini par me procurer des fonds et j'ai ouvert l'hôpital en 1987. À cette époque, rien n'était fait pour les femmes ; aucune éducation, pas même dans les camps. Chaque camp avait un dispensaire, mais le personnel féminin y était extrêmement rare.

Est-ce à ce moment-là que vous avez réalisé qu'il fallait aussi œuvrer à améliorer l'éducation des femmes ?

Oui, en effet. Vous devez comprendre qu'à l'époque, à Peshawar, les gens instruits – les femmes en particulier – étaient opprimés.

Je me souviens d'un *Mawlawi*⁶ venu fin 1987 à l'hôpital que j'avais ouvert au Pakistan. Il a amené beaucoup de patients et m'a dit : « Un jour, si Kaboul est libre, nous saurons ce que nous devons faire de vous, les lettrés ». Je lui ai demandé pourquoi et il m'a répondu : « C'est parce que vous, vous comprenez ce qui se passerait si une bombe tombait ici, quelle zone serait touchée ; les analphabètes, eux, ne comprennent pas tout ça ; ils ne se soucient pas des bombes et c'est pour cela qu'ils sont capables de se battre ».

6 *Mawlawi* est un titre religieux honorifique donné aux docteurs de la loi (oulémas) chez les musulmans sunnites.

Ainsi, encore une fois, l'éducation et l'alphabétisation faisaient toute la différence. Bien sûr, nous avons compris ce que le *Mawlawi* voulait dire. Quand j'ai répondu que nous avons fait notre travail, assumé notre rôle, il s'est expliqué: « Je ne parlais pas de vous, parce que oui, vous sauvez notre moral, notre honneur. Vous avez un hôpital où sont soignés les femmes et les enfants. Mais les autres, eux, ils ont tous fui; ils sont tous partis en Amérique ». Là, je dois dire qu'il avait raison. D'une part, à Peshawar, très peu de femmes travaillaient: quelques-unes avaient été tuées par le *Hezb-i-Islami* et les autres s'étaient enfuies. D'autre part, j'étais la seule femme qui soit en mesure de faire quelque chose.

Il y avait déjà une école de filles dirigée par les Iraniens. Bien sûr, tout, absolument tout (y compris le programme d'enseignement) était iranien; ils fournissaient même des uniformes et des autobus pour les élèves. Il faut dire que le fait de voir nos propres enfants, des enfants afghans, éduqués par des Iraniens à la manière iranienne, en priant pour Khomeiny, n'était pas facile à accepter pour une personne laïque comme moi.

En 1989, OXFAM a accepté de nous soutenir. Nous avons reçu 24 000 roupies pakistanaises (équivalent, à l'époque, à un millier de dollars US) et cet argent m'a permis d'ouvrir une école de filles. Hélas, cela ne m'a pas permis d'acheter des meubles ou des chaises pour les élèves; la classe se faisait sur un tapis en plastique. J'ai pensé qu'il serait difficile de rivaliser avec les Iraniens. Ils fournissaient tout gratuitement, ils donnaient en plus de l'argent et des rations alimentaires. Si je n'avais qu'un sol en béton, qui viendrait dans mon école? C'est alors que j'ai fait appel au Comité norvégien pour l'Afghanistan; j'ai reçu un peu d'argent pour le mobilier. Voilà comment cette école a pu démarrer.

Entre-temps, les Soviétiques avaient quitté l'Afghanistan. Tous les bailleurs de fonds étaient arrivés de Genève et ils avaient lancé l'Opération Salam pour coordonner les programmes des Nations Unies concernant l'Afghanistan. Ils avaient ouvert des bureaux sur place: ainsi, pour la première fois, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) était présent au Pakistan, avec un bureau à Quetta; l'UNESCO avait également ouvert un bureau à Quetta.

Quand j'ai créé l'école de filles, j'ai mis au point un cours d'alphabétisation pour les femmes. J'ai écrit moi-même cet ouvrage et j'y ai inclus un volet sur l'éducation à la santé. En effet j'ai pensé que, pendant que les femmes apprenaient à lire et à écrire, elles devaient aussi apprendre à arrêter un saignement de nez, à traiter les piqûres d'insectes, etc., toutes ces choses étant expliquées de manière très simple. La planification familiale était aussi l'un des thèmes traités dans mon livre. Mais quand je me suis adressée à l'UNESCO pour l'imprimer, il m'a été dit que ce sujet était trop sensible et la réponse est tombée: « Nous ne pouvons vraiment pas financer cela, car le *Hezb-i-Islami* viendrait bombarder nos bureaux! »

Voilà donc un nouvel exemple du mépris total dont souffraient les femmes. Personne ne parlait avec nous, personne n'était là pour écouter une

femme. Bien sûr, quand j'ai ouvert l'hôpital, les hommes du *Hezb-i-Islami* étaient à mes trousses, mais ils n'ont pas réussi à me piéger. Sinon, ils m'auraient sûrement mise en pièces.

La situation a-t-elle changé après le départ des Soviétiques ?

La situation est devenue extrêmement difficile quand les moudjahidin ont pris le pouvoir. La première chose qu'ils ont faite a été d'interdire, de diverses manières, la participation des femmes à la vie publique. Ils se sont réparti les ministères entre eux au Pakistan. L'administration que nous avions à Quetta comptait beaucoup de membres, mais aucune femme. Les postes avaient été exclusivement répartis entre Tadjiks et Pachtounes, sans aucune représentation des minorités. Il n'y avait aucune femme et nous étions en 1992 !

L'un des ministres du parti de Sayyaf a pris ses fonctions au ministère. Je pense qu'il s'agissait du ministre des Mines. J'ai oublié son nom. Le premier jour, il a déclaré que les femmes ne devraient pas être vues quand le ministre arrivait et qu'elles ne pouvaient pas venir le saluer. Le lendemain, il est arrivé avec une pile de foulards, de grande taille, demandant aussitôt au personnel de distribuer ces foulards aux femmes et de leur dire de les porter : elles pourraient alors venir saluer leur ministre. Quoi que ces gens aient fait, la première chose a été d'imposer le port du foulard aux femmes, avant d'augmenter lentement la pression sur elles.

À un moment donné, le gouvernement a annoncé que les femmes qui présentaient les nouvelles à la télévision (c'est-à-dire à la télévision nationale, car nous n'avions alors qu'une seule chaîne) ne devaient pas être vues. Une rose apparaissait à l'écran quand une femme donnait lecture des nouvelles. Plus tard, il a été décidé que la voix d'une femme ne devait pas être entendue par des hommes n'ayant aucun lien de parenté avec elle.

Aujourd'hui, les répercussions de tout cela se font encore sentir. Le pire a été la perte de la possibilité, pour les femmes, de recevoir une éducation. Or, j'en suis persuadée, sans éducation nous ne pouvons pas avoir en nous-mêmes la confiance nécessaire pour défendre nos valeurs. Je compare ma situation à celle de mes propres cousines qui n'ont pas eu la chance d'aller à l'école : ce que je fais et ce que fait ma cousine qui est de mon âge sont complètement différents. Elle mène ce qui est considéré en milieu rural afghan comme une vie « normale », mais je réfute ce terme. Je crois que si je suis une personne différente, c'est à cause de l'éducation que j'ai reçue.

Quel est le rôle joué par la communauté internationale dans l'amélioration de la condition des femmes ?

Globalement, à mon sens, la communauté internationale a vraiment constitué une partie du problème qui a conduit à l'isolement des femmes. Personne ne parlait des questions concernant spécifiquement les femmes.

Je me souviens que, lorsque l'UNESCO a commencé à distribuer aux réfugiés afghans quelques tentes, meubles et armoires avec des livres, je suis allée voir ses représentants à maintes reprises. Je n'ai cessé de leur répéter que s'ils

donnaient deux tentes et du matériel pour une école de garçons, il fallait en donner une pour l'école de filles. Je pensais que cela devait être rendu obligatoire.

Lorsque le PNUD a ouvert un bureau, j'ai appelé et j'ai obtenu un rendez-vous. J'ai d'abord dit à mon interlocuteur que j'étais heureuse que le PNUD ait lancé son programme pour l'Afghanistan. Je lui ai ensuite demandé s'il avait des programmes pour les femmes. Il m'a répondu positivement. Je lui ai fait remarquer que le PNUD se souciait uniquement du développement, puis je lui ai demandé comment il pouvait y avoir développement sans participation des femmes. Il m'a dit alors qu'il était désolé mais que, effectivement, il n'y avait rien pour les femmes. Quand je lui ai demandé pourquoi rien n'était prévu, sa réponse a été la suivante : « Je suis allé en Afghanistan. J'ai passé toute une semaine dans la province de Logar et je n'ai pas vu de femmes. » Mon commentaire n'a pas tardé : « Tous ces héros qui ont combattu les Soviétiques et les ont chassés hors du pays, pensez-vous qu'ils soient tombés du ciel ? Ils sont tous nés d'une femme ! » Mon interlocuteur m'a répété qu'il n'avait pas vu de femmes afghanes. J'étais si naïve que je lui ai rétorqué : « Mais je suis l'une d'elles ! » Il s'est étonné : « N'êtes-vous pas Française ? » Je lui ai dit que non, que j'avais les yeux verts, mais que je n'étais pas Française pour autant. Les Afghans peuvent avoir les yeux verts. Vous auriez pu vous douter, en entendant mon anglais approximatif, que je n'étais pas française. « Je vous croyais Française », a-t-il répété.

Voilà, c'était l'attitude générale.

Avez-vous essayé de changer cette perception au sein de la communauté internationale ?

J'ai abordé le sujet en 1998 avec Francesco Vendrell, lors de l'une des conférences sur l'Afghanistan, à Lausanne, en Suisse. Il était à cette époque le Représentant spécial de l'ONU⁷ et une réunion de l'*Afghanistan Support Group* se tenait en Suisse. À ce moment-là, les États-Unis voulaient imposer des sanctions contre le gouvernement des talibans.

Francesco Vendrell s'est exprimé en tant que Représentant spécial de l'ONU et j'ai parlé moi aussi, en qualité de seule femme de ce groupe. Il a dit qu'il ne voulait pas que les Américains imposent des sanctions contre les talibans parce qu'il avait déjà parlé avec eux, ainsi qu'avec l'Alliance du Nord, et qu'ils allaient s'asseoir autour de la table et discuter des problèmes. J'ai levé la main et j'ai demandé : « Monsieur le Représentant spécial, quand vous avez obtenu des garanties de la part de l'Alliance du Nord et des talibans au Pakistan et en Iran, y avait-il des femmes autour de la table ? Quel est notre rôle ? »

À une autre occasion, après l'intervention américaine, je lui ai déclaré : « Je suis ici pour vous dire que les femmes devraient être incluses dès le début. Ce n'est pas de moi qu'il s'agit. Pas de Sima Samar. Je ne suis pas ici pour me

7 Francesco Vendrell a été chef de la Mission spéciale des Nations Unies pour l'Afghanistan et Représentant personnel du Secrétaire général des Nations Unies de janvier 2000 à décembre 2001. De 1993 à 2000, il a dirigé la Division Asie et Pacifique au Département des affaires politiques des Nations Unies, à New York.

battre pour moi-même. » Ensuite, j'ai insisté : « S'il vous plaît, veillez à inclure les femmes dès le début, car sinon ils ne nous donneront aucune chance. » C'est ainsi que le Représentant spécial s'est souvenu que je me battais pour obtenir la participation des femmes.

Permettez-moi encore une anecdote. Après avoir été nommée ministre de la Condition féminine et vice-présidente du gouvernement intérimaire de l'Afghanistan, je suis allée à Washington, où j'ai été vraiment bien reçue et bien traitée. J'ai donc soulevé un certain nombre de points lors d'une rencontre avec Colin Powell, le Secrétaire d'État d'alors. Je lui ai précisé d'emblée que je n'étais pas diplomate et que j'avais déjà beaucoup de problèmes. « Premièrement, je suis une femme. Deuxièmement, je suis une Hazara. Troisièmement, je ne sais pas me taire, personne ne m'aime. Je voudrais donc vous demander quelques petites choses. Premier point, s'il vous plaît, évitez de répéter les erreurs que vous avez déjà faites. » Il m'a aussitôt demandé : « Quelles erreurs ? » Je lui ai répondu : « Vous avez créé ces monstres. S'il vous plaît, ne les soutenez pas à nouveau. Deuxième point, tout cet argent que vous dépensez pour bombarder l'Afghanistan, consacrez-le plutôt au développement dans ce pays. » Je lui ai cité l'exemple des 85 missiles tirés sous l'administration Clinton contre les camps de Bin Laden en Afghanistan. « Combien de gens avez-vous tués ? » lui ai-je demandé. Je lui ai dit que je pensais que bien des choses auraient pu être faites en Afghanistan avec ces 85 millions de dollars.

J'ai poursuivi : « Troisième point, n'oubliez pas que vous n'avez pas fait suffisamment pour les femmes dans ce pays. Nous ne pourrions pas vraiment construire la démocratie et ramener la paix en Afghanistan sans la participation des femmes. »

« Quatrième point, ai-je dit, qui va se préoccuper de notre sécurité ? L'échec de ce gouvernement, de notre gouvernement, est clairement l'échec de votre gouvernement et de la CIA. Et, s'il vous plaît, envoyez assez de femmes avec vos soldats en Afghanistan. » « Pourquoi devrions-nous envoyer des femmes soldats ? » m'a-t-il demandé. Je lui ai répondu que cela donnerait au peuple afghan l'occasion de voir des visages féminins et de se rendre compte que les femmes sont aussi capables que les hommes de porter des armes et de patrouiller dans les rues et dans les villes. Finalement, je lui ai demandé instamment de ne rien faire qui porte atteinte au principe de responsabilité et à la justice.

Quand j'ai réclamé que la construction et le développement en Afghanistan bénéficient d'autant d'argent que les bombardements, il m'a interrogée : « Savez-vous combien nous dépensons ici ? » J'ai répondu que je l'ignorais, mais que je supposais que c'était beaucoup.

J'avais fait la remarque que j'appartenais à une minorité et que j'étais une femme. Colin Powell a réagi en me disant : « Moi aussi, je suis issu d'une minorité, Sima. J'appartiens à la communauté noire et je suis le premier Secrétaire d'État noir de ce pays. Je comprends donc une partie de vos soucis et de vos préoccupations. »

Quand Colin Powell est venu en Afghanistan et que le président Karzaï m'a présentée à lui en disant : « Sima est mon vice-président et mon ministre

de la Condition féminine », il a répondu : « Je sais, elle m'a déjà fait passer un moment difficile à Washington. » Karzaï m'a regardée : « Où l'avez-vous rencontré ? » « Eh bien, j'ai eu une dispute avec lui. » [Rires]

Colin Powell a alors déclaré : « Votre ministre des Affaires étrangères [il s'agissait alors d'Abdullah] a déjà dit que vous n'aviez pas besoin de troupes étrangères en Afghanistan. » Je lui ai dit que c'était la même erreur, le même groupe. « Qui est Abdullah et qui suis-je ? C'est parce que nous n'avons pas été choisis par le peuple ; nous avons été choisis par quelqu'un et nous avons reçu cette fonction. J'ai été nommée parce que je me battais, que je ne cessais pas de bouger et que je disais que les femmes devraient être parties prenantes dans le processus. »

Comment voyez-vous les choses dans l'avenir, disons à moyen terme ?

Je pense que l'avenir de l'Afghanistan dépend de la stratégie arrêtée par le gouvernement afghan (les dirigeants afghans, dirons-nous), mais aussi par nos partenaires au sein de la communauté internationale, afin d'atteindre ce que nous voulons pour ce pays. À mon avis, l'une des erreurs que nous avons tous faite a résidé dans l'absence de stratégie et de repères clairs pour nous-mêmes : où allons-nous et que voulons-nous faire en Afghanistan ? À moins de vraiment donner une chance aux gens qui sont véritablement engagés et honnêtes vis-à-vis de la démocratie et des principes des droits humains, nous ne serons pas en mesure de construire la démocratie avec des soldats. Nous pouvons doubler ou tripler le nombre de soldats. Cela ne changera rien. C'est au peuple de l'Afghanistan qu'il devrait appartenir d'affirmer sa volonté. La communauté internationale, en tant que notre partenaire, peut faciliter les choses ; elle peut nous aider et peut-être rendre la route moins chaotique pour nous.

Je ne crois pas qu'il puisse exister un pays démocratique ou une société démocratique sans la participation des femmes. En Afghanistan, les noms des femmes ont été utilisés pour démontrer l'existence d'un processus démocratique, plutôt que pour assurer leur participation réelle. Prenez les élections, par exemple. Des membres masculins de la famille ont voté en leur nom ; ils ont utilisé le nom des femmes, mais en réalité, leur participation a été faible. Elle n'a été forte que dans quelques régions, telles que Bamyan et Hazara, et si elle a été vraiment élevée à Jaghour, c'est parce que nous avons beaucoup de femmes instruites. Par contre, la participation des femmes a été faible dans les provinces de Helmand ou de Logar. Dans la province de Logar, par exemple, quand des cartes d'électeurs ont été remises à la population en vue de l'élection présidentielle, il y avait deux fois plus de cartes pour les femmes que pour les hommes. J'ai soulevé ce point et j'ai eu une dispute avec le président. J'ai dit que ce n'était pas juste. Si les hommes, dans la famille, ne permettent pas à leurs épouses de se faire photographier, les femmes devraient au moins être autorisées à donner leurs empreintes digitales. Et les femmes devraient pouvoir venir chercher leur carte, afin qu'elles sachent qu'elles en sont propriétaires. Or, les choses se passaient différemment. La réponse du président fut la suivante : « Tu es si extrémiste ! Ils ne le permettent pas ! » « D'accord, ai-je dit, s'ils ne le permettent pas, alors il ne faut pas donner des cartes d'électeurs aux femmes. »

Si vous prenez l'histoire de l'Occident au cours du XX^e siècle, c'est surtout après les guerres – et en raison de leur contribution, en tant que personnes civiles, à l'effort de guerre – que les femmes ont enfin eu accès à la vie politique et obtenu le droit de vote. Pourquoi cela s'est-il passé autrement en Afghanistan ?

Encore une fois, c'est à cause de l'oppression des femmes et du peu de liberté dont nous disposons. Encore une fois, c'est l'éducation qui fait la différence. Dans la province de Paktia, on dit qu'une femme a le droit de quitter la maison deux fois : la première pour se marier et la seconde après sa mort, pour être inhumée. Nous sommes bien loin de la culture européenne, car en Europe (et ailleurs, comme en Irak, par exemple), les femmes reçoivent une éducation. Il est très difficile de convaincre une femme instruite de laisser son mari aller chercher sa carte d'électeur, puis de voter en son nom. Mais le mari d'une pauvre femme ignorante a beau jeu d'aller voter à sa place, d'utiliser son nom et de voter pour Sayyaf ou pour n'importe qui d'autre.

Je le répète, l'éducation est vraiment la clé de tout.

Vous soulignez l'importance de l'éducation. Comment les enfants envisagent-ils l'avenir après trente ans de guerre et de conflit ? Que pensent les jeunes de ce qui les attend dans le futur ?

Eh bien, honnêtement, je pense que notre espoir réside dans la jeune génération, garçons et filles. J'attache un très grand prix à l'éducation. L'un des problèmes de ce gouvernement (l'administration Karzaï), c'est qu'il ne porte pas une attention suffisante à l'éducation. Le ministère de l'Éducation devrait être confié à une personne vraiment désireuse de s'engager sur la voie du changement et de dispenser un enseignement de meilleure qualité. Il y a deux semaines, le ministre actuel a envoyé des lettres officielles indiquant aux enseignants que le temps alloué aux études scientifiques devait être réduit et que davantage de temps devrait être consacré aux leçons portant sur des sujets religieux. Je ne veux pas dire que nous ne devrions pas avoir d'enseignement religieux, mais je pense que nous devrions considérer que cela relève de la responsabilité familiale.

Laissez les familles prendre la responsabilité de leurs enfants et décider de ce qu'elles veulent que les enfants comprennent de leur religion. J'ai souffert parce que j'étais chiite. À la maison, j'ai dû étudier la religion chiite pour obéir à mon père et à ma famille ; à l'école, j'ai dû apprendre la religion sunnite pour avoir de bonnes notes et passer dans la classe supérieure. C'est ainsi qu'à l'âge de 7 ou 8 ans, lorsque je devais répondre à une question d'examen en troisième ou quatrième année d'école, j'essayais de me concentrer sur le fait que je n'étais pas à la maison et que je ne devais donc pas donner une réponse chiite. Si j'étais à la maison, je devais me concentrer pour ne pas prononcer de paroles sunnites, car mon père et mes proches se seraient mis en colère.

Tout cela ne nous aide pas. Nous devons connaître nos principes de l'islam et les mettre en pratique. Mais nous ne devons pas y être contraints par la force. Il faut enseigner à nos enfants les valeurs de l'islam, plutôt que de se

concentrer sur des sujets islamiques. Nous devons veiller à la qualité de l'éducation. Nous vivons au XXI^e siècle.

Mais pourquoi pensez-vous que ces gens accordent tant d'importance à la religion ?

C'est juste une question d'intérêt politique, d'intérêt politique, rien d'autre.

Comment expliquez-vous qu'aujourd'hui encore, les organisations humanitaires ne soient pas en mesure d'accéder à certaines régions du pays où une aide serait nécessaire ?

Je pense qu'il s'agit simplement d'une question de contrôle et de pouvoir. Les détenteurs du pouvoir perçoivent comme une menace pour eux-mêmes l'action des ONG humanitaires et des ONG (ou des personnes) qui défendent les droits humains. Ils ont peur (à juste titre !) de perdre leur pouvoir ou de le voir s'affaiblir. C'est pour cela qu'ils exercent une telle pression.

Croyez-vous qu'un tribunal sera un jour créé pour juger ceux qui ont violé les droits humains et commis des atrocités au cours de ces décennies de guerre, et pour que justice soit rendue aux victimes ?

Je ne le crois pas. Je ne perçois en effet aucune volonté politique de la part du gouvernement et des autorités de l'Afghanistan, ni de ses partenaires internationaux. Nous ne cessons de répéter qu'il conviendrait au moins que la souffrance endurée par le peuple soit reconnue.

Mon beau-frère avait 14 ans et était en septième année d'école quand il a été enlevé dans la rue. Il n'est jamais revenu. Dites-moi : qui est responsable de cela ?

Étant moi-même une victime de la guerre, je ne peux pas vraiment oublier. Imaginez quel nombre de femmes, dans ce pays, ont été confrontées au même problème que moi. Je suis devenue veuve alors que je n'avais que 23 ans et j'avais un fils. J'ai été capable de l'élever et de lui donner une bonne éducation et une vie plus facile. Pourtant, il reste... il n'essaie même pas de discuter de ces problèmes avec moi parce qu'il ne veut pas que je sois triste. Par exemple, quand mon père est mort, mon frère aîné a organisé les funérailles. Mes frères ont pleuré, ce qui était assez naturel. Mon fils, lui, n'a pas pleuré. Il m'a ensuite raconté que mes frères étaient en colère contre lui parce qu'il n'avait pas pleuré et il m'a dit : « Mère, moi, je ne sais pas ce que c'est d'avoir un père. »

Mon fils a aujourd'hui une fille et, à la façon dont il l'aime, je vois qu'il a souffert de ne pas avoir connu cette affection. Il s'efforce donc de concentrer tout son amour et toute son attention sur sa fille. À la façon dont il tient sa fille dans ses bras et s'occupe d'elle, vous sentez à quel point il a souffert. Dites-moi : qui est responsable de cela ?

Parmi toutes les femmes confrontées au même problème que moi, combien ont pu se débrouiller seules ? Très peu. Elles sont toutes devenues des victimes, encore et encore. Je ne sais pas combien de beaux-frères elles ont dû épouser afin de survivre avec leurs enfants orphelins. Quelqu'un doit être tenu responsable de cela.

Je crois cependant qu'un grand nombre de gens n'ont pas souffert. Au contraire, ils ont gagné de l'argent, obtenu un statut et le pouvoir – et cela, en raison même de la situation dont pâtissait le reste de la population. La souffrance des victimes devrait être reconnue. Ensuite, les auteurs de ces forfaits devraient au moins être isolés et écartés du pouvoir. Prenez la plupart de nos dirigeants actuels : combien d'entre eux ont perdu un fils ? Combien ont perdu un père ? Très peu. Comment pourraient-ils comprendre la souffrance du peuple et faire preuve de compassion ?

Pour résumer, c'est comme si les *Khalq* avaient enlevé la fiancée et l'avaient emmenée loin de la cérémonie de mariage, et qu'elle ne soit jamais revenue. Ils ont emmené les médecins, les intellectuels, les gens instruits et personne n'était là pour réagir. Personne.

À la Commission afghane indépendante des droits de l'homme, nous nous efforçons d'établir la cartographie du conflit, notamment de localiser et recenser les fosses communes. Et personne n'est tenu directement responsable. C'est si déprimant !

Comment envisagez-vous l'avenir ? Avec optimisme ou pessimisme ?

Je suis optimiste par nature. Si je perdais mon optimisme, alors je devrais vraiment quitter le pays ou m'étendre sur le sol quelque part et me laisser mourir. Nous n'avons pas le choix. Je pense que ce pays et ses habitants ne peuvent pas continuer à vivre éternellement en conflit. Nous devons trouver une meilleure façon d'établir une paix durable. J'espère que nous y parviendrons. Il faudra du temps : le faible taux d'alphabétisation en Afghanistan, ainsi que les tensions ethniques, linguistiques, régionales et autres, constituent des obstacles. Nous devons réaliser un jour que nous sommes tous les mêmes, que nous sommes tous des êtres humains.



Interview de Fatima Gailani*

Présidente du Croissant-Rouge afghan

M^{me} Fatima Gailani est présidente du Croissant-Rouge afghan depuis 2005. Née en 1954 à Kaboul, elle est la fille de Pir Sayed Ahmed Gailani, responsable du Front islamique national d'Afghanistan, qui a lutté contre l'invasion soviétique en Afghanistan dans les années 1980. En exil durant l'occupation soviétique, elle a servi de porte-parole pour les Moudjahidines afghans à Londres. À son retour en Afghanistan, elle a été désignée déléguée auprès de la Loya Jirga (Grand Conseil) d'urgence créée en juin 2002 et nommée membre de la commission chargée de rédiger et de ratifier une constitution. M^{me} Gailani est l'auteur de deux livres (The Mosques of London et une biographie de Mohammed Mosa Shafi).

.....

Quel regard portez-vous sur le conflit en Afghanistan ?

La guerre dure depuis plus de 30 ans, alors je devrais y être habituée. En Afghanistan, nous avons passé par différentes phases de conflit, de l'invasion par une superpuissance de l'époque à une guerre civile entre groupes ethniques ou linguistiques et mouvements islamiques. En tant qu'Afghans, nous devrions être aguerris, mais un conflit n'est ni normal, ni naturel et nous ne nous y ferons évidemment jamais.

J'ai l'espoir qu'un jour, nous en verrons la fin. Je suis de nature optimiste et ne peux m'empêcher d'imaginer un avenir dans lequel, si Dieu le veut, il n'y aura plus de conflit, comme durant mon enfance en Afghanistan. J'ai eu la chance de voir mon pays avant que les guerres n'éclatent. C'était alors un pays respecté, où nous vivions en harmonie. C'est tout ce que je peux faire – espérer un avenir meilleur et faire face à la situation actuelle.

* L'entretien a été réalisé le 8 mars 2011 à Kaboul par Walid Akbar Sarwary, porte-parole et chef du département de l'information et de la communication du Croissant-Rouge afghan. La version originale anglaise a été publiée dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, N° 881, mars 2011, pp. 5-9.

Quels sont les principaux problèmes dus à la guerre pour la population afghane ?

Tout dépend à qui vous vous adressez. Il y a évidemment des problèmes d'ordre personnel, comme perdre ses moyens de subsistance ou la santé. Par exemple, vous savez que l'Afghanistan compte des millions d'handicapés. Après une amputation, ces personnes doivent trouver les moyens de survivre et faire face à leur handicap pour le restant de leurs jours. Certains y parviennent, d'autres pas. Il y en a qui perdent le goût de vivre et sombrent alors dans la toxicomanie, la délinquance ou autre. Nous avons tout vu.

Cependant, comme toute personne ayant vécu en exil à cause du conflit, qui rentre au pays en pensant qu'il a pris fin et voit les hostilités reprendre, je porte un regard plus professionnel sur la situation. En tant que présidente du Croissant-Rouge afghan, je me demande comment je peux me rendre utile et, si je ne suis pas en mesure de mettre un terme au conflit, quel est le meilleur moyen de m'adresser à ces personnes pour au moins les aider à régler certains de leurs problèmes. Il peut s'agir de personnes confrontées à la pauvreté et à l'instabilité, d'orphelins ou de veuves ayant de jeunes enfants à charge. Quoi que je puisse faire pour eux, je veux le faire du mieux possible et dans leur intérêt.

Les collaborateurs du Croissant-Rouge afghan s'emploient à fournir des services aux personnes qui sont touchées par la guerre. En général, qui demande l'aide du Croissant-Rouge ?

En temps de guerre, nous adoptons différentes stratégies, qui varient en fonction du nombre de personnes touchées, selon qu'elles sont blessées ou déplacées à l'intérieur du pays, etc. S'il y a un grand nombre de victimes dans un certain laps de temps, comme juste après le début des hostilités, nous avons au moins le luxe de bénéficier de l'aide du CICR. Avec son soutien, nous pouvons prêter assistance à la population. Mais il arrive que seul un petit nombre de personnes soient touchées par ce même conflit : elles perdent leurs moyens de subsistance, leurs maisons, la santé – leur vie quotidienne est totalement dévastée. Bien qu'elles soient peu nombreuses, cela arrive assez fréquemment. Comme elles s'adressent à nous un peu tardivement, elles ne remplissent pas les critères d'assistance du CICR. Nous devons alors les aider par nos propres moyens.

Par exemple, le Croissant-Rouge est le premier endroit où se rendent les personnes qui souffrent d'un handicap mental ou physique pour demander de l'aide. Ces gens viennent chez nous pour recevoir des premiers soins et reviennent parfois nous demander du soutien lorsqu'ils sont totalement exténués. Nous ne pouvons tout simplement pas refuser de les aider. Nous ne pouvons pas leur dire qu'ils arrivent trop tard et que leur cas n'est plus de notre ressort ou qu'ils ne satisfont pas à nos critères. Quand une personne est malade et fatiguée, qu'elle n'a plus un sou en poche, il est impossible de la raisonner. D'une manière ou d'une autre, vous devez l'aider. Nous investissons beaucoup de temps et de ressources pour prêter assistance à ces personnes.

Des femmes et des enfants sont aussi victimes du conflit. Jamais je ne m'y habituerai, même si j'en vois tous les jours. Vous n' imaginez pas à quel point c'est bouleversant de voir une veuve arriver chez nous avec des enfants en bas âge. Il s'agit de femmes qui ont perdu leur mari, leur seul soutien de famille, qui sont analphabètes, sans formation, jeunes et vulnérables, et qui ont au moins trois enfants à charge. Il est donc de notre devoir d'agir. Elles n'ont personne d'autre vers qui se tourner.

À quels principaux problèmes devez-vous faire face pour aider ces personnes ?

Malheureusement, les difficultés sont innombrables, car les besoins sont énormes et, bien souvent, nos fonds ne suffisent pas. Le manque de ressources est notre principal problème. Par ailleurs, il arrive que nous ne puissions pas avoir accès aux personnes qui ont besoin d'assistance, parce que l'Afghanistan est un territoire montagneux sillonné de vallées profondes et les routes ne sont pas bonnes. Même si nous avons des ressources et si nous pouvons fournir une aide aux personnes qui en ont besoin, il est extrêmement difficile d'arriver jusqu'à elles. Parfois, notamment après le séisme qui a frappé une vallée au sud de Samangan, il faut beaucoup de temps aux bénéficiaires pour arriver jusqu'à nous ou même pour alerter les autorités de manière à nous informer de leur situation. Le terrain est extrêmement mauvais et, bien que les services de télécommunication soient aujourd'hui vraiment efficaces, certaines régions n'y ont toujours pas accès.

Par conséquent, nous arrivons parfois trop tard ou – la plupart du temps – ce sont eux qui arrivent chez nous trop tard. Malgré tout, du fait de la présence de nos volontaires au sein des communautés, nous sommes beaucoup mieux placés pour les aider que toute autre organisation. Nous savons qui a besoin d'aide bien avant tout le monde, mais jamais aussi rapidement que je le souhaiterais.

Le conflit armé en Afghanistan se poursuit, et de nombreuses provinces et districts qui étaient auparavant sûrs sont de plus en plus confrontés à des problèmes de sécurité. Quelles sont vos préoccupations à cet égard ?

Naturellement, en tant qu'Afghane, la question que je me pose, c'est de savoir quand la paix sera rétablie et quand je pourrai mener une vie normale. C'est une grande question. Cela mis à part, en tant que présidente d'une institution humanitaire aussi vaste et parlant en son nom, ce qui me préoccupe, c'est que les attentes dépassent de loin les moyens dont nous disposons. Cela signifie que nous allons rencontrer de nombreuses difficultés sur le plan financier. Bien sûr, l'accès aux personnes qui ont besoin de notre aide est aussi une préoccupation constante. C'est grâce à notre neutralité que nous pouvons fournir une assistance, être acceptés par les parties au conflit et avoir plus largement accès aux bénéficiaires que tout autre acteur en Afghanistan. Pour maintenir ce niveau d'accès, nous devons toutefois être très prudents sur le plan politique et garder à l'esprit que la moindre violation de notre neutralité ou indépendance pour-

rait compromettre cet accès. Il est extrêmement important de veiller à ne pas perdre notre capacité d'atteindre les bénéficiaires.

Cela étant, bien que nous préservions totalement notre indépendance et notre neutralité, que nous ayons ainsi accès à la population et que nous soyons acceptés par toutes les parties, comment pouvons-nous faire face à des problèmes aussi vastes si nous sommes dépourvus de moyens ? Et n'oubliez pas que l'Afghanistan n'est pas seulement en proie à un conflit, mais aussi à des catastrophes naturelles. Notre marge d'action est donc très restreinte face aux problèmes qui se posent aujourd'hui.

Quels sont les projets futurs de votre Société nationale ? Plus particulièrement, quelles activités entendez-vous mener pour venir en aide aux personnes qui sont ou pourraient être touchées par le conflit ?

J'espère obtenir le soutien des personnes ou organisations qui peuvent nous aider dans notre action. Là encore, nous devons être extrêmement prudents pour ne pas compromettre notre neutralité et notre indépendance. C'est loin d'être facile. Nous marchons sur une corde raide et nous devons garder l'équilibre. Il faut aussi que nous soyons bien meilleurs dans ce que nous faisons. Si nous sommes plus efficaces, au moins utiliserons-nous nos ressources limitées à meilleur escient. J'espère pouvoir opérer des réformes dans certains domaines où nos efforts ont été infructueux, afin d'obtenir de meilleurs résultats.

Aujourd'hui, l'Afghanistan doit faire face à la démobilisation des donateurs, que ce soit au sein du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ou en dehors. Durant de longues années, trente-deux ans au total, nous avons eu besoin d'une aide extérieure. Je fais donc tout mon possible pour changer les choses. Notre nouvel an approche et j'ai fait la promesse – à moi-même avant tout – de réactiver nos propres ressources et capacités pour que nous ne nous retrouvions pas les mains vides si, un jour, nous ne devons compter que sur nous-mêmes.

Le Croissant-Rouge afghan

Le Croissant-Rouge afghan a vu le jour en 1929 sous le nom de « Conseil national d'assistance ». Il comptait alors vingt membres. En 1932, le Conseil prend le nom de Red Adytum et devient une agence relevant de la responsabilité du Ministère des finances, avant d'être rattaché au Ministère de la santé publique, quelques mois plus tard.

En 1934, le Conseil est rebaptisé « Croissant-Rouge » et rattaché au Ministère de l'intérieur. En 1951, les responsabilités et obligations de l'organisation sont définies dans une charte. Le Croissant-Rouge devient alors une organisation caritative indépendante. Quatre ans plus tard, il est officiellement reconnu par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et devient membre à part entière de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (qui porte alors le nom de « Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge »).

Le Croissant-Rouge afghan est la seule organisation humanitaire neutre, impartiale et indépendante dans le pays. Aujourd'hui, il compte 34 sections et plus de 45 000 volontaires, dont la présence au sein des communautés constitue un avantage comparatif pour fournir une aide humanitaire en temps opportun, là où d'autres acteurs ne sont pas en mesure d'agir. C'est la seule organisation de la société civile afghane prêtant assistance aux personnes défavorisées et aux victimes de catastrophes naturelles ou d'origine humaine dans l'ensemble du pays. Le Croissant-Rouge afghan s'emploie à réaliser les objectifs du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui consistent à prévenir et à atténuer les souffrances humaines, et à apporter un soutien aux personnes les plus vulnérables dans le pays. Fournir une assistance aux personnes défavorisées et aux victimes de catastrophes, sans aucune discrimination, est une des principales responsabilités de la Société nationale, qui sont clairement définies dans ses Statuts. Si nécessaire et dans la mesure de ses moyens, le Croissant-Rouge mène également d'autres activités pour atténuer les souffrances humaines, ponctuellement et dans des circonstances particulières.

Le Croissant-Rouge fournit des services dans de nombreux domaines. Il gère notamment des services de soins de santé, des programmes de gestion des catastrophes, des marastoons¹, des projets « nourriture contre travail », des programmes de formation professionnelle, des activités pour les jeunes et les volontaires, et des services de recherches et de rétablissement des liens familiaux en faveur des détenus qui ont perdu contact avec leurs familles. Il contribue également à la diffusion des valeurs humanitaires et à la promotion du respect de la dignité humaine, ainsi qu'à la diffusion du droit international humanitaire.

1 Les *marastoons* du Croissant-Rouge, littéralement « maisons d'accueil », sont des institutions sociales qui existent de longue date et dont la vocation traditionnelle est d'accueillir provisoirement des personnes défavorisées. Les *marastoons* occupent une place importante dans l'histoire du peuple afghan. En offrant des formations et des expériences professionnelles dans différents domaines tels que la couture, la menuiserie et le tissage de tapis, elles aident ces personnes à réintégrer leurs communautés.

Afghanistan : éclairage historique et géographique

William Maley*

Le professeur William Maley est le directeur fondateur du Collège de diplomatie Asie-Pacifique de l'Université nationale australienne depuis le 1^{er} juillet 2003. Il est l'auteur de nombreuses publications sur l'Afghanistan.

Résumé

Les difficultés que connaît actuellement l'Afghanistan sont dans une large mesure le produit de son histoire tourmentée et de sa situation géographique complexe. Ces facteurs ont contribué à engendrer un État affaibli, ouvert à l'ingérence de puissances étrangères et en proie à des perturbations depuis des décennies. L'insurrection qui secoue actuellement le pays est soutenue par les talibans, qui opèrent depuis leurs sanctuaires au Pakistan. Tant qu'il n'y aura pas de progrès sur ce front, la situation en Afghanistan restera dans l'impasse.

.....

L'Afghanistan, davantage que beaucoup d'autres États, est victime de son histoire et de sa géographie. Au cours des trente années qui ont suivi le coup d'État communiste d'avril 1978 et l'invasion soviétique de décembre 1979, le pays a subi l'influence de forces politiques et idéologiques sur lesquelles la population n'avait absolument aucun moyen de contrôle. Si l'invasion soviétique a fait de l'Afghanistan un terrain d'affrontement pendant la Guerre Froide, l'effondrement de l'Union soviétique et la fin de la Guerre Froide en a fait un nouveau théâtre de rivalité, cette fois entre des acteurs régionaux déterminés à ce que leurs rivaux ne prennent pas pied sur les contreforts de l'Hindou Kouch. En 1937, le diplomate

* La version originale anglaise de cet article est publiée sous le titre « Afghanistan: an historical and geographical appraisal », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 92, N° 880, décembre 2010, pp. 859-876.

français René Dollot a dit de l'Afghanistan qu'il était « la Suisse de l'Asie¹ ». Cette appellation, qu'aucun analyste avisé n'associerait aujourd'hui à ce pays, nous rappelle cependant de manière opportune que, pendant près de cinquante ans avant le coup d'État communiste, l'Afghanistan était sans doute le pays le plus pacifique du continent asiatique. Mon objectif à travers cet article est de mettre en évidence les processus par lesquels l'Afghanistan a perdu son statut de « Suisse de l'Asie » et d'examiner certaines ramifications de ces processus à la lumière des perspectives futures du pays. Cet article se subdivise en six parties. La première est consacrée à la construction de l'« État » afghan, à la fois en tant qu'entité territorialement circonscrite et en tant qu'ensemble de structures administratives. La seconde partie étudie les facteurs qui ont conduit aux crises politiques de 1978-1979. La troisième partie passe brièvement en revue les différentes étapes de la présence militaire soviétique en Afghanistan et leur impact de 1979 à 1989, alors que la quatrième partie décrit les événements intervenus entre la fin de la présence soviétique en 1989 et la chute du régime taliban en novembre 2001. La cinquième partie traite des problèmes posés par l'échiquier politique et l'environnement régional de l'Afghanistan au cours de la période qui a suivi. Enfin, la sixième partie est une brève conclusion.

La construction de l'État afghan

Une difficulté à laquelle on se heurte lorsqu'on étudie la « formation d'un État » tient à l'ambiguïté du mot « État » lui-même. Il désigne, dans un sens, une entité territorialement circonscrite, c'est-à-dire un « pays ». Dans un autre sens, il se réfère à un ensemble d'institutions politiques et administratives qui contrôlent ou s'efforcent de contrôler l'espace public au sein d'un territoire, en accomplissant des tâches d'extraction et d'utilisation des ressources, de pénétration de la société et de régulation des comportements². Ces deux sens ne peuvent être totalement séparés ; par exemple, la Convention de Montevideo de 1933 sur les droits et devoirs des États considère le « gouvernement » comme une des conditions qu'un État, au premier sens du terme, devrait réunir. D'un point de vue analytique, il est toutefois utile de faire cette distinction, puisque les processus menant à la formation des États diffèrent considérablement selon l'acception envisagée.

Les États territoriaux peuvent être définis positivement par une expansion de leur puissance depuis l'intérieur et négativement par les limites posées par l'autorité des puissances extérieures qui les entourent, ou par une combinaison des deux. (Ils peuvent également être définis par l'expansion puis le recul du colonialisme, mais ce processus est moins pertinent pour expliquer la formation de l'Afghanistan.) L'Afghanistan naît typiquement en tant qu'État tampon, pris

1 René Dollot, *L'Afghanistan: histoire, description, mœurs et coutumes, folklore, fouilles*, Payot, Paris, 1937, p. 15.

2 Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton University Press, Princeton, 1988, p. 4.

dans l'état de la rivalité qui existe au XIX^e siècle entre les empires britannique et soviétique, mais aussi en partie défini par cet antagonisme. Avec les Britanniques solidement établis en Inde, l'expansion russe en Asie centrale, à travers la création d'un certain nombre de protectorats, fait des deux puissances des rivales potentielles dans ce que l'on a appelé le « Grand Jeu »³. Ceci dit, aucune des deux parties n'a intérêt à ce que cette rivalité se transforme en guerre proprement dite, raison pour laquelle la création d'un État tampon apparaît comme une solution judicieuse. Ainsi, à la fin du XIX^e siècle, les frontières de ce qui est aujourd'hui l'Afghanistan ont été en grande partie fixées, bien que ce ne soit pas toujours à la satisfaction de tous.

Contrôle politique et administratif

Au sens politique et administratif, l'État afghan a développé plusieurs traits particuliers. Au départ, c'est un État dynastique, qui prend d'abord la forme d'une confédération tribale sous l'ère d'Ahmad Shah Durrani (1747-1772) ; ce système monarchique reste en place pendant deux siècles. Durant une grande partie du XIX^e siècle, l'État afghan a cependant une forme prémoderne⁴, où les impôts (ou tributs) sont levés en nature plutôt qu'en espèces, et où les dirigeants sont tributaires de protecteurs étrangers. Le plus célèbre d'entre eux est Shah Shuja (1803-1809, 1839-1842), dont le nom est d'ailleurs devenu synonyme de « lâche soumission aux pressions exercées par un protecteur ». La fin du XIX^e siècle voit une forte consolidation du pouvoir étatique sous le règne de l'émir Abdul Rahman Khan (1880-1901), notamment par la modernisation de la collecte des impôts⁵ et le recours à la force pour asseoir le contrôle sur d'autres centres de pouvoir. Les successeurs de l'« émir de fer » n'auront cependant ni sa détermination ni ses capacités. Le premier d'entre eux, Habibullah, est un dirigeant prudent et discret, ce qui n'empêche pas son assassinat en 1919. Le fils d'Habibullah, Amanullah, un réformateur beaucoup plus engagé, tente une modernisation rapide du pays, mais doit faire face à une opposition grandissante et finit par être renversé en 1929⁶. Après un bref intervalle de règne non pachtoune, un aristocrate pachtoune, Nadir Shah, s'empare à nouveau du trône. Si son règne n'est pas long et prend fin avec son assassinat en novembre 1933, son fils âgé de 19 ans, Zaher Shah, occupera lui le trône pendant près de quarante ans avant d'être évincé en 1973 par son cousin Mohammad Daoud, lors d'une révolution de palais. Ce n'est qu'avec la mort de Daoud, lors du coup d'État communiste d'avril 1978, que s'achève le règne

3 Sur ce processus, voir Seymour Becker, *Russia's Protectorates in Central Asia: Bukhara and Khiva, 1865-1924*, Harvard University Press, Cambridge, 1968. Pour une étude plus approfondie de la rivalité anglo-russe, voir Karl E. Meyer et Shareen Blair Brysac, *Tournament of Shadows: The Great Game and the Race for Empire in Central Asia*, Basic Books, New York, 1999.

4 Voir Christine Noelle, *State and Tribe in Nineteenth-Century Afghanistan: The Reign of Amir Dost Muhammad Khan (1826-1863)*, Curzon Press, Richmond, 1998.

5 Voir Hasan Kawun Kakar, *Government and Society in Afghanistan: The Reign of Amir 'Abd al-Rahman Khan*, University of Texas Press, Austin, 1979, pp. 73-91.

6 Leon B. Poullada, *Reform and Rebellion in Afghanistan: King Amanullah's Failure to Modernize a Tribal Society*, Cornell University Press, Ithaca, 1973, pp. 160-213.

dynastique (Zaher Shah se verra quand même remettre le titre officiel de « Père de la nation » lorsqu'il retournera vivre en Afghanistan après 2001 et demeurera une présence discrète, mais influente, à Kaboul jusqu'à sa mort en 2007).

Un État tributaire de recettes instables

L'État afghan est devenu au fil du temps un État « rentier », avec un budget excessivement dépendant de sources de recettes instables, telles que l'aide étrangère et les revenus issus de la vente de ressources naturelles épuisables. Lorsque Zaher Shah devient roi, une grande partie des recettes de l'État proviennent des taxes foncières et la plupart des dépenses de l'État sont financées par des sources de revenus internes. En 1964, au début de ce qu'il est convenu d'appeler la « Nouvelle Démocratie », 49 % des dépenses de l'État sont couvertes par l'aide étrangère⁷. Les risques qui découlent de la dépendance à l'égard de ces flux de revenus sont directement liés à leur instabilité. Si les priorités des donateurs changent, les recettes de l'État risquent de baisser; de même, si le cours mondial d'un des principaux produits d'exportation chute, les revenus peuvent aussi diminuer. En pareil cas, il est peu probable que l'État soit en mesure de répondre aux attentes suscitées dans la population en période plus prospère, ce qui peut se traduire par une baisse de l'autorité du gouvernement, voire une véritable crise de légitimité. S'il veut surmonter la crise, l'État devra alors faire preuve d'une force considérable, en s'appuyant sur la contrainte et d'autres formes de domination non légitimes pour survivre.

Une présence faible en dehors de la capitale

À l'époque, l'État afghan est fondamentalement un État faible. S'il est bien présent dans de nombreuses régions du pays, cette présence est pour l'essentiel passive et distante. En de rares occasions, l'État central parvient à rassembler ses forces pour servir ses objectifs, par exemple lorsqu'il mate la révolte de la tribu pachtoune des Safi en 1947 ou lorsqu'il fait taire les opposants à un assouplissement des règles du *purdah* en 1959, alors que Mohammad Daoud est premier ministre. Mais c'est l'exception plutôt que la règle. Pour l'essentiel, un fossé important sépare l'État de ses sujets. Les fonctionnaires de Kaboul n'aiment guère être envoyés dans les provinces et, aux yeux de nombreux habitants des campagnes, les bureaucrates des villes ignorent tout de leurs modes de vie et des structures traditionnelles légitimes qui servent à réguler leurs relations sociales⁸. L'État n'est pas, à cette époque, un instrument qui permet de pénétrer et de contrôler cet univers rural complexe. Ce constat s'imposera comme une évidence avec la crise de 1978-79.

7 Barnett R. Rubin, *The Fragmentation of Afghanistan: State Formation and Collapse in the International System*, Yale University Press, New Haven, 2002, p. 296.

8 Pour de plus amples informations sur cette question, voir Thomas J. Barfield, « Weak Links on a Rusty Chain: Structural Weaknesses in Afghanistan's Provincial Government Administration », dans M. Nazif Shahrani et Robert L. Canfield (dir.), *Revolutions and Rebellions in Afghanistan: Anthropological Perspectives*, Institute of International Studies, University of California, Berkeley, 1984, pp. 170-184.

Un environnement géopolitique difficile

L'État afghan a été façonné dans une certaine mesure par l'environnement géopolitique conflictuel du pays. Établie en 1893, la ligne Durand a divisé les ethnies pachtones de l'Asie du Sud-Ouest situées entre l'Afghanistan et l'Inde britannique. Lors de la partition du sous-continent en 1947, l'Afghanistan exige l'« auto-détermination » pour les Pachtones d'Inde, mais sa demande n'est pas suivie d'effets. En conséquence, l'Afghanistan est le seul État à voter contre l'adhésion du Pakistan à l'Organisation des Nations Unies, ce qui donnera lieu à des relations tendues pendant les trente années suivantes⁹. Les planificateurs militaires pakistanais se trouvent confrontés à un scénario cauchemardesque, leur pays se retrouvant enserré entre deux pays hostiles, l'Inde et l'Afghanistan. Dès lors, il faut se tenir prêt à saisir toute occasion qui se présenterait pour changer la donne. Le renversement du président Daoud, favorable au Pachtounistan, et plus encore l'invasion de l'Afghanistan par l'Union soviétique, leur fournissent l'occasion attendue.

Les crises de 1978-1979

Le coup d'État communiste d'avril 1978 fait basculer l'Afghanistan dans un abîme social et politique duquel il n'est pas encore parvenu à s'extraire. Si les causes du coup d'État sont multiples, il convient avant tout de noter qu'il ne répond pas au départ à une quelconque volonté de changement révolutionnaire de la part du peuple afghan en général, mais résulte plutôt de la profonde division qui règne à l'époque au sein de l'élite politique basée à Kaboul. L'origine des dissensions réside dans l'émergence de groupes politiques radicaux pendant la période de la « Nouvelle Démocratie », entre 1964 et 1973. Deux groupes marxistes, les factions Khalq (« le peuple ») et Parcham (« l'étendard »), se forment au cours de cette période et, en dépit de rivalités profondes, s'associent pour constituer le Parti populaire démocratique d'Afghanistan (PPDA)¹⁰. Ces groupes sont inspirés par le modèle soviétique, et malgré l'absence de données crédibles permettant d'affirmer que l'URSS a orchestré le coup d'avril, il semble qu'elle en ait été informée à l'avance¹¹ – ce qui n'est pas surprenant, étant donné que de nombreux membres des forces armées afghanes sont alors formés en Union soviétique. Le régime de Daoud n'a pas répondu aux attentes élevées que sa propre rhétorique « révolutionnaire » a suscitées et il suffit d'une étincelle pour mettre le feu aux poudres.

9 Connu sous le nom de conflit du Pachtounistan. Voir Rajat Ganguly, *Kin State Intervention in Ethnic Conflicts: Lessons from South Asia*, SAGE Publications, New Delhi, 1998, pp. 162-192.

10 Voir Anthony Arnold, *Afghanistan's Two-Party Communism: Parcham and Khalq*, Hoover Institution Press, Stanford, 1983, pp. 52-56; Henry S. Bradsher, *Afghan Communism and Soviet Intervention*, Oxford University Press, Karachi, 1999, pp. 20-23.

11 Christopher Andrew et Vasili Mitrokhin, *The World Was Going Our Way: The KGB and the Battle for the Third World*, Basic Books, New York, 2005, p. 386.

La « révolution de Saur »

L'étincelle se produit avec l'assassinat, le 17 avril 1978, d'un militant de premier plan du Parcham, Mir Akbar Khyber. L'identité des assassins ne sera jamais établie, mais beaucoup considèrent que c'est l'œuvre de Hafizullah Amin, un khalqi impitoyable¹². Des milliers de personnes assistent aux funérailles de Khyber et le régime de Daoud, pris de panique, fait arrêter de nombreux militants communistes. C'est ce qui déclenche le coup d'État du 27 avril, fomenté essentiellement dans les rangs de l'armée. Ses quatre figures de proue sont Abdul Qadir et Muhammad Rafi (du Parcham), et Aslam Watanjar et Sayid Muhammad Gulabzoi (du Khalq). Après avoir pris d'assaut le palais et exécuté Daoud et sa famille tôt le matin du 28 avril, ils installent au pouvoir une poignée de politiciens marxistes civils : Nur Mohammad Taraki et Hafizullah Amin (du Khalq), et Babrak Karmal (du Parcham). Taraki est désigné leader de ce qu'on appellera la « révolution de Saur » (*inqilab-e saur*), en référence au mois du calendrier afghan lors duquel ces événements ont eu lieu. D'un certain point de vue, le terme « révolution » n'est pas approprié, la plupart des Afghans s'étant réveillés surpris d'apprendre la prise du pouvoir par les communistes, qui n'est en aucun cas le produit d'un mouvement populaire de masse. D'un autre point de vue, ce titre est justifié, les nouveaux dirigeants marxistes s'étant rapidement employés à entreprendre une révolution par le haut, déclenchant un conflit majeur entre l'État et ses sujets.

La période allant d'avril 1978 à décembre 1979 est marquée par des troubles presque incessants et ce, pour plusieurs raisons. La plus importante est que les politiques des nouveaux dirigeants sont profondément offensantes à l'égard des mentalités et des valeurs d'un grand nombre d'Afghans. L'athéisme déclaré des dirigeants les place immédiatement à l'écart et les politiques qu'ils mènent dans des domaines tels que la réforme agraire sont à la fois mal vues et jugées provocatrices. Face à la résistance rencontrée, ils ont rapidement recours à la force brutale pour asseoir leur position. Dans la prison de Pule-Charkhi, non loin de Kaboul, un grand nombre de détenus sont exécutés. Sayid Abdullah, directeur de la prison, déclare à l'époque : « Seul un million d'Afghans doivent rester en vie. Il nous faut un million de khalqis. Les autres, nous n'en avons pas besoin, nous pouvons nous en débarrasser¹³ ». La force et la contrainte ont cependant un effet contraire à celui que le régime recherche, amenant de plus en plus de gens à rejoindre le camp de l'opposition et à prendre les armes contre le régime. Aux troubles occasionnés par les politiques menées par les nouveaux dirigeants viennent s'ajouter les profonds désaccords qui existent entre le Parcham et le Khalq. Les premières victimes de cette division sont Karmal et plusieurs de ses collaborateurs, qui sont envoyés à l'étranger comme ambassadeurs dans les trois mois qui suivent le coup d'état. Plus tard

12 Voir, par exemple, Gilles Dorronsoro, *Revolution Unending: Afghanistan, 1979 to the Present*, Columbia University Press, New York, 2005, p. 85.

13 Michael Barry, « Répressions et guerre soviétiques », dans *Les Temps modernes*, N° 408-409, 1980, p. 183 [traduction CICR].

dans l'année, une nouvelle purge des partisans du Parcham a lieu¹⁴; certains s'en sortent grâce à la protection soviétique. Mais ce n'est pas la seule scission. En septembre 1979, Amin parvient à évincer son compagnon khalqi Taraki, par la suite assassiné, marquant le début d'une période de répression implacable. Cette scission a également d'autres effets de plus grande ampleur. Taraki a été reçu par le dirigeant soviétique Léonid Brejnev peu avant celui qui allait l'évincer, et Brejnev et ses compagnons sont furieux de la tournure que prennent les événements. Le temps d'Amin est compté.

L'invasion soviétique

Les dirigeants soviétiques sont inquiets depuis longtemps de l'évolution de la situation en Afghanistan, mais leur réaction première est de s'efforcer de garder leurs distances. Le 15 mars 1979, la 17^e division de l'armée afghane se mutine à Herat, mettant le régime face à un sérieux défi. Taraki demande l'aide de l'Union soviétique, mais le président du Conseil des ministres, Alexeï Kossyguine, répond en des termes mesurés qu'il vaut la peine de répéter ici :

« Le déploiement de nos forces sur le territoire afghan pousserait immédiatement la communauté internationale à réagir, ce qui donnerait lieu à des effets extrêmement défavorables sur de nombreux fronts... Je tiens à nouveau à souligner que nous avons examiné la question du déploiement de nos forces sous tous les angles; nous avons étudié avec soin tous les aspects de cette action pour parvenir à la conclusion que si nos troupes étaient déployées, non seulement la situation dans votre pays ne s'améliorerait pas, mais elle s'aggraverait. On ne peut nier que nos troupes auraient à combattre non seulement contre des agresseurs étrangers, mais aussi contre une partie de votre peuple. Et le peuple ne pardonne pas ce genre de choses¹⁵ ».

Malheureusement, à la fin de 1979, la mauvaise santé d'un Kossyguine vieillissant l'écarte en grande partie du processus décisionnel politique et l'assassinat de Taraki conduit les dirigeants soviétiques dans une autre direction. Le 12 décembre 1979, une réunion du Politburo soviétique, présidée par le ministre des Affaires étrangères Andreï Gromyko, accepte la recommandation de quatre dirigeants soviétiques et membres du Politburo – Léonid Brejnev, secrétaire général du Parti communiste, Youri Andropov, président du Comité pour la sécurité de l'État (le KGB), Dmitri Ustinov, ministre de la Défense, et Gromyko lui-même – d'envahir l'Afghanistan. Le 27 décembre, Amin est exécuté par un commando soviétique au Palais Tajbeg, dans le sud de Kaboul. À 20 h 45, une station de radio soviétique s'empare du signal de Radio Kaboul et diffuse un enregistrement dans lequel Babrak Karmal annonce le renverse-

14 Voir Odd Arne Westad, « Prelude to Invasion: The Soviet Union and the Afghan Communists, 1978-1979 », dans *International History Review*, Vol. 16, 1994, pp. 61-62.

15 James G. Hershberg (dir.), « New Evidence on the Soviet Intervention in Afghanistan », dans *Cold War International History Bulletin*, N° 8-9, 1996-1997, p. 147 [traduction CICR].

ment d'Amin. L'Afghanistan est sur le point d'entrer non seulement dans une nouvelle décennie, mais aussi dans une nouvelle ère.

L'invasion soviétique transforme radicalement l'Afghanistan: d'un avant-poste éloigné, le pays devient l'un des principaux théâtres de la rivalité de la Guerre Froide. L'Agence centrale de renseignements des États-Unis (la CIA) n'a pas anticipé l'invasion et l'administration Carter considère comme un véritable affront ce qui vient de se passer¹⁶. Les motivations des Soviétiques sont impénétrables et, pour le président Carter, cette invasion signifie que l'URSS peut barrer la route du pétrole en provenance du golfe Persique, ce qui constitue « la plus grave menace pour la paix dans le monde depuis la Seconde Guerre mondiale¹⁷ ». La réponse de l'administration Carter, et de l'administration Reagan qui lui succédera, est d'armer des groupes d'opposition à l'Union soviétique dans le but de faire savoir qu'une telle invasion est inacceptable au plan international. Cette approche se révélera efficace et les Soviétiques finiront par se retirer en 1989; mais cela aura des conséquences ni voulues ni prévues.

La guerre soviéto-afghane

L'invasion de l'Afghanistan par l'URSS crée un environnement politique extrêmement paradoxal. La présence des forces soviétiques est apparemment suffisante pour maintenir en vie l'État afghan, mais le fait que l'État soit fortement dépendant de l'aide soviétique pour sa survie limite sa capacité d'obtenir un soutien normatif généralisé. Ainsi, l'appui soviétique offre non pas une stratégie pour un régime durable sur le long terme, mais plutôt un système de survie, et lorsque ces aides sont coupées à la fin de 1991, le régime communiste de Kaboul s'effondre rapidement. De fait, l'État afghan, en tant que structure autonome en matière d'extraction et d'utilisation des ressources, se désintègre après l'invasion soviétique; l'ampleur du problème est longtemps dissimulée grâce aux subsides soviétiques, mais lorsque ces derniers disparaissent, le régime sombre lui aussi. C'est cependant la résistance farouche du peuple afghan contre le régime communiste qui permet ce changement. Les dirigeants soviétiques espéraient peut-être cueillir des lauriers pour avoir écarté l'impopulaire Amin du pouvoir, mais celui qu'ils lui substituent, Babrak Karmal, est largement méprisé; les personnes qui ont un sens aigu de l'histoire afghane disent de lui qu'il est un deuxième Shah Shuja. Cet environnement n'a rien de prometteur pour Karmal, qui se révélera un dirigeant tout à fait quelconque.

16 Tim Weiner, *Legacy of Ashes: The History of the CIA*, Penguin, New York, 2007, pp. 365-367.

17 Gabriella Grasselli, *British and American Responses to the Soviet Invasion of Afghanistan*, Dartmouth, Aldershot, 1996, p. 121 [traduction CICR].

Les moudjahidines

Bien que la résistance à la présence soviétique soit issue de milieux très différents, on en vient à parler des « moudjahidines » pour désigner les résistants armés, un terme qui signifie « ceux qui pratiquent le djihad ». Les moudjahidines afghans regroupent de très nombreuses composantes, notamment des partis politiques basés principalement au Pakistan, des chefs de guerre avec des degrés d'autorité divers au sein même de l'Afghanistan et des communautés sur lesquelles ils s'appuient¹⁸. Si leur caractère disparate est une force pendant les années 1980 (en ce sens qu'ils peuvent très difficilement procéder par cooptation ou éviction), il devient une faiblesse après 1991 (les privant de la cohésion nécessaire pour exercer le pouvoir de manière efficace). À cette époque, les moudjahidines sont le reflet des complexités de la société afghane – qui établit des distinctions importantes selon des critères ethniques, confessionnels, géographiques, économiques ou sexuels – et affichent des distinctions idéologiques marquées. On y trouve des partis aussi divers que le Hezb-e-Islami (« le Parti de l'islam »), proche du léninisme et dirigé par Gulbuddin Hekmatyar, et le parti islamiste modéré Jamiat-e-Islami (« la Société islamique ») de Burhanuddin Rabbani. On y trouve aussi de plus petits partis emmenés par des figures telles que Pir Sayed Ahmed Gailani et Sibghatullah Mojadidi, qui représentent les influences soufies et soutiennent le retour de Zaher Shah, et Abdul Rab Rassoul Sayyaf, beaucoup plus influencé par les tendances wahhabites venues de la péninsule arabique. Ces partis servent d'intermédiaires pour distribuer l'aide internationale, mais, sur le terrain, leur importance directe est moindre par rapport à celle de chefs tels que Haji Abdul Latif à Kandahar, Ismaël Khan à Herat et Ahmad Shah Massoud dans la vallée du Panshir, au nord de Kaboul¹⁹. Les moudjahidines ne réussissent pas à s'emparer des grandes villes et à les occuper, mais ils harcèlent efficacement les Soviétiques et les forces du régime dans pratiquement toutes les régions rurales, les privant ainsi d'un quelconque semblant de « victoire ».

Soutien mondial et régional

Les moudjahidines bénéficient pratiquement tout au long des années 1980 du soutien actif des États-Unis du président Reagan et du Pakistan du général Zia ul-Haq. Ces deux États poursuivent toutefois des intérêts distincts. Les États-Unis sont résolus à s'attaquer aux fondations du pouvoir soviétique et considèrent les moudjahidines comme un instrument pouvant servir à cet effet. Pour le Pakistan en revanche, c'est un ensemble complexe d'intérêts régionaux qui sont en jeu. Le différend qui couve depuis 1947 au sujet de la frontière

18 Pour en savoir plus sur les origines des moudjahidines, voir Olivier Roy, *Islam and Resistance in Afghanistan*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, pp. 98-148; Abdulkader Sinno, *Organizations at War in Afghanistan and Beyond*, Cornell University Press, Ithaca, 2008, pp. 119-172.

19 Pour plus d'informations sur ces partis et leurs dirigeants, voir William Maley, *The Afghanistan Wars*, Palgrave Macmillan, New York, 2009, pp. 52-55.

avec l’Afghanistan fait que le Pakistan n’a aucun intérêt à renforcer la position d’Afghans nationalistes sécularisés et préfère par conséquent soutenir des groupes islamistes radicaux tels que le Hezb-e-Islami d’Hekmatyar²⁰, dévoué depuis longtemps au service de renseignement pakistanais. C’est un choix que les États-Unis, principale source de financement des armes utilisées par les moudjahidines, sont prêts à accepter, bien qu’il soit notoire que le Hezb-e-Islami est aussi radicalement anti-occidental. Cette situation irrite profondément des commandants tels que Massoud, qui s’interrogent sur la portée réelle des combats menés par le Hezb et pressentent que l’on risque ainsi de créer un monstre qu’il faudra un jour combattre. Sur ce point, ils se révéleront d’ailleurs beaucoup plus clairvoyants que les décideurs à Washington ou le personnel de la CIA à Islamabad.

Le retrait des Soviétiques

Les Soviétiques finissent par retirer leurs troupes d’Afghanistan. Pour les membres de la nouvelle équipe au pouvoir, à commencer par Mikhaïl S. Gorbatchev (devenu secrétaire général du Parti communiste de l’Union soviétique en mars 1985), l’engagement afghan n’a pas grand-chose à offrir. Lors du 27^e Congrès du Parti, en février 1986, Gorbatchev qualifie le conflit en Afghanistan de « plaie saignante » (*krovotochashchaia rana*)²¹ et, le 5 mai, Babrak Karmal, secrétaire général du Comité central du PPDA, est remplacé par le docteur Najibullah, qui a été à la tête de la police secrète du régime de 1980 à 1985. Le 13 novembre 1986, le Politburo soviétique prend la décision de retirer ses troupes sur une période de deux ans. Najibullah est encouragé à élargir la base de son régime en facilitant la « réconciliation nationale », mais les blessures de la guerre sont trop profondes et, comme relevé dans une analyse, son passé dans la police secrète « l’exclut irrémédiablement en tant qu’architecte de la réconciliation nationale²² ». Grâce aux livraisons de matériel soviétique, Najibullah parvient à survivre au retrait des forces soviétiques en 1989, mais, comme on s’en rendra compte par la suite, sa survie dépend des ressources fournies par l’Union soviétique, qui lui permettent d’acheter l’allégeance d’acteurs clés dans diverses parties du pays. Pratiquement dès l’instant où la fourniture de ces ressources cesse, son régime commence à se disloquer, tandis que les principaux acteurs se repositionnent. En avril 1992, le régime s’effondre complètement²³.

20 Voir Mariam Abou Zahab et Olivier Roy, *Islamist Networks: The Afghan-Pakistan Connection*, Hurst & Co., Londres, 2004, pp. 53-57; Rizwan Hussain, *Pakistan and the Emergence of Islamic Militancy in Afghanistan*, Ashgate, Aldershot, 2005, pp. 93-133.

21 *Materialy XXVII s’ezda Kommunisticheskoi partii Sovetskogo Soiuza*, Izdatel’stvo politicheskoi literatury, Moscou, 1986, p. 69.

22 Kim M. Tsagolov et Selig S. Harrison, « Afganskaia voina: Vzgliad iz segodniashnego dnia », dans *Vostok*, N° 3, 1991, p. 53 [traduction CICR].

23 Voir Phillip Corwin, *Doomed in Afghanistan: A UN Officer’s Memoir of the Fall of Kabul and Najibullah’s Failed Escape, 1992*, Rutgers University Press, New Brunswick, 2003.

Les conséquences de la guerre sur l'Afghanistan sont absolument dévastatrices. Entre 1978 et 1987, 240 Afghans sont tués en moyenne chaque jour sur dix ans, soit un nombre de pertes civiles 50 fois plus élevé que celui enregistré en 2010²⁴. Ce taux de mortalité s'accompagne d'un nombre à la fois considérable et choquant de crimes de guerre et de violations des droits de l'homme²⁵. Il s'accompagne aussi de phénomènes massifs et durables de déplacement de population et de migration forcée, qui donneront lieu à des problèmes d'ordre social sur le long terme²⁶. Sur une population estimée avant la guerre à 13,05 millions d'habitants, au début de 1990, environ 6,2 millions vivent à l'étranger en tant que réfugiés, principalement au Pakistan et en Iran. Les camps de réfugiés au Pakistan se révèlent être des lieux ambigus : ils protègent des réfugiés vulnérables, mais abritent également des combattants²⁷. Ils sont en définitive un terrain propice pour le mouvement taliban, une force nuisible qui est l'expression non pas d'une certaine société afghane « traditionnelle », mais, plus tragiquement, de décennies de perturbation de la vie quotidienne pour le commun des Afghans. L'Afghanistan a été profondément bouleversé par les événements de 1980, et il a un long chemin à parcourir avant de pouvoir espérer un rétablissement complet.

La tourmente postsoviétique : les moudjahidines et les talibans

La désintégration du régime de Najibullah entraîne la prise de Kaboul par des moudjahidines afghans. Ces derniers se heurtent cependant à deux problèmes. Le premier est qu'ils ont hérité des symboles d'un État (notamment d'une ville capitale), mais pas de mécanismes étatiques fonctionnels : les bureaucrates ont été mis en déroute ou ont fui le pays, l'armée s'est divisée en fonction de critères ethniques et régionaux, et il n'y a tout simplement plus d'organismes en place pour extraire et distribuer les ressources. Rares sont les mouvements de résistance à s'être retrouvés avec un héritage aussi affaibli.

24 Noor Ahmad Khalidi, « Afghanistan: Demographic Consequences of War, 1978-1987 », dans *Central Asian Survey*, Vol. 10, 1991, pp. 101-126.

25 Voir Jeri Laber et Barnett R. Rubin, « *A Nation is Dying* »: *Afghanistan under the Soviets 1979-87*, Northwestern University Press, Evanston, 1988; The Afghanistan Justice Project, *Casting Shadows: War Crimes and Crimes against Humanity 1978-2001*, Afghanistan Justice Project, Kaboul, 2005; William Maley, « Human Rights in Afghanistan », dans Shahram Akbarzadeh, et Benjamin MacQueen (dir.), *Islam and Human Rights in Practice: Perspectives Across the Ummah*, Routledge, New York, 2008, pp. 89-107.

26 Voir Susanne Schmeidl et William Maley, « The Case of the Afghan Refugee Population: Finding Durable Solutions in Contested Transitions », dans Howard Adelman (dir.), *Protracted Displacement in Asia: No Place to Call Home*, Ashgate, Aldershot, 2008, pp. 131-179.

27 Fiona Terry, *Condemned to Repeat?: The Paradox of Humanitarian Action*, Cornell University Press, Ithaca, 2002, pp. 55-82; Sarah Kenyon Lischer, *Dangerous Sanctuaries? Refugee Camps, Civil War, and the Dilemmas of Humanitarian Aid*, Cornell University Press, Ithaca, 2005, pp. 44-72.

La rivalité entre moudjahidines

Tout aussi grave, les dissensions au sein des moudjahidines se sont exacerbées. Si la plupart des dirigeants moudjahidines musulmans sunnites signent un accord, le 24 avril 1992, pour former un « conseil de direction » (*Shura-i Qiyadi*) présidé par le professeur Mojadidi, Gulbuddin Hekmatyar refuse d'y participer. « Hekmatyar ne peut rien accepter dont ferait partie Ahmad Shah Massoud²⁸ », a précédemment fait savoir son porte-parole. En dépit de nombreuses tentatives ultérieures visant à mettre fin à ces luttes intestines, elles demeurent une source de tension extrême²⁹ et lorsque Hekmatyar revient finalement à Kaboul en tant que « premier ministre », en juin 1996, sa présence ne fait que miner la réputation du gouvernement, alors présidé par Burhanuddin Rabbani.

L'une des principales raisons à cela est que la rivalité entre moudjahidines a entraîné un conflit armé brutal qui a causé d'importants dégâts à la capitale elle-même. Si, à l'époque, le taux de mortalité connaît une baisse sensible dans la plupart des régions du pays, à Kaboul, c'est le contraire qui se produit. Les secteurs de la ville sont désormais sous le contrôle de différentes forces, avec le Hezb-e-Wahdat chiite dans l'ouest de la ville, les forces loyales à Massoud dans le nord, une milice sous les ordres de l'ancien commandant communiste Abdul Rashid Dostom dans la zone de Bala Hissar, et les fidèles à Abdul Rab Rassoul Sayyaf à Paghman. Les premiers combats entre les forces du Hezb-e-Wahdat et celles de Sayyaf ont lieu en juin 1992³⁰. À ces combats viennent s'ajouter les roquettes tirées sur la ville par les forces du Hezb-e-Islami situées au sud, qui utilisent les armes accumulées au cours des années 1980 dans le but de tenter d'empêcher quiconque de gouverner si Hekmatyar lui-même n'est pas en mesure de le faire. Rabbani dit d'Hekmatyar qu'il est un « dangereux terroriste qui devrait être chassé d'Afghanistan³¹ ». Cette période a des conséquences très lourdes sur le plan humain, avec des crimes de guerre commis à grande échelle par plusieurs parties engagées dans le conflit³². Ce n'est qu'en mars 1995 que Massoud parvient à sécuriser à la fois la ville et ses environs. Mais cette accalmie sera de courte durée.

L'émergence des talibans

C'est dans ce contexte qu'émerge en 1994 le mouvement taliban sur la scène afghane, avec pour commencer la prise de la ville de Kandahar, puis de celle

28 Dans *International Herald Tribune*, 22 avril 1992, p. 2 [traduction CICR].

29 Voir William Maley, « The Future of Islamic Afghanistan », dans *Security Dialogue*, Vol. 24, décembre 1993, pp. 388-390.

30 Kristian Berg Harpviken, *Political Mobilization among the Hazara of Afghanistan: 1978-1992*, Rapport N° 9, Faculté de sociologie, Université d'Oslo, Oslo, p. 113.

31 BBC *Summary of World Broadcasts*, FE/1461/B/1, 17 août 1992 [traduction CICR].

32 Voir *Blood-Stained Hands: Past Atrocities in Kabul and Afghanistan's Legacy of Impunity*, Human Rights Watch, New York, 2005.

d'Herat en 1995, et enfin de celle de Kaboul en septembre 1996³³. « Taliban » est simplement le pluriel persan du mot arabe signifiant « étudiant ». Si plusieurs « fronts talibans » existaient en Afghanistan au début des années 1980, le mouvement de 1994 est différent, en ce sens qu'il s'apparente davantage à une force militaire conventionnelle. Son émergence répond fondamentalement au désir du Pakistan d'avoir une force de substitution capable d'occuper et de tenir d'importantes portions de territoire, ce que le Hezb-e-Islami d'Hekmatyar n'a pas réussi à faire. Le ministre de l'Intérieur pakistanais, le général à la retraite Nasrullah Babar, utilise d'ailleurs le terme « nos gars » quand il se réfère aux talibans, ce qui a le don d'exaspérer le ministre des Affaires étrangères pakistanais³⁴. Le rôle du Pakistan dans le soutien apporté au mouvement taliban est déterminant pour sa montée en puissance. Comme le relève Human Rights Watch :

« De toutes les puissances étrangères qui participent aux efforts visant à soutenir et influencer les combats en cours, le Pakistan se distingue à la fois par l'étendue de ses objectifs et l'ampleur de ses efforts, qui consistent notamment à lever des fonds pour les talibans, à financer les opérations menées par les talibans, à fournir un soutien diplomatique en tant qu'émissaire virtuel des talibans à l'étranger, à organiser l'entraînement des combattants talibans, à recruter une main-d'œuvre qualifiée et non qualifiée pour servir dans les forces talibanes, à planifier et diriger des offensives, à fournir des munitions et du carburant et à en faciliter l'acheminement, et à fournir, à plusieurs reprises apparemment directement, un soutien aux combats³⁵ ».

Les effets des méthodes impitoyables utilisées par les talibans

Malheureusement pour le Pakistan, l'attitude des talibans leur vaut rapidement le statut de parias. Comme le relève le ministre des Affaires étrangères du Pakistan, Abdul Sattar, « Islamabad n'a pas prévu que les talibans vont être perçus par la communauté internationale comme une création du Pakistan... Seul ami des talibans, le Pakistan se voit rejeter la responsabilité

33 Pour de plus amples informations sur la progression des talibans, voir Anthony Davis, « How the Taliban Became a Military Force », dans William Maley (ed.), *Fundamentalism Reborn?: Afghanistan and the Taliban*, Hurst & Co., Londres, 1998, pp. 43-71 ; Neamatollah Nojumi, *The Rise of the Taliban: Mass Mobilization, Civil War, and the Future of the Region*, Palgrave, New York, 2002, pp. 117-124 ; Michael Griffin, *Reaping the Whirlwind: Afghanistan, Al Qa'ida and the Holy War*, Pluto Press, Londres, 2004, pp. 30-47 ; Steve Coll, *Ghost Wars: The Secret History of the CIA, Afghanistan and Bin Laden, from the Soviet Invasion to September 10, 2001*, Penguin, Londres, 2005, pp. 280-300 ; Roy Gutman, *How We Missed the Story: Osama Bin Laden, the Taliban, and the Hijacking of Afghanistan*, United States Institute of Peace Press, Washington DC, 2008, pp. 61-79 ; Robert D. Crews et Amin Tarzi (dir.), *The Taliban and the Crisis of Afghanistan*, Harvard University Press, Cambridge, 2008 ; Ahmed Rashid, *Taliban: Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia*, Yale University Press, New Haven, 2010, pp. 17-30.

34 Voir S. Iftikhar Murshed, *Afghanistan: The Taliban Years*, Bennett & Bloom, Londres, 2006, p. 45.

35 Human Rights Watch, *Afghanistan – Crisis of Impunity: The Role of Pakistan, Russia and Iran in Fuelling the Civil War*, Human Rights Watch, New York, 2001, p. 23 [traduction CICR].

de leurs actions³⁶ ». La politique des talibans à l'égard des femmes leur vaut la condamnation de la communauté internationale³⁷. Et leur manière de traiter les minorités est souvent atroce, à l'image de ce qui se produit en août 1998 à Mazar-e-Charif, lorsque plus de 2000 Afghans de l'ethnie hazara sont massacrés en l'espace de trois jours, dans des circonstances horribles qu'un employé du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés décrit de la façon suivante :

« Certains ont été tués dans la rue. Un grand nombre d'entre eux ont été exécutés chez eux, après que les quartiers de la ville dont on savait qu'ils étaient habités par ce groupe ethnique avaient été systématiquement bouclés et perquisitionnés. D'autres sont morts de chaleur ou asphyxiés après avoir été entassés dans des conteneurs métalliques scellés, placés sous le soleil brûlant du mois d'août. Dans au moins un hôpital, pas moins de 30 patients ont été abattus alors qu'ils étaient allongés dans leur lit sans défense. Les corps de bon nombre de victimes ont été abandonnés dans les rues ou dans leurs maisons pour intimider les autres habitants de la ville. Des témoins horrifiés ont vu des chiens s'acharner sur les cadavres, alors que des messages diffusés par haut-parleurs et à la radio leur ordonnaient de ne pas déplacer ni enterrer les corps³⁸ ».

Outre ces atrocités, des actes de pur vandalisme sont commis, tels que la destruction, en mars 2001, des célèbres bouddhas de Bamiyan. De plus, tandis que la résistance contre les talibans se poursuit sous le commandement d'Ahmad Shah Massoud, le mouvement ne parvient pas à obtenir un siège à l'ONU pour l'Afghanistan ; seuls le Pakistan, l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis lui accorderont la reconnaissance diplomatique.

Le régime des talibans prend fin relativement vite. Le 9 septembre 2001, le réseau terroriste Al-Qaïda d'Oussama Ben Laden parvient à assassiner Massoud ; les attaques qu'il mène deux jours plus tard contre des cibles américaines conduisent aussitôt les États-Unis à lancer une offensive directe en octobre 2001 (l'opération *Enduring Freedom* – Liberté immuable), à laquelle les talibans sont incapables de résister. Dès la mi-novembre, Kaboul tombe aux mains des forces anti-talibanes et, dès la mi-décembre, la plupart des dirigeants talibans ont fui au Pakistan. Il convient de ne pas perdre de vue la rapidité avec laquelle le régime taliban est tombé dès lors qu'une force plus puissante est intervenue ; la leçon à en tirer est que, dans le cadre de conflits comme celui en Afghanistan, il est essentiel de prendre la main et de la garder.

36 Abdul Sattar, *Pakistan's Foreign Policy 1947-2005*, Oxford University Press, Karachi, 2007, p. 227 [traduction CICR].

37 Voir Physicians for Human Rights, *The Taliban's War on Women: A Health and Human Rights Crisis in Afghanistan*, Physicians for Human Rights, Boston, 1998.

38 Rupert C. Colville, « One Massacre That Didn't Grab the World's Attention », dans *International Herald Tribune*, 7 août 1999 [traduction CICR].

L'Afghanistan depuis 2001

La période qui s'est écoulée depuis le renversement du régime taliban en novembre-décembre 2001 a connu des réussites et des échecs. D'après les données d'une enquête, 54 % des Afghans interrogés ont indiqué avoir le sentiment « que leur famille était plus prospère aujourd'hui qu'elle ne l'était à l'époque du régime taliban » et 78 % étaient d'accord pour dire que « la démocratie peut comporter des problèmes, mais qu'elle est préférable à toute autre forme de gouvernement »³⁹. Le pays présente cependant une diversité extrême, avec une mosaïque de contextes politiques locaux. En outre, toute discussion informelle en Afghanistan fait rapidement remonter à la surface une foule de critiques, dont bon nombre sont révélatrices de la manière dont a été dévoyée la transition post-2001. Cinq problèmes ressortent tout particulièrement.

Un gouvernement faible

Premièrement, l'Afghanistan supporte les faiblesses des institutions politiques nouvellement créées. L'accord de Bonn, signé en décembre 2001, a prévu la mise en place de 29 départements ministériels, alors que 6 à 8 auraient peut-être suffi. Ce foisonnement a donné lieu à des rivalités entre organes contrôlés par différentes factions politiques. En établissant un système présidentiel fort, la Constitution afghane de 2004 a en outre placé un cabinet surchargé au cœur du pouvoir exécutif, de sorte que les principales questions ne sont traitées que si et lorsqu'elles ont obtenu l'attention du président. Par ailleurs, le fait que les États-Unis aient bloqué, en 2002, l'expansion de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) au-delà de Kaboul, a plus ou moins obligé le nouveau président afghan, Hamid Karzaï, à offrir, dans les provinces et les districts, des positions de pouvoir à des acteurs armés afin d'éviter qu'ils ne viennent jouer les « trouble-fêtes ». Cela a eu pour effet de marginaliser les chefs locaux légitimes, notamment ceux basés dans les structures tribales pachtounes et, à long terme, cela a terni la réputation du nouvel État et suscité d'importants problèmes de népotisme et de mauvaise administration⁴⁰.

La corruption

Deuxièmement, la mauvaise gouvernance et la corruption sont des problèmes endémiques, alimentés par la résurgence de l'industrie de l'opium et l'incapacité de reconstruire un système judiciaire capable de garantir la primauté du droit. L'état de droit reste lamentablement faible, de sorte que pour la plu-

39 Ruth Rennie, Sudhindra Sharma et Pawan Sen, *Afghanistan in 2009: A Survey of the Afghan People*, The Asia Foundation, Kaboul, 2009, pp. 43-100 [traduction CICR].

40 William Maley, *Rescuing Afghanistan*, Hurst & Co., Londres, 2006, p. 128; Sarah Chayes, *The Punishment of Virtue: Inside Afghanistan after the Taliban*, Penguin Press, New York, 2006; Antonio Giustozzi, *Koran, Kalashnikov and Laptop: The Neo-Taliban Insurgency in Afghanistan*, Hurst & Co., Londres, 2007, p. 16.

part des Afghans, les impressionnantes garanties juridiques énoncées dans la Constitution et dans différentes lois n'existent que sur le papier⁴¹. La corruption est l'une des principales causes du problème, les juges se laissant facilement acheter⁴². Selon Integrity Watch Afghanistan, « un adulte sur sept, soit près de 1 677 000 adultes, a été confronté directement à la corruption en Afghanistan en 2009, et 28 % des foyers afghans ont versé des pots-de-vin pour obtenir au moins un service public... En 2009, la valeur moyenne des pots-de-vin versés était de 7 769 afghanis (l'équivalent de 156 dollars US). Cela représente une somme d'argent considérable dans un pays où le revenu par tête est de 502 dollars US par an⁴³ ».

Les revenus tirés de l'opium, en plus de financer les opposants au gouvernement⁴⁴, fournissent également une partie des fonds destinés aux pots-de-vin, comme c'est aussi le cas des juteux contrats occidentaux attribués à des Afghans perçus comme ayant un réseau de relations utiles. À la tête du système afghan, il n'existe pas de véritable volonté de résoudre ces problèmes, comme l'a démontré l'intervention du président Karzaï afin de protéger un de ses collaborateurs arrêté en juillet 2010 pour avoir exigé un pot-de-vin. Le président s'en est pris aux organismes afghans et internationaux qui avaient cherché à traduire l'accusé en justice : selon le chef de cabinet de M. Karzaï, c'est parce que le président voulait que ces unités opèrent « dans un cadre afghan »⁴⁵.

Le clientélisme et les alliances

Cela nous amène à évoquer un troisième problème, à savoir que les dirigeants politiques afghans n'ont pas été à la hauteur quand il s'est agi de prendre la barre. Le président Karzaï a grandi à Peshawar dans les années 1980, dans un contexte politique marqué par l'absence de l'État, et sa conception de la politique n'est pas fondamentalement axée sur l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques mais plutôt sur le clientélisme, les réseaux de relations et les alliances. À la fin de l'année 2009, l'ambassadeur des États-Unis en Afghanistan, Karl W. Eikenberry, l'a exprimé ainsi dans un télégramme adressé à Washington :

41 Pour un examen plus détaillé de cette question, voir Whit Mason (dir.), *The Rule of Law in Afghanistan: Missing in Inaction*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

42 Paul Watson, « In Afghanistan, money tips the scales of justice », dans *Los Angeles Times*, 18 décembre 2006; Keith B. Richburg, « In Afghanistan, U.S. seeks to fix a tattered system of justice », dans *Washington Post*, 28 février 2010.

43 Integrity Watch Afghanistan, *Afghan Perceptions and Experiences of Corruption: A National Survey 2010*, Integrity Watch Afghanistan, Kaboul, juillet 2010, p. 10 [traduction CICR]. Voir également l'Office des Nations Unies pour la drogue et le crime (ONUDC), *Corruption in Afghanistan: Bribery as reported by the victims*, ONUDC, Vienne, janvier 2010; Manija Gardizi, Karen Hussmann et Yama Torabi, *Corrupting the State or State-Crafted Corruption? Exploring the Nexus between Corruption and Subnational Governance*, Afghanistan Research and Evaluation Unit, Kaboul, juin 2010.

44 Gretchen Peters, *Seeds of Terror: How Heroin is Bankrolling the Taliban and al Qaeda*, Thomas Dunne Books, New York, 2009.

45 Rajiv Chandrasekaran, « Karzai seeks to limit role of U.S. corruption investigators », dans *Washington Post*, 9 septembre 2010.

« Le président Karzaï n'est pas un partenaire stratégique fiable... Il continue de se défilier face à toute responsabilité liée à ses fonctions, qu'il s'agisse de défense, de gouvernance ou de développement... Il serait vain d'attendre de Karzaï qu'il change fondamentalement à ce stade de sa vie et de notre relation⁴⁶ ».

Malencontreusement pour Karzaï, avec le temps, ses forces sont devenues de moins en moins pertinentes et ses faiblesses de plus en plus encombrantes. Ce problème s'est aggravé par le fait qu'il s'est entouré d'un réseau de collaborateurs conspirationnistes et intéressés⁴⁷ et il a abouti à l'élection présidentielle désastreuse d'août 2009, lors de laquelle la fraude monumentale qui a permis à Karzaï d'obtenir un deuxième mandat a également compromis sa légitimité à l'interne et aux yeux du monde occidental⁴⁸.

L'Irak, distraction fatale

Quatrièmement, le fait que les États-Unis aient déplacé leur centre d'attention sur l'Irak dès la fin de l'année 2002 a privé d'oxygène le théâtre afghan à un moment crucial de son histoire et encouragé la reprise d'un soutien actif des talibans par le Pakistan. L'ancien président américain Bush, le vice-président Cheney et le secrétaire à la défense Rumsfeld en sont les principaux responsables, puisqu'ils avaient parié un peu vite que dans un pays comme l'Afghanistan, qui avait connu des décennies de troubles, la stabilité pouvait être rétablie en quelques mois. Les effets de cette polarisation de l'attention sur l'Irak ont été importants et durables. En 2007, l'amiral Michael G. Mullen, président du Comité des états-majors de l'armée américaine, a déclaré : « En Afghanistan, nous faisons ce que nous pouvons. En Irak, nous faisons ce que nous devons⁴⁹ ». On ne pouvait imaginer formule plus parlante pour exprimer les priorités malavisées de Washington.

Une insurrection qui prend de l'ampleur

Enfin, et surtout, l'Afghanistan doit faire face à l'insurrection meurtrière des talibans. Un grand nombre d'Afghans vivent dans la peur ; ils savent qu'ils sont exposés aux déprédations des insurgés et que les institutions de l'État ne peuvent ou ne veulent pas faire grand-chose pour les aider. Si la corruption et la mauvaise gouvernance ont dissuadé de nombreux Afghans de soutenir fermement

46 Ambassador Karl W. Eikenberry, « COIN Strategy: Civilian Concerns », U.S. Department of State Cable No. Kabul 03572, Kaboul, novembre 2009 [traduction CICR].

47 Elizabeth Rubin, « Karzai in his Labyrinth », dans *New York Times*, 9 août 2009.

48 Sur la fraude électorale de 2009, voir Martine van Biljert, *Polling Day Fraud in the Afghan Elections*, AAN Briefing Paper 03/2009, The Afghanistan Analysts Network, Kaboul, 2009 ; et Thomas Ruttig, *Afghanistans Wahlkrise: Die gefälschte Präsidentschaftswahl und Strategien für «danach»*, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2009.

49 Robert Burns, « Mullen: Afghanistan Isn't Top Priority », dans *Washington Post*, 11 décembre 2007 [traduction CICR].

le gouvernement Karzaï, et les pertes civiles sont devenues une question centrale pour l'OTAN en termes de relations publiques⁵⁰, ces problèmes ne sont pas encore manifestes lorsque l'insurrection ressuscite. L'un des premiers signes clairs de la recrudescence de l'insurrection talibane survient le 27 mars 2003, tout juste une semaine après le début de l'invasion américaine en Irak, lorsqu'un employé de la Croix-Rouge, Ricardo Munguia, est assassiné par les talibans non loin de Kandahar⁵¹. Fondamentalement, cette insurrection démontre la volonté du Pakistan de s'immiscer dans la transition en Afghanistan en employant des moyens résolument destructeurs⁵². En août 2007, le président pakistanais, Pervez Musharraf, en visite à Kaboul, reconnaît publiquement : « Il ne fait aucun doute que les militants afghans sont soutenus depuis le territoire pakistanais. Le problème que vous avez dans votre région tient au fait que le soutien vient de notre côté⁵³ ». D'un certain point de vue, il n'y a rien de plus à ajouter : en tant qu'État souverain, le Pakistan a clairement la responsabilité d'empêcher que son territoire soit utilisé à cette fin. Hélas, il n'en est rien, et les preuves que le Pakistan joue sur deux tableaux sont de plus en plus nombreuses, les talibans afghans continuant de recevoir un soutien actif des milieux militaires⁵⁴. Pour les États-Unis et l'Afghanistan, comme on peut l'imaginer, cette situation est rageante. En mai 2010, « les renseignements les plus récents font état de camions traversant la frontière remplis de combattants talibans et chargés de toutes sortes d'armes. Ils se rendent en Afghanistan pour tuer des Américains aux points de contrôle tenus par des Pakistanais⁵⁵ ». Les répercussions de cette duplicité ne sont pas négligeables, car, comme l'explique Barfield, « [s]i le Pakistan faisait volte-face en cessant de soutenir les talibans, comme il l'a fait pour le mollah Omar en 2001, cela porterait un coup fatal à l'insurrection en Afghanistan⁵⁶ ». Le pays a certes été mal gouverné depuis 2001, mais il a également dû faire face à l'invasion rampante de son voisin oriental.

50 Voir Human Rights Watch, « *Troops in Contact* » : *Airstrikes and Civilian Deaths in Afghanistan*, Human Rights Watch, New York, 2008.

51 Voir William Maley, « The "War Against Terrorism" in South Asia », dans *Contemporary South Asia*, Vol. 12, juin 2003, p. 214.

52 Voir William Maley, « Pakistan-Afghanistan Relations », dans Michael Clarke et Ashutosh Misra (dir.), *Pakistan's Stability Paradox*, Routledge, New York, 2011.

53 Taimoor Shah et Carlotta Gall, « Afghan Rebels Find Aid in Pakistan, Musharraf Admits », dans *The New York Times*, 13 août 2007 [traduction CICR].

54 Voir, par exemple, Daniel Byman, *Deadly Connections: States that Sponsor Terrorism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, p. 195 ; Ahmed Rashid, *Descent into Chaos: The United States and the Failure of Nation Building in Pakistan, Afghanistan, and Central Asia*, Viking Press, New York, 2008, pp. 249-250 ; Seth G. Jones, *In the Graveyard of Empires: America's War in Afghanistan*, W.W. Norton, New York, 2009, pp. 256-273 ; Matt Waldman, *The Sun in the Sky: The Relationship between Pakistan's ISI and Afghan Insurgents*, Discussion Paper No. 18, Crisis States Research Unit, London School of Economics and Political Science, Londres, juin 2010.

55 Bob Woodward, *Obama's War*, Simon & Schuster, New York, 2010, p. 367 [traduction CICR].

56 Thomas Barfield, *Afghanistan: A Cultural and Political History*, Princeton University Press, Princeton, 2010, p. 328 [traduction CICR].

Conclusion

Toute une série de leçons peuvent être tirées de l'expérience de l'Afghanistan au cours des trente dernières années et très peu sont encourageantes du point de vue du peuple afghan. Les intérêts et les perspectives des Afghans n'ont que trop souvent été noyés dans les politiques de lutte plus vastes menées dans leur pays. La romancière Doris Lessing a cité un jour un commentaire poignant d'une de ses connaissances afghanes : « Nous vous supplions de nous aider, mais le vent emporte nos paroles⁵⁷ ». De nombreux acteurs internationaux n'ont pas hésité à exploiter la souffrance des Afghans sans montrer de véritable empathie. À long terme, cette attitude ne peut qu'engendrer du cynisme quant aux motivations qui poussent les Occidentaux à engager des troupes et des ressources sur le théâtre d'opération afghan⁵⁸. Les menaces qui pèsent sur l'Afghanistan doivent être identifiées de façon rigoureusement réaliste, mais il convient d'y faire face à partir d'une position de principe fondée sur les dispositions de la Charte de l'ONU, les règles du droit international et les normes de la communauté internationale. Le danger est qu'au contraire une forme grossière de *realpolitik*, axée uniquement sur les problèmes à court terme, détermine le sort de l'Afghanistan.

Alors que le soutien des publics occidentaux en faveur de l'engagement en Afghanistan faiblit, les capitales de l'OTAN semblent toujours plus enclines à conclure une sorte de marché avec les dirigeants talibans afghans. Les risques d'une telle initiative doivent cependant être correctement appréciés⁵⁹. Le simple fait d'envisager un dialogue avec les talibans est très déroutant pour certains groupes de la population afghane tels que les femmes et les minorités ethniques et confessionnelles, qui ont souffert sous le joug des talibans par le passé⁶⁰. Et cela risque de pousser un grand nombre de personnes à se réfugier hors du pays. Les talibans eux-mêmes n'ont fait preuve d'aucune véritable volonté de négocier et, en tant que mouvement fortement idéologique⁶¹, il est peu probable qu'ils fassent des concessions sur une quelconque de leurs positions fondamentales, bien que – pour des raisons tactiques – ils puissent vouloir paraître moins extrémistes. Tout accord de partage du pouvoir avec les talibans ne survivrait

57 Doris Lessing, *The Wind Blows Away Our Words*, Pan, Londres, 1987 [traduction CICR].

58 Les talibans ont cherché dans leur propagande à mettre l'accent sur le problème que représente la présence des troupes étrangères en Afghanistan : voir *Taliban Propaganda: Winning the War of Words?*, International Crisis Group, Kaboul et Bruxelles, 2008. Or, selon les données disponibles, une majorité d'Afghans ne souhaitent pas que les troupes de l'OTAN/de la FIAS se retirent du pays.

59 Ashley J. Tellis, *Reconciling with the Taliban? Toward An Alternative Grand Strategy in Afghanistan*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 2009.

60 Voir, par exemple, Human Rights Watch, *The « Ten Dollar » Talib and Women's Rights*, Human Rights Watch, New York, 2010.

61 La dimension idéologique des talibans est souvent sous-estimée. Il est pourtant très important de relever cet aspect, dans la mesure où il aide à expliquer pourquoi il est extrêmement simpliste de considérer les talibans comme étant d'une certaine façon « représentatifs » des Pachtounes d'Afghanistan. Voir Thomas Ruttig, *How Tribal Are the Taliban? Afghanistan's largest insurgent movement between its tribal roots and Islamist ideology*, AAN Thematic Report 04/2010, The Afghanistan Analysts Network, Kaboul, juin 2010.

probablement que le temps nécessaire pour qu'ils rassemblent leurs forces en vue de lancer une offensive pour conquérir la totalité du pouvoir. Il ne faut pas sous-estimer les effets préjudiciables qu'aurait, en termes de recrutement d'éléments extrémistes, ce que les forces radicales ne manqueraient pas de qualifier de nouvelle victoire de la foi sur une superpuissance. Et, loin d'apporter la paix dans le pays, le retour des talibans sur le devant de la scène dans le cadre d'un « accord » de courte durée pourrait bien voir l'Afghanistan redevenir le théâtre d'une intense rivalité armée entre des acteurs afghans soutenus par des puissances comme le Pakistan, l'Iran, les États-Unis et la Russie, et donner lieu à des troubles à plus vaste échelle en Asie du Sud et du Sud-Ouest.

La plus grande menace qui pèse sur l'ordre en Afghanistan provient des sanctuaires des talibans au Pakistan. Le fait que les gouvernements occidentaux répugnent à aborder ouvertement cette question est source de frustration tant pour les politiciens que pour les citoyens afghans⁶², et risque d'alimenter des théories conspiratrices – déjà bien présentes – concernant les objectifs occidentaux en Afghanistan. Le problème du Pakistan n'est pas simple : les États-Unis dépendent de l'accès au territoire pakistanais pour ravitailler leurs troupes en Afghanistan. Selon les théories de la négociation, il faut éviter d'amener les parties dans une impasse dont elles ne peuvent sortir avec dignité ; et les incitations positives sont souvent plus efficaces que les menaces⁶³. Or, dans le cas du Pakistan, on a eu recours aux incitations positives, à un coût faramineux et sans réel résultat⁶⁴. Si le reste du monde continue d'être aveugle à ce qui se passe, cela pourrait avoir des conséquences redoutables, voire incalculables, pour l'Afghanistan, pour le Pakistan et plus généralement pour l'ordre régional et mondial⁶⁵.

62 Voir, par exemple, Rangin Dadfar Spanta, « Pakistan is the Afghan war's real aggressor », dans *Washington Post*, 23 août 2010, p. A13.

63 Voir Miroslav Nincic, « Getting What You Want: Positive Inducements in International Relations », dans *International Security*, Vol. 35, été 2010, pp. 138-183.

64 Voir Craig Cohen et Derek Chollet, « When \$10 Billion Is Not Enough: Rethinking U.S. Strategy toward Pakistan », dans *Washington Quarterly*, Vol. 30, avril 2007, pp. 7-19.

65 Voir Bruce Riedel, « Armageddon in Islamabad », dans *The National Interest*, N° 102, juillet-août 2009, pp. 9-18 ; Michael E. O'Hanlon et Hassina Sherjan, *Toughing It Out in Afghanistan*, Brookings Institution Press, Washington DC, 2010, pp. 4-8 ; voir également Seth G. Jones et C. Christine Fair, *Counterinsurgency in Pakistan*, RAND National Security Research Division, Santa Monica, 2010.

L'avenir de l'Afghanistan : une responsabilité afghane

Taiba Rahim*

Taiba Rahim est de nationalité afghane. Enseignante de formation, elle préside aujourd'hui l'Association Nai Qala. En mars 2010, la Ville de Genève lui a décerné un prix pour son travail en Afghanistan.

Résumé

Chaque jour, de mauvaises nouvelles nous arrivent d'Afghanistan. Depuis trente ans, le pays est continuellement ravagé par la guerre. Pour survivre, les Afghans, hommes et femmes, sont en proie à de terribles difficultés et la majorité d'entre eux n'ont rien connu d'autre que la guerre. Une lourde responsabilité pèse cependant sur les épaules des Afghans eux-mêmes, qui ont causé d'immenses souffrances à leurs compatriotes. Cet article montre que l'avenir de l'Afghanistan est entre les mains de la population afghane. Les problèmes actuels ne peuvent pas être et ne seront pas résolus de l'extérieur. Il est temps que les Afghans et les Afghanes affrontent leurs problèmes, surmontent leurs divisions et élaborent leurs propres solutions.

: : : : : :

Rares sont les jours où des nouvelles, plus mauvaises les unes que les autres, ne nous parviennent pas de mon pays, l'Afghanistan. Que ce soit à la radio, à la télévision ou sur Internet, on nous raconte, encore et encore, les mêmes histoires de violences, de destructions, de divisions, de corruption et de désespoir.

Je suis née en 1968 dans la province du Helmand et je n'ai connu la paix en Afghanistan qu'au cours des toutes premières années de ma vie. La guerre ne nous a laissé aucun répit ces trente dernières années. Les Afghans et les

* La version originale anglaise de cet article est publiée sous le titre «The future of Afghanistan: an Afghan responsibility», dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 92, N° 880, décembre 2010, pp. 993-1002.

Afghanes luttent avec acharnement pour survivre, s’efforçant de subvenir aux besoins les plus élémentaires de leurs enfants et de leurs proches, d’accéder aux soins de santé et à un emploi et de rester à l’abri du danger.

Des civils sont blessés ou tués chaque jour, dans des attentats-suicides ou à la voiture piégée, ou lors de raids aériens ou de combats au sol. Le territoire de l’Afghanistan est truffé de mines. Ces engins causent d’atroces blessures bien des années après avoir été posés et rendent de vastes superficies impropres à l’agriculture. Les Afghans ordinaires, opprimés par les divers groupes armés du pays, endurent d’indescriptibles vexations et vivent constamment dans la peur.

La pauvreté et le conflit armé prolongé ont engendré une situation socioéconomique extrêmement sombre. L’espérance de vie des femmes, par exemple, n’est que de 43 ans en Afghanistan contre 82 ans en Suisse (il faut remonter à 1880 pour trouver une espérance de vie de 43 ans chez les Suissesses). Et les chiffres ne sont guère plus élevés pour les hommes¹. Le taux de mortalité maternelle en Afghanistan est estimé à 1700 décès pour 100 000 naissances, alors qu’il est de 5 pour 100 000 en Suisse. D’après les estimations, le taux de mortalité infantile (à savoir le nombre d’enfants qui décèdent avant l’âge de 1 an) est de 160 à 180 enfants pour 1000 naissances vivantes (le taux est de 5 ‰ en Suisse). Enfin, le taux de mortalité des moins de 5 ans est, quant à lui, estimé à 257 pour 1000 naissances vivantes (contre 5 ‰ en Suisse). En d’autres termes, en Afghanistan, 25 % des enfants n’atteignent jamais leur cinquième anniversaire². Les indicateurs relatifs à l’éducation ne sont pas plus encourageants. Le taux d’alphabétisation en Afghanistan est parmi les plus faibles au monde : 72 à 75 % des Afghans ne sauraient ni lire ni écrire³.

Cette conjoncture a eu un impact catastrophique sur des millions d’Afghans, dont la plupart ne connaissent rien d’autre que la guerre. Précisons toutefois que les Afghans eux-mêmes portent une grande part de responsabilité dans cette situation, car ce sont eux qui ont causé tant de souffrances à leurs compatriotes.

Ces dernières années, j’ai enfin compris qu’outre ses nombreux tourments, l’Afghanistan souffre d’une incapacité à défendre ses intérêts et à écrire ou à maîtriser sa propre histoire. Chaque jour, il se laisse submerger par les opinions et les certitudes des observateurs étrangers, diffusées dans le monde entier. Et chaque jour, les médias internationaux, les groupes de réflexion et les porte-parole de la communauté internationale parlent de nous et écrivent sur nous, sur qui nous sommes, sur les raisons de notre tragique situation et sur ce que nous devrions faire pour sortir de notre enlèvement.

1 Voir le profil de l’Afghanistan établi par l’Organisation mondiale de la Santé (OMS) à l’adresse : <http://www.who.int/countries/afg/fr/index.html> (dernière consultation le 7 avril 2011).

2 Voir les statistiques pour l’Afghanistan du Fonds des Nations Unies pour l’enfance (UNICEF), à l’adresse : http://www.unicef.org/french/infobycountry/afghanistan_statistics.html (dernière consultation le 7 avril 2011).

3 *Ibid.*

Les années de guerre ont porté atteinte à la capacité de l'Afghanistan de façonner sa propre identité et, partant, de dessiner son propre avenir. Dans les pages qui suivent, j'expliquerai pourquoi l'avenir de l'Afghanistan est, selon moi, entre les mains des Afghans. En effet, les problèmes auxquels nous sommes aujourd'hui confrontés ne peuvent pas être réglés de l'extérieur. Même si la solidarité et le soutien étrangers auront toujours de l'importance, il est temps que les Afghans et les Afghanes affrontent leurs problèmes, surmontent leurs divisions et élaborent leurs propres solutions. Je vais vous présenter quelques-uns des défis majeurs que le pays doit relever.

À la découverte de l'âme de l'Afghanistan

Dans le cadre de l'analyse des conflits et des études de développement, une grande attention est accordée à la notion de *gouvernance*. Qu'il s'agisse du Libéria, de la Somalie ou de l'Afghanistan, on souligne à de nombreuses reprises l'importance d'éléments tels qu'une répartition du pouvoir bien organisée et clairement structurée, l'état de droit et des institutions transparentes et responsables.

Les débats sur la gouvernance paraissent quelquefois technocratiques et donnent l'impression que la « bonne gouvernance » est un remède universel qui règlera tous vos problèmes les plus urgents. La réalité est beaucoup plus complexe : étudier de près les questions de gouvernance en Afghanistan équivaut à s'embarquer dans un voyage à la découverte de l'âme du pays.

Traditionnellement, en Afghanistan, l'autorité a toujours été exercée le plus localement possible, à savoir par les aînés des divers clans ou les chefs tribaux. Du fait de cette décentralisation du pouvoir, il a été difficile de maintenir l'unité du pays. Ce n'est qu'au milieu du XVIII^e siècle que le royaume d'Afghanistan a été véritablement unifié par son souverain, Ahmad Shah Durrani, dont le fils Timur a transféré la capitale de Kandahar à Kaboul en 1776. Depuis lors, l'Afghanistan a subi l'association disparate d'une âme décentralisée et d'un pouvoir central exercé depuis la capitale. Pendant plus de 250 ans, aucun des rois, premiers ministres et présidents – et occupants étrangers – n'est parvenu à exercer l'autorité de manière à réunir tout le pays et à lui donner un objectif commun.

Il est difficile de ne pas avoir l'impression que tous ceux qui ont été au pouvoir à Kaboul ont continué à appliquer des principes relevant des politiques locales. Pour les Afghans, régner en maître à Kaboul était juste une autre façon de servir ses propres intérêts et ceux de sa famille ou de son clan étendu. Un vieux dicton afghan décrit très bien cette réalité : « Tout Afghan rêve de prendre un jour le pouvoir à Kaboul. Mais dès qu'il est au pouvoir, il perd le contrôle du reste du pays ». Les étrangers ont connu le même sort. Même si les objectifs visés étaient différents, l'invasion soviétique et celle dirigée par les États-Unis ont échoué parce qu'elles se sont surtout attachées à contrôler et à soutenir la capitale et quelques autres centres urbains.

J’ai moi-même vécu cette forte relation d’amour-haine entre la capitale et le reste de l’Afghanistan, lorsque ma famille a quitté la province du Helmand pour s’installer à Kaboul. J’étais alors adolescente et mon père était déterminé à voir ses fils et ses filles aller à l’université. Pour des gens comme nous, Kaboul, la capitale, était pleine de promesses à cette époque, mais nous ne pouvions pas ne pas sentir le fossé qui existait entre la ville et ses habitants d’une part, et le reste du pays d’autre part.

C’est à Kaboul que des investissements se réalisaient, que des infrastructures se construisaient et que s’offraient des possibilités d’avenir. Les habitants des provinces étaient considérés comme retardés et peu instruits, ils étaient presque traités comme des étrangers. De telles attitudes existent peut-être également dans d’autres pays, mais en Afghanistan, cette cassure est encore renforcée par l’absence de volonté manifeste d’unifier l’ensemble de la population dans toute sa diversité et de la réunir autour d’un projet d’ampleur véritablement nationale. À examiner de plus près l’histoire du pays, on s’aperçoit que certains souverains n’ont « découvert » la notion d’unité que lorsque leur autorité a été remise en cause ou quand ils ont été menacés d’être renversés. Au cours de leur histoire, les Afghans ne sont jamais parvenus à bâtir une vision dans laquelle leur pays constituerait un tout et ils n’ont pas su amener la capitale à regarder plus loin que ses murs et à servir les intérêts de toute la nation.

Bâtir une identité commune

Toute nation, toute société – et en fait, tout être humain – a une identité propre, qui repose sur un ensemble d’expériences ou de mythes, de valeurs et d’aspirations. Replaçons ces éléments dans le contexte de l’Afghanistan. Si l’on demande à mes compatriotes ce qui fait de nous des *Afghans*, la plupart citeraient, je pense, en premier lieu la foi musulmane. D’autres religions existent bien entendu en Afghanistan, mais l’identité afghane est intrinsèquement liée à l’islam depuis des siècles. Mis à part les récents événements, l’islam pratiqué en Afghanistan est modéré, modeste et ouvert.

J’ai grandi dans une famille qui suivait fidèlement les préceptes de cette religion. Mon père était un homme profondément religieux, il considérait qu’il était de sa responsabilité de veiller à ce que ses enfants reçoivent une éducation dans le cadre du système national, même s’ils vivaient selon les enseignements du Coran. Les années de conflit, le poids des traditions tribales et les influences étrangères ont conduit à une interprétation plus radicale et parfois plus violente du Coran. Il n’en demeure pas moins que l’islam restera sans aucun doute un élément fortement unificateur de l’identité afghane.

Au-delà de la religion et de la foi, la situation est beaucoup plus compliquée. Bon nombre d’Afghans diront probablement que l’identité du pays s’est formée au travers de nombreux événements qui ont vu le peuple se rassembler pour tenir en échec les armées étrangères envahissant le pays. Des observateurs extérieurs parlent de l’Afghanistan comme du « cimetière des

empires»⁴. Cette détermination inébranlable à préserver leur indépendance est une source de fierté pour la plupart des Afghans. Après tout, très peu de pays au monde peuvent se targuer de n'avoir jamais été colonisés. Et pourtant, si l'on y regarde de plus près, il semble que le fait d'avoir vaincu les troupes britanniques, puis soviétiques, ne suffit pas à créer une identité nationale commune : qui voudrait vivre dans un cimetière ?

Des troupes étrangères ont, à maintes reprises, tenté d'envahir l'Afghanistan. Il est vrai que les Afghans ont réussi à résister à bon nombre de ces tentatives de conquête et qu'ils peuvent être fiers de vouloir se gouverner eux-mêmes. Nous n'avons pourtant pas été capables de déterminer comment mettre à profit cette indépendance si durement acquise. Dès que nous sommes laissés à nous-mêmes, nous nous déchirons, rongés par nos divisions et notre manque d'objectif commun. Si vous discutez avec une famille afghane moyenne ou si vous prenez le thé avec un groupe de villageois âgés, tous répondraient à vos questions sur l'identité afghane en rappelant les batailles livrées par les Afghans, plutôt qu'en faisant référence à un quelconque élément lié au développement du pays. Il ne viendrait à l'idée de personne de mentionner une campagne nationale d'alphabétisation ou l'installation d'un vaste système d'irrigation, par exemple.

Pour que notre pays puisse jouir d'un certain degré de stabilité, il importe que nous, Afghans, construisions d'abord une image positive de nous-mêmes et élaborions un programme d'action national faisant intervenir chacun de nous sans exception. Mais pour ce faire, il est nécessaire de régler certaines questions complexes.

Réduire la disparité entre ville et campagne

J'ai déjà évoqué le fossé qui existe entre la capitale et le reste du pays, mais les lignes de fracture émotionnelles et sociales qui séparent les centres urbains des régions rurales sont encore plus profondes. Les générations successives de dirigeants nationaux n'ont pas réussi à élaborer des politiques qui intègrent les communautés rurales dans un plan directeur national.

J'ai souvent entendu des commentaires venant de l'étranger sur l'irrationalité de la violence et des destructions infligées par les factions afghanes à leurs villes et villages au cours de cette guerre sans fin. En 1992, lorsque Kaboul est tombée aux mains des moudjahidines, qui ont commencé à se battre entre eux pour le contrôle de la ville, une bonne partie des dommages ont été causés notamment par des combattants de la campagne qui voulaient régler leurs comptes avec la capitale. Rien ne justifie la brutalité qui a fait tant de morts et de blessés parmi les civils. Toutefois, il est indispensable d'analyser les causes profondes de cette violence et de cette colère, qui trouvent leur origine

4 Voir Seth G. Jones, *In the Graveyard of Empires: America's War in Afghanistan*, W. W. Norton & Company, New York and London, 2009.

entre autres dans un sentiment d'humiliation attisé décennies après décennies, des siècles durant.

Certains m'ont demandé pourquoi les combattants ne se sont pas tout simplement installés dans les maisons et les palais plutôt que de les détruire. N'oublions pas que les Afghans venant des régions rurales ne se sont jamais sentis les bienvenus dans leur propre capitale. Leur contribution à l'économie du pays et à la création de la richesse nationale n'était pas reconnue, leur ressentiment s'est porté sur les villes et leurs habitants. Il va sans dire que je n'excuse en aucun cas leur brutalité. D'ailleurs, à cette époque, ma famille et moi-même, comme d'autres milliers d'habitants de Kaboul, avons été témoins et victimes des destructions et de l'impact de celles-ci sur le quotidien de la population et sur l'image de l'Afghanistan à l'étranger.

Après 2001, les choses ont commencé à changer quelque peu et le parlement afghan, élu le 18 décembre 2005, était déjà légèrement plus représentatif de la diversité régionale du pays. Cependant, sur le plan de la *gouvernance*, nous sommes encore loin d'avoir trouvé la bonne approche. En effet, l'accent a une nouvelle fois porté principalement sur les institutions à Kaboul. En d'autres termes, les décideurs et les législateurs se concentrent de nouveau dans la capitale, où ils perpétuent la vieille tendance à la centralisation. Personne ne nie que Kaboul ait besoin de personnes compétentes, mais elles ne doivent pas se contenter d'attirer les investisseurs et d'apporter le progrès dans la capitale uniquement.

Elles devraient, au contraire, bâtir une nouvelle conscience politique afghane qui ait pour but de transférer certains aspects de la prise de décisions et de l'élaboration des lois au niveau des provinces. L'Afghanistan doit parvenir à un consensus à l'échelle du pays sur les actions relevant du pouvoir national et celles relevant de la compétence des diverses régions. Les investissements et les efforts de développement – notamment des ambitieux plans de développement des zones rurales, des initiatives micro-économiques et des programmes d'éducation – seraient alors mieux répartis à travers le pays. Les villes de Kaboul, Herat, Mazar, Kandahar et Jalalabad ne peuvent pas être les seuls lieux du pays vers lesquels la population peut se tourner en quête d'un avenir meilleur. Pour que l'Afghanistan soit plus sûr, il faut que les Afghans disposent de meilleures possibilités économiques et sociales là où ils vivent.

Les réfugiés afghans rentrés au pays ou renvoyés de force après des années passées à l'étranger, principalement au Pakistan ou en Iran, sont une triste illustration de ce phénomène : la plupart d'entre eux vivent maintenant à Kaboul. Certes, ils se sont installés dans la capitale surpeuplée, en partie du fait de l'insécurité qui prévaut dans leur lieu d'origine, mais aussi et surtout pour des motifs économiques (généralement liés à l'agriculture) ; rien ne les attendait chez eux. De même, les premières erreurs dans l'invasion conduite par les États-Unis ont peut-être été le refus de s'engager dans la construction d'institutions et dans la sécurisation du pays au-delà de Kaboul et, encore plus important, l'incapacité à garantir que les régions rurales bénéficient également de la présence internationale.

Ce n'est pas à partir de la capitale ou dans la capitale qu'on bâtira un Afghanistan stable. Un véritable processus politique doit être élaboré par le gouvernement à Kaboul, mais ce processus ne sera efficace et durable que si les régions rurales du pays sentent qu'elles font partie d'un tout.

L'Afghanistan est la somme de tous ses groupes ethniques

La Constitution afghane énonce que :

« La nation d'Afghanistan se compose des groupes ethniques suivants : Pachtounes, Tadjiks, Hazaras, Ouzbeks, Turkmènes, Baloutches, Pashayis, Nouristanis, Aymaks, Arabes, Kirghizes, Kizilbashs, Gujaris, Brahouis et autres.

Le terme 'afghan' s'applique à tout citoyen d'Afghanistan⁵ ».

Le but est que chacun se sente le bienvenu ; pourtant, rares sont les Afghans qui affirmeraient que cette « nation de tous les Afghans » a existé un jour ou existe aujourd'hui, d'une manière véritablement significative. Pendant très longtemps, de nombreuses personnes ont associé le fait d'être Afghan au fait d'être Pachtoune. Les Pachtounes ont en effet fondé l'Afghanistan et lui ont fourni ses familles ou ses clans dirigeants pendant plus de 200 ans, jusqu'aux premières années du conflit des années 1980.

La guerre est certes un phénomène destructeur qui cause d'immenses souffrances, mais elle peut aussi quelquefois transformer les sociétés de manière inattendue, notamment en amenant à maturité des communautés ou des groupes auparavant marginalisés et opprimés. Les conditions qui prévalent aujourd'hui en Afghanistan sont loin de refléter les idéaux consacrés dans la Constitution. Si la guerre venait à prendre fin, l'un des plus grands défis de l'Afghanistan serait d'apprendre à dépasser les clivages ethniques et ce, dans la théorie et la pratique. Très peu de partis politiques prônent une vision ou une plateforme qui englobe toutes les communautés ethniques, car l'histoire du pays et les conflits qui l'ont marquée ont généré des politiques ethniques bien enracinées.

Un malaise généralisé règne entre les diverses communautés, né de souffrances accumulées au fil du temps et d'un manque de confiance invétéré. Les Afghans ne savent pas comment cohabiter, ce qui constitue un obstacle majeur dans l'édification d'un pays unifié. Le niveau de confiance entre les différentes communautés n'a jamais été aussi bas qu'aujourd'hui. À dire vrai, si l'Afghanistan entend jouir d'un avenir stable, plus encore qu'une réelle ouverture et une plus grande coopération entre les communautés ethniques du pays pour résoudre les problèmes socio-économiques les plus pressants, d'autres éléments doivent être pris en compte.

5 Constitution de l'Afghanistan, chapitre 1, art. 4, disponible à l'adresse : http://www.afghan-web.com/politics/current_constitution.html (en anglais, dernière consultation le 11 avril 2011).

Parce qu’il s’est laissé régir par les différences qui divisent son peuple et parce qu’il n’a pas su définir des éléments unificateurs, l’Afghanistan n’a pratiquement aucune idée de ce que signifie le fait d’être une nation. Au-delà des principes exprimés dans la Constitution, la question qui se pose à nous, Afghans, est de savoir si nous serons capables à l’avenir de nous bâtir une culture, un objectif et un sens de l’histoire communs inhérents au concept de « nation ».

La dignité pour les hommes et les femmes

La situation des femmes en Afghanistan attire régulièrement toute l’attention de la communauté internationale. J’ai déjà souvent évoqué la question, oralement et par écrit, et ce sujet me tient tout particulièrement à cœur⁶.

Régie par la tradition, la société afghane est extrêmement conservatrice. De tout temps, les hommes ont exercé un pouvoir immense dans la société et en politique. Les femmes, quant à elles, sont marginalisées et opprimées. Elles font face à de terribles difficultés, en particulier dans les régions rurales, et la guerre est venue aggraver leur sort. Les femmes ont subi d’atroces actes de violence et abus, et ont dû affronter plus que d’autres encore l’humiliation, la pauvreté et l’exclusion.

Malgré la colère et le ressentiment que cette réalité provoque en moi, et en bien d’autres personnes en Afghanistan et à l’étranger, je crois profondément à la nécessité d’arrêter de dépendre constamment les Afghanes comme des victimes. Pour préserver leur dignité – notre dignité – il faut tout d’abord valoriser leur force de caractère. Nous voulons être – et, de fait, *sommes* – les acteurs de notre propre développement. Nous ne sommes pas de simples statistiques illustrant des articles bien intentionnés consacrés à notre sort. Nous ne voulons pas compter parmi les préoccupations des gens ou faire la une de la presse internationale ; nous ne voulons pas susciter la pitié ou servir de justification à ceux qui se raccrochent à des stratégies militaires qui ont fait long feu.

Ce que nous voulons, ce n’est pas être l’objet des discussions, mais être écoutées. Or, pour ce faire, les Afghanes doivent prendre leurs responsabilités et élaborer un discours et une action résolument tournés vers l’avenir. Rien n’est gratuit. Un combat long et difficile nous attend, combat que nous devons entreprendre nous-mêmes. Il ne faut pas oublier que, même si au cours de ces trente dernières années nous avons quelquefois bénéficié de l’attention accrue et de l’engagement de la communauté internationale, il y a aussi eu, pour le moins que l’on puisse dire, de longues périodes de silence ou d’attention limitée.

Fortes de cette constatation, les Afghanes doivent prendre l’initiative de modeler ou d’établir les rôles et les responsabilités des hommes et des femmes de manière plus équilibrée et plus juste. De nombreuses femmes le font déjà

6 Taiba Rahim, ‘An identity of strength : Personal thoughts on women in Afghanistan’, dans *International Review of the Red Cross*, N° 847, septembre 2002, pp. 627-641.

activement, s'exposant parfois à de graves menaces. Aujourd'hui, des femmes font de la politique, sont enseignantes ou travaillent comme infirmières dans les hôpitaux. En dépit des risques encourus, elles sont déterminées à assumer leurs responsabilités et à contribuer ainsi au changement.

Parallèlement aux atroces souffrances qu'elle a causées, la guerre a aussi transformé la société afghane. L'Afghanistan compte un nombre extrêmement élevé de veuves. En vertu des valeurs traditionnelles, certaines sont encore les bienvenues dans leur famille étendue, mais bon nombre d'entre elles ne peuvent compter que sur elles-mêmes et doivent subvenir aux besoins de leurs enfants et assumer leurs responsabilités et leur nouveau rôle plus activement. Le nombre de femmes qui siègent au parlement, même s'il découle sans aucun doute des pressions internationales, est une autre preuve d'un contexte en évolution.

L'amélioration des perspectives des femmes afghanes doit s'inscrire dans un effort plus large, visant aussi à améliorer la situation des hommes afghans. Personne ne doit nier ou minimiser la terrible oppression et cruauté dont les Afghanes ont été victimes avant et pendant la guerre de la part d'hommes à titre individuel ou de parties au conflit. Toutefois, si l'on examine honnêtement ce que les hommes ont enduré ces trente dernières années, on parvient à la même sombre conclusion : nombreux sont ceux qui ont été humiliés, tués, torturés ou maltraités d'une quelconque autre manière.

Aujourd'hui, dans les villes et villages de tout le pays, d'honnêtes hommes sont à la recherche d'un emploi et de moyens d'existence, en quête de dignité. Dans la majorité des cas, leurs efforts restent vains. Il serait très problématique de faire abstraction de cette réalité et de ses conséquences négatives, qui assombrissent l'espoir de voir l'Afghanistan jouir d'un avenir meilleur. J'ai déjà expliqué qu'il nous faut surmonter les divisions ethniques et le fossé ville-campagne. Je suis tout aussi convaincue que les stratégies, dont le but est d'améliorer la situation des femmes de mon pays, doivent inclure des mesures visant à améliorer également la situation des hommes.

Un engagement envers l'éducation

La guerre dure maintenant depuis si longtemps que de plus en plus d'Afghans n'ont jamais connu leur pays en paix. Pour beaucoup d'Afghans, la paix est une réalité très lointaine, totalement inaccessible. Lors de certaines de mes présentations sur l'Afghanistan ou la situation des femmes, l'assistance s'est montrée dubitative lorsque j'ai évoqué des étapes que je juge nécessaires – et réalisables – pour assurer un meilleur avenir au peuple afghan, par exemple des initiatives locales destinées à améliorer le niveau de l'éducation.

Comment pourrais-je reprocher aux étrangers de penser que la situation de mon pays est sans espoir ? Les nouvelles qui leur parviennent sont plus mauvaises les unes que les autres et l'image qu'ils ont des Afghans est associée à la guerre, à la brutalité, à l'extrémisme et à l'oppression des femmes. Il est vrai

que pour de nombreux Afghans, les perspectives sont plus que sombres, attentats-suicides, raids aériens, enlèvements, extorsion et pauvreté formant le quotidien. Cependant, un élément fondamental fait que mes compatriotes et moi verrons toujours l'avenir de l'Afghanistan d'un autre œil : nous, nous vivons en Afghanistan; l'Afghanistan est notre pays. C'est pourquoi, aussi désespérée que la situation puisse être ou paraître, nous devons garder espoir et trouver des solutions. Et ce n'est pas faire preuve de naïveté, mais de réalisme.

Chaque Afghan doit comprendre qu'il ou elle a un devoir à cet égard. Le pessimisme et le désespoir ne mèneront nulle part. Pour ma part, je tire ma force du souvenir de mon père, qui a quitté son village du centre de l'Afghanistan pour que ses enfants puissent recevoir une éducation. En 2007, j'ai créé une association⁷ dans l'intention de retourner dans ma région natale et d'y construire une école en l'honneur de mon père et de son courage. Depuis, trois projets de construction d'écoles ont été achevés et je me lance dans un projet lié à la santé.

Personnellement, j'estime que l'éducation est une composante vitale qui permet aux gens de s'extirper de la pauvreté, de l'exclusion et du sous-développement, et d'écrire eux-mêmes leur histoire. Mes projets ont donné des résultats qui ont dépassé mes attentes. D'abord, je suis très fière que tous ces projets soient créés par des Afghans, avec des Afghans et pour des Afghans. Qu'ils aient été conçus et mis en œuvre par une fille de la région n'est d'ailleurs pas passé inaperçu. Pour moi, il s'agit de contribuer aux changements culturels. Ensuite, quand j'ai rendu visite en 2010 aux communautés qui avaient bénéficié des projets, j'ai constaté que de nombreuses familles envoyaient leurs enfants à l'école, maintenant qu'un environnement d'étude adéquat est désormais accessible. En d'autres termes, les parents ont une alternative et ne sont plus obligés d'envoyer leurs enfants aux champs, filles comme garçons.

J'aimerais souligner ce dernier détail, car on me demande très souvent si mes projets portent uniquement sur la construction d'écoles pour filles. Certes, si l'on entend améliorer la situation dans mon pays, il est capital que les filles reçoivent une éducation; mais il n'en est pas moins important d'éduquer les garçons. En Afghanistan, une bonne partie de la violence dirigée contre les femmes est le fruit de la tradition et du manque d'éducation. Il faut comprendre que, si davantage de filles vont à l'école mais que les garçons ne sont pas plus nombreux à être scolarisés, bon nombre des problèmes de l'Afghanistan perdureront. Les écoles que je fais construire visent donc à améliorer la scolarisation des filles *et* des garçons.

L'approche que j'ai adoptée consiste à travailler en coopération avec les autorités centrales et provinciales. Mes projets ont été officiellement approuvés par les ministères de l'Éducation et de la Santé. Ils ne m'ont pas caché que les communautés isolées sur lesquelles je me concentrais n'étaient pas leur priorité et qu'ils n'avaient donc pas alloué de fonds à ces régions. Ils m'ont toutefois

7 L'Association Nai Qala, www.nai-qala.org

délivré les autorisations et apporté le soutien nécessaires. Je voulais être sûre que mes projets étaient conformes aux objectifs et aux programmes d'action nationaux. Je me suis par ailleurs assurée que les autorités des villages concernés feraient leur part du travail : elles ont mis à disposition les terrains et se sont engagées à effectuer l'entretien futur des infrastructures. Je veillerai à ce qu'elles respectent leurs engagements. Je voulais leur montrer qu'on ne doit pas toujours attendre que d'autres trouvent une solution à nos problèmes.

Enfin, je souhaitais contribuer un peu à faire évoluer l'image de l'Afghanistan à l'étranger. Je voulais montrer que les Afghans sont capables de prendre des initiatives et qu'ils peuvent faire changer les choses. J'ai collecté la plupart des fonds nécessaires en Suisse et dans quelques autres pays. À ce jour, plus de 700 personnes et institutions ont contribué à financer les projets de mon association. Ce chiffre est assez extraordinaire au regard des nombreuses raisons qui pourraient justifier de ne pas investir d'argent en faveur de mon pays. Je crois que ces personnes et ces institutions ont décidé d'apporter leur concours parce qu'elles ont commencé à découvrir l'Afghanistan sous un autre jour : un pays comme un autre, en somme, où les hommes, les femmes et les enfants aspirent à la sécurité, au respect et à la dignité.

Le conflit armé en Afghanistan a-t-il un impact sur les règles relatives à la conduite des hostilités ?

Robin Geiss et Michael Siegrist*

Robin Geiss est professeur à la faculté de droit de l'Université de Potsdam, en Allemagne. Michael Siegrist, assistant de rédaction de la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, est titulaire d'un master de l'Académie de droit international humanitaire et de droits humains de Genève.

Résumé

Le conflit armé en cours en Afghanistan depuis 2001 continue de soulever de multiples questions en rapport avec les règles humanitaires relatives à la conduite des hostilités. Comme cela se passe souvent dans les conflits dits asymétriques, les limites géographiques et temporelles du champ de bataille sont de plus en plus floues en Afghanistan, où l'on voit s'estomper toujours davantage la distinction entre civils et combattants. Le niveau de risque est donc élevé tant pour la population civile que pour les soldats opérant en Afghanistan. Le présent article vise à établir si – et, en ce cas, dans quelle mesure – le conflit armé en Afghanistan a une incidence sur l'application et l'interprétation des principes qui se trouvent au cœur des normes juridiques

* Les éléments exposés dans le présent article ont déjà été publiés en partie dans la contribution de Robin Geiss, « The conduct of hostilities in asymmetric conflicts: reciprocity, distinction, proportionality, precautions », parue dans *Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften (Journal of International Law of Peace and Armed Conflicts)*, Vol. 23, N° 3, 2010, pp. 122-132. Le contenu du présent article reflète les opinions des auteurs et non pas nécessairement celles des organisations auxquelles ils sont, ou ont été, associés.

La version originale en anglais de cet article est parue sous le titre « Has the armed conflict in Afghanistan affected the rules on the conduct of hostilities? », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, N° 881, mars 2011, pp. 11-46.

réglementant la conduite des hostilités, à savoir les principes de distinction, de proportionnalité et de précaution.

⋮ ⋮ ⋮ ⋮ ⋮ ⋮

Depuis près d'une décennie, le conflit armé en Afghanistan soulève de nombreuses questions auxquelles le personnel militaire, les spécialistes du droit international et la communauté humanitaire ont de la peine à répondre. Même actuellement, pas un jour ne passe sans l'annonce de nouvelles victimes parmi les civils comme dans les rangs des militaires – forces gouvernementales afghanes, membres de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) et de l'opération « Liberté immuable », ou membres de l'opposition armée¹. Certes, il est dans la nature même des conflits armés que des soldats et des combattants² soient blessés ou tués, mais les civils devraient être épargnés. L'un des éléments ayant un fort impact sur la conduite de la guerre en Afghanistan réside dans l'énorme disparité entre les parties au conflit en termes de capacité technologique et de puissance militaire. Le déséquilibre en faveur des États-Unis et de leurs alliés a amené l'opposition armée à opter pour une méthode de guérilla reposant sur une stratégie d'endurance et d'usure³. En vertu de cette stratégie, l'opposition armée tente d'échapper au champ de bataille classique en déplaçant les hostilités d'un endroit à l'autre, souvent à proximité des civils. Elle brouille ainsi toujours davantage les lignes de distinction entre les combattants, d'une part, et les personnes qui ne participent pas activement aux hostilités, d'autre part. Dans le même temps, un élément important de la stratégie anti-insurrectionnelle contemporaine accorde une place prééminente à la population civile, dont il importe de se rapprocher le plus possible⁴. Pour les parties au conflit, le brouillage des lignes de distinction entraîne des difficul-

1 L'opposition armée en lutte contre le gouvernement de la République islamique d'Afghanistan et la présence militaire internationale est communément désignée sous le nom de « talibans », qui se décrivent eux-mêmes comme constituant l'Émirat islamique d'Afghanistan. Sous ce vocable se cache une alliance fragmentée réunissant différents groupes tels que la Shura (conseil) de Quetta dans le sud de l'Afghanistan, le Hezb-i islami Gulbuddin (HIG) et le Hezb-i Islami Khalis (HIK) dans l'est du pays et, enfin, le réseau Haqqani. Pour une description des groupes armés non étatiques opérant en Afghanistan, se référer au *Afghanistan Conflict Monitor* du Human Security Report Project (HSRP), disponible sur : <http://www.afghanconflictmonitor.org/armedgroups.html> (dernière consultation le 22 mars 2011).

2 Le terme « combattant » (« fighter » en anglais) est utilisé ici dans son sens usuel et n'implique pas le droit à un statut de combattant ou de prisonnier de guerre.

3 Patrick Quinn, « Taliban leader: insurgents waging war of attrition », dans *The Seattle Times*, 15 novembre 2010, disponible (en anglais) sur : http://seattletimes.nwsources.com/html/nationworld/2013436796_apasafghantalibanmessage.html (dernière consultation le 15 mars 2011). Voir également Ehsan Mehmood Khan, « A strategic perspective on Taliban warfare », dans *Small Wars Journal*, 22 mars 2010, disponible (en anglais) sur : <http://smallwarsjournal.com/blog/2010/03/a-strategic-perspective-on-tal/> (dernière consultation le 15 mars 2011).

4 Voir, par exemple, Armée de terre canadienne, « Des soldats s'intègrent parmi des Afghans », 15 février 2011, disponible sur : <http://www.army.forces.gc.ca/land-terre/news-nouvelles/story-reportage-eng.asp?id=5024> (dernière consultation le 15 mars 2011); David Axe, « US-led alliance concentrates on Afghan population centers », dans *Voice of America*, 9 mai 2011, disponible (en anglais) sur : <http://www.voanews.com/english/news/asia/US-led-Alliance-in-Concentrateson-Afghan-Population-Centers-121518749.html> (dernière consultation le 27 juin 2011).

tés accrues en termes d'identification des objectifs militaires et d'application des principes de proportionnalité et de précaution. Tous ces éléments sont à l'origine de diverses tentatives visant soit à élargir certains concepts du droit international humanitaire (DIH) – comme, par exemple, la définition de la participation directe aux hostilités⁵ – soit à limiter d'une autre manière la portée protectrice de ce droit⁶. Au fil du temps et avec l'augmentation du nombre de victimes civiles, il est cependant apparu que la tendance à limiter la portée protectrice du DIH constituait en fait un obstacle à la réalisation des objectifs stratégiques à long terme. En conséquence, ce sont des considérations d'ordre politique et opérationnel qui ont conduit à l'adoption de règles d'engagement qui, par certains aspects, sont plus restrictives que les dispositions du DIH⁷.

L'article s'articule autour de quatre grands axes. Premièrement, il examine les différentes étapes du conflit armé qui se déroule en Afghanistan depuis 2001 : cette classification est importante dans la mesure où elle permet de déterminer le cadre juridique régissant les hostilités en cours. Deuxièmement, l'article cherche à établir si la nature asymétrique du conflit armé en Afghanistan a eu, à ce jour, une incidence sur le DIH, s'agissant en particulier de l'interprétation et de l'application des règles relatives à la conduite des hostilités. Cette analyse se concentre sur trois principes cardinaux du DIH – les principes de distinction, de proportionnalité et de précaution – et il se penche sur les difficultés rencontrées en la matière par les forces militaires internationales. Troisièmement, l'article tente de faire la lumière sur la distinction (parfois difficile à établir dans certaines opérations) entre, d'une part, le paradigme du maintien de l'ordre et, d'autre part, le paradigme des hostilités. Ces deux paradigmes peuvent potentiellement se chevaucher, comme, par exemple, dans le cas des points de contrôle des véhicules, qui constituent une mesure de sécurité importante en Afghanistan. Quatrièmement, l'article examine les éventuels problèmes, et avantages, que les nouvelles technologies peuvent introduire

5 Voir Kenneth Watkin, « Opportunity lost : organized armed groups and the ICRC “Direct participation in hostilities” interpretative guidance », dans *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 42, N° 3, 2010, pp. 641-695 ; Michael N. Schmitt, « Deconstructing direct participation in hostilities: the constitutive elements », dans *ibid.*, pp. 697-739 ; Bill Boothby, « “And for such time as” : the time dimension to direct participation in hostilities », dans *ibid.*, pp. 741-768.

6 Par exemple, en ce qui concerne le statut de combattant des membres des talibans et d'al-Qaïda et leur détention, voir, par exemple, W. Hays Park, « Combatants », dans Michael N. Schmitt (éd.), *The War in Afghanistan: A Legal Analysis*, US Naval War College International Law Studies, Vol. 85, Naval War College Press, Newport, RI, 2009, pp. 269-275. Pour une critique du refus collectif de l'octroi du statut de prisonnier de guerre, ainsi que pour une analyse des bases juridiques de la détention, voir Stéphane Ojeda, « US detention of Taliban fighters: some legal considerations », dans *ibid.*, pp. 360-369.

7 Par exemple : « Avant de déclencher des tirs, le commandant qui approuve la frappe doit s'assurer qu'aucun civil n'est présent. S'il n'est pas en mesure d'évaluer le risque de la présence de civils, les tirs sont interdits, sauf si l'une ou l'autre des deux conditions suivantes se trouve remplie [indication des conditions spécifiques – liées aux risques courus par la FIAS et les forces afghanes – supprimée pour raisons de sécurité opérationnelle] » – [traduction CICR]. Voir FIAS/ISAF, *General Petraeus issues updated tactical directive: emphasizes « disciplined use of force »*, Communiqué de presse, 2010-08-CA-004, Kaboul, 4 août 2010, disponible (en anglais) sur : <http://www.isaf.nato.int/article/isaf-releases/general-petraeus-issues-updated-tacticaldirective-emphasizes-disciplined-use-of-force.html> (dernière consultation le 15 mars 2011).

dans la conduite des hostilités. Surtout depuis ces dernières années, des aéro-nefs sans pilote (drones) sont employés en Afghanistan non seulement à des fins de surveillance mais aussi, de plus en plus, pour la conduite des hostilités proprement dite, plus spécifiquement dans le contexte de ce que l'on nomme les « assassinats ciblés ».

La qualification juridique du conflit afghan, 2001-2011

La situation en Afghanistan est complexe, tant du point de vue factuel que du point de vue juridique. Plusieurs parties ont été successivement impliquées dans le conflit depuis 2001. De fait, il est aujourd'hui largement admis que le conflit afghan peut être divisé en deux phases : une phase de conflit armé international, du 7 octobre 2001 au 18 juin 2002, qui a vu s'opposer la coalition menée par les États-Unis (opération Liberté immuable) et les talibans au pouvoir en Afghanistan⁸, suivie à partir du 19 juin 2002 d'une phase de conflit armé non international « internationalisé »⁹, qui a vu le nouveau gouvernement afghan, soutenu par la FIAS et les forces engagées dans l'opération Liberté immuable, combattre l'opposition armée¹⁰. Cette phase du conflit se poursuit encore aujourd'hui.

Le conflit armé international avant le 19 juin 2002

Les hostilités actives en Afghanistan ont commencé par les attaques aériennes menées le 7 octobre 2001 contre les talibans, dans le cadre de l'opération Liberté immuable. Dirigée par les États-Unis, cette campagne militaire a été lancée contre les talibans et al-Qaïda en Afghanistan en réponse aux attaques terroristes du 11 septembre de 2001 contre les États-Unis¹¹. Bien que seuls quelques

8 Voir S. Ojeda, *op. cit.*, note 5, pp. 358-359. Selon la jurisprudence du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), un conflit armé international existe « chaque fois qu'il y a recours à la force armée entre États ». Voir TPIY, *Le Procureur c. Dusko Tadić*, Affaire N° IT-94-1-AR72, Arrêt relatif à l'appel de la Défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence (Chambre d'appel), du 2 octobre 1995, para. 70. Selon le Commentaire des Conventions de Genève de 1949, un conflit armé international a lieu quand se produit « tout différend surgissant entre deux États et provoquant l'intervention des membres des forces armées ». Jean S. Pictet (éd.), *Les Conventions de Genève du 12 août 1949, Commentaire, Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne*, Genève, CICR, 1952, p. 34.

9 Il convient de noter que cette expression ne décrit pas un « troisième » type de conflit armé, mais recouvre les conflits armés non internationaux ayant une dimension « internationale ». Cette expression est utilisée dans les situations où un État (ou une force multinationale) devient partie à un conflit armé non international préexistant. Une telle intervention peut avoir trois types de résultat : 1) le conflit armé existant reste un conflit armé de caractère non international si un État ou une force multinationale soutient un autre État contre l'opposition armée ; 2) le conflit armé se transforme en conflit armé international si les actes de l'opposition armée peuvent être attribués à l'État ou à la force multinationale qui interviennent ; enfin, 3) le conflit armé prend la forme d'un « conflit mixte », dans lequel les relations entre les parties sont régies par les règles relatives aux conflits armés internationaux, pour une part, et par les règles relatives aux conflits armés non internationaux, pour une autre part.

10 S. Ojeda, *op. cit.*, note 5, pp. 359-360.

11 L'opération Liberté immuable a été lancée sur la base de la résolution 1368 du Conseil de sécurité des Nations Unies du 12 septembre 2001, reconnaissant le droit inhérent à la légitime défense

États les aient reconnus en tant que gouvernement légitime de l'Afghanistan, il est largement admis que les talibans représentaient alors le gouvernement *de facto* de l'Afghanistan¹². En effet, les talibans contrôlaient la majorité du territoire afghan, ils adoptaient des décrets et veillaient à leur mise en œuvre et, de plus, ils procuraient un certain (bien que discutable) degré de « sécurité » à la population dans les zones qu'ils contrôlaient¹³. La chute de Mazar-i Sharif, le 9 novembre 2001, marque le début du déclin du régime des talibans ; ensuite, l'entrée à Kaboul des forces de l'Alliance du Nord, le 13 novembre 2001¹⁴, puis la chute de Kandahar, le 7 décembre 2001¹⁵, semblent indiquer que la majorité des unités de talibans s'étaient dissoutes¹⁶. Le déclin des talibans a ouvert la voie à l'établissement d'un nouveau gouvernement de transition. Pendant cette phase du conflit, les discussions juridiques ont principalement porté sur les questions relatives au statut des combattants ennemis ainsi qu'au statut et au traitement des personnes détenues¹⁷.

Le conflit armé non international depuis le 19 juin 2002

Conformément à l'Accord de Bonn du 5 décembre 2001, la *Loya Jirga* réunie d'urgence a mis en place l'Administration transitoire afghane le 19 juin 2002 ; elle a en outre élu Hamid Karzaï nouveau chef du gouvernement reconnu par

- individuelle ou collective conformément à la Charte des Nations Unies, condamnant les « attaques terroristes » ayant eu lieu aux États-Unis et les considérant comme une menace à la paix et à la sécurité internationales. En outre, l'OTAN a invoqué l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord du 4 avril 1949, stipulant que : « Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties ». Voir aussi OTAN Hebdo, « Confirmation : l'article 5 peut être invoqué », 2 octobre 2001, disponible sur : <http://www.nato.int/docu/update/2001/1001/f1002a.htm> (dernière consultation le 10 août 2011). Voir également « 7 October 2001 : US launches air strikes against Taleban », dans *BBC*, « *On this day* », 7 octobre 2001, disponible sur : http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/october/7/newsid_2519000/2519353.stm (dernière consultation le 22 mars 2011).
- 12 Trois États seulement – Pakistan, Arabie saoudite et Émirats arabes unis – ont reconnu les talibans comme le gouvernement *de jure* de l'Afghanistan. Pour une discussion de cette reconnaissance, voir Rüdiger Wolfrum et Christine E. Phillip, « The status of the Taliban: their obligations and rights under international law », dans J.A. Frowein et R. Wolfrum (éd.), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 6, 2002, pp. 571-577 et 584-586.
- 13 *Ibid.*, p. 566 ; voir également *Rapport du Secrétaire général sur la situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, 17 août 2001, doc. Nations Unies S/2001/789.
- 14 John Simpson, « Eyewitness: the liberation of Kabul », dans *BBC News*, disponible sur : http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/1654353.stm (dernière consultation le 10 mars 2011).
- 15 « 7 décembre 2001 : Taleban surrender Kandahar », dans *BBC* « *On this day* », disponible sur : http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/december/7/newsid_4031000/4031711.stm (dernière consultation le 22 mars 2011).
- 16 Voir Barbie Dutter et Stephen Robinson, « Reign of the Taliban is over », dans *The Telegraph*, 7 décembre 2001, disponible sur : <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/afghanistan/1364622/Reign-of-the-Taliban-is-over.html> (dernière consultation le 22 mars 2011).
- 17 Sur cette discussion voir, notamment, Jelena Pejic, « “Unlawful/enemy combatants” : interpretation and consequences », dans Michael N. Schmitt et Jelena Pejic (éd.), *International Law and Armed Conflict: Exploring the Faultlines – Essays in Honour of Yoram Dinstein*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2007, pp. 335-336 ; voir aussi Gabor Rona, « Legal issues in the “war on terrorism” : reflecting on the conversation between Silja N.U. Voneky and John Bellinger », dans *German Law Journal*, Vol. 9, N° 5, 2008, pp. 711-736.

la communauté internationale¹⁸. À ce moment-là, le conflit armé international a pris fin, l'opposition entre deux ou plusieurs États ayant cessé¹⁹. Les hostilités n'ont cependant pas tardé à reprendre, l'opposition armée s'étant adaptée à la nouvelle situation²⁰. Depuis lors, les hostilités se déroulent en différents lieux et atteignent des degrés d'intensité divers. Le nouveau gouvernement afghan – soutenu par des forces engagées dans l'opération Liberté immuable et par la FIAS²¹ – combat l'opposition armée. L'organisation de l'opposition armée et les hostilités elles-mêmes ont atteint un niveau tel que l'on peut sans risque admettre l'existence d'un conflit armé non international, auquel s'appliquent à la fois l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949 (dit « article 3 commun ») et le droit international humanitaire coutumier (pertinent pour une telle situation)²².

L'Afghanistan ayant ratifié le Protocole additionnel II en date du 10 novembre 2009, les hostilités entre l'armée nationale afghane et l'opposition armée pourraient éventuellement être également régies par cet instrument. Pour que le Protocole soit applicable, il faudrait que l'opposition armée exerce sur au moins une partie du territoire de l'Afghanistan un contrôle tel qu'il lui permette de « mener des opérations militaires continues et concertées et d'appliquer [le Protocole additionnel II] »²³. L'opposition armée semble avoir réussi à établir un « gouvernement de l'ombre » sur l'ensemble du territoire de l'Afghanistan, où elle contrôle certaines parties de la population et administre des

18 Voir la résolution 1419 du Conseil de sécurité des Nations Unies du 26 juin 2002, saluant l'élection de Hamid Karzaï, doc. Nations Unies S/RES/1419 (2002). Voir également *Rapport du Secrétaire général sur la situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, 11 juillet 2002, doc. Nations Unies S/2002/737. La Conférence internationale sur l'Afghanistan tenue en décembre 2001 a conduit à l'adoption de l'*Accord sur des arrangements temporaires en Afghanistan en attendant le rétablissement des établissements permanents de gouvernement* (« Accord de Bonn », doc. Nations Unies S/2001/1154, du 5 décembre 2001, établissant une Autorité intérimaire et demandant la convocation d'une *Loya Jirga* d'urgence. Voir Lucy Morgan Edwards, « State-building in Afghanistan: a case showing the limits? », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 92, N° 880, 2010, pp. 967-991 ; voir aussi Norah Niland, « Impunity and insurgency: a deadly combination in Afghanistan », dans *ibid.*, pp. 931-950.

19 À propos de l'opinion exprimée en 2009, selon laquelle la nature du conflit entre les États membres de la coalition et l'opposition armée n'a pas changé (c'est-à-dire que le conflit reste un conflit armé international), voir, par exemple, Yoram Dinstein, « Terrorism and Afghanistan », dans M. N. Schmitt, *op. cit.*, note 5, pp. 51-53.

20 Voir le *Rapport du Secrétaire général sur la situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, 18 mars 2002, doc. Nations Unies S/2002/278, para. 45-54.

21 À propos du mandat de la FIAS, voir en particulier la résolution 1386 du Conseil de sécurité des Nations Unies du 20 décembre 2001 ; voir aussi la résolution 1510 du Conseil de sécurité des Nations Unies du 13 octobre 2003 et la résolution 1890 du Conseil de sécurité des Nations Unies du 8 octobre 2009.

22 Il n'existe pas en droit international de définition claire et uniforme de ce qui constitue un conflit armé non international. Il est toutefois généralement accepté que l'existence d'un tel conflit est basée sur des critères objectifs (à savoir, l'intensité de la violence et l'organisation des parties). Pour une description de ces critères de seuil, voir Comité international de la Croix-Rouge (CICR), *Comment le terme « conflit armé » est-il défini en droit international humanitaire ?*, Prise de position du CICR, mars 2008, disponible en anglais sur : <http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/opinion-paper-armed-conflict.pdf> (dernière consultation le 22 mars 2011).

23 Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), 8 juin 1977, article 1.

tribunaux²⁴. Ce contexte factuel milite en faveur de l'application du Protocole additionnel II dans le cadre des hostilités entre l'opposition armée et les forces armées gouvernementales afghanes.

Il convient de relever à cet égard qu'il n'est pas certain que les autres États soient liés par les dispositions du Protocole additionnel II en ce qui concerne le conflit en Afghanistan. D'une part, le Protocole ne peut pas lier directement les États qui, comme les États-Unis, ne l'ont pas ratifié²⁵. D'autre part, le libellé de l'article premier, paragraphe 1, du Protocole additionnel II suggère que cet instrument ne s'applique qu'aux conflits armés entre l'État contractant et les parties non étatiques adverses qui contrôlent une partie du territoire de cet État²⁶. Il semble donc que les États autres que l'Afghanistan qui sont parties au conflit armé ne soient pas non plus directement liés par le Protocole additionnel II, même s'ils l'ont ratifié. Malgré tout, chaque partie au conflit doit se conformer aux règles qui ont acquis le statut de droit coutumier²⁷.

Le cadre juridique applicable à toutes les parties engagées dans le conflit armé en Afghanistan est donc à la fois l'article 3 commun et le DIH coutumier applicable dans les conflits armés non internationaux. En outre, le conflit armé entre le gouvernement de l'Afghanistan et l'opposition armée est régi par les règles du Protocole additionnel II. Le fait que le Protocole additionnel II n'est applicable qu'au conflit entre l'opposition armée et le gouvernement de l'Afghanistan n'a cependant qu'une importance relativement marginale. La plupart des dispositions du Protocole additionnel II ont acquis le statut de droit coutumier. Elles s'appliquent donc aussi à d'autres États parties au conflit armé en Afghanistan. S'agissant de la portée géographique de l'application du DIH, il est important de souligner que l'applicabilité de ces règles ne se limite pas à la zone où se déroulent des hostilités actives, et qu'elles s'appliquent par conséquent à l'ensemble du territoire afghan²⁸.

24 Voir David Kilcullen, *The Accidental Guerrilla: Fighting Small Wars in the Midst of a Big One*, Oxford University Press, Oxford, 2009, pp. 47-48 et 49-50. Voir également Griff Witte, « Taliban shadow officials offer concrete alternative », dans *The Washington Post*, 8 décembre 2009; Anand Gopal, « Some Afghans live under Taliban rule – and prefer it », dans *The Christian Science Monitor*, 15 octobre 2008, disponible sur : <http://www.csmonitor.com/World/Asia-South-Central/2008/1015/p01s01-wosc.html> (dernière consultation le 22 mars 2011).

25 Voir l'article 34 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, du 23 mai 1969, énonçant la règle générale selon laquelle « [u]n traité ne crée ni obligations ni droits pour un État tiers sans son consentement ».

26 Voir l'énoncé de l'article 1[1] du Protocole additionnel II : « Le présent Protocole ... s'applique à tous les conflits armés ... qui se déroulent sur le territoire d'une Haute Partie contractante entre ses forces armées et des forces armées dissidentes ou des groupes armés organisés qui ... exercent sur une partie de son territoire un contrôle ... » (italiques ajoutés).

27 Voir l'article 38 la Convention de Vienne sur le droit des traités : « [a]ucune disposition des articles 34 à 37 ne s'oppose à ce qu'une règle énoncée dans un traité devienne obligatoire pour un État tiers en tant que règle coutumière de droit international reconnue comme telle ».

28 Voir, par exemple, TPIY, *Le Procureur c. Dusko Tadić*, op. cit., note 7, para. 86 et 89; voir également Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR), *Le Procureur c. Jean-Paul Akayesu*, Affaire N° TPIR-96-4-T, Jugement du 2 septembre 1998, para. 635 et 636.

Afghanistan : un conflit armé asymétrique

L'un des défis majeurs du conflit armé en Afghanistan réside dans l'écart important entre la puissance militaire et la capacité technologique des forces militaires internationales/FIAS, d'une part, et celles de l'opposition armée, d'autre part. L'Afghanistan est ainsi devenu l'exemple paradigmatique d'un conflit armé asymétrique²⁹.

Bien sûr, la notion de « guerre asymétrique » possède de multiples facettes. Il n'existe aucune compréhension commune (ni aucune définition claire) de ce que signifie vraiment l'expression « guerre asymétrique ». Certains ont même avancé que le concept d'asymétrie a été « tellement déformé qu'il en a perdu toute utilité »³⁰. Quoi qu'il en soit, dans la doctrine juridique relative à ce type de guerre, l'expression est couramment utilisée en tant que raccourci descriptif : il s'agit de refléter à la fois l'évolution des structures des conflits armés modernes et les défis posés à l'application du DIH par cette évolution. Dans ce contexte, l'expression « guerre asymétrique » est utilisée pour décrire les inégalités et les déséquilibres qui existent entre des belligérants impliqués dans un conflit armé moderne et qui peuvent concerner tous les aspects de la conduite des hostilités³¹. Le plus souvent, il est fait référence à une distribution disparate de la puissance militaire et de la capacité technologique³². Les déséquilibres de puissance entre les parties concernées peuvent être si prononcés que, dès le départ, la partie plus faible est dépourvue de toute perspective réaliste de vaincre l'adversaire sur le plan militaire. Il est d'ailleurs possible que la victoire militaire, au sens classique du terme, ne soit même pas l'objectif poursuivi par les parties concernées³³.

La situation en Afghanistan illustre de manière frappante l'existence d'une chaîne de causalité entre ces déséquilibres de puissance et ce que l'on nomme la « guerre de guérilla »³⁴. La puissance militaire des forces multinationales

29 Voir Claus Kress et Georg Nolte, « Im ungleichen Krieg », dans *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, disponible sur : <http://www.faz.net/s/RubD5CB2DA481C04D05AA471FA88471AEF0/Doc~E0AA11FCF923947BEB8C20C7D45EFA2DC~ATpl~Ecommon~Scontent.html> (dernière consultation le 22 mars 2011); voir aussi Andreas Paulus et Mindia Vashakmadze, « Asymmetrical war and the notion of armed conflict: a tentative conceptualization », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 91, N° 873, 2009, p. 108. Généralement, voir Herfried Münkler, « The wars of the 21st century », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 85, N° 849, 2003, p. 7.

30 Stephen J. Blank, *Rethinking Asymmetric Threats*, U.S. Army War College, Strategic Studies Institutes, septembre 2003, disponible sur : <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=103> (dernière consultation le 22 mars 2011).

31 Voir Michael N. Schmitt, « Asymmetrical warfare and international humanitarian law », dans Wolff Heintschel von Heinegg et Volker Epping (éd.), *International Humanitarian Law Facing New Challenges*, Springer Science and Business Media, Berlin/Heidelberg, 2007, pp. 11-48.

32 Robin Geiss, « Asymmetric conflict structures », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 88, N° 864, 2006, pp. 757-777; Toni Pfanner, « Les guerres asymétriques vues sous l'angle du droit humanitaire et de l'action humanitaire », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 87, Sélection française 2005, pp. 259-288.

33 William C. Martel, *Victory in War: Foundations of Modern Military Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

34 Voir, par exemple, D. Kilcullen, *op. cit.*, note 23, pp. 39 et suiv. Traditionnellement, en particulier dans la théorie militaire, la guerre asymétrique a souvent été assimilée à la guerre de guérilla et à la guerre de partisans. Voir Stephen Metz et Douglas V. Johnson II, *Asymmetry and U.S. Military Strategy*:

nales en Afghanistan amène l'opposition armée à adopter des tactiques dites de guérilla, afin d'éviter une confrontation militaire directe avec un ennemi plus puissant et de compenser ainsi son infériorité. Certains auteurs suggèrent également que l'opposition armée en Afghanistan adopte surtout une stratégie d'épuisement afin de prendre le contrôle sur les régions pachtounes, au lieu de chercher à renverser directement le gouvernement afghan³⁵. Cette logique (simple) en matière de conduite de la guerre n'est pas nouvelle ; au contraire, elle a déjà une longue histoire³⁶. Au XX^e siècle, les guerres de libération nationale et la grande majorité des conflits armés non internationaux ont tous été intrinsèquement des « guerres asymétriques ».

Malgré ses faibles moyens militaires, l'opposition armée a montré qu'elle avait la capacité de faire obstacle aux objectifs stratégiques de ses adversaires, plus puissants qu'elle-même, tout en poursuivant ses propres objectifs³⁷. La durée du conflit armé non international en Afghanistan témoigne de cette réalité, puisqu'à ce jour, les hostilités se poursuivent depuis près de dix ans³⁸. Le conflit en Afghanistan est très dynamique. Il tend à échapper à toutes démarcations claires (spatiales et temporelles). Le niveau de violence est fluctuant : des hostilités éclatent à tout moment et potentiellement n'importe où. Ainsi, le « champ de bataille » est partout, et la notion traditionnelle d'un champ de bataille bien défini semble souvent plutôt obsolète dans une telle constellation³⁹. Les talibans, en Afghanistan, semblent se composer d'un noyau de « guérilleros » qui se déplacent sans cesse d'une vallée à l'autre (surtout lorsque leur sécurité est menacée) ; ils montent des embuscades, posent des mines ou des engins explosifs improvisés (déclenchés par des personnes ou par des véhicules, ou télécommandés), utilisent des snipers et parfois commettent des attentats-suicides⁴⁰. Ces combattants qui ne cessent de se déplacer bénéficient souvent de

Definition, Background, and Strategic Concepts, US Army War College, Strategic Studies Institute, janvier 2001, disponible sur : <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/ssi/asymetry.pdf> (dernière consultation le 3 janvier 2011).

35 Voir, par exemple, D. Kilcullen, *op. cit.*, note 23, pp. 50 et 52.

36 Andrew J. R. Mack, « Why big nations lose small wars: the politics of asymmetric conflict », dans *World Politics*, Vol. 27, N° 2, 1975, pp. 175-200.

37 Ivan Arreguín-Toft, *How the Weak Win Wars: A Theory of Asymmetric Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

38 « Is the Afghan War really the longest in U.S. history? », dans *The Week*, 10 juin 2010, disponible sur : <http://theweek.com/article/index/203842/is-the-afghan-war-really-the-longest-in-us-history> (dernière consultation le 22 mars 2011).

39 H. Münkler, *op. cit.*, note 28, pp. 7-22 ; Herfried Münkler, *Der Wandel des Krieges: Von der Symmetrie zur Asymmetrie*, 2^e édition, Velbrück Wissenschaft, Weilerswist, 2006.

40 D. Kilcullen, *op. cit.*, note 23, p. 55. Il convient de relever que l'opposition armée parle d'attaques-martyre (en anglais « martyrdom attacks »). Voir « The Islamic Emirate of Afghanistan. The Layha [Code of Conduct] for Mujahids », version du 29 mai 2010, [traduction non officielle du CICR], dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, N° 881, p. 116, article 57. Pour des exemples de récents attentats-suicide et autres types d'attaques, se référer, *inter alia*, à Heidi Vogt et Mirwais Khan, « Afghanistan suicide bomber kills 6 NATO troops », dans *The Huffington Post*, 12 décembre 2010, disponible sur : http://www.huffingtonpost.com/2010/12/12/afghanistan-suicide-bomber_n_795588.html (dernière consultation le 22 mars 2011) ; voir aussi Alissa J. Rubin, « 31 killed in suicide attack on Afghan census office », dans *The New York Times*, 21 février 2011, disponible sur : <http://www.nytimes.com/2011/02/22/world/asia/22afghanistan.html> (dernière consultation le 22 mars 2011) ; voir enfin

l'appui de guérilleros locaux « à temps partiel » et de cellules villageoises (agissant en tant que mécanismes de coordination et de collecte de renseignements)⁴¹.

Les structures propres aux conflits asymétriques soulèvent toute une série de différents problèmes d'ordre juridique⁴². En ce qui concerne la conduite des hostilités, les discussions portent essentiellement sur le point suivant : quel impact des lignes de distinction toujours plus floues peuvent-elles avoir sur l'application et l'adéquation des règles humanitaires pertinentes ? Éviter systématiquement la confrontation militaire directe, déplacer délibérément les hostilités d'un lieu à l'autre et adopter des approches centrées sur la population – autant d'éléments de stratégies dont le résultat est souvent de rapprocher les hostilités du milieu urbain et des civils. Tout cela ne fait que brouiller encore davantage la distinction entre combattants, d'une part, et civils protégés, d'autre part. Dans la pratique, il devient de plus en plus difficile de déterminer quelles personnes ou quels biens peuvent faire l'objet d'une attaque. En conséquence, les risques courus par la population civile augmentent. Dans le même temps, les soldats opérant sur le terrain sont eux aussi confrontés à de plus grands défis sur le plan de la sécurité. En effet, les soldats ne peuvent pas toujours faire la différence entre les personnes qui participent et celles qui ne participent pas (ou plus) aux hostilités. Cette tendance déplorable est bien connue⁴³. À maintes reprises, les forums internationaux ont exprimé leur inquiétude quant au fait que les civils continuent d'être le plus durement touchés par les conflits armés modernes⁴⁴. Cela dit, une attention bien moindre a été portée aux différentes questions « de suivi » soulevées par le caractère de plus en plus flou des lignes de distinction. Ces questions ont trait à l'identification des objectifs militaires légitimes, à l'application du principe de proportionnalité et, enfin, aux mesures de précaution prévues par l'article 57 du Protocole additionnel I ainsi que par les règles du droit coutumier. Les conflits asymétriques, semble-t-il, mettent davantage en lumière un certain nombre de questions et d'ambiguïtés existant

« Taliban attack Afghanistan Nato bases », dans *RFI*, 28 août 2010, disponible sur : <http://www.english.rfi.fr/asia-pacific/20100828-taliban-attack-afghanistan-nato-bases> (dernière consultation le 22 mars 2011). Selon un rapport du Secrétaire des Nations Unies, il y a eu environ trois attentats-suicides par semaine en 2010, ces attaques étant principalement dirigées contre les forces militaires internationales. Voir *Rapport du Secrétaire général sur la situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, 10 décembre 2010, Doc. Nations Unies S/2010/630, para. 15.

41 D. Kilcullen, *op. cit.*, note 23, pp. 83-86.

42 En conséquence, la définition et la notion même de conflit armé en droit international humanitaire ont fait l'objet d'une attention considérable dans la littérature récente. Voir A. Paulus et M. Vashakmadze, *op. cit.*, note 28, pp. 95-125.

43 *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains*, rapport préparé par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) en vue de la XXX^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 30IC/07/8.4, octobre 2007, disponible sur : http://www.icrc.org/file/assets/files/other/30ic_8-ihlchallenges_report&annexes_fra_final.pdf et <http://www.icrc.org/fr/resourcess/documents/misc/ihl-30-international-conference-101207.htm> (dernière consultation le 16 août 2011).

44 Voir *ibid* ; Conseil de sécurité des Nations Unies, « Despite progress, civilians continue to bear brunt of conflict, says Under-Secretary-General in briefing to Security Council », communiqué de presse du 26 juin 2009, SC/9692, disponible (en anglais) sur : <http://www.un.org/News/Press/docs/2009/sc9692.doc.htm> (dernière consultation le 22 mars 2011).

de longue date et concernant les règles humanitaires relatives à la conduite des hostilités. Le présent article analyse ces questions dans le contexte du long conflit afghan, principalement en utilisant comme étude de cas les difficultés rencontrées par les forces militaires internationales.

La conduite des hostilités dans les conflits asymétriques

Éviter la confrontation directe et préserver ses propres forces deviennent des priorités primordiales, surtout pour un belligérant militairement inférieur à son adversaire. Or, de telles priorités peuvent notamment aller à l'encontre du principe fondamental de distinction. Il est facile d'endosser des habits civils pour échapper aux attaques directes. Le fait de feindre de bénéficier d'un statut protégé, de se mêler à la population civile et de lancer des attaques à partir de biens qui jouissent d'une protection spéciale constituent des conséquences des plus déplorable – mais apparemment inévitables – de cette logique. Des boucliers humains sont parfois utilisés pour protéger des objectifs militaires difficiles à dissimuler. Or, une telle démarche affecte la capacité de l'ennemi d'évaluer la proportionnalité. Elle enfreint en outre le principe de précaution, énoncé à l'article 58 du Protocole additionnel I et qui fait partie du droit international humanitaire coutumier applicable tant dans les conflits armés internationaux que non internationaux⁴⁵.

La réciprocité et autres incitations au respect des règles humanitaires

Les violations répétées des règles humanitaires commises par l'une des parties sont susceptibles d'avoir également un impact sur le comportement de l'autre partie. Le pire scénario possible consiste en une dynamique de réciprocité négative ou, en d'autres termes, en un effet de spirale descendante qui conduit finalement les deux parties à ignorer les règles du DIH. Si l'un des belligérants viole constamment le droit humanitaire, et si un tel comportement lui procure un avantage militaire tangible, l'autre partie risque fort de finir elle aussi par ne plus tenir compte de ces règles ; ce faisant, elle peut espérer élargir sa propre marge de manœuvre et, donc, accroître l'efficacité de ses contre-stratégies.

Néanmoins, le cercle vicieux provoqué par le mépris réciproque des règles humanitaires a gardé jusqu'ici un caractère largement théorique⁴⁶. L'expérience (notamment en Afghanistan) a montré que le strict respect des

45 Voir Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck, *Droit international humanitaire coutumier, Volume I: Règles*, CICR et Cambridge University Press, Cambridge, 2005, règle 15, p. 51.

46 Selon le TPIY : « Après la Première Guerre mondiale, l'application du droit de la guerre s'est écartée du concept de réciprocité entre les belligérants, ce qui fait qu'en général les règles ont de plus en plus été appliquées par chacun d'entre eux indépendamment de l'éventualité que l'ennemi ne les respecte pas. Ce changement de perspective vient de ce que les États ont pris conscience que les normes du droit international humanitaire avaient avant tout pour vocation, non de protéger leurs intérêts, mais ceux des personnes en leur qualité d'être humains ». TPIY, *Le Procureur c. Zoran Kupreškić et consorts*, Affaire N° IT-95-16-T, Jugement, 14 janvier 2000, para. 518.

principes humanitaires fondamentaux était favorable à la réalisation des objectifs stratégiques à long terme. Inversement, même si elles semblent promettre des gains militaires à court terme, les violations répétées du droit humanitaire risquent à long terme de nuire à la crédibilité et à la réputation d'une partie au conflit. Un tel comportement risque d'entraîner des conséquences potentiellement néfastes pour la capacité de cette partie à poursuivre – sur les plans diplomatique, humanitaire et du développement, notamment – des stratégies qui peuvent avoir une importance cruciale pour la réalisation des objectifs stratégiques à long terme⁴⁷. De plus, les avantages militaires à court terme que l'on peut espérer obtenir en violant les règles humanitaires sont souvent négligeables. Les maux superflus et les souffrances inutiles ne sont que cela – superflus et inutiles – et ils contribuent bien peu à la réalisation des objectifs (militaires) poursuivis⁴⁸. Jusqu'à présent, le principal enseignement à tirer de l'Afghanistan est que le conflit ne sera pas gagné uniquement par la force militaire, ni même principalement par cet instrument stratégique. Au contraire, la volonté de « gagner les cœurs et les esprits » de la population afghane est devenue la priorité stratégique globale. Ainsi, depuis 2009, la FIAS opère en se fondant sur le principe que les pertes et les dommages infligés aux civils doivent être réduits au maximum⁴⁹. Cette doctrine semble avoir conduit à l'établissement de règles d'engagement qui, dans une certaine mesure, sont plus restrictives que le DIH⁵⁰. Ainsi, les forces multinationales agissent fréquemment dans un cadre qui leur impose des limites strictes, ce qui semble nécessaire dans un contexte où, même en restant dans les limites fixées par le DIH, les pertes et les destructions seraient de nature à compromettre la réalisation des objectifs stratégiques principaux⁵¹. Il semble donc raisonnable de conclure qu'en Afghanistan, le non-respect fréquent des règles humanitaires n'a pas conduit à une course à l'abîme en termes de respect des règles humanitaires. La perception dominante est plutôt que le respect du DIH continue de servir des intérêts (étatiques) vitaux, même en l'absence des conceptions traditionnelles de la réciprocité⁵².

Le principe de distinction

D'autres stratégies souvent adoptées dans les situations de guerre asymétrique peuvent poser au DIH des défis bien plus diversifiés et subtils que le mépris pur et simple de ses normes en réponse directe à des violations commises précédemment. Ces situations asymétriques peuvent avoir pour résultat de brouiller

47 Robert D. Sloane, « Prologue to a voluntarist war convention », dans *Michigan Law Review*, Vol. 106, décembre 2007, p. 481.

48 *Ibid.*

49 Gregor Peter Schmitz et Gabor Steingart, « Generäle gegen Obama », dans *Der Spiegel*, 26 septembre 2009, pp. 107-109.

50 Pour des extraits non classifiés de la Directive tactique actualisée, du 1^{er} août 2010 (remplaçant la version du 1^{er} juillet 2009), voir FIAS, *op. cit.*, note 6. C'est à partir de ces extraits que l'on peut tirer certaines conclusions quant aux règles d'engagement en vigueur.

51 *Ibid.*

52 Voir également R. D. Sloane, *op. cit.*, note 46, p. 481.

la distinction entre civils et combattants, de même qu'entre biens de caractère civil et objectifs militaires. Dans le contexte de l'Afghanistan, deux phénomènes permettent d'illustrer les défis posés au DIH. Premier exemple : le *Code de conduite pour les Moujahids* de 2010 recommande, entre autres choses, que les Moujahids adaptent leur apparence physique (coiffure, vêtements et chaussures, notamment) en se conformant à la charia et aux habitudes de la population locale. D'une part, une telle adaptation sera bénéfique en termes de sécurité pour les Moujahids et la population locale ; d'autre part, elle permettra aux Moujahids de se déplacer facilement dans différentes directions⁵³. D'autre part, dans le cadre de l'action visant à « gagner les cœurs et les esprits » et conformément à la stratégie contre-insurrectionnelle axée sur la population locale⁵⁴, des efforts de rapprochement sont déployés, des équipes provinciales de reconstruction (associant des composantes civiles et militaires) sont utilisées pour mener des activités de secours⁵⁵, et parfois, des soldats revêtent des habits civils⁵⁶. Bien que de telles pratiques ne soient pas explicitement interdites en tant que telles par le droit international humanitaire régissant les conflits armés non internationaux, elles suscitent une grande inquiétude quant au respect du principe de distinction. L'existence même d'un ennemi souvent impossible à cerner et à distinguer est simplement inconcevable et suscite le débat : comment savoir, en effet, où tracer la ligne de démarcation entre les personnes protégées et les personnes non protégées, ainsi qu'entre les objectifs militaires et les biens de caractère civil ? Se pose par ailleurs la question de savoir si cette catégorisation binaire – inhérente au principe de distinction – est encore adéquate sur les champs de bataille modernes et dans des situations de combat très dynamiques.

Distinction entre les personnes protégées contre les attaques directes et les personnes pouvant faire l'objet d'une attaque

Des lignes de distinction brouillées ont parfois conduit certains auteurs à plaider en faveur d'interprétations assez souples des critères juridiques qui jouent un rôle déterminant dans la perte de protection contre les attaques directes.

53 Voir «The Islamic Emirate of Afghanistan. The Laiha [Code of Conduct] for Mujahids», *op. cit.*, note 39, article 81.

54 Voir États-Unis, Department of the Army, *FM 3-24.2: Tactics in counterinsurgency*, Washington, DC, 21 avril 2009, en particulier à propos des opérations Clear-Hold-Build (nettoyer-tenir-reconstruire), para. 3-106 et suiv.

55 Voir, par exemple, Save the Children, *Provincial Reconstruction Teams and Humanitarian: Military Relations in Afghanistan*, Londres, 2004. En outre, en ce qui concerne au moins la période allant du 11 septembre 2001 au 1^{er} mai 2003, les forces américaines et/ou de la coalition ont parfois porté des vêtements indigènes pour se confondre avec les forces à qui elles apportaient leur soutien, ou des vêtements civils alors qu'elles participaient à des actions de secours humanitaires. Center for Law and Military Operations, The Judge Advocate General's Legal Center and School, *Legal Lessons Learned from Afghanistan and Iraq, Volume I: Major Combat Operations (11 septembre 2001-1 mai 2003)*, Armée des États-Unis, 2004, pp. 64-69.

56 Voir, par exemple, ISAFMEDIA, « Meet a Marine Sergeant who blends in with the Afghan people to do his job », 2 mai 2011, disponible sur : http://www.youtube.com/watch?v=VoTH5tfTHIQ&feature=youtu_gdata (dernière consultation le 5 mai 2011).

Dit plus simplement, face à la difficulté accrue d'établir, dans la pratique, une distinction entre les combattants et les personnes protégées, les partisans de ce point de vue suggèrent un élargissement de la catégorie juridique des personnes pouvant légitimement faire l'objet d'une attaque. De manière générale, ce raisonnement est souvent basé sur le principe suivant : le champ de bataille moderne étant devenu de plus en plus dangereux pour les soldats qui y mènent des opérations, il faudrait élargir leur marge d'appréciation en ce qui concerne l'utilisation de la force létale. L'interprétation de la notion de « participation directe aux hostilités », activité qui prive temporairement les civils de leur protection contre les attaques directes, fait actuellement l'objet d'un débat qui reflète bien cette tendance (les interprétations plutôt larges de cette notion et de son champ temporel recueillant les suffrages)⁵⁷. Par exemple, deux éléments sont symptomatiques de cette tendance. Il s'agit tout d'abord de l'hypothèse selon laquelle les « boucliers humains » volontaires, comme on les appelle, sont *per se* des participants directs aux hostilités (perdant ainsi leur protection contre les attaques directes). Le second élément réside dans la recommandation selon laquelle, en cas de doute, c'est la présomption que des activités « douteuses » équivalent à une « participation directe aux hostilités » qui devrait prévaloir⁵⁸.

Dans la même veine, il a été proposé de définir de manière assez large la notion d'appartenance à des groupes armés organisés⁵⁹. Les membres de groupes armés organisés cessent d'être des civils et, de ce fait, ils perdent la protection contre les attaques directes aussi longtemps que dure leur appartenance au groupe armé⁶⁰. Ils ne bénéficient plus de l'effet « porte tournante » de la protection accordée aux civils. Cela signifie qu'à la différence des civils, les membres de groupes armés ne récupèrent pas automatiquement leur protection contre les attaques directes dès le moment où ils cessent de participer directement aux hostilités. Au contraire, en tant que combattants, ils peuvent être directement attaqués à tout moment, en vertu des mêmes principes que les membres des forces armées, c'est-à-dire indépendamment de toute participation directe à des hostilités réelles au moment de l'attaque. Toutefois, l'identification des membres d'un groupe armé organisé peut être extrêmement difficile. La situation en Afghanistan illustre clairement la difficulté d'établir une

57 Pour une discussion approfondie, voir les diverses contributions parues dans le *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 42, N° 3, 2010, disponible sur : <http://www.law.nyu.edu/journals/jilp/issues/jilpvolume42/index.htm> (dernière consultation le 22 mars 2011).

58 M. N. Schmitt, *op. cit.*, note 4, p. 737 et n. 123, citant Michael N. Schmitt, « Direct participation in hostilities » and 21st century armed conflict », dans Horst Fischer et al. (éd.), *Crisis Management and Humanitarian Protection: Festschrift für Dieter Fleck*, Berlin, Berliner Wissenschafts-Verlag, 2004, p. 509. L'auteur avance l'argument selon lequel les zones grises devraient être interprétées de manière libérale, c'est-à-dire en faveur de l'établissement d'une participation directe.

59 K. Watkin, *op. cit.*, note 4, p. 691.

60 Dans les conflits armés non internationaux, l'approche axée sur l'appartenance n'est pas incontestée : voir, par exemple, Noam Lubell, *Extraterritorial Use of Force Against Non-state Actors*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 148-155. Dans son étude sur la participation directe, le CICR a adopté, s'agissant d'établir l'appartenance, une approche basée sur la fonction de combat continue. Voir CICR, *Guide interprétatif sur la notion de participation directe aux hostilités en droit international humanitaire*, CICR, Genève, mai 2009, pp. 31-36.

distinction entre, d'une part, un civil pacifique et, d'autre part, un combattant de l'opposition armée ou un civil participant directement aux hostilités⁶¹. Le port d'armes, à lui seul, ne peut certainement pas être pris comme un signe de participation directe aux hostilités, et encore moins comme un signe d'appartenance à un groupe armé organisé. En effet, les civils afghans gardent traditionnellement des armes dans leurs maisons afin de se protéger et protéger leurs familles⁶². Par ailleurs, certains rapports indiquent que la collecte de renseignements est rendue plus compliquée par le fait que des informateurs afghans dupent occasionnellement les forces militaires internationales pour les amener à tuer des rivaux personnels plutôt que des membres haut gradés de l'opposition armée⁶³. Évidemment, si l'appartenance à un groupe armé organisé devait être déterminée sur la seule base du soutien apporté ou de la sympathie manifestée par une personne donnée à un tel groupe – sous la forme, par exemple, d'un soutien logistique non lié aux opérations militaires, fourni au nom de la solidarité tribale –, la catégorie des personnes non protégées (les « combattants ») se trouverait considérablement élargie. Qui plus est, une telle détermination serait probablement sujette à l'arbitraire en l'absence de critères objectivement vérifiables permettant d'établir l'affiliation d'une personne donnée à un groupe armé⁶⁴.

Néanmoins, une tendance allant dans un sens diamétralement opposé rejette toute tentative d'élargir encore davantage les catégories de personnes pouvant légitimement faire l'objet d'une attaque⁶⁵. Compte tenu de la struc-

61 Il convient de relever que les civils incluent également des membres des talibans n'exerçant pas une fonction de combat continue et qui ne participent pas directement aux hostilités. Au moins pendant la période allant du 11 septembre 2001 au 1^{er} mai 2003, les règles d'engagement de l'opération Liberté immuable ne déclaraient aucune force « hostile ». Au contraire, elles reposaient sur la double notion de « menace vraisemblable et identifiable » et d'« identification positive » de cette menace, ce qui a causé une confusion au sein des troupes. Les forces suivaient un entraînement en vue de l'approche habituelle selon trois axes : déclaration de forces hostiles (pouvant être attaquées à tout moment) ; participation directe aux hostilités ; enfin, dans les situations sans lien avec les hostilités, incorporation du concept d'auto-défense. Voir Center for Law and Military Operations, *op. cit.*, note 54, pp. 96-103 ; Michael N. Schmitt, « Targeting and international humanitarian law in Afghanistan », dans M. N. Schmitt, *op. cit.*, note 5, p. 314.

62 Selon les estimations, un million de fusils sont dans les mains de civils afghans, ce qui équivaut à quelque 44 armes à feu pour 1000 personnes. Voir, à ce propos, les données compilées par GunPolicy.org, disponibles sur : <http://www.gunpolicy.org/firearms/region/afghanistan> (dernière consultation le 22 mars 2011).

63 Voir, par exemple, Allan Hall, « UStroops "tricked into killing Afghan drug clan's rival" », dans *The Telegraph*, 30 mars 2009, disponible sur : <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/afghanistan/5079429/UStroops-tricked-into-killing-Afghan-drug-clans-rival.html> (dernière consultation le 22 mars 2011) ; Kim Sengupta, « Taliban factions may be using British forces to assassinate rival commanders », dans *The Independent*, 25 juillet 2008, disponible sur : <http://www.independent.co.uk/news/world/asia/taliban-factions-may-be-using-british-forces-to-assassinate-rival-commanders-876801.html> (dernière consultation le 22 mars 2011).

64 Pour une vue d'ensemble approfondie de cette discussion, voir Nils Melzer, « Keeping the balance between military necessity and humanity: a response to four critiques of the ICRC's Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities », dans *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 42, N° 3, 2010, p. 831.

65 Voir *Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, Philip Alston, Addendum: study on targeted killings*, Document Nations Unies A/HRC/14/24/Add. 6, 28 mai 2010, para. 65 (en anglais seulement). Voir également Derek Jinks, « Protective parity and the laws of war », dans *Notre Dame Law Review*, Vol. 79, 2004, pp. 1524-1528.

ture diffuse des conflits asymétriques (non internationaux), les partisans de ce point de vue ont tendance à considérer comme trop rigide et trop inflexible le « code binaire » du DIH, c'est-à-dire la distinction catégorielle entre les combattants et les civils protégés⁶⁶. Certains ont même prétendu que les catégories de statuts prévues par le DIH ont toutes, et intégralement, perdu leur utilité. Par exemple, il a été suggéré – au mépris du principe de distinction – que l'on se réfère au droit des droits de l'homme comme constituant aussi le droit applicable en période de conflit armé non international⁶⁷. En particulier, les jugements rendus en 2005 par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Isayeva* ont suscité un débat quant à savoir si, notamment dans les conflits armés de caractère non international, un degré plus élevé (mais toujours réaliste) de protection ne pourrait pas être atteint par le biais de l'application (exclusive ou préférentielle) du droit des droits de l'homme⁶⁸.

Laissons ici de côté la question de savoir si le droit international des droits de l'homme a force obligatoire pour les groupes armés ; laissons aussi de côté le problème de l'application extraterritoriale du droit des droits de l'homme, problème qui se pose chaque fois que des États tiers interviennent dans un conflit armé non international tel que celui de l'Afghanistan (notons au passage qu'il est incontestable que le DIH a force obligatoire pour les groupes armés, et qu'il s'applique de manière extraterritoriale dans les cas soit de conflit armé international, soit d'internationalisation d'un conflit armé non international). En ce qui concerne la conduite des hostilités, le recours prédominant au droit des droits de l'homme plutôt qu'au DIH marquerait un changement de paradigme qui, pour le moment du moins, trouve peu de soutien dans la pratique des États. Contrairement au DIH, le droit des droits de l'homme permet l'utilisation d'une force potentiellement létale uniquement en réponse à une menace imminente et suffisamment grave. En particulier, ce droit exige que soient prises en considération les circonstances concrètes d'une situation donnée, indépendamment de toute distinction binaire entre les combattants ou belligérants (pouvant faire l'objet d'une attaque) et les civils protégés⁶⁹. La

66 Rosa Ehrenreich Brooks, « War everywhere: rights, national security law, and the law of armed conflict in the age of terror », dans *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 153, 2004, pp. 675 et 757 : « Il vaudrait beaucoup mieux faire du statut du combattant une question purement fonctionnelle, une question axée non pas sur des aspects techniques, mais sur le degré auquel une personne est impliquée – directement, activement et principalement – dans une action consistant à planifier ou à exécuter des actes de violence, sciemment ou de manière délibérée » [traduction CICR] ; voir aussi Larry May, « Killing naked soldiers: distinguishing between combatants and non-combatants », dans *Ethics and International Affairs*, Vol. 19, N° 3, 2005, p. 39.

67 Voir William Abresch, « A human rights law of internal armed conflict: the European Court of Human Rights in *Chechnya* », dans *The European Journal of International Law*, Vol. 16, N° 4, 2005, pp. 758-760 and 767.

68 Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), *Isayeva, Yusupova et Bazayeva c. Russie*, App. N° 57947-49/00 (24 février 2005) ; *Isayeva c. Russie*, App. n° 57950/00 (24 février 2005).

69 Dans son rapport sur la Colombie (1999), la Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH) a souligné qu'en vertu de l'article 4 (« Droit à la vie ») de la Convention américaine relative aux droits de l'homme, l'usage de la force létale dans les opérations de maintien de l'ordre ne pouvait pas être basé sur une simple suspicion ni sur des critères collectifs, tels que l'appartenance à un groupe. Selon le rapport : « Son action n'est jamais justifiée si la police prive un individu de sa vie au motif de

force employée doit être proportionnée à la menace aiguë posée⁷⁰. Cette norme est plus protectrice. Surtout, elle est proportionnée à la menace et s'applique au cas par cas. Dans la pratique, elle demeure toutefois largement perçue comme étant inadéquate aux champs de bataille, risquée à mettre en œuvre, et donc irréaliste. Par conséquent, certains font valoir qu'en Afghanistan, le principe de distinction (en dépit de ses lacunes intrinsèques dans les situations de conflits asymétriques) n'est pas remis en question en tant que norme fondamentale de l'ordre juridique humanitaire, même si certains auteurs en ont proposé des interprétations moins rigoureuses. Les catégories prévues par le DIH quant aux personnes pouvant légitimement être attaquées conservent donc une importance capitale pour les États qui mènent des opérations dans des conflits armés asymétriques modernes tels que celui de l'Afghanistan.

Ces deux axes d'argumentation reflètent en fait deux notions diamétralement opposées – la nécessité militaire et l'humanité – qui constituent le socle du DIH. La première ligne de raisonnement, favorable non seulement au maintien des catégories basées sur la distinction binaire que prévoit le DIH, mais aussi (au moins en partie) à leur extension, semble être principalement concernée par la minimisation des risques courus par les soldats en opération, parfois apparemment sans tenir dûment compte de la protection des civils. À l'inverse, il semble que la seconde ligne de raisonnement, tout en ayant à cœur à juste titre de renforcer la protection de la population civile (car, comme mentionné précédemment, ce sont les civils qui sont le plus durement touchés par les conflits armés modernes), en vienne parfois à négliger les réalités auxquelles sont confrontés les soldats sur le terrain. Bien sûr, une voie médiane pourrait permettre de trouver un équilibre plus subtil entre les notions antagonistes de nécessité militaire et d'humanité, en n'accordant aucune prédominance catégorique à l'une ou à l'autre. Théoriquement, une telle voie médiane pourrait consister soit à augmenter la flexibilité des normes de droit humanitaire, en allant dans le sens d'une extension de leur portée protectrice, soit à augmenter la flexibilité des normes des droits humains, en allant dans le sens d'une plus grande permissivité. De fait, c'est cette seconde voie que la Cour européenne des droits de l'homme semble avoir empruntée dans l'affaire *Isayeva*. Une troisième approche consisterait à combiner des éléments des deux régimes juridiques⁷¹.

Le *Guide interprétatif sur la notion de participation directe aux hostilités* du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) adopte lui aussi une

son appartenance à un « groupe marginal » ou parce qu'il est soupçonné d'avoir été impliqué dans une activité criminelle. La police n'est pas non plus autorisée à utiliser automatiquement la force létale pour empêcher la commission d'un crime ou pour agir en état de légitime défense. L'usage de la force létale dans de tels cas serait uniquement admissible s'il était proportionné et nécessaire » [traduction CICR]. CIDH, Rapport sur la Colombie 1999, Chapitre IV, para. 213.

70 De plus, au regard du DIH, il serait bien plus difficile de justifier ce que l'on nomme un « dommage collatéral », non illégal *per se* au regard du droit international des droits de l'homme.

71 Voir également Francisco Forrest Martin, « Using international human rights law for establishing a unified use of force rule in the law of armed conflict », dans *Saskatchewan Law Review*, Vol. 64, 2001, pp. 347-396.

voie médiane, basée sur l'interprétation du droit tel qu'il existe actuellement. D'une part, le *Guide interprétatif* reconferme l'application du principe de distinction dans les conflits armés modernes et en clarifie les modalités d'application. Surtout dans les conflits armés non internationaux, la catégorie de personnes (les « combattants ») qui ne sont pas des civils et qui peuvent faire l'objet d'attaques est définie sur une base fonctionnelle, en se fondant sur leur « fonction de combat continue »⁷². D'autre part, le *Guide interprétatif* réitère une contrainte majeure limitant l'usage de la force contre des personnes non protégées contre les attaques directes. La nature et le degré de force qu'il est permis d'utiliser contre ces personnes ne doivent pas excéder ce qui est effectivement nécessaire pour atteindre un objectif militaire légitime dans les circonstances qui prévalent⁷³. Des craintes ont été exprimées quant au fait que cette norme impose un « paradigme d'application des lois » trop restrictif, son but étant de soumettre les opérations militaires menées en temps de guerre « à un continuum de recours à la force irréaliste débutant par l'action la moins dommageable avant de recourir à des blessures graves lors de l'attaque d'un combattant ennemi ou d'un civil prenant une part directe aux hostilités »⁷⁴. Néanmoins, l'obligation d'employer, parmi des moyens ou méthodes d'égale efficacité, le ou la moins dommageable n'équivaut pas à accroître la portée du « paradigme d'application des lois » ou, en d'autres termes, à étendre aux combattants engagés dans un conflit armé le principe de proportionnalité contenu dans le droit des droits humains. Le principe de distinction implique déjà la notion selon laquelle, pendant un conflit armé, la « valeur » relative inhérente à la mise hors de combat des combattants/belligérants ennemis ou des civils participant directement aux hostilités l'emporte sur le droit à la vie, à l'intégrité physique et à la liberté de ces personnes. Cela évite que chaque soldat doive prendre individuellement, dans le feu de l'action, des décisions complexes basées sur la mise en balance de différentes valeurs. En revanche, le principe de nécessité, sans interférer avec un tel jugement de valeur, implique simplement qu'il n'y a pas d'assouplissement catégorique des critères utilisés pour l'appréciation purement factuelle (et, en tout cas, situationnelle) visant à déterminer si des mesures moins dommageables, mais d'égale efficacité, sont à disposition dans une situation donnée⁷⁵. Un ennemi qui peut être mis hors de combat par le biais de la capture ne doit pas être tué. Bien sûr, aux premières lignes de combat, il est presque toujours impossible de capturer un ennemi sans exposer ses propres troupes à un risque considérable ; par contre, dans d'autres situations

72 CICR, *op. cit.*, note 59, pp. 27-36.

73 *Ibid.*, pp. 77-82.

74 W. Hays Parks, « Part IX of the ICRC "Direct Participation in Hostilities" study: no mandate, no expertise, and legally incorrect », dans *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 42, N° 3, 2010, p. 815 [traduction CICR].

75 Voir États-Unis, Department of the Air Force, Air Force Pamphlet (AFP 110-31), *International Law: The Conduct of Armed Conflict and Air Operations*, Judge Advocate General Activities, 19 novembre 1976, para. 1-3(1), pp. 1-5 : il y est rappelé qu'« un conflit armé doit être conduit ... dans les limites des interdictions énoncées par le droit international, y compris les limitations inhérentes au principe de nécessité » [traduction CICR].

(comme, par exemple, lors de fouilles d'habitations⁷⁶ ou de barrages routiers), ce risque est souvent susceptible d'être atténué et ramené à un niveau tel qu'il devient obligatoire de capturer au lieu de tuer. La formulation du *Guide inter-prétatif*, selon laquelle « le type et le degré de force admissible ... ne doivent pas excéder ce qui est véritablement nécessaire pour atteindre un but militaire légitime dans les circonstances qui prévalent » est suffisamment souple pour s'adapter à ces différents scénarios⁷⁷.

*Distinction entre objectifs militaires et biens de caractère civil :
le problème du « double usage »*

Les difficultés liées à l'application du principe de distinction ne concernent pas seulement les personnes mais également les biens. Certes, le débat autour de la définition et de l'identification des objectifs militaires n'est pas nouveau. Il existait bien avant que l'expression « guerre asymétrique » ait été inventée et se soit popularisée. Néanmoins, cette problématique particulière prend davantage de relief pour deux raisons : le déplacement des hostilités à proximité des centres urbains, d'une part, et, d'autre part, les possibilités accrues d'utilisation de biens de caractère civil pour apporter une contribution effective à l'action militaire. Des discussions sont en cours au sujet des biens qui constituent un objectif militaire légitime, notamment en rapport avec ce que l'on nomme le « double usage » et les biens soutenant l'effort de guerre⁷⁸. Généralement parlant, il n'est pas contesté que les réseaux électriques, les installations industrielles et de communication, les réseaux informatiques et de téléphonie cellulaire, les systèmes de transport et autres infrastructures, y compris les aéroports et les chemins de fer (qui, tous, assument principalement des fonctions civiles) peuvent devenir des cibles militaires légitimes s'ils répondent aux critères énoncés à l'article 52, paragraphe 2, du Protocole additionnel I, reflétant également le droit international humanitaire coutumier applicable dans les conflits armés internationaux⁷⁹. De fait, chaque bien civil pourrait théoriquement devenir un objectif militaire, à condition qu'il remplisse cumulativement les critères prévus. Par exemple, même des sites religieux, des écoles ou des unités médicales peuvent devenir temporairement des objectifs militaires dans deux cas de figure : premièrement, s'ils apportent une contribution effective à l'action militaire en étant utilisés comme position de tir ou pour faire exploser des engins explosifs improvisés, ou encore pour permettre aux combattants

76 Pour des statistiques concernant les pertes civiles, voir Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA), *Annual Report 2010: Protection of Civilians in Armed Conflict*, Kaboul, mars 2011, p. 29.

77 CICR, *op. cit.*, note 59, p. 80.

78 W. Hays Parks, « Asymmetries and the identification of legitimate military objectives », dans W. Heintschel von Heinegg et V. Epping, *op. cit.*, note 30, pp. 65-116.

79 Bien qu'il y ait débat autour de l'interprétation de l'article 52 du Protocole additionnel I, le libellé de cet article n'est pas contesté et il est indéniable que cette définition a acquis le statut de droit coutumier : voir J.-M. Henckaerts et L. Doswald-Beck, *op. cit.*, note 44, règle 8.

de se mettre à couvert ; deuxièmement, si leur destruction totale ou partielle offre un avantage militaire précis. L'expression « biens à double usage » est employée en langage familier, non juridique, pour désigner les biens de caractère civil utilisés à la fois à des fins militaires et à des fins civiles. Ainsi, en ce qui concerne les biens dits à « double usage », le problème n'est pas de savoir s'ils peuvent théoriquement devenir des objectifs militaires : il s'agit de définir dans quelles circonstances (et pour combien de temps), un attaquant peut juger qu'ils constituent des objectifs militaires légitimes.

De manière générale, la discussion porte sur le fait de savoir si uniquement des avantages militaires réels ou également des avantages militaires potentiels peuvent transformer un bien en objectif militaire légitime⁸⁰. Évidemment, si un bien dit « à double usage » est visiblement utilisé pour apporter une contribution effective à l'action militaire, sa qualification juridique ne posera pas de problèmes particuliers. Cependant, si ce bien n'est pas utilisé à cette fin, la détermination de son statut sera basée sur sa nature, sa destination (finalité) ou son emplacement. Cela pose problème car, en particulier, la distinction entre les deux critères que sont la nature et la destination d'un bien demeure quelque peu ambiguë. Si le critère de la destination est problématique, c'est en raison de la difficulté qu'il y a à déterminer le moment où il devient suffisamment clair (ou suffisamment raisonnable de supposer) qu'un bien donné a pour objet de contribuer effectivement à l'action militaire. Ce critère est par ailleurs ambigu, car il n'est pas absolument clair s'il vise à capturer la destination intrinsèque d'un bien donné (que laisserait supposer sa conception ou l'une de ses caractéristiques intrinsèques, rendant ainsi redondante la distinction entre « nature » et « destination » figurant à l'article 52, paragraphe 2, du Protocole additionnel I) ou la destination qu'une personne a (individuellement) assignée à ce bien. Le *Commentaire* du CICR parle de « l'usage futur » d'un bien, ce qui semble aller dans le sens de cette dernière interprétation⁸¹. Le critère de la nature du bien est quant à lui problématique car s'il était appliqué à des biens à « double usage », il transformerait catégoriquement et automatiquement ces biens en objectifs militaires légitimes, indépendamment de leur utilisation ou de leur destination réelles. Évidemment, cela rendrait redondante l'idée même de « double usage », ces biens entrant alors dans la catégorie des objectifs militaires⁸².

80 Françoise J. Hampson, « Proportionality and necessity in the Gulf conflict », dans *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, Vol. 86, 1992, pp. 45 et 49 ; Yoram Dinstein, *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, p. 93 ; Michael Bothe, « The protection of the civilian population and NATO bombing on Yugoslavia : comments on a report to the prosecutor of the TPIY », dans *European Journal of International Law*, Vol. 12, N° 3, 2001, p. 534.

81 Yves Sandoz, Christophe Swinarski et Bruno Zimmermann (éd.), *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, Martinus Nijhoff, Genève, 1986, para. 2022.

82 Programme sur la politique humanitaire et la recherche sur les conflits (HPCR), Université de Harvard, *Manual on International Law Applicable to Air and Missile Warfare, Commentary*, 2009, p. 109, disponible (en anglais) sur : <http://www.ihlresearch.org/amw/manual/> (dernière consultation le 22 mars 2011).

Certains auteurs soutiennent en effet que, par exemple, les ponts et les voies ferrées devraient être considérés comme des objectifs militaires par nature⁸³. Dans la même veine, le commentaire d'un manuel récemment publié (le *Air et Missile Warfare Manual* du HPCR) se réfère à une opinion exprimée lors des délibérations du comité de rédaction de ce manuel. Il y est dit qu'en raison de leur nature, les objectifs militaires sont à diviser en deux sous-ensembles : d'une part, les « objectifs militaires par nature, en tout temps » et, d'autre part, « les biens qui ne deviennent des objectifs militaires par nature qu'en raison des circonstances prévalant à ce moment »⁸⁴. Le CICR est nettement en désaccord avec cette lecture. Il fait valoir que le critère de la nature d'un bien, par définition, se réfère à des attributs intrinsèques permanents. Par conséquent, pour le CICR, il ne peut y avoir aucun sous-ensemble composé d'« objectifs militaires par nature » ayant un caractère temporaire⁸⁵.

Le fait de suggérer des interprétations si larges de la définition des objectifs militaires reflète, là encore, certaines tentatives visant à étendre les concepts juridiques pertinents, de manière à remédier aux difficultés pratiques rencontrées dans l'identification des cibles militaires légitimes. Évidemment, le critère de la nature est beaucoup plus catégorique et abstrait, alors que celui de l'usage réel est plus souple et plus spécifique. En effet, ce dernier critère prend en considération la façon dont un bien donné est effectivement utilisé au moment de l'attaque. À l'inverse, le critère de la nature représente les caractéristiques intrinsèques de ce bien. De par sa conception même, le bien doit avoir un attribut inhérent qui, *eo ipso* et indépendamment de son utilisation réelle, apporte une contribution effective à l'action militaire⁸⁶. Ainsi, il paraît impossible de concilier, d'une part, le concept même d'« objectifs militaires par nature ayant un caractère temporaire » ou, en d'autres termes, d'« objectifs militaires par nature... en raison des circonstances prévalant à ce moment » et, d'autre part, la compréhension commune du « critère de la nature ». Pourtant, jusqu'à présent, il subsiste une certaine ambiguïté quant aux caractéristiques intrinsèques à prendre en compte. Traditionnellement, la catégorie des biens considérés comme des objectifs militaires par nature a été interprétée de manière assez étroite : elle a été comprise comme englobant, par exemple, des chars, des abris militaires fixes, des systèmes d'armes, des avions militaires ainsi que des entrepôts destinés au stockage des armes et des munitions. Si des ponts et des voies ferrées (c'est-à-dire des biens qui sont utilisés couramment et massivement à des fins civiles) devaient être considérés comme ayant des caractéristiques intrinsèques qui en font des objectifs militaires permanents par nature, indépendamment de leur utilisation effective, les autres critères de l'article 52, paragraphe 2, du Protocole additionnel I – emplacement, destination et utilisation – seraient largement redondants. Dit plus simplement, si un

83 Y. Dinstein, *op. cit.*, note 79, p. 93.

84 HPCR, *op. cit.*, note 81, p. 109.

85 *Ibid.*, p. 109, note 261.

86 Y. Dinstein, *op. cit.*, note 79, p. 88.

pont était considéré comme ayant des caractéristiques militaires intrinsèques, n'importe quel bien pourrait être défini comme un objet militaire par nature. Ce n'était pas là l'intention des rédacteurs du paragraphe 2 de l'article 52 du Protocole additionnel I. Cela ne correspond pas non plus à l'interprétation traditionnelle du « critère de la nature ». De fait, une telle interprétation viendrait en fin de compte affaiblir le principe de distinction. Au lieu de cela, les biens dits « à double usage », en particulier, n'ayant pas par nature un caractère militaire, ne devraient être attaqués que lorsque, véritablement, ils contribuent effectivement à l'action militaire de l'une des parties⁸⁷.

Il semble donc, à ce jour, que les normes qui définissent les biens constituant un objectif militaire légitime n'aient pas été contestées directement, ni modifiées⁸⁸. Cela tient peut-être au fait que la norme pertinente reconnaît que chaque bien de caractère civil peut devenir temporairement un objectif militaire dans certaines circonstances, décrites ci-dessus.

Le principe humanitaire de proportionnalité⁸⁹

Les lignes de distinction sont de plus en plus floues dans les conflits armés asymétriques. Il est donc d'autant plus important (et souvent plus difficile que jamais) d'évaluer avec soin la proportionnalité d'une attaque. Dans la pratique, l'application du principe humanitaire de proportionnalité exige de prendre un certain nombre de mesures. En premier lieu, une évaluation factuelle doit être menée afin de déterminer si l'on peut attendre d'une attaque planifiée contre un objectif militaire qu'elle cause « incidemment des pertes en vies humaines dans la population civile, des blessures aux personnes civiles, des dommages aux biens de caractère civil... ». En deuxième lieu, il convient de déterminer quel « avantage militaire concret et direct » peut être attendu de l'attaque. En troisième lieu, si des pertes et/ou des dommages risquent d'être infligés aux civils, le commandant militaire qui décide de lancer ou non l'attaque doit déterminer, d'une part, la valeur de l'avantage militaire attendu et, d'autre part, la

87 En ce qui concerne les biens à double usage, le rapport présenté au procureur du TPIY a souligné que les critères énoncés à l'article 52 du Protocole additionnel I devaient être remplis dans chaque cas individuel et qu'une étiquette générale était insuffisante. « Final report to the prosecutor by the committee established to review the NATO bombing campaign against the Federal Republic of Yugoslavia », 8 juin 2000, pp. 47 et 55, disponible (en anglais) sur : http://www.TPIY.org/x/file/About/OTP/otp_report_nato_bombing_en.pdf (dernière consultation le 22 mars 2011).

88 Lors de tirs interarmées en Afghanistan, par exemple, plusieurs facteurs doivent être pris en compte avant qu'une attaque soit autorisée. Il s'agit, *inter alia*, d'évaluer si une cible apporte ou non une contribution effective à l'action militaire de l'ennemi, et d'établir si sa destruction offre un avantage militaire précis (en d'autres termes, si c'est un objectif militaire). Voir *Guidance for the Application of Joint Fires*, Annex B to HQ ISAF SOP, daté 06, extrait présenté lors de l'atelier sur les règles d'engagement, Institut international de droit humanitaire, San Remo, 13-17 septembre 2010. Selon le document Joint Pub 3-09, *Doctrine for Joint Fire Support*, 12 mai 1998, p. I-1, les tirs interarmées sont des « tirs produits pendant l'emploi de forces appartenant à une ou plusieurs composantes, dans le cadre d'une action coordonnée en vue d'atteindre un objectif commun » [traduction CICR].

89 À propos de l'application du principe de proportionnalité dans les conflits armés non internationaux, voir J.-M. Henckaerts et L. Doswald-Beck, *op. cit.*, note 44, règle 14.

valeur attribuée aux dommages infligés aux civils. En dernier lieu, une pesée d'intérêts est nécessaire, au terme de laquelle une décision est prise quant à la valeur qui doit l'emporter sur l'autre⁹⁰. Certes, le DIH a pour objectif global de limiter au maximum le nombre de morts et de blessés au sein de la population civile ainsi que les dommages causés aux biens de caractère civil ; par contre, il n'impose pas de limite absolue quant aux « dommages collatéraux ». Un avantage militaire très conséquent pourrait donc justifier des dommages importants à des biens civils, voire un grand nombre de victimes civiles, c'est-à-dire des dommages collatéraux « considérables » mais pas « excessifs »⁹¹.

Facteurs à prendre en compte lors de l'évaluation de la proportionnalité

Les déficiences du principe humanitaire de la proportionnalité sont bien connues. De fait, la principale difficulté vient de la nécessité de mettre en balance, lors de l'évaluation, deux éléments aussi disparates que, d'une part, la vie et la santé de civils et, d'autre part, l'avantage militaire attendu. Il reste cependant largement admis qu'en période de conflit armé, il n'existe tout simplement pas d'alternative qui soit à la fois meilleure et aussi réaliste⁹². Cela est peut-être vrai, mais il doit également être clair que les détails du principe de proportionnalité et son application dans la pratique pourraient être davantage développés, et de manière plus concrète, qu'ils ne l'ont été jusqu'ici. À cet égard, le Rapport final au procureur présenté par le comité créé pour examiner la campagne de bombardements de l'OTAN contre la République fédérale de Yougoslavie a soulevé une série de questions instructives quant à l'application du principe humanitaire de la proportionnalité. Les questions suivantes ont notamment été posées : a) Quelles sont les valeurs relatives à attribuer à l'avantage militaire obtenu et aux blessures infligées à des non-combattants ou aux dommages causés aux biens de caractère civil ? b) Qu'incluez-vous, ou excluez-vous, au moment de totaliser vos sommes ? [et] c) Quel est l'étalon de mesure, dans le temps et dans l'espace ?⁹³ Le rapport a été publié le 13 juin 2000, mais même dix ans plus tard, les questions posées à propos du principe de proportionnalité demeurent aussi pertinentes qu'elles l'étaient à l'époque.

Les réponses données à ces questions par le DIH sont plutôt abstraites. Comme indiqué plus haut, le commandant militaire qui décide de lancer ou non une attaque doit déterminer la valeur relative attribuée, d'une part, à l'avantage militaire attendu et, d'autre part, aux dommages anticipés du côté des civils. Les orientations normatives portant sur la marge d'appréciation

90 Asbjørn Eide, « The laws of war and human rights: differences and convergences », dans Christophe Swinarski (éd.), *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honor of Jean Pictet*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1984, p. 681.

91 À noter que le *Commentaire* du CICR rejette cet argument car le fait d'infliger des pertes et dommages civils très étendus irait à l'encontre des règles de base du Protocole. Voir Y. Sandoz *et al.*, *op. cit.*, note 80, para. 1980.

92 Y. Dinstein, *op. cit.*, note 79, p. 122.

93 Rapport final au procureur du TPIY, *op. cit.*, note 86, para. 49.

laissée en matière d'identification de l'avantage militaire et d'évaluation de sa valeur relative sont plutôt fragiles. L'utilisation des adjectifs « concrets » et « directs » à l'article 51 alinéa 5 b) du Protocole additionnel I fait en sorte que seuls des avantages aux contours bien définis puissent être pris en considération. Le but est d'éviter ainsi l'inclusion de considérations abstraites telles que l'objectif global de gagner la guerre – en tant que but militaire suprême, cet objectif éclipserait *per se* presque tous les intérêts civils. Il semble toutefois y avoir un accord généralisé sur le fait que l'avantage militaire ne doit pas nécessairement ou exclusivement provenir de la destruction de l'objet précis de l'attaque, et que l'évaluation de l'avantage militaire attendu peut être effectuée en tenant compte de l'ensemble de la situation opérationnelle⁹⁴. S'appuyant sur l'article 8, paragraphe 2 b) iv) du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, certains auteurs plaident en faveur de l'examen de l'ensemble de l'avantage militaire attendu d'une attaque en tant que question de droit général⁹⁵. Un avantage militaire global regrouperait les avantages militaires provenant de situations temporellement et géographiquement distantes. Dans ce contexte, il est intéressant de noter que lors de la Conférence de Rome, le CICR a déclaré que l'insertion du mot « global » dans la définition du crime ne pouvait être interprétée comme modifiant le droit existant⁹⁶.

Un corollaire du débat sur la portée de l'avantage militaire attendu réside dans la question de savoir à quel point les dommages civils indirects résultant d'une attaque doivent être pris en considération. L'éventail des opinions exprimées est large. Les positions modérées n'excluent pas l'examen des dommages civils indirects, mais elles essaient de définir où il conviendrait de tracer la ligne entre les dommages indirects pouvant être pris en compte et ceux qui ne devraient pas l'être⁹⁷. Le libellé de l'article 51, paragraphe 5 b) et de l'article 57, paragraphe 2 b) du Protocole additionnel I semble suggérer que le concept de pertes et dommages civils auxquels ont droit s'attendre doit être interprété au moins de manière aussi large que la notion d'avantage militaire. Sinon, l'évaluation de la proportionnalité serait faussée dès le départ en faveur des considérations militaires. De plus, ces deux articles exigent explicitement

94 La plupart des États membres de l'OTAN, en ratifiant le Protocole additionnel I (tout comme d'autres États lorsqu'ils ont signé ou ratifié ce Protocole) ont fait des déclarations identiques, aux termes desquelles l'expression « avantage militaire » doit être comprise comme faisant référence à l'avantage attendu de l'attaque considérée dans son ensemble et non pas seulement de certaines parties isolées ou particulières de l'attaque.

95 Y. Dinstein, *op. cit.*, note 79, p. 123; William J. Fenrick, « The rule of proportionality and Protocol I in conventional warfare », dans *Military Law Review*, Vol. 98, 1982, pp. 111-112; Ian Henderson, *The Contemporary Law of Targeting: Military Objectives, Proportionality and Precautions in Attack under Additional Protocol I*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2009, p. 200 (« [l']évaluation peut inclure un avantage militaire qui ne se cristallisera pas avant quelque temps » [traduction CICR]).

96 Document des Nations Unies A/CONF.183/INF/10 – International Committee of the Red Cross: Statement of 8 juillet 1998 Relating to the Bureau Discussion Paper in Document A/CONF.183/C.1/L.53, dans *United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court, Rome, 15 juin-17 juillet 1998*, Documents officiels, Vol. III: Rapports et autres documents, p. 225, point 2.

97 I. Henderson, *op. cit.*, note 94, p. 208.

que l'avantage militaire attendu soit « concret » et « direct ». Or aucun qualificatif limitatif n'a été ajouté pour désigner les dommages causés incidemment aux civils ; l'adverbe « incidemment » a assurément un sens plus large que les adjectifs « concret » et « direct ». De la même manière, il semblerait que la conception de ce que l'on peut attendre d'une attaque – « ... pertes en vies humaines dans la population civile, ... blessures aux personnes civiles, ... dommages aux biens de caractère civil, ou une combinaison de ces pertes et dommages » – aille au-delà de ce qui est réellement « attendu » (l'avantage militaire). Ainsi, en ligne avec le principe fondamental selon lequel la population civile jouit d'une protection générale non seulement contre les attaques, mais également contre les opérations militaires en général, les répercussions sur la population civile prévisibles à long terme doivent être prises en compte dans le cadre de l'évaluation de la proportionnalité.

Dans le contexte du conflit armé en Afghanistan, les États-Unis, en particulier, ont apparemment élaboré un ensemble complexe de règles relatives au ciblage pré-planifié (délibéré), tenant compte des objectifs de la contre-insurrection⁹⁸. Avant tout engagement, la cible doit être identifiée (identification positive, ou PID en anglais)⁹⁹ et son engagement doit être autorisé conformément aux règles d'engagement en vigueur¹⁰⁰. La méthode connue sous son nom anglais de CARVER – *Criticality/criticité, Accessibility/accessibilité, Recuperability/récupération, Vulnerability/vulnérabilité, Effects/effets et Recognizability/repérage* (facilité d'identification de la cible) – énonce les critères permettant d'évaluer et de sélectionner les cibles. Chaque critère reçoit une valeur numérique (exprimant dans quelle mesure il est opportun d'attaquer la cible) qui est ensuite entrée dans une matrice de décision¹⁰¹. Avant que l'engagement délibéré d'une cible puisse être autorisé, une estimation des dom-

98 Pour une description détaillée du ciblage dans les opérations anti-insurrectionnelles en général, et en Afghanistan en particulier, voir M. N. Schmitt, *op. cit.*, note 60, pp. 309-326. Voir également une description de la méthodologie CDM (Joint Targeting Cycle and Collateral Damage Estimation Methodology), District Court for the District of Columbia (États-Unis), *Nasser Al-Aulaqi c. Barack H. Obama, et al.*, Déclaration de Jonathan Manes, N° 10-cv-1469 (JDB), 8 octobre 2010 (en anglais).

99 « 'Identification positive' signifie qu'il existe une 'certitude raisonnable' que la cible proposée soit un objectif militaire légitime » [traduction CICR]. Center for Law and Military Operations, *op. cit.*, note 54, p. 96.

100 *Ibid.*, p. 103. À noter que si les règles d'engagement doivent demeurer dans les limites imposées par le DIH (c'est-à-dire qu'elles ne peuvent permettre que le ciblage d'objectifs militaires), elles peuvent par contre imposer, en matière de ciblage, des restrictions plus sévères pour des raisons politiques ou opérationnelles.

101 L'outil désigné sous le nom de CARVER a été initialement mis au point en tant que méthodologie d'analyse des cibles, à l'intention des *Special Operations Forces* des États-Unis. Il est utilisé pour évaluer la validité et les exigences d'une mission, tout au long du cycle de ciblage et de planification de la mission, et elle aide à sélectionner les meilleures cibles. Pour une définition des éléments, voir Joint Pub 3-05.5, *Joint Special Operations Targeting and Mission Planning Procedures*, 1993, p. II-8 et glossaire (en anglais). Voir également États-Unis, Field Manual FM 34-36, *Special Operations Forces Intelligence and Electronic Warfare Operations*, Department of the Army, 1991, Appendix D, remplacé par FM 3-05.102, *Army Special Operations Forces Intelligence*, Department of the Army, 2001, para. 2-68. Un exemple de méthode CARVER (modifiée) a été présenté lors de l'atelier sur les Règles d'engagement, organisé par l'Institut international de droit humanitaire, San Remo, 13-17 septembre 2010.

gages collatéraux doit être réalisée¹⁰². Il s'agit d'une méthodologie sophistiquée, englobant notamment la modélisation assistée par ordinateur, l'analyse du renseignement, le *weaponering* (processus visant à déterminer la quantité d'un certain type d'arme requise pour causer un niveau spécifique de dommage à la cible) et, enfin, le *human vetting* (filtrage humain), le but étant d'évaluer les éventuels dommages collatéraux et de déterminer à quel niveau une frappe pré-planifiée doit être approuvée¹⁰³. Les autres informations concernant la méthodologie utilisée en Afghanistan pour estimer les dommages collatéraux ne sont pas diffusées. Néanmoins, il semble que les technologies modernes permettent de calculer l'impact probable d'une attaque aérienne sur les bâtiments et autres biens se trouvant dans le voisinage de la cible. Les effets peuvent alors être illustrés par une ellipse sur une image de surveillance, et des codes de couleur peuvent indiquer le niveau de dommages attendu¹⁰⁴.

Le critère du « commandant militaire raisonnable »

Il est difficile de savoir comment doit être évalué le jugement de valeur inhérent à l'analyse de la proportionnalité. La controverse se poursuit quant à savoir si ce jugement doit être évalué en se fondant sur un critère subjectif ou objectif. Le Rapport final au procureur du TPIY a souligné le fait que l'attribution de valeurs relatives afin d'établir l'équation de proportionnalité pouvait varier selon le contexte et les valeurs de la personne à qui incombe la décision. Il a aussi relevé que, par conséquent, il y avait peu de chances pour qu'un avocat défenseur des droits humains et un commandant de combat expérimenté (ou que des commandants militaires ayant des origines doctrinales différentes et possédant différents degrés d'expérience de combat) attribuent les mêmes valeurs relatives à l'avantage militaire et aux dommages attendus¹⁰⁵. C'est en se fondant sur ce jugement de valeur (et non pas, comme on pourrait le penser, sur le fait que dans les théâtres d'opérations militaires, l'environnement peut ne pas se prêter à des évaluations factuelles rigoureuses) que tant le Rapport au procureur que la Chambre de première instance dans l'affaire Kupreškić sont parvenus à leur conclusion : il existe bel et bien, entre la légalité indiscutable et l'illégalité, des zones grises à l'intérieur desquelles il reste impossible d'établir si une violation du principe de proportionnalité a effectivement eu lieu¹⁰⁶.

102 Extrait du document Joint Forces Command Brunssum OPLAN 30302, présenté lors de l'atelier sur les Règles d'engagement, organisé par l'Institut international de droit humanitaire, San Remo, 13-17 septembre 2010. La méthodologie CDE formelle n'a pas besoin d'être utilisée dans les situations de légitime défense. Néanmoins, dans de telles situations, les principes de proportionnalité et de nécessité doivent être respectés. Voir Center for Law and Military Operations, *op. cit.*, note 54, p. 104.

103 M. N. Schmitt, *op. cit.*, note 60, p. 311.

104 Voir, par exemple, Allemagne, Procureur général public de la Cour fédérale de Justice, Einstellungsvermerk, 3BJs 6/10-4, Karlsruhe, 16 avril 2010, p. 22, disponible sur : <http://www.generalbundesanwalt.de/docs/einstellungsvermerk20100416offen.pdf> (dernière consultation le 22 mars 2011).

105 « Rapport final au procureur du TPIY », *op. cit.*, note 86, para. 50.

106 *Ibid.*, para. 52 ; TPIY, *Le Procureur c. Zoran Kupreškić et consorts*, Affaire N° IT-95-16-T, Jugement du 14 janvier 2000, para. 526.

Dans le domaine du droit pénal international, la note 36 des « Éléments des crimes » concernant l'article 8, paragraphe 2 b) iv) du Statut de Rome, explique que « l'avantage militaire » désigne « un avantage militaire que l'auteur pouvait prévoir avant de lancer l'attaque » ; la note 37 explique pour sa part que cet élément requiert que l'auteur effectue personnellement le jugement de valeur nécessaire¹⁰⁷. De son côté, le Rapport au procureur du TPIY a approuvé à juste titre un critère plus objectif. Selon le Rapport, s'agissant de décisions aussi cruciales que l'attribution de la valeur relative d'un avantage militaire et de la valeur relative des pertes civiles anticipées, le critère déterminant est celui dit du « commandant militaire raisonnable »¹⁰⁸. En effet, les exigences opérationnelles dans un conflit armé, ni ne requièrent ni ne justifient un critère purement subjectif de prise de décision. Bien sûr, le DIH doit prévoir des circonstances fluctuantes ainsi que la myriade d'incertitudes qui existent dans un conflit armé. Il doit aussi, afin de rester réaliste, laisser une marge d'appréciation aux soldats opérant sur le terrain. Il convient toutefois de bien distinguer la marge d'appréciation et le critère pertinent pour l'évaluation de la prise de décisions individuelles. Un critère objectivé de prise de décision – celui du « commandant militaire raisonnable » – ne réduit pas la marge d'appréciation dont dispose un soldat pour évaluer les réalités d'une situation, mais prévient tout simplement l'arbitraire dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire.

Minimisation des risques pour ses propres forces

Dans les scénarios de conflits comme celui de l'Afghanistan, la question de la minimisation des risques pour ses propres forces est particulièrement pertinente pour chacune des parties impliquées. Des ennemis qu'il est impossible

107 Voir document ICC-ASP/1/3 relatant les travaux de l'Assemblée des États parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI). La note 37 introduit une exception aux exigences énoncées au paragraphe 4 de l'Introduction générale du document publié en 2008 par la CPI concernant les éléments des crimes : « Pour ce qui est des éléments psychologiques associés aux éléments faisant intervenir un jugement de valeur, comme ceux qui utilisent les mots « inhumains » ou « graves », il n'est pas utile que l'auteur ait lui-même porté un jugement de valeur, sauf indication contraire ». Voir Knut Dörmann, *Elements of War Crimes under the Rome Statute of the International Criminal Court: Sources and Commentary*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, p. 161. Différentes opinions ont été exprimées au sujet de l'interprétation de la note 37. Néanmoins, de manière générale, un critère plutôt subjectif semble être approuvé en la matière. Il semble qu'il y ait un accord entre les États pour estimer que cette note ne devrait pas avoir pour résultat d'exonérer de sa responsabilité un auteur de crime qui connaît tant l'avantage militaire attendu que les pertes et les dommages pouvant être prévus, mais qui ne se préoccupe pas d'évaluer le caractère possiblement excessif des pertes ou dommages causés incidemment ; *ibid.*, p. 165.

108 Le « Rapport final au Procureur du TPIY », *op. cit.*, note 86, para. 50, déclare : « Bien qu'il y ait matière à discussion dans certains cas, nombreux seront les cas où des commandants militaires raisonnables conviendront que les blessures infligées aux non-combattants ou les dommages causés aux biens de caractère civil étaient clairement disproportionnés par rapport à l'avantage militaire obtenu » [traduction CICR]. Dans l'affaire Kupreškić, le TPIY a invoqué la Clause Martens en tant que référence minimum ; il a estimé, sur cette base, que les prescriptions des articles 57 et 58 du Protocole additionnel I soient interprétées « de manière à limiter le plus possible le pouvoir discrétionnaire d'attaquer les belligérants et à renforcer, par là même, la protection accordée aux civils ». TPIY, *Le Procureur c. Zoran Kupreškić et consorts*, *op. cit.*, note 105, para. 525.

de repérer rendent particulièrement dangereuses les opérations sur le terrain. Naturellement, une partie à un conflit armé sera encline à limiter au maximum les risques courus par ses propres forces. La minimisation des risques pour les soldats peut cependant accroître le risque de pertes civiles. Cela est particulièrement évident si un choix doit être fait, par exemple, entre l'emploi de la puissance aérienne ou de forces terrestres, ou entre des opérations aériennes à basse ou à haute altitude. Encore une fois, il y a dix ans, le Comité chargé d'examiner la campagne de bombardements de l'OTAN contre la République fédérale de Yougoslavie a soulevé, dans son rapport au procureur du TPIY, la question de savoir si la réduction des risques pouvait être prise en considération en tant que critère pertinent lors de l'évaluation de la proportionnalité.

De manière générale, la protection et la préservation de ses propres forces constituent une considération légitime au regard du DIH. Tout le reste serait en contradiction avec les réalités d'un conflit armé. C'est pour cette raison que différents manuels militaires modernes définissent la nécessité militaire comme requérant des mesures pour vaincre l'ennemi « le plus rapidement possible, avec un minimum de moyens et de personnel », ou avec « un minimum de pertes en vies humaines et de ressources »¹⁰⁹. Néanmoins, cela ne répond toujours pas à la question de savoir si, et dans quelle mesure, le cadre du droit humanitaire contemporain laisse suffisamment de place à la prise en compte de la protection de ses propres forces dans le cadre d'une évaluation concrète de la proportionnalité réalisée avant une attaque spécifique.

Le DIH interdit toute tentative de prendre en compte les considérations générales qui pourraient l'emporter sur la protection de la population civile en général, ou des personnes civiles *per se*. L'article 51 alinéa 5 b) du Protocole additionnel I montre qu'une décision raisonnée, pesant le pour et le contre, doit être prise au cas par cas, et avant chaque attaque. Les affirmations catégoriques selon lesquelles toute considération particulière (ayant trait, par exemple, à la sécurité de ses propres forces) pourrait en soi l'emporter sur les intérêts civils ne sont pas autorisées. Le droit international humanitaire a pour vocation générale de protéger les civils et, en tout cas, de minimiser les pertes et les dommages qui pourraient leur être infligés. Une partie ne peut donc pas considérer ou invoquer la protection de ses propres forces comme prévalant catégoriquement sur la protection de la population civile ou sur la vie des personnes civiles. Cela n'exclut cependant pas l'examen des risques lors de la planification d'une attaque concrète et de la détermination d'un avantage militaire concret. À cet égard, deux problématiques doivent être distinguées : la sécurité de ses propres forces en général, d'une part, et la sécurité des forces attaquantes en particulier, d'autre part. Si « A » attaque les forces terrestres de

109 Royaume-Uni, ministère de la Défense, *The Manual of the Law of Armed Conflict*, Oxford University Press, Oxford, 2004, section 2.2; États-Unis, Department of the Navy, *The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations*, NWP 1-14M/MCWP 5-12-1/COMDTPUB P5800.7A, juillet 2007, par. 5.3.1. Il a été souligné que « les minima posés ... sur le plan des pertes en vies humaines et en matériel ne visent pas seulement l'assaillant, mais aussi l'assailli »; voir Y. Sandoz, C. Swinarski et B. Zimmermann (éd.), *op. cit.*, note 80, para. 1397.

« B » et si, de ce fait, « B » en vient à demander un appui aérien pour contrer l'attaque et protéger ses forces terrestres, la préservation des forces terrestres de « B » constitue un avantage militaire qui peut être pris en compte, en plus de l'avantage militaire provenant de la destruction des troupes de « A ». La raison en est que les deux avantages (la destruction des troupes de « A » et la préservation des troupes de « B ») seront le résultat direct de l'attaque ; de fait, aucun de ces deux avantages ne se concrétisera avant que l'attaque ait eu lieu.

Néanmoins, la sécurité accrue des « forces assaillantes » ne constituerait pas, à proprement parler, le résultat de l'attaque. Elle se matérialise non pas du fait de l'attaque proprement dite, mais plutôt du fait de la décision stratégique (prise avant l'attaque) d'attaquer d'une certaine manière (à haute altitude, par exemple) plutôt que d'une autre (recours aux forces terrestres, par exemple). Si, dans un tel scénario, la sécurité des forces assaillantes pouvait être prise en compte dans l'équation de proportionnalité – *quid non* – le fait qu'un commandant ait choisi une méthode très sûre, et donc ostensiblement « militairement avantageuse » (des bombardements aériens, par exemple) signifierait que, vu l'avantage militaire accru offert par cette forme particulière d'attaque, un nombre plus élevé de victimes civiles pourrait être justifié. C'est là, évidemment, une pente très glissante. Dans le scénario évoqué, la prise en compte de la sécurité des forces assaillantes viendrait fausser l'évaluation de la proportionnalité en faveur des considérations militaires, et au détriment de la population civile à protéger. Cela ne signifie pas que les commandants militaires soient empêchés de prendre en considération la sécurité de leurs propres forces lors de la planification d'une attaque. De toute évidence, ils peuvent le faire. Mais, quel que soit le résultat de leur planification, chaque attaque qu'ils ont l'intention de lancer doit sans exception être menée en conformité avec le droit humanitaire. S'il est probable qu'un bombardement aérien causera des pertes civiles excessives, il ne doit pas avoir lieu. Dans ce cas, un commandant militaire dispose de plusieurs options : ne pas attaquer du tout ; recourir à des moyens et méthodes d'attaque alternatifs (pour lesquels il devra à nouveau procéder à une évaluation de la proportionnalité) ; enfin, attendre un changement dans les circonstances prévalant sur le terrain. Cela dit, en aucun cas, un bombardement aérien à haute altitude (même si une évaluation initiale de la proportionnalité a été négative) ne pourrait être justifié par l'argument faisant valoir qu'un tel bombardement est « plus sûr » et offre donc un plus grand avantage militaire que des formes alternatives hypothétiques d'attaque (telles qu'une sortie à basse altitude ou une attaque menée par des forces terrestres). Il est largement admis que les avantages militaires hypothétiques ne doivent pas compter dans le calcul de la proportionnalité¹¹⁰.

110 Y. Dinstein, *op. cit.*, note 79, p. 93.

Précautions dans l'attaque

En matière de surveillance, les armées modernes disposent aujourd'hui de possibilités sans précédent. Les aéronefs sans pilote (drones), par exemple, peuvent contrôler une zone donnée de manière continue et pendant des périodes de temps significatives. Ils peuvent aussi fournir en temps réel des séquences vidéo aux personnes qui planifient les attaques et décident de les lancer¹¹¹. Dans les conflits asymétriques, malgré ces possibilités technologiques, les lignes de distinction brouillées empêchent souvent de procéder à une analyse précise de la zone cible et d'établir des prévisions fiables quant au risque de pertes et dommages civils. La détection et l'identification des cibles légitimes, de même que le maintien de cette identification dans les conditions réelles du champ de bataille, sont considérés par certains comme étant parmi les problèmes les plus difficiles auxquels sont confrontées les armées modernes participant à des combats¹¹². Dans la présente section, seules seront examinées deux précautions dans l'attaque, à savoir la vérification des cibles et l'efficacité des avertissements. L'analyse se concentrera tout particulièrement sur les capacités des forces militaires internationales.

Vérification des cibles

Quelle quantité et quelle qualité d'informations concernant un objectif militaire un attaquant doit-il obtenir avant d'exécuter une attaque ? Est-il suffisant de s'appuyer exclusivement sur la surveillance aérienne ? Au contraire, l'activité de renseignement humain sur place est-elle requise ? Le DIH ne fournit pas, et ne peut pas fournir, de réponse générique claire à ces questions. Selon l'article 57, paragraphe 2 a) i) du Protocole additionnel I, ceux qui préparent ou décident une attaque doivent faire « tout ce qui est pratiquement possible » pour vérifier que les objectifs à attaquer sont des objectifs militaires¹¹³. Il s'ensuit que les réponses aux questions soulevées ci-dessus dépendent de ce qui est « pratiquement possible » dans les circonstances données d'une attaque spécifique. Par exemple, aussi longtemps que le personnel militaire ne se trouve pas confronté à un danger imminent, la Directive tactique de juillet 2009 de la FIAS semble exiger que l'on procède à une analyse des modes vie (*pattern of life*) sur 48 heures, avec surveillance aérienne ou sur le terrain, afin de s'assurer que des civils ne se trouvent pas dans un groupe d'habitations, avant d'ordonner une attaque aérienne¹¹⁴. Au cours de la rédaction du Protocole additionnel I,

111 Jack M. Beard, « Law and war in the virtual era », dans *American Journal of International Law*, Vol. 103, N° 3, 2009, p. 433.

112 I. Henderson, *op. cit.*, note 94, p. 164.

113 À propos de l'application de cette règle dans les conflits armés non internationaux, voir J.-M. Henckaerts et L. Doswald-Beck, *op. cit.*, note 44, règle 16.

114 Rajiv Chandrasekaran, « Petraeus reviews directive meant to limit Afghan civilian deaths », dans *The Washington Post*, 9 juillet 2010. Voir également, FIAS/ISAF, *Tactical Directive*, 6 juillet 2009, disponible (en anglais) sur : http://www.nato.int/isaf/docu/official_texts/Tactical_Directive_090706.pdf

les mots « tout ce qui est pratiquement possible » ont fait l'objet de longues discussions¹¹⁵. Le projet initial proposé à la Conférence de 1971 des experts gouvernementaux sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés avait prévu le mot « assurer », mais il n'a finalement pas été retenu¹¹⁶. L'expression « pratiquement possible », préférée à « raisonnable », a été comprise comme signifiant « ce qui est faisable ou pratiquement faisable »¹¹⁷. À cela, certaines délégations ont ajouté que pour déterminer ce qui était faisable ou pratiquement faisable, il convenait de prendre en compte « toutes les circonstances au moment de l'attaque, y compris celles qui sont liées au succès des opérations militaires »¹¹⁸. Comprise de cette manière, l'exigence de faisabilité semble viser non seulement ce qui est objectivement ou pratiquement possible, mais aussi ce qui est considéré comme positif du point de vue du commandement militaire. Une telle lecture élargie de l'exigence de faisabilité viendrait ajouter un autre élément, plutôt subjectif, à l'évaluation. Une comparaison avec l'article 57, paragraphe 2 c) du Protocole additionnel I montre cependant que lorsqu'une exigence si importante est réellement prévue, elle est exprimée en termes explicites. Ce paragraphe exige en effet qu'un avertissement soit donné par des moyens efficaces « à moins que les circonstances ne le permettent pas ». Aucune exigence aussi explicite quant à la vérification du statut d'un objectif à attaquer n'a été incluse dans l'obligation énoncée à l'article 57, paragraphe 2 a) i) du Protocole. Une interprétation du critère de faisabilité qui inclurait l'invocation du succès des opérations militaires est donc rejetée par le *Commentaire* du CICR comme étant trop large et constituant une voie possible de se dérober à l'obligation de prendre les mesures

(dernière consultation le 22 mars 2011). Une analyse des « modes de vie », y compris par le biais de la surveillance effectuée par un drone Predator, a également été réalisée en vue du ciblage d'un commandant militaire, haut responsable du Hezb-e islami Gulbuddin (HiG) en novembre 2006. Étude de cas présentée lors de l'Atelier sur les règles d'engagement organisé par l'Institut international de droit humanitaire, San Remo, 13-17 septembre 2010.

115 Y. Sandoz, C. Swinarski et B. Zimmermann (éd.), *op. cit.*, note 80, para. 2198.

116 CICR, *Conférence d'experts gouvernementaux sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés, Volume III : Protection de la population civile contre les dangers des hostilités*, 1971, p. 136.

117 CICR, *Actes de la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés (1974-1977)*, Vol. 15, p. 285. Une évaluation de la faisabilité est nécessairement contextuelle et ce qui est faisable dépend également des moyens de reconnaissance dont dispose l'assaillant. Il est donc généralement accepté que, dans la pratique, les parties possédant un avantage technologique soient tenues de respecter des normes plus élevées que les parties qui n'ont pas à leur disposition des moyens de reconnaissance aussi avancés. Voir également Protocole sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs (Protocole II annexé à la Convention de 1980 sur les armes classiques), Genève, 10 octobre 1980, dont l'article 3 4) stipule : « Par précautions possibles, on entend les précautions qui sont praticables ou qu'il est pratiquement possible de prendre eu égard à toutes les conditions du moment, notamment aux considérations d'ordre humanitaire et d'ordre militaire ».

118 Voir, par exemple, les déclarations faites par le Royaume-Uni, la Turquie, l'Allemagne, le Canada et les États-Unis, CICR, *Conférence d'experts gouvernementaux sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés (1974-1977)*, Vol. 6, pp. 211, 214, 224, 226 et 241 respectivement.

de précaution prévues par l'article 57, paragraphe 2 a) i) du Protocole I¹¹⁹. Cela est certainement correct. Après tout, la vérification du statut de l'objectif est une condition fondamentale pour toute application du principe de distinction.

Indépendamment de ce débat particulier, la formulation « faire tout ce qui est pratiquement possible pour vérifier » semble impliquer qu'en dépit de l'incertitude qui subsiste – alors que tout ce qu'il était pratiquement possible de faire a été fait, mais que le doute persiste quant au statut de la cible à attaquer – un commandant militaire serait autorisé à lancer l'attaque. Le *Commentaire* du CICR rejette une lecture aussi accommodante de l'obligation de vérifier le statut d'un objectif avant une attaque. Selon le *Commentaire*, un commandant qui planifie une attaque doit « en cas de doute, même léger, ... demander des renseignements complémentaires et ordonner éventuellement de nouvelles recherches »¹²⁰. Cette norme, qui exige l'élimination du doute quant au statut d'un objectif, a été critiquée comme étant trop stricte¹²¹. Cela étant, le fait d'autoriser des attaques en dépit des doutes qui subsistent quant au statut d'un objectif viendrait saper de manière considérable le principe de distinction. En effet, aussi longtemps que le doute demeure, le DIH énonce certaines présomptions en faveur du statut protégé (article 50, paragraphe 1 et article 52, paragraphe 3 du Protocole additionnel I)¹²². Ces présomptions seraient vidées de leur sens si des attaques devaient être autorisées alors même qu'un doute subsiste.

Ceci est encore plus important du fait que le critère de l'absence de doute ne peut pas, à lui seul, garantir que seuls des objectifs militaires soient pris pour cible. Cela a notamment été démontré lors de l'attaque aérienne lancée dans la province de Kunduz, le 4 septembre 2009, contre deux camions-citernes transportant du carburant et tombés aux mains de l'opposition armée. Le procureur général allemand est parvenu à la conclusion que le colonel allemand mis en accusation était convaincu (conformément au critère du « commandant militaire raisonnable ») qu'il ne se trouvait pas de civils dans le voisinage des camions. Le colonel avait consulté à de multiples reprises, sur plusieurs heures, les vidéos provenant d'avions de la FIAS ainsi que les renseignements fournis par un informateur dont la crédibilité n'a pas été contestée. En outre, il avait ordonné que l'équipage de l'aéronef procède à l'identification positive de la cible afin d'établir la présence d'armes. Ne s'attendant pas à ce que des civils soient présents au moment de la frappe aérienne (01 h 49), le commandant avait

119 Y. Sandoz, C. Swinarski et B. Zimmermann (éd.), *op. cit.*, note 80, para. 2198.

120 *Ibid.*, para. 2195. Le *Commentaire* du CICR exige en outre que l'appréciation des informations obtenues comprenne un « contrôle sérieux de leur véracité ».

121 I. Henderson, *op. cit.*, note 94, p. 163.

122 Les présomptions présentes à l'article 51 para. 1 et à l'article 52 para. 3 du Protocole additionnel I ont toutefois continué à faire l'objet de controverses. En particulier dans le cas des conflits armés non internationaux, aucune règle claire ne régit les situations où un doute existe quant au caractère (statut) d'une personne. Il semble cependant approprié que, s'agissant de déterminer le statut des personnes, la même approche soit exigée que lors des conflits armés internationaux. Voir J.-M. Henckaerts et L. Doswald-Beck, *op. cit.*, note 44, règle 6.

refusé une manœuvre préalable de « démonstration de force » visant à disperser les personnes se trouvant sur le terrain (et qui étaient toutes supposées être des combattants de l'opposition armée)¹²³. Or, il s'est finalement avéré qu'une grande partie des victimes étaient des civils¹²⁴.

Il est certes vrai – et peut-être plus encore dans les conflits asymétriques – que les décisions de ciblage doivent souvent être prises dans le « brouillard de la bataille » et qu'il n'est pas toujours possible d'atteindre une « précision clinique »¹²⁵. Cela dit, le brouillard de la bataille comporte autant de risques pour les soldats en opération que pour les civils, souvent pris au piège des combats. Rien, dans le cadre juridique humanitaire, n'indique que des incertitudes factuelles peuvent entraîner, sur le plan du droit, une diminution de la protection due aux civils. Ainsi, alors que le brouillard de la bataille ne permet pas toujours d'atteindre une précision clinique dans la prise de décision, il peut très bien être prétendu que c'est précisément pour tenir compte de ce brouillard, et que c'est précisément parce que les conflits sont très dynamiques et que les circonstances changent rapidement, que le DIH exige la vérification des cibles et interdit de lancer une attaque en cas de doute.

Avertissements efficaces

En vertu de l'article 57, paragraphe 2 (c) du Protocole additionnel I, ainsi qu'en vertu du droit coutumier, un avertissement doit être donné par des moyens efficaces dans le cas d'attaques « *pouvant affecter la population civile ... à moins que les circonstances ne le permettent pas* »¹²⁶. Du fait des lignes de distinction toujours plus floues, l'obligation d'avertir ne cesse de prendre de l'importance sur le plan humanitaire. Laissons de côté la question de savoir quels types d'avertissement peuvent être qualifiés d'avertissements préalables donnés « par des moyens efficaces » et quelle interprétation il convient de donner à l'expression « à moins que les circonstances ne le permettent pas ». L'obligation prévue par l'article 57, paragraphe 2 c) du Protocole additionnel I dépend entièrement du fait qu'une attaque peut ou non « affecter la population civile ». Dans le contexte de l'incident de Kunduz du 4 septembre 2009, le Bureau du procureur général allemand n'a pas tenu compte de l'existence d'une obligation d'avertir, en partant du prin-

123 Allemagne, procureur général public de la Cour fédérale de justice, *op. cit.*, note 103. Il convient de noter que les frappes aériennes semblent avoir été limitées aux situations de troupes au contact. Le commandant allemand a finalement placé la situation dans la catégorie de « menace imminente », au motif qu'il craignait que les camions soient utilisés contre les Équipes provinciales de reconstruction à Kunduz ou soient préparés en vue d'attaques ultérieures. *Ibid.*, p. 23.

124 Voir, par exemple, *ibid.*, p. 36 et suiv.; Christoph Reuter, « Entschädigung für die Kundus-Opfer steht », dans *Stern*, 5 août 2010, disponible sur : <http://www.stern.de/politik/ausland/tankklaster-angriff-in-afghanistanentschaedigung-fuer-die-kundus-opfer-steht-1590279.html> (dernière consultation le 22 mars 2011); voir aussi James Sturcke et David Batty, « Nato air strike in Afghanistan kills scores », dans *The Guardian*, 4 septembre 2009.

125 Michael Bothe, Karl Josef Partsch et Waldemar A. Solf, *New Rules for Victims of Armed Conflicts: Commentary on the Two 1977 Protocols Additional to the Geneva Conventions of 1949*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1982, p. 279.

126 J.-M. Henckaerts et L. Doswald-Beck, *op. cit.*, note 44, règle 20, italiqes ajoutés.

cipe qu'il n'était pas prévu que des civils soient affectés par l'attaque sur le point d'être lancée¹²⁷. Par voie de conséquence, le procureur n'a pas eu à tenter de répondre aux questions formulées ci-dessus, c'est-à-dire à chercher de savoir si les circonstances auraient ou non permis de donner un avertissement. Dans la même veine, un document de l'armée de l'air des États-Unis indique qu'aucun avertissement n'est nécessaire si des civils ne sont pas susceptibles d'être affectés par l'attaque¹²⁸. Sans doute un peu plus restrictif, le Manuel militaire du Royaume-Uni considère qu'un avertissement n'est pas nécessaire si aucun civil ne subsiste dans la zone sur le point d'être attaquée¹²⁹. Néanmoins, compte tenu de la dynamique des conflits armés asymétriques modernes et au vu des lignes de distinction toujours plus floues, peut-on – en restant réaliste – exclure la possibilité d'une attaque (aérienne) « pouvant affecter la population civile » ? En particulier dans le cas d'attaques aériennes et de bombardements, il semble qu'une telle possibilité ne pourrait presque jamais être exclue de manière certaine. Du point de vue ex-post, l'incident de Kunduz témoigne de cette réalité. Certes, le mot « pouvant » utilisé dans l'article 57, paragraphe 2 c) du Protocole signifie qu'aucun degré de certitude n'est exigé quant à savoir si une attaque va réellement affecter les civils : la simple possibilité de tels effets suffit. Ainsi, le critère relatif aux attaques « pouvant affecter la population civile » devrait être interprété de manière large. L'obligation d'avertir existe, sauf s'il est possible d'exclure que l'attaque affectera la population civile : il serait difficile de prétendre que c'est là une norme excessivement astreignante. Après tout, l'article 57, paragraphe 2 c) du Protocole permet toujours explicitement de tenir compte des circonstances de la situation, y compris des considérations d'ordre militaire¹³⁰. Ainsi, même en se fondant sur une compréhension élargie des conditions dans lesquelles une attaque peut « affecter la population civile », l'article du Protocole n'exigerait pas catégoriquement qu'un avertissement précède chaque attaque. Les commandants militaires conserveraient une grande marge d'appréciation pour déterminer si les circonstances permettent véritablement ou non un avertissement.

Les différents paradigmes du maintien de l'ordre et de la conduite des hostilités : les points de contrôle des véhicules en Afghanistan en tant que cas d'espèce

Dans les conflits armés contemporains (l'Afghanistan constituant à cet égard un cas d'espèce), il semble souvent difficile d'établir si certaines opérations sont régies par le « paradigme du maintien de l'ordre » ou par le « paradigme

127 Voir (en allemand) la déclaration du Bureau du procureur fédéral, du 19 avril 2010, para. 2, disponible sur : <http://www.generalbundesanwalt.de/de/showpress.php?searchstring=Klein&newsid=360> (dernière consultation le 22 mars 2011).

128 États-Unis, *Air Force Pamphlet* (1976), para. 5-3 c) 2) d).

129 Royaume-Uni, *Military Manual* (1958), para. 291.

130 Le *Commentaire* du CICR précise que « l'avertissement peut présenter des inconvénients lorsque la soudaineté de l'attaque est une condition de son succès » : voir Y. Sandoz, C. Swinarski et B. Zimmermann (éd.), *op. cit.*, note 80, para. 2223.

de la conduite des hostilités»¹³¹. La distinction est particulièrement pertinente, car les contraintes limitant l'usage de la force peuvent différer considérablement. Alors que le paradigme des hostilités est principalement régi par les règles spécifiques relatives à la conduite des hostilités, le paradigme du maintien de l'ordre est essentiellement régi par les normes relatives aux droits humains (à condition, cependant, que l'applicabilité de ces dernières normes soit établie dans les circonstances spécifiques)¹³². Dans le contexte d'un conflit armé, le DIH peut prévaloir sur l'interprétation des normes relatives aux droits humains, ou tout au moins l'influencer¹³³.

Dans le contexte de l'Afghanistan, les points de contrôle de véhicules offrent un exemple frappant de situation où les deux paradigmes peuvent potentiellement se chevaucher. Ces checkpoints constituent des éléments de sécurité importants en Afghanistan, et tant la FIAS et l'opération Liberté immuable que les forces gouvernementales afghanes les utilisent comme moyen de contrôler les personnes, de saisir armes et drogues et d'arrêter des membres présumés de l'opposition armée¹³⁴. Dans le même temps, les points

131 À propos de cette terminologie et de la définition de ces paradigmes, voir Nils Melzer, *Targeted Killing in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2008, en particulier pp. 85-90 et 269-298 respectivement.

132 Un débat considérable a lieu autour de la question de l'application extraterritoriale des droits humains. Voir, *inter alia*, Jann K. Kleffner, « Human rights and international humanitarian law: general issues », dans Terry D. Gill et Dieter Fleck (éd.), *The Handbook of the International Law of Military Operations*, Oxford University Press, Oxford, 2010, pp. 69 et suiv. ; et enfin, N. Lubell, *op. cit.*, note 59, pp. 193-235. Par exemple, en vertu de l'article premier de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, « les Hautes Parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis [dans la Convention] ». Dans sa jurisprudence, la Cour européenne des droits de l'homme s'appuie en particulier sur le critère du « contrôle effectif » pour affirmer l'applicabilité extraterritoriale des droits humains. Voir, CEDH, *Loizidou c. Turquie*, Exceptions préliminaires [GC], 23 février 1995, para. 61-64 ; CEDH, *Öcalan c. Turquie*, Arrêt [GC], 12 mai 2005, para. 91 ; CEDH, *Al-Saadon et Mufdhi c. Royaume-Uni*, Décision d'admissibilité, 30 juin 2009, para. 87-88. Par rapport à celui de la Convention européenne, le libellé du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) est plus ambigu : en effet, aux termes de son article 2(1), « [L]es États parties ... s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte ». Néanmoins, le Comité des droits de l'homme (CDH) a affirmé la possible application extraterritoriale dans plusieurs cas. Voir tout particulièrement, CDH, Observation générale N° 31 : La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte, 26 mai 2004, Document Nations Unies CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, para. 10 ; CDH, Observations finales : États-Unis d'Amérique, 2006, Document Nations Unies CCPR/C/USA/CO/3, para. 10 ; CDH, *Lopez Burgos c. Uruguay* (Communication N° 52/1979), 29 juillet 1981, Document Nations Unies CCPR/C/13/D/52/1979, para. 12. Enfin, l'article premier de la Convention américaine relative aux droits de l'homme stipule que « [l]es États parties s'engagent à respecter les droits et les libertés [reconnus dans la Convention] et à en garantir le libre et plein exercice à toute personne relevant de leur compétence ». Voir, par exemple, Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Armando Alejandro, Jr., et al. v. Republic of Cuba*, Case Report N° 86/99, 29 septembre 1999, para. 23.

133 Cour internationale de Justice (CIJ), *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, Avis consultatif du 8 juillet 1996, Recueil 1996, para. 25 ; CIJ, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, Avis consultatif du 9 juillet 2004, Recueil 2004, para. 106. Voir également Orna Ben-Naftali et Yuval Shany, « Living in denial: the application of human rights in the Occupied Territories », dans *Israel Law Review*, Vol. 37, N° 1, 2003-2004, pp. 103-105.

134 Brian Hutchinson, « Assignment Kandahar: checkpoint 5-1 », dans *National Post*, 10 août 2010 ; Mandy Clark, « Afghan checkpoints key in battle for Kandahar », dans *CBS News*, 3 août 2010.

de contrôle peuvent également être considérés comme un moyen d'entraver les mouvements de l'ennemi : ils peuvent donc, à ce titre, devenir la cible réelle d'attaques ennemies¹³⁵. Cela soulève une question : aux postes de contrôle des véhicules, l'usage de la force est-il régi par le paradigme des hostilités (étant donné que ces checkpoints constituent au moins partiellement, sinon principalement, également des mesures de sécurité) ou par le paradigme du maintien de l'ordre ? N'est-il pas en fait régi par les deux paradigmes ? Une ambiguïté similaire peut se présenter dans le cas de convois ou de patrouilles ainsi que lors de fouilles d'habitations.

En Afghanistan, comme mentionné précédemment, le DIH s'applique dans l'ensemble du territoire, indépendamment du lieu où les combats se déroulent¹³⁶. En conséquence, le DIH s'applique potentiellement également aux checkpoints et les régit. Bien que le DIH ne fasse aucune mention explicite des points de contrôle, il est indéniable qu'au regard de ce droit, les parties à un conflit armé sont autorisées à mettre en place de tels dispositifs de contrôle et à prendre des mesures de sécurité similaires, telles que les fouilles d'habitations. Certaines règles du DIH incluent implicitement l'établissement de points de contrôle en tant que mesures de sécurité. Dans les conflits armés internationaux, par exemple, le DIH prévoit des mesures de sécurité et de contrôle ayant trait aux personnes protégées¹³⁷. De plus, en cas d'occupation, la puissance occupante est tenue de prendre des mesures pour rétablir et assurer l'ordre public et la sécurité¹³⁸. Dans les conflits armés non internationaux, la base juridique éventuelle concernant les postes de contrôle se trouve principalement dans la législation nationale. Qui plus est, dans le contexte particulier de l'Afghanistan, les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU autorisent les États à prendre « toutes les mesures nécessaires » pour répondre, entre autres, aux préoccupations de sécurité dans le pays¹³⁹.

Par ailleurs, conformément au principe de distinction, les opérations militaires liées à la conduite des hostilités ne doivent être dirigées que contre des objectifs militaires légitimes. Par conséquent, les attaques ne doivent pas être dirigées contre des civils ou des biens civils¹⁴⁰. Dans le même temps, il est

135 Voir, par exemple, « Rebuilding an Afghan military checkpoint », dans *OUT On The Porch*, 29 novembre 2010, disponible sur : <http://outontheporch.org/2010/11/29/rebuilding-an-afghan-military-checkpoint/> (dernière consultation le 22 mars 2011).

136 Voir TPIY, *Le Procureur c. Dusko Tadić*, *op. cit.*, note 7, para. 68 et 69 ; TPIR, *Le Procureur c. Jean-Paul Akayesu*, *op. cit.*, note 27, para. 635.

137 Voir l'article 27 4) de la IV^e Convention de Genève.

138 Voir l'article 43 du Règlement de La Haye de 1907.

139 Voir, en particulier, résolution 1943 du Conseil de sécurité des Nations Unies, du 13 octobre 2010, et résolution 1890 du Conseil de sécurité des Nations Unies, du 8 octobre 2009. Concernant le mandat de la FIAS, voir résolution 1386 du Conseil de sécurité des Nations Unies, du 20 décembre 2001 et résolution 1510 du Conseil de sécurité des Nations Unies, du 13 octobre 2003.

140 Voir les articles 48, 51 2) et 52 2) du Protocole additionnel I ; voir aussi l'article 13 2) du Protocole additionnel II. Voir également J.-M. Henckaerts et L. Doswald-Beck, *op. cit.*, note 44, règles 1 et 7. Pour un commentaire sur les attaques, voir Y. Sandoz, C. Swinarski et B. Zimmermann (éd.), *op. cit.*, note 80, para. 4783 et 1882, définissant les attaques simplement comme « l'emploi de la force des armes pour réaliser une opération militaire ».

admis que les hostilités et les opérations militaires qui y sont liées peuvent affecter les civils : c'est la raison pour laquelle ces derniers « jouissent d'une protection générale contre les dangers résultant d'opérations militaires »¹⁴¹. De cette disposition, il devrait découler, *a majore ad minus*, que puisqu'il autorise les mesures de sécurité dans certaines situations et même des opérations militaires liées aux hostilités qui peuvent affecter les civils, le DIH doit également permettre de mettre en place des points de contrôle touchant les civils, à condition que ces mesures ne constituent pas une attaque directe contre les civils, et qu'elles soient conformes aux autres règles humanitaires.

Pour décider si l'usage de la force aux points de contrôle des véhicules est régi par les normes du paradigme du maintien de l'ordre ou par les normes du paradigme des hostilités, il convient de s'appuyer sur le principe de la *lex specialis*, selon lequel ce sont les règles offrant la réglementation la plus détaillée et la plus spécifique qui devraient avoir préséance¹⁴². Par conséquent, il est clair que si des combattants exerçant une fonction de combat continue ou des civils participant directement aux hostilités se rapprochent d'un poste de contrôle ou d'un convoi, ils constituent des objectifs militaires légitimes. Ils peuvent donc être pris pour cibles conformément aux règles particulières relatives à la conduite des hostilités¹⁴³. Cependant, en dehors de la conduite des hostilités (lorsque, par exemple, aux postes de contrôle ou lors de fouilles d'habitations, les forces afghanes ou les forces de la FIAS ou de l'opération Liberté immuable exercent leur autorité ou leur pouvoir sur des personnes protégées contre les attaques directes, ou lorsque ces forces sont en état de légitime défense individuelle, ou encore lorsqu'il existe un doute quant au statut des personnes concernées), l'usage de la force est régi par le paradigme du maintien de l'ordre, c'est-à-dire par le droit des droits de l'homme et, également, par le DIH¹⁴⁴. Le DIH qui régit les conflits non internationaux interdit de tuer les personnes qui ne participent pas directement aux hostilités ainsi que les personnes hors de combat¹⁴⁵.

141 Voir les articles 51 1) du Protocole additionnel I et 13 1) du Protocole additionnel II. Voir également Y. Sandoz, C. Swinarski et B. Zimmermann (éd.), *op. cit.*, note 80, para. 1935-1936 (PA I) et 4761-4771 (PA II).

142 Nils Melzer, « Law enforcement and the conduct of hostilities », dans T. D. Gill et D. Fleck, *op. cit.*, note 131, p. 42.

143 *Ibid.*, pp. 43 and 44.

144 N. Melzer, *op. cit.*, note 130, pp. 174-175 et 277. À propos de l'argument selon lequel les checkpoints en territoire occupé sont régis par le droit national et le droit des droits de l'homme, voir Marco Sassòli, « Legislation and maintenance of public order and civil life by occupying powers », dans *European Journal of International Law*, Vol. 16, N° 4, 2005, pp. 665-666. L'Afghanistan a ratifié le 24 avril 1983 le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, du 23 mars 1976. Ce traité a donc force obligatoire pour toutes les forces afghanes qui opèrent un checkpoint. Pour les forces de la coalition, les obligations applicables dans le domaine des droits de l'homme dépendent en fait des traités que les différents États ont ratifiés (ce qui soulève la question de savoir si, et dans quelle mesure, ces instruments des droits de l'homme sont applicables de manière extraterritoriale). En outre, le statut et les droits de la FIAS sont spécifiés dans le « Military technical agreement : between the International Security Force (ISAF) and the interim administration of Afghanistan (« Interim Administration ») » du 4 janvier 2002, publié dans *International Legal Materials*, Vol. 41, N° 5, 2002, p. 1032.

145 Voir l'article 3 commun et l'article 4 (2) (a) du Protocole additionnel II ; voir aussi J.-M. Henckaerts et L. Doswald-Beck, *op. cit.*, note 44, règle 89.

En dehors de la conduite des hostilités, cependant, le DIH et ses principes généraux ne fournissent pas de directives suffisantes quant à l'utilisation légitime de la force dans les opérations de sécurité liées à un conflit armé non international. Le recours au droit des droits de l'homme dans le but d'encadrer les modalités de l'usage de la force peut donc être justifié¹⁴⁶.

La distinction basée sur le principe de la *lex specialis* semble simple d'un point de vue juridique. Néanmoins, il peut se présenter dans la pratique des situations où il est, à vrai dire, beaucoup plus difficile d'évaluer quel paradigme doit prévaloir. Dans le cas d'un véhicule qui roule sans ralentir, ou même en accélérant, en direction d'un poste de contrôle, il sera très difficile (voire totalement irréaliste) de chercher à savoir si le conducteur est un combattant, un civil participant directement aux hostilités, ou un civil protégé contre les attaques directes. Comment déterminer, en ce cas, si ce sont les normes régissant la conduite des hostilités ou les normes plus restrictives relevant du maintien de l'ordre qui sont applicables ? La décision de recourir à une force potentiellement létale doit être prise en quelques secondes seulement. Si, par exemple, le premier signal (de s'arrêter) se situe à 200 mètres du poste de contrôle et si un véhicule approche à environ 90 km/h, un soldat n'aura qu'un instant pour passer en revue les procédures relatives à l'escalade de la force et décider si recourir (ou non) à une force potentiellement létale. Il n'est cependant pas certain que, dans un tel scénario, les normes du droit international humanitaire et celles des droits de l'homme diffèrent grandement.

Comme décrit ci-dessus, le DIH exige que chaque partie au conflit fasse « tout ce qui est pratiquement possible » pour vérifier que les cibles sont des combattants ou des civils participant directement aux hostilités (en d'autres termes, pour vérifier que ces cibles sont des objectifs militaires). Ce n'est que si une évaluation minutieuse ne laisse aucun doute quant à son statut d'objectif militaire légitime qu'une personne peut être prise directement pour cible conformément aux règles relatives à la conduite des hostilités. Si le doute persiste, ou si la conclusion, par exemple, est qu'un véhicule qui se rapproche et/ou ses occupants ne constituent pas un objectif militaire, l'usage d'une force potentiellement létale est régi par les normes relevant du maintien de l'ordre. Conformément au droit des droits de l'homme – à condition qu'il s'applique¹⁴⁷ – dans le cas d'un véhicule qui se rapproche, une force potentiellement létale ne peut être utilisée contre lui que s'il représente une menace imminente dans les circonstances de la situation donnée. L'usage de la force doit être strictement nécessaire pour protéger les troupes (dans un convoi) ou les effectifs d'un poste de contrôle, ou toute autre personne, contre des blessures graves ou la mort, ou pour arrêter ou empêcher l'évasion d'une personne soupçonnée d'avoir commis un crime grave¹⁴⁸. En plus du critère selon lequel l'usage de la force doit être

146 Voir O. Ben-Naftali et Y. Shany, *op. cit.*, note 132, pp. 104-105.

147 Voir note 131 ci-dessus.

148 Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Report on Terrorism and Human Rights*, OEA/L/V/II.116, Doc. 5 rev 1 corr., 22 octobre 2002, para. 86-92; *Report of the Special Rapporteur on*

proportionné à la menace aiguë qui se présente, la privation de la vie est aussi considérée comme « arbitraire », si des mesures de précaution raisonnables auraient pu éviter ou minimiser l'usage de la force¹⁴⁹. Parmi ces précautions figurent notamment les avertissements et le fait de donner la possibilité de se rendre¹⁵⁰, de disposer d'un équipement adéquat¹⁵¹ et, enfin, de recevoir une formation¹⁵².

Les procédures relatives à l'escalade de la force qui semblent contenir déjà une vaste gamme de mesures de précaution non létales¹⁵³ sont donc très importantes. Elles constituent des précautions possibles qui facilitent l'évaluation visant à établir si un véhicule qui approche représente, oui ou non, une menace à laquelle il peut être répondu avec une force potentiellement létale.

Les nouvelles technologies sur le champ de bataille : l'utilisation de drones en Afghanistan

L'utilisation de drones en Afghanistan – en particulier de drones de combat qui sont capables de lancer des attaques dans des régions reculées – a fait l'objet

Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, op. cit., note 64, para. 32; CDH, *Suarez de Guerrero v. Colombia*, N° 45/1979, 31 mars 1982, CCPR/C/15/D/45/1997, para. 13.2.

149 Voir, par exemple, CDH, *Suarez de Guerrero v. Colombia, op. cit.*, note 147, para. 13.2-13.3. La Convention européenne des droits de l'homme a prévu un système similaire, mais légèrement différent. En vertu de l'article 2 2) de la Convention, « [l]a mort n'est pas considérée comme infligée en violation de cet article dans les cas où elle résulterait d'un recours à la force rendu absolument nécessaire » pour atteindre l'un des buts énumérés. À l'instar des autres mécanismes relatifs aux droits de l'homme, la Cour européenne exige également que l'usage de la force soit proportionné et que des précautions soient prises afin d'éviter ou minimiser, dans toute la mesure du possible, tout risque pour la vie ou le recours à la force létale. Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, *Affaire Ergi c. Turquie*, n° 66/1997/850/1057, arrêté du 28 juillet 1998, para. 79-81. À propos des exigences concernant l'organisation et le contrôle d'une opération anti-terroriste, voir Cour européenne des droits de l'homme, *Affaire McCann et autres c. Royaume-Uni*, N° 17/1994/464/545, 27 septembre 1995, para. 194 et 202-213.

150 CDH, *Suarez de Guerrero v. Colombia, op. cit.*, note 147, para. 13.2.

151 Cour européenne des droits de l'homme, *Affaire Gülec, c. Turquie*, n° 54/1997/838/1044, 27 juillet 1998, para. 71.

152 Cour européenne des droits de l'homme, *McCann et autres c. Royaume-Uni, op. cit.*, note 148, para. 211-212.

153 Les procédures d'escalade de la force semblent inclure, entre autres, l'usage de signes d'avertissement standardisés, de ralentisseurs, de herses à pics cisailant les pneus, de fusées, de cônes et autres moyens de signalisation. Voir, par exemple, John Stevens, « A vignette: Coalition casualties, vehicle control points/cordons & CIVCAS », dans *COIN Common Sense*, Vol. 1, N° 1, février 2010, ISAF-Afghanistan, p. 6. Voir également Center for Army Lessons Learned (CALL), *Escalation of Force Handbook: Tactics, Techniques, and Procedures*, 7-21, juillet 2007. La nécessité de disposer de davantage d'armes non létales dans le contexte de l'Afghanistan a été reconnue récemment par un commandant de la Marine des États-Unis. Voir Dan Lamothe, « 2-star supports more use of nonlethal weapons », dans *Marine Corps Times*, 2 février 2011, disponible sur : <http://www.marinecorpstimes.com/news/2011/02/marine-corpssafghanistan-tasers-nonlethal-weapons-020110/> (dernière consultation le 22 mars 2011). Pour une compilation des armes non létales déjà disponibles et à venir, voir Département de la Défense, *Non-Lethal Weapons Program, Non-Lethal Weapons for Today's Operations*, 2011, disponible sur : <https://www.jnlwp.usmc.mil/misc/publications/AR2011.PDF> (dernière consultation le 22 mars 2011).

de beaucoup d'attention médiatique¹⁵⁴. Ces aéronefs sans pilote sont un moyen de diminuer le risque pour ses propres forces et d'atteindre même les lieux les plus reculés dans les régions montagneuses de l'Afghanistan. Souvent associée à des dommages collatéraux impliquant des victimes civiles, l'utilisation croissante de drones a déclenché un débat, principalement à propos de la licéité de la manière dont ils sont utilisés¹⁵⁵.

Les drones, dont les opérateurs se trouvent habituellement à des centaines ou des milliers de kilomètres du lieu de leur utilisation opérationnelle réelle¹⁵⁶, peuvent rester en vol pendant une vingtaine d'heures et fournir des vidéos en direct (parallèlement aux images prises par les radars infrarouge et les radars à synthèse d'ouverture)¹⁵⁷. Initialement conçus à des fins de surveillance, les modèles de drones de combat actuellement utilisés (le MQ-1 Predator et le MQ-9 Reaper) peuvent être équipés de missiles Hellfire de 100 livres et, dans le cas du Reaper, de bombes de 500 livres¹⁵⁸. Aujourd'hui, la décision de lancer une attaque appartient au « pilote », qui, semble-t-il, doit franchir jusqu'à dix-sept étapes d'approbation avant d'être autorisé à tirer un missile¹⁵⁹. Toutefois, de nouveaux défis pourraient surgir si davantage de programmes automatisés étaient introduits, qui, potentiellement, pourraient se passer d'un être humain pour prendre la décision de tirer.

Lorsque l'on considère l'armement des drones MQ-1 Predator et MQ-9 Reaper, il est difficile d'imaginer leur utilité en tant qu'outils de maintien de l'ordre en dehors des situations de conflit armé¹⁶⁰. Si les drones sont utilisés sur le « champ de bataille », les attaques doivent se conformer aux règles perti-

154 Voir, par exemple, Jane Mayer, « The predator war: what are the risks of the C.I.A.'s covert drone program? », dans *The New Yorker*, 26 octobre 2009, disponible sur : http://www.newyorker.com/reporting/2009/10/26/091026fa_fact_mayer (dernière consultation le 22 mars 2011).

155 À noter que les drones ne sont pas interdits en tant que plateforme d'armes. C'est principalement leur utilisation en vue d'assassinats ciblés qui a suscité des débats. Voir, par exemple, *Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, op. cit.*, note 66, p. 24. Pour une discussion sur la licéité de l'emploi des drones au regard du droit international, voir par ex., Chatham House, *International Law and the Use of Drones: Summary of the International Law Discussion Group Meeting Held at Chatham House on Thursday, 21 octobre 2010*, Mary Ellen O'Connell et Michael N. Schmitt (orateurs) et Elizabeth Wilmschurst (présidente).

156 Christopher Drew, « Drones are weapons of choice in fighting Qaeda », dans *The New York Times*, 16 mars 2009.

157 Michael N. Schmitt, « Precision attack and international humanitarian law », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 87, N° 859, 2005, p. 448.

158 Voir US Air Force, MQ-1B Predator, Factsheet, 20 juillet 2010, disponible sur : <http://www.af.mil/information/factsheets/factsheet.asp?fsID=122>; voir aussi US Air Force, MQ-9 Reaper, Factsheet, 18 août 2010, disponible sur : <http://www.af.mil/information/factsheets/factsheet.asp?fsID=6405> (dernière consultation de ces deux sites le 22 mars 2011); Mary Ellen O'Connell, « The international law of drones », dans *The American Society of International Law Insights*, Vol. 14, N° 36, 12 novembre 2010; Matthias Gebauer *et al.*, « Accident-prone wonder weapons: Afghanistan war logs reveal shortcomings of US drones », dans *Der Spiegel*, 27 juillet 2010.

159 C. Drew, *op. cit.*, note 155.

160 Les opérations et les attaques transfrontières au Pakistan posent de multiples questions auxquelles il est difficile de répondre tant sous l'angle des droits de l'homme et sous celui du DIH, mais aussi du point de vue du *jus ad bellum*. Ces questions sortent cependant du cadre du présent article. Voir, par exemple, *Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, op. cit.*, note 64, pp. 10-15 et 25.

nentes du DIH telles qu'elles sont rappelées dans le présent article (principes de distinction, proportionnalité et précaution) ; en ce cas, les drones sont soumis aux mêmes règles que n'importe quel système d'armement utilisé sur le champ de bataille qui n'est pas explicitement interdit par le DIH.

Bien que la technologie des drones puisse permettre une surveillance aérienne renforcée et des attaques plus précises (et qu'elle permette donc potentiellement d'accroître le respect des principes de précaution et de proportionnalité dans l'attaque), la question reste de savoir comment parvenir à établir la distinction entre les civils et les objectifs militaires, dans un contexte où il peut être très difficile de recueillir des renseignements fiables. Cette situation devient particulièrement préoccupante quand les drones sont utilisés pour viser des personnes figurant sur une liste de ciblage¹⁶¹, ou pour identifier des personnes en tant que participants directs aux hostilités. Par exemple, sur la seule base d'une analyse vidéo, une personne qui creuse un trou au bord d'une route peut-elle vraiment être distinguée d'une personne mettant en place un engin explosif improvisé ?

Finalement, le fait maintes fois critiqué que le « pilote » qui contrôle le drone se trouve loin du champ de bataille ne constitue pas un défi pour le DIH¹⁶². Cependant, certains auteurs mettent en garde : l'utilisation de drones risque de conduire à une mentalité de « console de jeu » si les opérateurs ne sont pas formés au DIH et s'ils sont mal informés des risques et des rigueurs du combat ; de plus, la sécurité accrue des forces assaillantes pourrait conduire les responsables à recourir avec moins de retenue à la force létale¹⁶³.

Conclusion

Le conflit prolongé en Afghanistan n'a pas induit un changement visible des règles du DIH. Les appels initiaux à l'instauration d'un cadre juridique nouveau ou réformé ont disparu, mais d'importants défis subsistent. En ce qui concerne les règles humanitaires relatives à la conduite des hostilités, le plus grand défi est posé aujourd'hui par le brouillage des lignes de distinction, si caractéristiques des scénarios de conflits asymétriques. Quoi qu'il en soit, à

161 Voir Chatham House, *op. cit.*, note 154, p. 5 : O'Connell relève qu'il y a six ou sept victimes par attaque et, parmi elles, une seule personne qui figurait sur la liste de ciblage. Cela suscite des inquiétudes quant à la manière dont ceux qui planifient ou décident de lancer une attaque procèdent à l'évaluation de proportionnalité. À propos de l'argument selon lequel les capacités technologiques avancées des aéronefs sans pilote (drones) permettant virtuellement une « surveillance persistante » (mettant ainsi à disposition des informations plus pertinentes) conduisent à des exigences plus strictes en termes de décisions de ciblage, de proportionnalité et de précautions, voir J. M. Beard, *op. cit.*, note 110, en particulier pp. 420, 428-442 et 444.

162 Dans les cas où, dans le contexte d'un conflit armé, le drone serait piloté par un sous-traitant civil ou par des agences de renseignement (la CIA, par ex.), le pilote participerait directement aux hostilités et pourrait donc potentiellement être pris pour cible. En outre, la participation du pilote pourrait soulever des questions quant à sa responsabilité pénale et son statut en cas de détention.

163 Voir tout particulièrement *Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions*, *op. cit.*, note 64, pp. 24-25.

ce jour, les préceptes fondamentaux de l'ordre juridique humanitaire n'ont pas été remis en question. Malgré tous les débats sur le besoin potentiel de réforme du DIH, près de dix ans se sont écoulés depuis le début de l'opération Liberté immuable en Afghanistan, en octobre 2001, et aucune proposition convaincante visant à réformer les règles relatives à la conduite des hostilités n'a encore été faite. Au contraire, en particulier durant la deuxième phase du conflit, la stratégie des forces militaires internationales en Afghanistan a été axée sur le respect rigoureux des règles existantes, afin de parvenir à la priorité stratégique globale consistant à « gagner les cœurs et les esprits » de la population afghane.

Néanmoins, la controverse s'amplifie à propos de l'interprétation des règles existantes. À mesure que les structures des conflits deviennent plus floues, la certitude juridique et la clarté des prescriptions du droit humanitaire deviennent de plus en plus importantes. Ce n'est pas un hasard si un certain nombre de réunions ont été organisées ces dernières années dans le cadre de ce que l'on nomme le « processus de clarification par des experts » au sujet de la notion de participation directe aux hostilités ou de la guerre aérienne et de la guerre des missiles. Dans toutes ces enceintes des questions importantes relatives à la conduite des hostilités ont été abordées. Dans le même temps, un certain nombre de questions et d'ambiguïtés existant de longue date (inhérentes, par exemple, au principe de proportionnalité ou à la définition des objectifs militaires) subsistent et sont insuffisamment débattues. Bien sûr, certaines de ces problématiques sont difficiles et semblent faire l'objet de discussions infinies. Sans surprise, ces controverses font partie intégrante, quasiment depuis sa naissance, du cadre juridique humanitaire moderne. Nombre d'entre elles peuvent être retracées jusqu'aux négociations qui ont conduit à l'adoption du Protocole additionnel I de 1977. Les structures des conflits, toujours plus asymétriques, ne rendent pas la solution plus facile en 2011. Il est clair, cependant, que le besoin de clarté juridique en relation avec la conduite des hostilités ne cesse de grandir.

Des combattants, non des bandits : le statut des rebelles en droit islamique

Sadia Tabassum*

Sadia Tabassum est maîtresse de conférences au département de droit de l'université islamique internationale d'Islamabad. Elle a obtenu sa maîtrise en droit international dans cette même université.

Résumé

Le droit islamique relatif à la rébellion constitue un ensemble de normes suffisamment complet pour régler la conduite des hostilités dans les conflits armés non internationaux. Ce droit peut être pris pour modèle en vue d'améliorer le régime juridique international aujourd'hui en vigueur. Il offre en effet un critère objectif permettant de déterminer l'existence d'un conflit armé. De plus, il reconnaît le statut de combattant aux rebelles, ainsi que les corollaires nécessaires de l'autorité exercée de facto par les rebelles sur le territoire qu'ils contrôlent. Il contribue ainsi à réduire les souffrances des civils et des citoyens ordinaires pendant les guerres de rébellion et les guerres civiles. Parallèlement, le droit islamique affirme que le territoire se trouvant de facto sous le contrôle des rebelles fait de jure partie de l'État parent : il répond ainsi aux appréhensions de ceux qui craignent que l'octroi du statut de combattant aux rebelles vienne conférer une légitimité à leur lutte.

⋮⋮⋮⋮⋮

* La version originale en anglais est parue sous le titre « Combatants, not bandits: the status of rebels in Islamic law », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, N° 881, mars 2011, pp. 121-139.

La plupart des nombreux conflits armés actuels sont considérés comme étant de caractère « interne » ou « non international ». Le présent article vise à identifier certains des problèmes importants rencontrés aujourd'hui par le régime juridique international qui régleme ces conflits. Nous examinerons ensuite diverses manières de résoudre ces problèmes en prenant comme point de référence le droit islamique relatif à la rébellion.

La question de la rébellion, des guerres civiles et des conflits internes est en effet traitée de façon assez détaillée dans les *siyar*, les récits historiques à l'origine du droit islamique international. Dans tout manuel de *fiqh* (jurisprudence islamique), les *siyar* font l'objet d'un chapitre distinct, dont une section entière est consacrée à la rébellion (appelée, selon les cas, *khuruj* ou *baghy*)¹. La rébellion est même le thème d'un chapitre entier de certains manuels de *fiqh*². Le Coran, qui constitue la principale source du droit islamique, énonce des principes fondamentaux visant à réglementer non seulement la guerre en général mais aussi, plus précisément, la rébellion et les guerres civiles³. Les enseignements du prophète Mahomet – rassemblés dans la *Sunna* – ont établi ces règles⁴, comme l'ont fait ensuite les actes et les paroles des pieux califes successeurs du prophète. Ces califes, et notamment Ali, ont énoncé des normes que les jurisconsultes musulmans ont acceptées avant d'élaborer eux-mêmes des règles détaillées⁵. L'histoire islamique a connu plusieurs cas de révolte armée dans sa première période⁶, raison pour laquelle les théologiens et les juristes

- 1 Ainsi, le *Kitab al-Siyar* figurant dans le *Kitab al-Asl* de Muhammad b. al-Hasan al-Shaybani contient un chapitre (*bab*) consacré à la forme de rébellion appelée *khuruj*. Voir Majid Khaduri, *The Islamic Law of Nations: Shaybani's Siyar*, John Hopkins Press, Baltimore, 1966, pp. 230-254. Il en va de même pour d'autres manuels de l'école hanafite.
- 2 C'est notamment le cas du manuel *al-Kitab al-Umm* de Muhammad b. Idris al-Chafi'i. Cet ouvrage encyclopédique contient plusieurs chapitres consacrés aux *siyar*; l'un de ces chapitres est intitulé *Kitab Qital Ahl al-Baghy wa Ahl al-Riddah (Al-Kitab al-Umm)*, Ahmad Badr al-Din Hassun (éd.), Dar Qutaybah, Beyrouth, 2003, Vol. 5, pp. 179-242. Les jurisconsultes chaféites ultérieurs ont suivi la même démarche. Ainsi, le manuel *al-Muhadhdhab* de Abu Ishaq Ibrahim b. Ali al-Shirazi contient lui aussi – sous le titre de *Kitab Qital Ahl al-Baghy (Al-Muhadhdhab fi Fiqh al-Imam al-Shafi'i)* – un chapitre distinct consacré à la forme de rébellion appelée *baghy*, Dar al-Ma'rifah, Beyrouth, 2003, Vol. 3, pp. 400-423.
- 3 La sourate *al-Hujurat* donne des directives quant à la manière de traiter la rébellion (49: 9–10). Les jurisconsultes musulmans débattent de questions ayant trait à la rébellion tout en analysant les implications du devoir religieux dit *al-amr bi 'l-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar* (« Prescrire le bien et proscrire le mal »). Voir, par exemple, Abu Bakr al-Jassas, *Ahkam al-Qur'an*, Qadimi Kutubkhana, Karachi, sans date, Vol. 1, pp. 99-101, et Vol. 2, pp. 50-51.
- 4 Voir, par exemple, les traditions rapportées dans le *Kitab al-Imarah* de l'ouvrage intitulé *al-Sahih* de Muslim b. al-Hajjaj al-Qushayri.
- 5 Le célèbre juriste de l'école hanafite Abu Bakr Muhammad b. Abi Sahl al-Sarakhsi, dans son analyse du droit islamique relatif à la rébellion, affirme à plusieurs reprises que « Ali est l'*imam* dans cette branche du droit ». Voir Abu Bakr Muhammad b. Ahmad b. Abi Sahl al-Sarakhsi, *al-Mabsut*, Muhammad Hasan Isma'il al-Chafi'i (éd.), Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, Beyrouth, 1997, Vol. 10, p. 132.
- 6 *Otman, le troisième calife, fut martyrisé par les rebelles en l'an 35 de l'Hégire (655 après J.-C.). Ali dut livrer plusieurs guerres à ses opposants musulmans et fut martyrisé par un rebelle en l'an 40 de l'Hégire (660 après J.-C.). Son fils, al-Husayn, fut martyrisé par les troupes gouvernementales à Karbala en l'an 61 de l'Hégire (681 après J.-C.). Plusieurs autres cas de rébellion se sont succédés pendant la vie du grand théologien juriste musulman, fondateur de l'école hanafite de droit islamique, Abu Hanifah al-Nu'man b. Thabit (80-150 de l'Hégire / 699-767 après J.-C.).*

musulmans se sont toujours penchés sur ce thème. De plus, les juristes musulmans sont très au fait des obligations incombant aux deux parties lors d'une insurrection, le droit islamique considérant l'un et l'autre des belligérants comme des musulmans⁷.

Le régime juridique qui régit aujourd'hui les conflits armés non internationaux se heurte à trois problèmes importants. Premièrement, de manière générale, les États n'aiment pas reconnaître l'existence d'un conflit armé à l'intérieur de leurs frontières⁸. Même lorsqu'ils sont confrontés à de puissants mouvements sécessionnistes, les États ont tendance à évoquer un « problème d'ordre public » ou une « affaire interne »⁹. Deuxièmement, le droit international étant considéré en général comme ne liant que les États, il peut être difficile d'obtenir que des acteurs non étatiques se conforment au *jus in bello*¹⁰. Troisièmement, et c'est là le plus important, le droit n'accorde pas le statut de combattant aux insurgés (qui, par conséquent, restent soumis au droit pénal général de l'État contre lequel ils ont pris les armes).

Dans la présente étude, nous analyserons les règles détaillées du droit islamique ayant trait au statut juridique des rebelles. Nous pourrions ainsi examiner différentes manières de résoudre les problèmes que rencontre le droit des conflits armés en vigueur aujourd'hui.

- 7 Comme nous le verrons plus tard, lorsque des non musulmans prennent les armes contre un souverain musulman, ce soulèvement n'est pas considéré comme une rébellion. Le droit général de la guerre s'applique à une telle situation. Par conséquent, les règles relatives à la rébellion ne s'appliquent que lorsque les deux belligérants sont des musulmans. Le Coran donne aux rebelles le nom de « croyants » (Coran, 49: 9) et Ali aurait déclaré au sujet de ses adversaires: « Ceux-ci sont nos frères qui se sont rebellés contre nous ». C'est de cette parole que les *fuqaha* (jurisconsultes, ou théologiens juristes, musulmans) tirent cette règle fondamentale du droit islamique relatif à la rébellion appelée *baghy*. Voir Sarakhsi, *op. cit.*, note 5, Vol. 10, p. 136.
- 8 Il est vrai que le droit international humanitaire (DIH) s'applique chaque fois qu'un conflit armé existe *de facto*, même si l'une des parties au conflit n'en reconnaît pas l'existence. Néanmoins, le refus, de la part d'un État, de reconnaître l'existence du conflit armé à l'intérieur de ses frontières complique l'application du DIH. Voir, pour plus de détails, le document du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) intitulé *Improving compliance with international humanitarian law* (Améliorer le respect du droit international humanitaire), document de référence préparé en vue de la réunion d'experts informelle sur les nouveaux défis posés au droit international humanitaire, Cambridge, 25-27 juin 2004. Voir également Michelle L. Mack, *Compliance with International Humanitarian Law by Non-state Actors in Non-international Armed Conflicts*, Programme sur la politique humanitaire et la recherche sur les conflits (HPCR), Université de Harvard, Document de travail, 2003, disponible en anglais sur: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/reliefweb_pdf/node-22819.pdf (dernière consultation le 5 mai 2011). Voir également Marco Sassòli, *Taking armed groups seriously: ways to improve their compliance with international humanitarian law* dans *International Humanitarian Legal Studies*, Vol. 1, 2010, pp. 5-51.
- 9 Deux raisons principales expliquent cela. Premièrement, les États ne veulent pas que d'autres États ou des organisations internationales interfèrent dans une telle situation. Deuxièmement, les États considèrent les insurgés comme des criminels et des délinquants; ils craignent que l'octroi du statut de belligérant (combattant) aux insurgés confère une sorte de légitimité à leur lutte.
- 10 Contrairement au droit international général, le DIH lie « toutes les parties à un conflit », y compris les acteurs non étatiques, même s'ils ne sont pas Parties aux Conventions de Genève ou à leurs Protocoles additionnels. Il peut cependant être difficile d'obtenir que les acteurs non étatiques se conforment aux règles du DIH, principalement en raison du fait qu'ils n'ont pas la propriété de ce droit.

Définition de la rébellion

Khaled Abou El Fadl – auteur d’une étude capitale sur les règles pertinentes du droit islamique – définit la rébellion de la manière suivante : « acte de résister ou de s’opposer à l’autorité de ceux qui détiennent le pouvoir »¹¹. La rébellion, explique-t-il, peut prendre la forme soit d’une « désobéissance passive aux ordres de ceux qui détiennent le pouvoir », soit d’une « insurrection armée »¹². En ce qui concerne la cible visée par une rébellion, Abou El Fadl estime que ce peut être une institution sociale ou politique, ou l’autorité religieuse des *oulémas* (théologiens musulmans)¹³. Nous soulignerons ici que la désobéissance passive aux ordres de ceux qui détiennent le pouvoir ne constitue pas une rébellion au sens juridique du terme. De même, toute opposition violente au gouvernement ou à l’État ne peut pas être qualifiée de « rébellion », ce terme laissant entendre une haute intensité de violence et de défiance vis-à-vis du gouvernement. La classification faite par Muhammad Hamidullah, un éminent chercheur en droit international islamique décédé en 2002, semble donc plus pertinente du point de vue juridique.

La vraie marque de la rébellion

Muhammad Hamidullah considère en effet que si l’opposition au gouvernement est dirigée contre certains actes des fonctionnaires, il s’agit d’une insurrection qui sera sanctionnée conformément à la loi en vigueur dans le pays¹⁴. Par ailleurs, affirme-t-il, quand une insurrection vise, pour un motif injustifiable, à renverser le gouvernement légalement établi, il s’agit d’une *révolte* ; une insurrection menée contre un régime tyrannique pour un motif juste est une *guerre de libération*¹⁵. À notre avis, la distinction entre *révolte* et *guerre de libération* repose sur une évaluation subjective. En effet, un seul et même cas d’insurrection peut être considéré comme une révolte par certains et comme une guerre de libération par d’autres¹⁶. C’est pourquoi nous estimons que cette distinction ne sert à rien. Le point à relever est simplement celui-ci : contrairement aux insurrections, les révoltes et les guerres de libération n’ont pas uniquement pour but de se débarrasser de certains représentants du gouvernement, l’objectif est de renverser le gouvernement.

11 Khaled Abou El Fadl, *Rebellion and Violence in Islamic Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001, p. 4.

12 *Ibid.*

13 *Ibid.*

14 Muhammad Hamidullah, *The Muslim Conduct of State*, Sheikh Muhammad Ashraf, Lahore, 1945, p. 167.

15 *Ibid.*

16 Nous pouvons citer ici Abou El Fadl : « La différence ... entre un acte de sédition et un acte de trahison dépend du contexte et des circonstances de l’acte en cause, ainsi que des valeurs normatives sur lesquelles se fonde la différenciation. C’est pourquoi, bien souvent, la distinction créée entre ces deux types d’actes a un caractère assez arbitraire », *op. cit.*, note 11, p. 4.

Hamidullah donne les noms de rébellion et de guerre civile aux étapes ultérieures d'une opposition violente au gouvernement ou à l'État. Ainsi, est appelée rébellion une insurrection qui grandit à un point tel que les rebelles occupent et contrôlent une partie du territoire en défiant le gouvernement de l'État d'origine ; si la rébellion prend une ampleur telle qu'elle en vient à se doter d'un gouvernement dont le pouvoir est égal à celui de l'État d'origine, elle se transforme en guerre civile.¹⁷ Le fait d'occuper un territoire donné et de le contrôler en se soustrayant à l'autorité du gouvernement central est un indicateur utile pour identifier la rébellion – nous verrons cela plus tard.

Rebelles ou bandits ?

Les premiers jurisconsultes musulmans ont également donné une description détaillée de la jurisprudence du droit islamique concernant les actes d'opposition violente au gouvernement. En règle générale, ils ont utilisé trois termes distincts, à savoir : *baghy*, *khuruj* et *hirabah*.

Le terme *baghy* signifie littéralement le fait de troubler la paix et de causer la transgression (*ta'addi*)¹⁸. En langage juridique, ce terme désigne la rébellion contre un souverain juste (*al-imam al-adl*)¹⁹. Le terme *khuruj* (qui signifie littéralement « sortir ») a été utilisé à l'origine pour qualifier la révolte contre le quatrième calife, Ali ; ces rebelles ont été spécifiquement appelés *khawarij* (ceux qui sont sortis). Plus tard, cependant, le terme a été utilisé en particulier pour les révoltes que divers dirigeants appartenant à la famille du Prophète ont fomentées contre des souverains tyranniques, omeyyades et abbassides²⁰. Pour dire cela différemment, le terme *khuruj* a été utilisé pour désigner une rébellion juste contre des gouvernants injustes. Toutefois, le caractère juste et injuste de la guerre est une notion subjective, sur laquelle les avis peuvent diverger. C'est pourquoi les jurisconsultes musulmans ont développé pour la rébellion un code de conduite qui ne dépend pas du caractère juste ou injuste de l'action menée. Les deux termes *khuruj* et *baghy* en sont ainsi venus à être utilisés de façon interchangeable²¹. Le terme *hirabah*, par contre, est utilisé pour qualifier une forme particulière de brigandage, sanctionnée par une peine non modulable (*hadd*)²². Bien que, de manière générale, tout gouvernement ait tendance

17 M. Hamidullah, *op. cit.*, note 14, p. 168.

18 Abu 'l-Fadl Jamal-Din Muhammad Ibn Manzur, *Lisan al-'Arab*, Dar Bayrut, Beyrouth, 1968, Vol. 14, p. 78.

19 Muhamamd Amin b. Outhman Ibn 'Abidin al-Shami, *Radd al-Muhtar 'ala al-Durr al-Mukhtar*, Matba't Mustafa al-Babi al-Halbi, Le Caire, sans date, Vol. 3, p. 308.

20 Par exemple, la révolte de Zayd b. Ali (le petit-fils d'Ali), est appelée *khuruj* et non pas *baghy*.

21 Ainsi, dans les manuels de l'école hanafite, les chapitres consacrés aux *siyar* comportent une section intitulée *Bab al-Khawarij* : la jurisprudence du droit islamique relative à la rébellion y est mentionnée sans aucune distinction quant à son caractère juste ou injuste.

22 Ala al-Din Abu Bakr Al-Kasani, *Bada'i' al-Sanai' i' fi Tartib al-Shara'i'*, Ali Muhammad Mu'awwad et Adil Ahmad Abd al-Mawjud, Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah (éd.), Beyrouth, 2003, Vol. 9, p. 360. En droit islamique, *hadd* est une peine non modulable, dont l'exécution est obligatoire car elle relève du droit divin. *Ibid.*, Vol. 9, p. 177.

à qualifier les rebelles de bandits et de voleurs, les jurisconsultes musulmans ont affirmé avec force que la rébellion était différente du brigandage et que, par conséquent, les rebelles ne sauraient être soumis au droit pénal général du pays²³ ; néanmoins, des mesures punitives peuvent être prises à leur encontre pour avoir troublé la paix et avoir pris le droit dans leurs propres mains²⁴.

Le *dar al-baghy* : territoire contrôlé par les rebelles

Le territoire contrôlé par les rebelles est appelé *dar al-baghy* (pays des rebelles). Les jurisconsultes hanafites considèrent qu'il échappe à la juridiction du gouvernement central de l'État islamique ; le territoire qui se trouve sous le contrôle du gouvernement central est appelé *dar al-adl* (pays de la justice), un antonyme de *dar al-baghy*²⁵. Comme nous le verrons plus tard, les personnes coupables d'un délit commis dans le *dar al-baghy* ne peuvent pas être jugées par les tribunaux du *dar al-adl*, même après que le gouvernement central ait repris le contrôle du *dar al-baghy*²⁶. Par ailleurs, le *dar al-baghy* peut conclure des traités avec d'autres États²⁷. Les décisions des tribunaux du *dar al-baghy* ne sont généralement pas annulées si le gouvernement central reprend le contrôle de ce territoire²⁸. Des taxes sont à payer lors du passage, dans les deux sens, des frontières séparant le *dar al-adl* et le *dar al-baghy*²⁹. Ainsi, en pratique, le pays des rebelles est considéré comme un autre État³⁰. Néanmoins, comme nous le verrons plus tard, il ne bénéficie que d'une reconnaissance *de facto* et non pas *de jure*³¹.

Comment identifions-nous la rébellion ?

En droit islamique, le concept de rébellion relève de la doctrine dite du *fasad fi'l-ard* (le fait de troubler la paix et l'ordre dans le pays)³². Selon les juris-

23 Les jurisconsultes musulmans ont ainsi déclaré non applicables aux rebelles les règles relatives aux *hudud* (pluriel de *hadd*, correspondant aux peines fixées pour des crimes spécifiques), au *qisas* (châtiment égal au délit en cas d'homicide et de blessures), au *diyah* (dédommagement financier en cas d'homicide), au *arsh* (dédommagement financier en cas de blessures) et au *daman* (dédommagement financier en cas d'atteinte à la propriété).

24 *C'est la raison pour laquelle des sections sur la rébellion figurent dans les ouvrages de droit pénal islamique.*

25 Sarakhsi, *op. cit.*, note 5, Vol. 10, p. 130.

26 *Ibid.*

27 *Ibid.*

28 *Ibid.*

29 Abu 'l-Hasan Ali b. Muhammad al-Mawardi, *al-Ahkam al-Sultaniyah wa 'l-Wilayat al-Diniyyah*, Dar Ibn Qutaybah, Koweït, 1989, p. 166.

30 M. Hamidullah, *op. cit.*, note 14, p. 168.

31 Le fait qu'un gouvernement reconnaisse *de facto* un autre gouvernement signifie que le premier reconnaît que le second exerce un contrôle effectif sur un certain territoire. Cela ne signifie pas nécessairement que ce contrôle est licite. Une reconnaissance *de facto* est habituellement accordée quand des doutes subsistent quant à la viabilité à long terme du gouvernement concerné. Au contraire, le fait d'accorder une reconnaissance *de jure* implique l'acceptation de la légitimité de l'autorité du gouvernement concerné sur le territoire qui se trouve placé sous son contrôle effectif. Voir Malcolm N. Shaw, *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp. 382-388.

32 Mener une rébellion pour des motifs qui ne sont pas justes équivaut à troubler la paix et l'ordre (*fasad*) ; le devoir incombant à tout musulman de « prescrire le bien et proscrire le mal » impose à

consultes musulmans, il existe diverses formes de *fasad* et c'est au souverain qu'a été donnée – en vertu de la doctrine relative à la gouvernance (*siyasa*)³³ – l'autorité requise pour assurer le maintien de la paix et de l'ordre dans la société. Les deux formes importantes de *fasad* explicitement mentionnées dans le Coran sont appelées *hirabah*³⁴ et *baghy*³⁵. Dans l'un et l'autre cas, un groupe important de personnes prend les armes au mépris du droit et conteste l'autorité du gouvernement. Toutefois, une rébellion de type *hirabah* est traitée comme un délit, et le droit pénal du pays est appliqué à ceux qui participent à l'insurrection (les *muharibin*)³⁶. Par contre, une rébellion de type *baghy* est régie par le droit de la guerre ; les rebelles (*bughah*) sont donc traités comme des combattants, même si – en vertu de la *siyasa* – le gouvernement peut prendre des mesures punitives contre eux pour avoir troublé la paix de la société. Cette question sera examinée de manière plus précise après que nous ayons expliqué les critères-clés utilisés.

Quand il s'agit de déterminer qu'une rébellion de type *baghy* existe bel et bien, en la distinguant d'une rébellion de type *hirabah*, l'épreuve décisive consiste à établir si, oui ou non, les insurgés contestent la légitimité du gouvernement ou du système. Alors que les *muharibin* ne récusent pas la légitimité du

chacun de réprimer ces actes. De la même façon, l'obligation de prescrire le bien et proscrire le mal exige des musulmans qu'ils essaient de destituer un souverain qui n'est pas juste, au motif que ses actes équivalent à troubler la paix et l'ordre. Il n'y a donc aucune contradiction ; au contraire, il s'agit des deux faces d'un même tableau. Pour une discussion approfondie sur la doctrine coranique du *fasad fi 'l-ard*, voir Abu 'l A'la Mawdudi, *al-Jihad fi 'l-Islam*, Idara-e-Tarjuman al-Qur'an, Lahore, 1974, pp. 105-117.

33 Ibn Nujaym, le célèbre jurisconsulte hanafite, définit la *siyasa* comme étant : « l'action du souverain fondée sur la *maslahah* (protection des objectifs du droit), même si aucun texte spécifique [du Coran ou de la Sounna] ne peut être cité en tant que source de cette action ». Zayn al-Abidin b. Ibrahim Ibn Nujaym, *al-Bahr al-Ra'iq Sharh Kanz al-Daq'iq*, Dar al-Ma'rifah, Beyrouth, sans date, Vol. 5, p. 11. Les *fuqaha* (jurisconsultes, ou théologiens juristes musulmans) ont validé diverses mesures législatives et administratives prises par le souverain en se fondant sur cette doctrine. Par exemple, les *faramin* (décrets) des empereurs moghols ou les *qawanin* (lois) des sultans ottomans étaient des actes couverts par la doctrine de la *siyasa*. Toutefois, cette autorité du souverain n'est pas absolue. Selon les jurisconsultes musulmans, si le souverain fait usage de cette autorité en respectant les principes généraux de la loi islamique, son action est qualifiée de « juste » (*siyasa 'adilah*, ou bonne gouvernance) et les directives qu'il donne en vertu de cette autorité ont force obligatoire pour ses sujets. Par contre, si le souverain transgresse ces principes, son action est dite « injuste » (*siyasa zalimah*, ou mauvaise gouvernance) ; en ce cas, les directives données par le souverain n'ont aucune force contraignante. Ibn Abidin, op. cit., note 19, Vol. 3, p. 162. Pour davantage de détails sur la doctrine de la *siyasa*, voir l'ouvrage monumental de l'illustre imam Ahmad b. Abd al-Halim Ibn Taymiyyah : *al-Siyasa al-Shar'iyyah fi Islah al-Ra'i wa al-Ra'iyyah*, Majma' al-Fiqh al-Islami, Djeddah, sans date.

34 Coran, 5 : 33.

35 *Ibid.*, 48 : 9-10.

36 Les jurisconsultes hanafites mentionnent généralement les règles relatives aux actions de type *hirabah* (au sens de « brigandage ») dans le chapitre sur le vol (*sariqah*). Voir, par exemple, Sarakhsi, op. cit., note 5, Vol. 9, pp. 134 et suiv. Toutefois, certains d'entre eux mentionnent dans un chapitre distinct les règles relatives au brigandage (*hirabah*). Par exemple, dans le *Kitab al-Hudud*, les délits d'adultère (*zina*) et de fausse accusation de relation sexuelle illicite (*qadhif*) sont mentionnés tout d'abord (Kasani, op. cit., note 22, Vol. 9, pp. 176-274). Kasani mentionne le délit de vol (*sariqah*) dans le *Kitab al-Sariqah* (*ibid.*, Vol. 7, pp. 275-359). Il élabore les règles relatives au brigandage (*hirabah*) dans le *Kitab Qutta' al-Tariq* (*ibid.*, Vol. 7, pp. 360-375). Enfin, il examine de manière approfondie le droit de la guerre dans le *Kitab al-Siyar* (*ibid.*, Vol. 7, pp. 376-550), consacrant la section finale (*fasl*) aux règles relatives à la rébellion de type *baghy* (*ibid.*, Vol. 9, pp. 543-550).

gouvernement ou du système, les *bughah* se considèrent comme les défenseurs de la justice, et ils affirment vouloir substituer au système existant – illégitime et injuste – un ordre nouveau, légitime et juste. En termes techniques, il est dit que les *bughah* possèdent un *ta'wil* (ce qui signifie que leur lutte a une justification juridique).

Deux éléments doivent donc être présents pour qu'une rébellion soit qualifiée de *baghy* :

- 1) Un groupe puissant établit son autorité sur une portion de territoire en défiant le gouvernement (ce groupe dispose d'une capacité de résistance appelée *mana'ah*), et
- 2) ce groupe conteste la légitimité du gouvernement (son action possède une justification juridique, ou *ta'wil*).

Les participants à l'un et l'autre type de rébellion (*baghy* et *hirabah*) disposent d'une capacité de résistance (*mana'ah*) suffisante. Par contre, l'action des *bughah* possède une justification juridique (*ta'wil*), alors que l'action des *muharibin* en est dépourvue³⁷.

Le statut juridique des rebelles en droit islamique: combattants ou bandits ?

La rébellion a suscité de graves interrogations sur les plans religieux et juridique, très importants l'un et l'autre pour les juristes musulmans, qui ont néanmoins établi une distinction entre ce qui relève du droit et ce qui relève de la théologie. Les juristes ont aussi traité séparément le *jus in bello* et le *jus ad bellum*. Ainsi, ils ont analysé les questions relatives à la conduite des hostilités au cours d'une rébellion sans se préoccuper de savoir si la rébellion était juste ou injuste, c'est-à-dire sans prendre parti. Or, dans le monde d'aujourd'hui, cette même approche est adoptée par les experts en droit international humanitaire³⁸.

Avant d'expliquer dans quelle mesure l'application du droit pénal cesse lors d'une rébellion, nous examinerons brièvement les différentes catégories de crimes en droit islamique.

37 Sarakhsi, op. cit., note 5, Vol. 10, p. 136. Comme relevé plus haut, la question de savoir qui va décider si le *ta'wil* de ces insurgés est valable ou non ne relève pas de la compétence des *fuqaha* (les juristes, ou théologiens juristes) qui ne se prononcent que sur les règles à respecter dans la conduite des hostilités (*adab al-qital*) au cours d'une rébellion, indépendamment du caractère juste ou injuste de l'action menée. Ainsi, selon Sarakhsi, même si le *ta'wil* des rebelles n'est pas valable, il est jugé suffisant pour suspendre les règles concernant les peines applicables (*qisas, diyah et daman*). *Ibid.*

38 Dans cette analyse, je me suis principalement appuyée sur les opinions énoncées par les théologiens juristes hanafites, plutôt que de présenter simultanément des opinions relevant de diverses doctrines (ou écoles). En effet, la méthodologie dite du *talfiq* – consistant à mélanger et combiner des opinions fondées sur des principes différents et parfois contradictoires – débouche sur un manque de cohérence dans l'analyse. J'ai cependant ajouté dans les notes de bas de page des références aux opinions exprimées par des juristes appartenant à d'autres écoles.

Les catégories de crimes en droit islamique

Contrairement à d'autres systèmes juridiques, dans lesquels les crimes sont généralement considérés comme des violations des droits de l'État, le droit islamique divise les crimes – et les peines encourues – en quatre catégories différentes, en fonction de la nature du droit qui a été violé³⁹ :

- a) *hadd* correspond à un crime considéré comme une violation d'un droit divin⁴⁰ ;
- b) *ta'zir* correspond à une violation d'un droit de l'individu⁴¹ ;
- c) *qisas* (dont relèvent les compensations nommées *diyah* et *arsh*) correspond à une violation à la fois du droit divin et d'un droit de l'individu, le droit de l'individu étant en ce cas réputé prédominant⁴², et enfin
- d) une atteinte à l'autorité de l'État (en vertu de la doctrine de la *siyasa*) est une violation du droit de l'État⁴³.

La nature des droits en cause détermine l'application de divers principes et règles du droit pénal islamique. Les peines (*hadd*) correspondant à la première catégorie de crime ne peuvent pas être amnistiées par l'État, car ces crimes sont considérés comme des atteintes aux droits divins que, par conséquent, Dieu seul peut pardonner⁴⁴. De la même façon, l'État n'a pas le pouvoir de pardonner les violations des droits de l'individu (peines de type *ta'zir*) ; par contre, la personne lésée ou ses héritiers légaux peuvent accorder leur pardon ou parvenir à un compromis avec l'auteur du crime⁴⁵. Il en va de même pour le *qisas*⁴⁶. On peut considérer que si la partie du droit pénal qui couvre les trois premières catégories de crimes et de peines encourues (*hadd*, *ta'zir*, *qisas* et *diyah*) est aussi rigide, c'est que l'État a un rôle limité à jouer dans ce domaine du droit. L'État peut, néanmoins, pardonner ou commuer une peine de la quatrième catégorie (*siyasa*), car une telle peine est considérée comme relevant de son autorité.

Comme nous le verrons plus bas, lorsque l'action des rebelles s'appuie à la fois sur une capacité de résistance suffisante (*mana'ah*) et sur une justification juridique (*ta'wil*), c'est-à-dire lorsqu'une rébellion existe bel et bien, le droit pénal se rapportant aux trois premières catégories de crimes cesse de

39 Voir Imran Ahsan Khan Nyazee, *General Principles of Criminal Law: Islamic and Western*, Advanced Legal Studies Institute, Islamabad, 1998.

40 Le *hadd* (châtiment) prévu en cas de *qadhif* (fausse accusation de relation sexuelle illicite) est considéré comme sanctionnant une atteinte portée à la fois au droit divin et au droit de l'individu, mais le droit divin est considéré comme prédominant. Kasani, *op. cit.*, note 22, Vol. 9, p. 250.

41 *Ibid.*, Vol. 9, p. 273.

42 Ces châtements relèvent du droit divin ; de ce fait, les limites des peines sont considérées comme étant immuables, « fixées » ; toutefois, le droit de l'individu étant prédominant, l'individu lésé et/ou ses héritiers légaux peuvent accorder leur pardon à l'auteur du crime, ou parvenir à un compromis avec lui.

43 Ibn Abidin, *op. cit.*, note 19, Vol. 3, p. 162.

44 Kasani, *op. cit.*, note 22, Vol. 9, pp. 248-250.

45 *Ibid.*, Vol. 9, pp. 273-274.

46 *Ibid.*

s'appliquer. Seule la partie du droit pénal qui concerne le droit de l'État (*siyasa*) reste applicable pendant une rébellion. Fait important, cette partie du droit pénal n'est pas immuable, le gouvernement pouvant pardonner ou commuer les peines. De fait, le caractère non immuable de la peine encourue offre la possibilité de déclarer une amnistie générale en faveur des rebelles et de conclure des accords de paix avec eux.

Suspension d'une partie importante du droit pénal pendant une rébellion

Muhammad b. al-Hasan al-Shaybani, le père du droit international musulman, déclare : « Quand les rebelles se repentent et acceptent de se soumettre à l'autorité du gouvernement, ils ne sont pas punis pour les dommages qu'ils ont causés [pendant la rébellion]⁴⁷ ». Expliquant ce précepte, le célèbre juriste hanafite Abou Bakr al-Sarakhsi précise :

Cela signifie que les rebelles ne seraient pas tenus de réparer les dommages qu'ils ont causés à la vie et aux biens [de la partie adverse]. En fait, cela sous-entend que les rebelles ont causé ces dommages après avoir organisé leur groupe et avoir atteint une capacité de résistance suffisante (*mana'ah*). En ce qui concerne les dommages qu'ils ont causés avant cela, il leur sera demandé de les indemniser parce que [à ce stade] la règle aurait été de les juger et d'appliquer la loi à leur encontre. Par conséquent, n'étant pas valable, leur *ta'wil* ne suffirait pas pour suspendre la règle exigeant une compensation pour des dommages occasionnés avant d'avoir atteint la *mana'ah*⁴⁸.

Shaybani lui-même mentionne une règle similaire quand il déclare : « Quand ceux qui se rebellent n'ont pas atteint la *mana'ah* et que seulement un ou deux habitants d'une cité contestent la légitimité du gouvernement et prennent les armes contre lui, et ensuite sollicitent la protection (*aman*) de ce gouvernement, l'intégralité de la loi leur est appliquée »⁴⁹. Sarakhsi explique cette règle de la manière suivante : « cela tient au fait que ces insurgés sont comme des voleurs, et comme nous l'avons déjà expliqué, lorsqu'elle ne va pas de pair avec la capacité de résistance (*mana'ah*), la justification juridique (*ta'wil*) n'a aucun effet vis-à-vis de la loi [en d'autres termes, elle ne peut pas suspendre la règle exigeant une compensation] »⁵⁰.

Shaybani déclare en outre explicitement que même si le gouvernement et les rebelles concluaient un traité de paix stipulant que les rebelles ne seront

47 Sarakhsi, *op. cit.*, note 5, p. 136. Abu Ishaq al-Al-Shirazi, le juriste chaféite déclare : « Si, parmi les rebelles, un prisonnier accepte de se soumettre à l'autorité du gouvernement, il doit être libéré. Celui qui n'accepte pas l'autorité du gouvernement restera emprisonné jusqu'à la fin des hostilités ; il sera ensuite libéré à condition qu'il ne participe pas à la guerre ». Al-Shirazi, *op. cit.*, note 2, Vol. 3, p. 404.

48 Sarakhsi, *op. cit.*, note 5, p. 136.

49 *Ibid.*, p. 141. C'est également l'opinion que défend l'école chaféite. Al-Shirazi, *op. cit.*, note 2, Vol. 3, p. 406.

50 Sarakhsi, *op. cit.*, note 5, p. 141.

pas tenus de réparer les dommages qu'ils ont causés avant d'avoir atteint la *mana'ah*, une telle condition ne serait pas valable et la loi serait appliquée :

Si les rebelles ont causé des dommages à la vie et aux biens avant qu'ils se soient révoltés et battus, et si après s'être révoltés ils concluent un traité de paix prévoyant que ces dommages ne devront pas être compensés, cette condition ne sera pas valable, et les règles prévoyant un châtement égal au crime (*qisas*) et à l'indemnisation des dommages causés aux biens leur seront appliquées⁵¹.

Il ne s'agit en rien d'une trahison. Au contraire, le fait d'accepter une telle condition équivaldrait à violer certaines normes fondamentales du droit islamique. Par conséquent, cette stipulation est réputée *ultra vires* : elle est, en tant que telle, nulle et non avenue. Sarakhsi développe dans les termes suivants le principe qui sous-tend cette règle :

Cela tient au fait que cette compensation est obligatoire pour les rebelles ayant porté atteinte aux droits de l'individu [dont la vie ou les biens ont été endommagés], ainsi qu'au fait que le souverain n'a pas le pouvoir de renoncer à faire respecter les droits des individus. Ainsi, la stipulation de leur part relative à la suspension de la règle exigeant une compensation est non valable et sans effet⁵².

Cependant, comme mentionné plus haut, les rebelles ne seront pas tenus de réparer les dommages qu'ils ont causés après avoir atteint la *mana'ah*, de la même manière que les combattants non musulmans ne sont pas tenus de réparer les dommages qu'ils ont causés pendant la guerre, même après qu'ils aient embrassé l'Islam⁵³. Sarakhsi déclare :

Après que les rebelles aient atteint la *mana'ah*, il devient pratiquement impossible d'exercer l'autorité du gouvernement sur eux. Par conséquent, la justification juridique de leur action (*ta'wil*) – bien que non valable – a

51 *Ibid.*, p. 138. Les jurisconsultes chaféites ont une vision légèrement différente. Al-Shirazi déclare : « Si les rebelles ou les forces gouvernementales provoquent des dommages à la vie et aux biens des uns et des autres en dehors des hostilités actives (*fi ghayr al-qital*), un dédommagement (*daman*) est obligatoire... Si les forces gouvernementales provoquent des dommages à la vie et aux biens des rebelles au cours de la guerre, aucune compensation ne suivra... Si les rebelles causent des dommages aux forces gouvernementales au cours de la guerre, deux opinions existent... L'opinion que nous préférons, c'est qu'aucune compensation ne sera exigée ». Al-Shirazi, *op. cit.*, note 2, Vol. 3, pp. 405-406. Cette règle est applicable quand les rebelles ont déjà atteint une certaine capacité de résistance (*mana'ah*) ; si les rebelles causent des dommages avant cela, un dédommagement sera exigé. *Ibid.*, Vol. 3, p. 409. De fait, la règle appliquée est la même quand les rebelles ont atteint une capacité suffisante (*mana'ah*), mais que leur action n'a pas de justification juridique (*ta'wil*). *Ibid.*

52 Sarakhsi, *op. cit.*, note 5, p. 139.

53 La législation interne d'une partie, y compris son droit pénal, n'est pas applicable aux actes (ou omissions) des combattants de l'autre partie. Il s'agit là d'un corollaire nécessaire de la reconnaissance du statut de combattant. Le droit islamique reconnaissant ce statut aux étrangers non musulmans, il reconnaît également sa conséquence immédiate. La règle reste valable même si ces étrangers non musulmans se convertissent ensuite à l'Islam : en effet, le droit islamique ne permet pas une application rétroactive du droit pénal.

pour effet de suspendre la règle exigeant une compensation de leur part, comme le fait le *ta'wil* des gens de la guerre [les combattants non musulmans] après qu'ils aient embrassé l'Islam⁵⁴.

Sarakhsi cite également le précédent des Compagnons du Prophète à ce sujet. L'imam Ibn Chihab al-Zuhri relate le verdict rendu à l'unanimité par les Compagnons du Prophète à propos de la guerre civile entre les musulmans :

Au temps de la *fitnah* [guerre entre les musulmans], un grand nombre de Compagnons du Prophète étaient présents. Ils ont établi par consensus qu'il n'y aurait pas – sur la base d'une interprétation du Coran – de compensation matérielle ou de peine imposée pour un meurtre, pour une relation sexuelle et pour un dommage causé à un bien. Et si une chose, quelle qu'elle soit, subsiste dans leurs mains, elle doit être restituée à son propriétaire réel⁵⁵.

Il convient de noter ici que la suspension du droit pénal ou de l'exigence d'une compensation matérielle ne signifie pas que les actes des rebelles étaient licites. Shaybani affirme que si les rebelles reconnaissent que leur *ta'wil* n'est pas valable, ils seraient bien avisés de réparer les dommages qu'ils ont causés, bien que légalement ils ne puissent pas être contraints de le faire. « Je leur conseillerais par voie de *fatwa* (avis juridique non contraignant, basé sur la loi religieuse) de réparer les dommages qu'ils ont causés à la vie et aux biens. Mais je ne les forcerais pas légalement à le faire »⁵⁶. Sarakhsi explique sa position de la façon suivante :

[c']est parce qu'ils sont musulmans et qu'ils reconnaissent que leur *ta'wil* n'est pas valable. Néanmoins, le pouvoir de leur imposer le respect de la loi a disparu après qu'ils aient atteint la *mana'ah*. C'est la raison pour laquelle ils ne seront pas légalement tenus de réparer le dommage, mais ils feront l'objet d'une *fatwa* parce qu'ils sont responsables de leurs actes devant Dieu⁵⁷.

À la différence des rebelles, une bande de voleurs qui aurait atteint une certaine capacité de résistance (*mana'ah*) mais dont l'action serait dépourvue de justification juridique (*ta'wil*) serait obligée de réparer les dommages causés et serait punie pour les actes illégaux commis. Selon Sarakhsi :

[c']est parce que pour des voleurs, la *mana'ah* existe sans *ta'wil*, et (comme nous l'avons déjà expliqué) parce que la règle n'est modifiée pour les rebelles

54 *Ibid.*, p. 136.

55 *Ibid.* Al-Shirazi cite le même précédent : Al-Shirazi, *op. cit.*, note 2, Vol. 3, p. 406. Muwaffaq al-Din Ibn Qudamah al-Maqdisi, le célèbre juriste de l'école hanbalite, déclare : « Quand les rebelles ne peuvent pas être contrôlés par d'autre moyen que la mort, il est permis de les tuer, et il n'existe aucune responsabilité en termes de péché, de compensation ou d'expiation pour celui qui les a tués ». Muwaffaq al-Din Ibn Qudamah al-Maqdisi, *Al-Mughni Sharh Mukhtasar al-Khiraqi*, Maktabat al-Riyad al-Hadithah, Riyadh, 1981, Vol. 8, p. 112. L'auteur poursuit : « Et, de plus, les rebelles n'ont pas l'obligation de compenser les dommages qu'ils ont causés à la vie et aux biens au cours de la guerre ». *Ibid.*, p. 113.

56 Sarakhsi, *op. cit.*, note 5, p. 136.

57 *Ibid.*

que lorsque la *mana'ah* va de pair avec la *ta'wil*, et parce que la règle de l'indemnisation des dommages n'est pas modifiée lorsqu'une seule de ces deux conditions est remplie⁵⁸.

Ainsi, le droit islamique reconnaît certains droits importants aux combattants qui participent à une guerre civile ou – pour utiliser la terminologie du droit international humanitaire – à un conflit armé de caractère non international⁵⁹.

Distinction entre rebelles musulmans et non musulmans : implications juridiques

Selon les jurisconsultes musulmans, les règles relatives à la rébellion (*baghy*) ne sont pas applicables quand tous les rebelles sont des non-musulmans : ces règles ne s'appliquent que quand des rebelles non musulmans sont rejoints par des rebelles musulmans, ou quand tous les rebelles sont musulmans. Dans le premier cas, c'est-à-dire lorsque tous les rebelles sont des non-musulmans, les jurisconsultes leur appliquent le code général de la guerre⁶⁰, qui est également applicable aux habitants d'autres pays en guerre (*ahl al-harb*)⁶¹. Les jurisconsultes examinent cette question à la lumière du concept de rupture du contrat de la *dhimmah*⁶².

Selon le droit islamique, il existe une relation contractuelle entre le gouvernement de l'État islamique et les résidents non musulmans de ce territoire (*dar al-Islam*). En concluant le contrat de la *dhimmah*, le souverain musulman garantit la protection de la vie et des biens ainsi que la liberté de religion aux non-musulmans qui acceptent de se conformer à la loi en vigueur dans le pays et de payer la *jizyah* (taxe par tête). Les jurisconsultes affirment que le contrat de la *dhimmah* n'est rompu que dans les deux cas suivants : quand un *dhimmi* (résident non musulman) est définitivement installé hors du territoire du *dar*

58 *Ibid.*, p. 142. Nous avons relevé plus haut que la position de l'école chaféite était identique. Al-Shirazi, *op. cit.*, note 2, Vol. 3, p. 409.

59 M. Hamidullah, *op. cit.*, note 14, pp. 167-168.

60 En droit islamique, non seulement le code général de la guerre établit une distinction entre les cibles légitimes et les cibles illégitimes, mais il énonce en outre de nombreuses règles relatives aux méthodes et moyens de guerre. Parmi ces règles figurent notamment l'interdiction d'attaquer des non-combattants, l'interdiction de la mutilation, l'interdiction des destructions injustifiées, l'obligation de respecter les dispositions des traités, la licéité de la ruse et l'interdiction de la perfidie. Une étude comparative détaillée du *jus in bello* islamique et du droit contemporain des conflits armés figure dans l'ouvrage de Muhammad Mushtaq Ahmad, *Jihad, Muzahamat awr Baghawat Islami Shari'at awr Bayn al-Aqwami Qanun ki Roshni mayn*, Shariah Academy, Gujranwala, 2008, pp. 295-478, 583-594 et 631-668. Voir aussi Ameer Zemmali (éd.), *Maqalat fi 'l-Qanun al-Dawli al-Insani wa 'l-Islam*, CICR, Genève, 2007.

61 Abu Bakr Muhammad b. Abi Sahl al-Sarakhsi, *Sharh al-Siyar al-Kabir*, Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, Beyrouth, 1997, Vol. 4, p. 164. Cette notion peut être rapprochée de celle de conflit armé international en droit international contemporain.

62 Selon les jurisconsultes musulmans, il existe une relation contractuelle entre un État islamique et les non-musulmans qui résident à titre permanent sur son territoire. Ce contrat porte le nom de *dhimmah*, ce qui signifie littéralement qu'il s'agit d'un contrat dont la violation est sanctionnée (*dhamm*). En vertu du contrat de la *dhimmah*, l'État islamique garantit à ses ressortissants non musulmans une protection égale de leur vie et de leurs biens. Pour plus de détails, voir Kasani, *op. cit.*, note 22, Vol. 9, pp. 426-458.

*al-Islam*⁶³, et deuxièmement, quand un groupe important de non-musulmans possédant une certaine capacité de résistance (*mana'ah*) se soulève contre le gouvernement musulman⁶⁴.

Par conséquent, aucun des actes suivants n'entraîne la rupture du contrat de la *dhimmah* :

- refuser de payer la *jizyah* ;
- proférer des propos humiliants contre l'islam ou le Coran ;
- commettre un blasphème contre l'un des prophètes (Que la paix soit sur eux) ;
- contraindre un musulman d'abandonner sa religion, et enfin
- commettre l'adultère avec une femme musulmane⁶⁵.

Les juristes considèrent que ces crimes sont punissables en vertu de la loi en vigueur dans le pays⁶⁶. Les non-musulmans qui s'installent de façon permanente hors du territoire du *dar al-Islam* sont traités comme des étrangers ordinaires⁶⁷, alors que les rebelles non musulmans sont traités de la même manière que les combattants ennemis non musulmans ordinaires⁶⁸.

La conclusion finale est la suivante : qu'ils soient musulmans ou non musulmans, les rebelles sont traités comme des combattants, et le droit de la guerre leur est appliqué dans sa totalité. Cependant, si tous les rebelles ou une partie d'entre eux sont musulmans, le droit impose un certain nombre de restrictions à l'autorité du gouvernement. Par exemple, il est interdit en droit islamique – tant par le code général de la guerre que par ses règles spéciales relatives à la rébellion (*baghy*) – de prendre des femmes et des enfants pour cibles⁶⁹ ; par contre, les règles applicables aux biens pris à l'ennemi (*ghanimah*) ne s'appliquent pas à la propriété des rebelles, qu'ils soient musulmans ou non musulmans⁷⁰.

63 En langage moderne, on pourrait dire que le droit islamique ne reconnaît pas la notion de double nationalité. Il convient aussi de noter ici que le droit pakistanais ne reconnaît pas non plus cette notion. Voir la section 14 du *Pakistan Citizenship Act* de 1951.

64 Un troisième facteur est mentionné, à savoir le fait d'embrasser la religion musulmane. Kasani, *op. cit.*, note 22, Vol. 7, p. 446. Néanmoins, cette conversion ne constitue pas un motif de perte du droit de résidence permanente sur le territoire du *dar al-Islam*.

65 Kamal-Din Muhammad Ibn al-Humam al-Iskandari, *Fath al-Qadir 'ala 'l-Hidayah*, Dar al-Kutub al-Arabiyyah, Le Caire, sans date, Vol. 4, p. 381. Les théologiens juristes autres que ceux de l'école hanafite estiment que le contrat de la *dhimmah* est rompu par n'importe lequel de ces actes ; certains d'entre eux considèrent toutefois que cela ne vaut que dans le cas où l'interdiction de commettre ces actes figure dans le contrat. Ibn Qudamah, *op. cit.*, note 55, Vol. 8, p. 525 ; Shams al-Din Muhammad b. Muhammad al-Khatib al-Shirbini, *Mughni al-Muhtaj ila Sharh al-Minhaj*, Matba'at al-Halbi, Beyrouth, 1933, Vol. 4, p. 258.

66 Iskandari, *op. cit.*, note 65, Vol. 4, p. 381.

67 Burhan al-Din Ali b. Abi Bakr b. 'Abd al Jalal-Farghani al-Marghinani, *Al-Hidayah fi Sharh Bidayat al-Mubtadi*, Dar al-Fikr, Beyrouth, sans date, Vol. 2, p. 405.

68 Sarakhshi, *op. cit.*, note 61, Vol. 4, p. 164 ; Iskandari, *op. cit.*, note 65, Vol. 4, p. 382. Il peut être noté ici que la rupture du contrat de la *dhimmah* par certains des non-musulmans est sans incidence sur le statut juridique de ceux qui ne l'ont pas rompu. Iskandari, *op. cit.*, note 65, Vol. 4, p. 253 ; Shirbini, *op. cit.*, note 65, Vol. 4, p. 258 ; Ibn Qudamah, *op. cit.*, note 55, Vol. 8, p. 524.

69 *Ils peuvent cependant être pris pour cibles s'ils participent directement aux hostilités.*

70 Il s'agit de l'opinion des théologiens juristes chaféites : Al-Shirazi, note 2, Vol. 3, pp. 406-407. Les juristes hanafites estiment que les règles d'interdiction supplémentaires qui figurent dans les règles relatives à la rébellion sont uniquement applicables aux rebelles musulmans : Sarakhshi, *op. cit.*, note 5, Vol. 10, p. 137.

Le statut de combattant que le droit islamique reconnaît aux rebelles (musulmans et non musulmans) constitue pour eux un grand encouragement à se conformer au droit de la guerre. Du fait de ce statut, le droit pénal général en vigueur dans le pays ne leur est pas applicable : en d'autres termes, les rebelles ne peuvent être punis que s'ils violent le droit de la guerre. En outre, les restrictions supplémentaires s'appliquant aux rebelles musulmans peuvent également être acceptées par la communauté internationale en tant que règles générales applicables à tous les rebelles par voie de traité international⁷¹. Enfin, comme le droit islamique relatif à la rébellion (*baghy*) fait partie du droit divin, les rebelles musulmans ne peuvent pas nier le caractère contraignant de ce droit ; ils ne peuvent pas non plus prétexter que le droit a été établi par des traités auxquels ils ne sont pas parties.

Conséquences juridiques de l'autorité exercée *de facto* par les rebelles

Le droit islamique reconnaît que l'autorité exercée *de facto* par les rebelles a d'importantes conséquences sur le plan juridique. Ceci est bénéfique dans la mesure où les rebelles sont ainsi encouragés à se conformer au droit de la guerre. Les juristes ont étudié en détail divers aspects de l'autorité exercée *de facto* par les rebelles. Nous en examinerons ici quatre implications majeures.

Collecte de taxes par les rebelles

Si les rebelles collectent des taxes – *kharaj*, *zakat*, *ushr* et *khums*⁷² – auprès des habitants du territoire qu'ils contrôlent, le gouvernement central ne peut pas percevoir à nouveau ces taxes, même s'il reprend ultérieurement le contrôle de ce territoire⁷³. Hanafi, dans son célèbre texte intitulé *al-Hidayah*, explique

71 Le droit islamique autorise un souverain musulman à conclure des traités avec des non-musulmans afin de régler la conduite des hostilités, ainsi que pour imposer des restrictions à l'autorité des parties liées par les traités. Sarakhsi, *op. cit.*, note 51, Vol. 1, pp. 210-214.

72 *Kharaj* est le terme utilisé pour désigner le tribut que les non-musulmans paient au gouvernement musulman en concluant un accord de paix. Voir Muammad Rawwas Qal'aji, *Mu'jam Lughat al-Fuqaha'*, Dar al-Nafa'is lil-Nashr wa al-Tawzi', Beyrouth, 2006, p. 194. Ce tribut inclut la taxe appelée *jizyah* (*ibid.*, p. 164). *Zakat* est le nom de la taxe prélevée sur les économies des riches musulmans au taux annuel de 2,5% ; le paiement de cette aumône est aussi considéré comme un acte de piété religieuse (*ibadah*). *Ibid.*, p. 233. La taxe de 10% perçue sur les récoltes obtenues par des musulmans dans des terres non irriguées est appelée *ushr*. Si les récoltes proviennent de terres irriguées, le taux est de 5%, et dans ce cas, la taxe prend le nom de *nisf al-ushr* (moitié des 10%). *Ibid.*, p. 312. *Khums* est le terme utilisé pour désigner l'impôt de 20% perçu sur les minéraux (*ma'adin*) et les richesses enfouies dans la terre (*kunuz*). *Ibid.*, p. 201.

73 Marghinani, *op. cit.*, note 67, Vol. 2, p. 412. Le passage pertinent de *al-Hidayah* a été traduit de la manière suivante par le professeur Imran Ahsan Khan Nyazee : « Ce que les rebelles ont collecté sous la forme de *kharaj* et de *ushr* dans les territoires passés sous leur contrôle ne doit pas être collecté une seconde fois par l'imam ». *Al-Hidayah: The Guidance*, Amal Press, Bristol, 2008, Vol. 2, p. 343. Les juristes chaféites ont un point de vue différent. Selon eux, la *zakat* ne devra pas être à nouveau collectée, alors que la *jizyah* devra l'être ; quant au *kharaj*, deux opinions s'affrontent. Al-Shirazi, *op. cit.*, note 2, Vol. 3, p. 407. Ce même point de vue est défendu par les juristes hanbalites. Ibn Qudamah, *op. cit.*, note 55, Vol. 8, pp. 118-119.

cette règle de la façon suivante : « le souverain ne peut percevoir une taxe que lorsqu'il assure la sécurité de ses sujets ; or, [dans ce cas] il a échoué à leur procurer la sécurité »⁷⁴. À ce propos, une question importante divise les jurisconsultes. Du point de vue du droit islamique, la *zakat* et la *ushr* ne sont pas seulement des catégories de taxes, mais ce sont également des actes de piété religieuse (*ibadah*). C'est pourquoi la question se pose de savoir si les habitants du territoire contrôlé par les rebelles qui ont acquitté la *zakat* et la *ushr* seraient responsables devant Dieu de payer à nouveau ces taxes à l'autorité légitime (le gouvernement central). La réponse est qu'ils ne seraient responsables devant Dieu de le faire que si les rebelles ne dépensaient pas ces revenus en faveur des catégories de bénéficiaires prescrites par la loi islamique⁷⁵.

Les décisions des tribunaux du territoire contrôlé par les rebelles (*dar al-baghy*)

Divers aspects de l'autorité des tribunaux opérant sur le territoire contrôlé par les rebelles (*dar al-baghy*) ont été examinés par les juriconsultes. Nous retiendrons dans notre analyse trois points importants de ce débat. La première question est de savoir si une personne qualifiée pour être juge peut ou non accepter d'exercer cette fonction sous l'autorité des rebelles, alors qu'elle-même conteste la légitimité de leur autorité. La réponse des juristes est que, même si elle n'accepte pas la légitimité de l'autorité qui l'a nommée, cette personne devrait accepter la fonction et juger les affaires selon les dispositions du droit islamique. Shaybani explique :

Si les rebelles prennent le contrôle d'une cité et si, parmi les habitants de cette cité, ils nomment juge quelqu'un qui ne les soutient pas, l'individu désigné doit faire appliquer les peines et châtiments prévus par la loi (*hudud* et *qisas*), et régler les différends entre les personnes en se conformant aux normes de la justice. Il n'a pas d'autre choix⁷⁶.

À ce propos, les juriconsultes citent généralement le précédent du célèbre *cadi* Shurayh, qui avait accepté d'être nommé juge par le calife Oumar b. al-Khattab, mais qui avait aussi été juge à Kufah sous le règne tyrannique du calife omeyyade Abd al-Malik b. Marwan et lorsque al-Hajjaj b. Yusuf était gouverneur. Ce précédent est cité par l'illustre juriste de l'école hanafite, Abu Bakr al-Jassas, qui précise que « parmi les Arabes, et même dans le clan de Marwan, le calife Abd al-Malik a exercé la pire oppression, transgression et tyrannie et, parmi ses gouverneurs, le pire a été al-Hajjaj »⁷⁷.

Un autre précédent est cité par les juriconsultes : Oumar b. Abd al-Aziz (qu'Allah lui fasse miséricorde), le célèbre calife omeyyade qui a essayé de restaurer le système prévalant au temps des quatre premiers califes (*al-Khulafa'*

74 Marghinani, *op. cit.*, note 67, Vol. 2, p. 412.

75 *Ibid.*

76 Sarakhsi, *op. cit.*, note 5, Vol. 10, p. 138. Ibn Qudamah déclare : « Quand les rebelles nomment un juge qui est qualifié pour ce poste, son statut juridique est le même que celui d'un juge nommé par le gouvernement central ». Ibn Qudamah, *op. cit.*, note 55, Vol. 8, p. 119.

77 Jassas, *op. cit.*, note 3, Vol. 1, p. 99.

al-Rashidin) n'a pas renouvelé le mandat des juges qui avaient été nommés par son prédécesseur, un calife omeyyade considéré comme un tyran. Sarakhsi explique ainsi les principes juridiques qui sous-tendent cette décision :

Trancher les litiges en conformité avec les normes de la justice et protéger les opprimés contre l'oppression sont des devoirs inclus dans la signification de l'obligation, pour chaque croyant, de « prescrire le bien et proscrire le mal ». Toutefois, un individu qui n'est que l'un des sujets parmi les autres ne peut pas imposer ses décisions. Quand cela devient possible pour lui, de par l'autorité de celui qui l'a nommé, il doit juger en se conformant à ses propres obligations, indépendamment du caractère juste ou injuste de l'autorité qui l'a nommé. Cela tient au fait que la condition de la validité de la nomination réside dans la capacité de faire exécuter les décisions et, dans ce cas, une telle condition est remplie⁷⁸.

La deuxième question a trait à la validité des décisions rendues par les tribunaux opérant sur le territoire contrôlé par les rebelles (*dar al-baghy*). Les juristes ont établi le principe fondamental selon lequel, si un juge du *dar al-baghy* défère sa décision à un juge du territoire dépendant du gouvernement central (*dar al-adl*), ce dernier n'acceptera pas sa décision⁷⁹. Sarakhsi cite deux éléments expliquant cette règle :

- 1) Pour les tribunaux du *dar al-adl*, les rebelles sont des pécheurs (*fussaq*). Or, le témoignage et les décisions de ceux qui commettent des péchés majeurs sont inadmissibles. En d'autres termes, les tribunaux du *dar al-baghy* n'ont aucune autorité juridique par rapport aux tribunaux du *dar al-adl*.
- 2) Les rebelles n'acceptent pas le caractère sacré de la vie et des biens des habitants du *dar al-adl*. Par conséquent, il est possible que le tribunal du *dar al-baghy* ait jugé le cas sur une base non valable⁸⁰.

Toutefois, si après avoir examiné la décision du juge du *dar al-baghy*, le juge du *dar al-adl* conclut que l'affaire a été jugée sur la base de motifs juridiques valables (si, par exemple, le juge du *dar al-baghy* savait que les témoins n'étaient pas des rebelles), il fera exécuter cette décision⁸¹. Par contre, si personne ne sait si les témoins étaient ou non des rebelles, le tribunal du *dar al-adl* ne fera pas exécuter cette décision, car « celui qui vit sous l'autorité des rebelles est présumé être aussi l'un des leurs. Par conséquent, le juge [du *dar al-adl*] agira en se fondant sur cette

78 Sarakhsi, *op. cit.*, note 5, Vol. 10, p. 138.

79 *Ibid.*, Vol. 10, p. 142. Les juristes chaféites estiment préférable que le juge du territoire contrôlé par le gouvernement central n'accepte pas la décision du juge du territoire contrôlé par les rebelles. Néanmoins, la décision devra être exécutée si le juge du territoire contrôlé par le gouvernement central l'accepte et statue en s'appuyant sur elle. Al-Shirazi, *op. cit.*, note 2, Vol. 3, p. 407. Cet avis est partagé par les juristes hanbalites. Ibn Qudamah, *op. cit.*, note 55, Vol. 8, p. 120.

80 Al-Shirazi déclare que les décisions du juge du *dar al-baghy* seront toujours exécutées, à une seule exception près : si le juge ne croit pas au caractère sacré de la vie et de la propriété des habitants du territoire contrôlé par le gouvernement central (*ahl al-adl*). Al-Shirazi, *op. cit.*, note 2, Vol. 3, p. 407.

81 Sarakhsi, *op. cit.*, note 5, Vol. 10, p. 138.

présomption, à moins de preuve du contraire»⁸². La conclusion est que les décisions des tribunaux du *dar al-baghy* ne seront pas appliquées par les tribunaux du *dar al-adl*, à une seule exception près : si, après un examen approfondi de la décision, les tribunaux du *dar al-adl* concluent que celle-ci est valable.

La troisième question porte sur le statut juridique des décisions rendues par les tribunaux du *dar al-baghy* après que le gouvernement central ait repris le territoire aux rebelles. Selon Shaybani :

Les rebelles prennent le contrôle d'une cité et y nomment un juge qui tranche de nombreux différends. Plus tard, lorsque le gouvernement central reprend cette cité et que les décisions de ce juge sont contestées devant un juge du territoire contrôlé par le gouvernement central, seules les décisions considérées comme étant valables sont exécutées⁸³.

Au cas où de telles décisions sont considérées comme étant valables par une école de droit islamique et non valables par une autre, elles sont réputées valables, même si le juge du territoire contrôlé par le gouvernement central appartient à l'école qui considère qu'elles ne sont pas valables « parce que la décision d'un juge dans les cas litigieux [lorsque les jurisconsultes sont en désaccord] est exécutée »⁸⁴. Cela signifie que, parmi les décisions des tribunaux du *dar al-baghy*, ne seront invalidées que celles qui ne recueillent pas l'opinion unanime des jurisconsultes. Par ailleurs, ces décisions ne seront invalidées que si elles sont contestées par une partie lésée devant les tribunaux du territoire contrôlé par le gouvernement central. Par conséquent, de manière générale, les affaires tranchées par les tribunaux du *dar al-baghy* ne sont pas rouvertes⁸⁵.

Traités conclus entre les rebelles et une puissance étrangère, et leurs effets juridiques sur les partisans du gouvernement central

En droit islamique, un traité de paix est considéré comme relevant de la doctrine plus large de la protection accordée par les musulmans (*aman*)⁸⁶. Selon

82 *Ibid.*

83 *Ibid.*, p. 142. Les jurisconsultes chaféites sont d'avis que les décisions des tribunaux rebelles ne doivent pas être annulées, même après que le territoire ait été repris par le gouvernement central : ces décisions sont en effet censées avoir été prises sur la base du *ijtihad* (effort de réflexion, d'interprétation personnelle). Al-Shirazi, *op. cit.*, note 2, Vol. 3, p. 407.

84 Sarakhsi, *op. cit.*, note 5, Vol. 10, p. 142. Voir aussi Ibn Qudamah, *op. cit.*, note 55, Vol. 8, p. 120.

85 Il s'agit de la doctrine dite des transactions passées et terminées. L'histoire judiciaire du Pakistan offre un exemple intéressant de cette doctrine. Il y a quelques années, certains juges de la Cour suprême se sont « rebellés » contre le président de la Cour suprême d'alors, Sajjad Ali Shah. De fait, au terme de ce qui a été appelé l'Affaire des Juges (*Al-Jehad Trust c/ Fédération du Pakistan*, PLD 1996 SC 324), il a été conclu que Sajjad Ali Shah n'était pas qualifié pour continuer à exercer sa fonction, car il n'était pas le plus haut placé dans la hiérarchie des juges de la Cour suprême. Néanmoins, les affaires qu'il avait jugées en tant que « président *de facto* de la Cour suprême » n'ont pas été rouvertes, en vertu de la doctrine des transactions passées et terminées *Malik Asad Ali c/ Fédération du Pakistan*, 1998 SCMR 15 ; voir aussi Hamnd Khan, *Constitutional and Political History of Pakistan*, Oxford University Press, Karachi, 2001, pp. 274-275.

86 Kasani divise l'*aman* en deux catégories principales : l'*aman mu'abbad* (protection permanente, ou perpétuelle, également appelée *dhimmah*) et l'*aman mu'aqqat* (protection temporaire). Voir Kasani, *op. cit.*, note 22, Vol. 9, p. 411. Dans le premier cas, l'*aman mu'abbad* est un traité de paix perpétuelle,

l'un des principes fondamentaux de l'*aman*, chaque musulman a le pouvoir d'accorder cette protection à un individu non musulman (voire même à un groupe de non-musulmans), mais à une condition : celui qui accorde l'*aman* doit appartenir à un groupe nombreux qui possède la capacité de résistance appelée *mana'ah*⁸⁷. Aspect important, l'*aman* accordée par un musulman lie tous les musulmans⁸⁸. Par conséquent, tous les musulmans ont le devoir de protéger la vie et la liberté de la personne à qui un musulman ou un groupe de musulmans ont accordé l'*aman*⁸⁹.

En se fondant sur ces principes, les juristes ont explicitement déclaré que si les rebelles concluaient un traité de paix avec certains non-musulmans, le gouvernement central ne serait pas autorisé à lutter contre ces non-musulmans, car cela constituerait une violation du traité de paix⁹⁰. Toutefois, si le traité de paix est conclu à la condition que la partie non musulmane accepte de soutenir les rebelles dans leur guerre contre le gouvernement central, ce traité ne sera pas considéré comme valable quant à la protection accordée, et les non-musulmans ne seront pas considérés comme des personnes bénéficiant d'une protection (*musta'minin*). Sarakhsi propose l'explication suivante :

Cela tient au fait qu'est considéré comme protégé (*musta'min*) un individu qui entre sur le territoire de l'État islamique (*dar al-Islam*) après s'être engagé à ne pas combattre les musulmans. Or, ces personnes entrent dans le *dar al-Islam* dans le but même de combattre les musulmans qui soutiennent le gouvernement central. Ainsi, nous savons qu'il ne s'agit pas de *musta'minin*. En outre, lorsque des *musta'minin* [après leur entrée dans le *dar al-Islam*] organisent leur groupe pour lutter contre les musulmans et

aux termes duquel la partie non musulmane accepte de payer une taxe (*jizyah*) aux musulmans ; elle a ainsi droit à résider de façon permanente dans le *dar al-Islam*, où les musulmans garantissent la protection de la vie et de la liberté de chacun. Dans le second cas, l'*aman mu'aqqat* se divise encore en deux : d'une part, l'*aman ma'ruf* (protection ordinaire) est accordée aux personnes qui veulent entrer temporairement dans le *dar al-Islam* ; d'autre part, le *muwada'ah* (traité de paix) est conclu avec un groupe d'étrangers non musulmans qui souhaitent établir une relation pacifique. Le *muwada'ah* peut être limité dans le temps (*mu'aqqatah*) ou illimité (*mutlaqah*). *Ibid.*, Vol. 9, p. 424.

87 C'est la raison pour laquelle ni un prisonnier musulman se trouvant aux mains de l'ennemi, ni un négociant musulman se trouvant dans un pays étranger ne peuvent accorder une telle protection. Shaybani, *op. cit.*, note 51, Vol. 1, p. 213.

88 *Ibid.*, Vol. 1, p. 201.

89 Cela dit, un souverain musulman a le pouvoir d'interdire à ses sujets d'accorder leur protection dans une situation particulière : l'*aman* qui serait accordée après cette interdiction n'aurait aucune valeur. *Ibid.*, Vol. 1, p. 227. De plus, un souverain musulman a également le pouvoir de mettre fin à la protection accordée par un ou plusieurs de ses sujets ; toutefois, il ne peut prendre aucune mesure à l'encontre de ceux à qui l'*aman* a été octroyée, à moins que le souverain ne donne un préavis pour annoncer la fin de l'*aman* et qu'il offre aux intéressés la possibilité de se rendre en un lieu où ils estiment se trouver en sécurité (*ma'man*). *Ibid.*, vol. 2, p. 229.

90 Sarakhsi, note 5 ci-dessus, vol. 10, p. 141. Allant plus loin encore, les théologiens juristes (*fuqaha*) affirment que, même si les rebelles s'emparent de propriétés (*ahl al-muwada'ah*), en violation du traité de paix, le gouvernement central ne devrait pas acheter cette propriété aux rebelles. Au contraire, le gouvernement central devrait conseiller aux rebelles de rendre les biens à leur propriétaire légitime. Si les rebelles capitulent, ou si le gouvernement les soumet à son autorité, le gouvernement sera tenu de rendre les biens à leur propriétaire légitime. *Ibid.*

prendre des mesures contre eux (les musulmans), cela est considéré comme une violation de leur part de la protection qui leur a été accordée (*aman*). Par conséquent, cette intention [de lutter contre les musulmans] doit être considérée comme invalidant l'*aman* dès le début⁹¹.

Dans ce passage, il est important de noter que Sarakhsi considère le territoire des rebelles comme faisant partie du *dar al-Islam*, et qu'il construit son argumentation sur cette base. En d'autres termes, bien que les rebelles y aient établi leur autorité *de facto*, au regard du droit, ce territoire fait partie du *dar al-Islam*. Nous reviendrons plus tard sur ce point.

Attaque d'une puissance étrangère contre les rebelles et responsabilité juridique du gouvernement central

En règle générale, les *ahl al-adl* (habitants du territoire contrôlé par le gouvernement central) ne sont pas autorisés à soutenir les rebelles en cas de guerre. Par conséquent, si au cours d'une guerre entre les *ahl al-adl* et les rebelles, l'un des *ahl al-adl* est tué alors qu'il se trouve dans le camp des rebelles, aucun châtiment (ni *qisas* ni *diyyah*) ne sera imposé à celui qui a causé sa mort, comme c'est le cas quand une personne est tuée alors qu'elle se trouve du côté des non-musulmans⁹². Toutefois, lorsque des rebelles sont attaqués par une puissance étrangère, même le gouvernement central a l'obligation de soutenir les rebelles⁹³. Selon Shaybani, cette obligation est aussi imposée aux *ahl al-adl* qui se rendent temporairement dans le territoire des rebelles (*dar al-baghy*) :

«La même obligation est imposée aux habitants du territoire contrôlé par le gouvernement central (*ahl al-adl*) qui se trouvent sur le territoire des rebelles au moment où celui-ci est attaqué par l'ennemi. Ces personnes n'ont pas d'autre choix que de se battre pour protéger les droits et l'honneur des musulmans»⁹⁴.

Sarakhsi – avec l'autorité qui lui est habituelle – explique de la manière suivante le principe qui sous-tend cette règle :

Cela tient au fait que les rebelles sont musulmans. Ainsi, les combats menés en leur faveur confèrent le respect et le pouvoir à la religion de l'Islam. En outre, par leur lutte contre les assaillants, ils défendent les musulmans contre l'ennemi. Or, défendre les musulmans contre l'ennemi est une obligation pour quiconque est en capacité de le faire⁹⁵.

91 *Ibid.*, vol. 10, p. 143. Les jurisconsultes des écoles chaféite et hanbalite partagent également cet avis; Al-Shirazi et Ibn Qudamah avancent eux aussi le même argument. Al-Shirazi, note 2 ci-dessus, vol. 3, p. 406; Ibn Qudamah, note 55 ci-dessus, vol. 8, p.121. Le même principe s'applique à tout traité conclu par le gouvernement central avec des non-musulmans dans le but d'obtenir leur appui militaire contre les rebelles musulmans.

92 Sarakhsi, note 5 ci-dessus, vol. 10, p. 140.

93 La base de cette obligation réside dans le fait que, même après une rébellion, les rebelles restent considérés comme des musulmans. *Ibid.*, Vol. 10, p. 107.

94 *Ibid.*

95 *Ibid.*

En d'autres termes, même lorsque deux groupes de musulmans s'opposent entre eux, aucun camp ne devrait rechercher le soutien de non-musulmans pour combattre l'autre camp⁹⁶. Leur conflit mutuel est considéré comme une « affaire interne » de la communauté musulmane et les non-musulmans ne devraient pas interférer.

Autorité et légitimité *de facto*

Est-ce que cela signifie que le droit islamique confère une sorte de légitimité à la rébellion ? La réponse est un « non » catégorique ! Le statut de combattant, comme nous l'avons constaté plus haut, est octroyé à tous ceux qui participent aux hostilités, qu'ils se trouvent ou non du « bon » côté dans la guerre. Tel qu'il est en vigueur aujourd'hui, le droit des conflits armés s'applique de manière égale à toutes les parties à un conflit, quelle que soit la partie qui a (légalement ou illégalement) recouru à la force. Dans les conflits armés internationaux, le statut de combattant est donc accordé à toutes les forces armées, indépendamment de tout argument relevant du *jus ad bellum*. De la même façon, les juristes musulmans reconnaissent le statut de combattant aux rebelles lorsque leur capacité de résistance (*mana'ah*) va de pair avec la justification juridique de leur engagement (*ta'wil*), indépendamment du fait que leur *ta'wil* est juste ou injuste⁹⁷. Au contraire, même quand ils affirment que le *ta'wil* des rebelles est injuste, les juristes reconnaissent le statut de combattant aux rebelles dont le *ta'wil* injuste va de pair avec la *mana'ah*⁹⁸.

Nous avons relevé que cette règle avait été établie à l'unanimité par les Compagnons du Prophète⁹⁹. Nous avons également vu que la principale source du droit islamique relatif à la rébellion de type *baghy* était la conduite d'Ali, qui a reconnu le statut de combattant à ceux qui se sont révoltés contre lui, bien que le *ta'wil* de ces rebelles ait sans doute été contestable. La conclusion est que le fait de reconnaître le statut de combattant aux rebelles ne confère pas de légitimité à la lutte qu'ils mènent.

Ceci s'explique encore par le fait que les juristes estiment que le *dar al-baghy* fait partie du *dar al-Islam*, même après que les rebelles aient établi leur contrôle *de facto* sur ce territoire¹⁰⁰. En d'autres termes, les juristes reconnaissent les corollaires nécessaires de l'autorité que les rebelles

96 Al-Shirazi, *op. cit.*, note 2, Vol. 3, p. 404; Muhammad b. Arafah al-Dasuqi, Hashiyah 'ala al-Sharh al-Kabir, 'Isa al-Babi, Le Caire, 1934, Vol. 4, p. 299; Mansur b. Yunus al-Buhuti, *Kashshaf al-Qina' an Matn al-Iqna'*, 'Alam al-Kutub, Beyrouth, 1983, Vol. 6, p. 164.

97 Sarakhsi, *op. cit.*, note 5, Vol. 10, p. 136.

98 *Ibid.*

99 *Ibid.*

100 Selon les juristes hanafites, si un individu s'empare [en temps de guerre] de la propriété d'un autre individu dans un territoire donné, puis l'emmène dans un autre territoire, il devient propriétaire de ce bien (*ibid.*, Vol. 10, p. 62). Néanmoins, si un individu emmène cette propriété du *dar al-adl* au *dar al-baghy* (ou vice-versa), il ne devient pas propriétaire de ce bien « parce que le *dar* des habitants du territoire contrôlé par le gouvernement central (*ahl al-adll*) et le *dar* des habitants du territoire contrôlé par les rebelles (*ahl al-baghy*) ne font qu'un ». *Ibid.*, Vol. 10, p. 135.

exercent *de facto* sur le territoire qu'ils contrôlent, mais ils n'accordent pas une reconnaissance *de jure* à cette autorité.

Conclusions

Le droit islamique relatif à la rébellion fournit le critère '*ta'wil* plus *mana'ah*' en fonction duquel l'existence d'un conflit armé peut être déterminée. En outre, il opère une distinction entre un groupe de rebelles et une bande de voleurs ordinaires, en reconnaissant à la fois le statut de combattant aux rebelles et les corollaires nécessaires de l'autorité exercée *de facto* sur le territoire qu'ils contrôlent. En conséquence, le droit offre aux rebelles des encouragements qui sont de nature à les inciter à se conformer au droit de la guerre; de ce fait, le droit contribue à diminuer les souffrances des civils et des citoyens ordinaires au cours des guerres de rébellion et des guerres civiles. Dans le même temps, le droit islamique affirme que le territoire qui se trouve sous le contrôle exercé *de facto* par les rebelles constitue *de jure* une partie de l'État parent. Le droit répond ainsi aux inquiétudes de ceux qui redoutent que l'octroi du statut de combattant aux rebelles vienne conférer une légitimité à leur lutte. Contrairement au droit contemporain des conflits armés (dont la plus grande part découle de traités auxquels les rebelles ne sont pas Parties), le droit islamique relatif à la rébellion fait partie intégrante du droit divin et, en tant que tel, il a un caractère obligatoire pour les rebelles qui se disent musulmans.

Même les non-musulmans peuvent chercher à tirer des enseignements de ce droit. Si tous les rebelles sont des non-musulmans, ils ne sont pas traités comme des rebelles, mais comme des combattants ennemis ordinaires. En vertu du statut de combattant, le droit pénal général du pays cesse de leur être applicable; néanmoins, le gouvernement est autorisé à prendre des mesures punitives contre les rebelles au motif qu'ils ont troublé la paix. Il s'agit là d'une manière de résoudre les problèmes rencontrés par le droit contemporain des conflits armés.

Le droit islamique reconnaît certaines conséquences juridiques importantes de l'autorité que les combattants, musulmans et non musulmans, exercent *de facto* dans le territoire qu'ils contrôlent. Cela constitue une autre incitation à se conformer au droit de la guerre.

Lorsque des non-musulmans sont rejoints par des musulmans, ou lorsque tous les rebelles sont musulmans, le droit islamique impose certaines restrictions *supplémentaires* à l'exercice de l'autorité de l'État. C'est seulement sur ce dernier point que le droit islamique établit une distinction entre rebelles musulmans et non musulmans. La raison est évidente. Le droit islamique fait une distinction entre les musulmans et les non-musulmans, alors que le droit contemporain des conflits armés établit une distinction entre les ressortissants et les non-ressortissants d'un État. Cette différence tient à la nature même des deux systèmes. Toutefois, ces restrictions supplémentaires peuvent être rendues applicables à tous les rebelles, musulmans et non musulmans, en concluant des traités. Le droit islamique reconnaît la validité des traités qui visent à régler la conduite des hostilités.

Entre marteau et enclume : intégration ou indépendance de l'action humanitaire ?

Antonio Donini*

Antonio Donini est directeur de recherche au Centre international Feinstein de l'Université Tufts, aux États-Unis.

Résumé

Le présent article s'intéresse à la tension apparue entre les principes et la politique dans la réponse à la crise afghane ; plus précisément, il vise à déterminer dans quelle mesure les organisations humanitaires ont réussi à se protéger – et à protéger leurs activités – contre une instrumentalisation évidente de la part des instances qui poursuivaient un agenda politique partisan. Après un bref rappel historique en guise d'introduction, l'article examine les tensions autour de la question de la « cohérence » – le nom de code donné à l'action visant à intégrer l'action humanitaire dans les desseins politiques plus vastes des Nations Unies, ainsi que de la coalition militaire qui, sous mandat de l'ONU, mène des opérations en Afghanistan depuis fin 2001. L'article se termine par quelques conclusions plus générales relatives aux relations entre l'humanitaire et le politique et aux retombées de l'expérience afghane sur l'avenir de l'action humanitaire.

.....

* La version originale en anglais a été publiée sous le titre « Between a rock and a hard place : integration or independence of humanitarian action? », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, N° 881, mars 2011, pp. 141-157.

La réponse de la communauté internationale à la crise afghane s'étend sur trente ans. La période a vu se succéder la fin de la Guerre Froide et le désordre qui s'en est suivi, la redéfinition des agendas politique, militaire et économique en Asie centrale et en Asie du Sud et enfin l'émergence provisoire – et maintenant le déclin probable – d'un ordre hégémonique construit autour de la mondialisation et de la sécurisation. Après trente années de vaines interventions, de guerres intestines et de tentatives avortées d'édification de la nation, l'Afghanistan doit affronter aujourd'hui un niveau sans précédent de souffrance humaine et de volatilité politique. L'interminable crise qui touche ce pays gagne la région environnante. Si l'intervention dirigée par les États-Unis, lancée au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, avait suscité de grands espoirs de paix et de stabilité, c'est aujourd'hui un sentiment généralisé de découragement et de désillusion qui prévaut. Le mirage de l'instauration d'une *pax americana* va probablement s'évanouir.

L'action humanitaire a été l'une des constantes de l'histoire récente (et troublée) de l'Afghanistan. Bien sûr, les changements structurels intervenus dans la nature du conflit et, plus largement, les différentes manières dont le conflit et la crise ont été traités par la communauté internationale, ont eu un impact sur l'action humanitaire, qui a connu des hauts et des bas selon les aléas du contexte politique, local et international. L'Afghanistan a traversé des périodes d'extrême politisation et manipulation, alors qu'à certains moments, les principes humanitaires ont été relativement plus faciles à défendre. Les vicissitudes politiques et militaires qui ont marqué la crise ont, à leur tour, engendré des besoins humanitaires considérables. Tant la façon dont la communauté internationale a répondu à ces besoins en termes d'assistance et de protection, que les fluctuations de cette réponse au fil du temps ont été fortement influencées par des agendas politiques souvent en contradiction avec les objectifs humanitaires. Dès le début, comme dans la plupart des situations d'urgence complexes, c'est la politique qui a déterminé l'espace dévolu à l'action humanitaire. Cette intrusion de la politique a revêtu différents aspects : parfois relativement discrète, la manipulation de l'action humanitaire à des fins partisans s'est parfois faite ouvertement.

Comme nous le verrons, deux enseignements importants méritent réflexion. Bien qu'ils soient tout à fait évidents et frappés au coin du bon sens, ces enseignements sont trop souvent négligés. Le premier est qu'il existe une corrélation négative entre la participation directe des superpuissances et l'aptitude de l'entreprise humanitaire à faire face aux crises d'une manière relativement respectueuse des principes humanitaires. En Afghanistan, les « hauts » en politique (Guerre Froide et interventions après le 11 septembre 2001) correspondent à des « bas » en ce qui concerne le respect des principes. Inversement, le manque d'intérêt dont les superpuissances ont fait preuve vis-à-vis de la crise afghane (notamment lors du conflit interne des années 1992-1998) a donné davantage d'espace aux questions de principe. D'importantes innovations sont alors apparues dans la manière dont l'ONU et d'autres acteurs extérieurs concevaient leur action dans un pays en crise. Cette règle a un corollaire :

lorsque les grandes puissances portent un grand intérêt à une situation, la politique et la prise de décisions – y compris sur les questions humanitaires et les droits de l’homme – passent aux mains des responsables politiques au sein des bureaucraties (donateurs et l’ONU). Les « politiciens » se substituent ainsi aux humanitaires, qui ont pourtant souvent une meilleure compréhension des réalités sur le terrain.

Le deuxième enseignement est que l’« instrumentalisation » de l’aide humanitaire à des fins politiques, en plus d’être en soi une violation des principes humanitaires, ne fonctionne que rarement. La subordination des principes humanitaires aux prétendus impératifs supérieurs de la *Realpolitik* peut permettre des gains à court terme, mais à long terme, la situation se renverse. Et en Afghanistan, la période du « retour de bâton » de la politique et des manipulations de l’aide humanitaire dans les années 1980 n’est toujours pas terminée.

Dans la réponse humanitaire à la crise afghane, quatre phases sont à distinguer :

- 1) *De l’invasion soviétique à la chute Najibullah (1979-1992) – soit la période de la Guerre Froide et les années qui l’ont immédiatement suivie* : sur le plan humanitaire, deux phases distinctes se sont alors succédé. Il y a eu d’abord l’époque de la solidarité transfrontalière entre les ONG, au cours de laquelle les agences humanitaires de l’ONU n’ont travaillé, par nécessité, que dans les pays voisins. La seconde phase a vu arriver sur le terrain les agences onusiennes ; c’est alors qu’a eu lieu la première tentative de mise en place d’un solide mécanisme de coordination humanitaire de l’ONU tandis que, simultanément, les tentatives des Nations Unies visant à négocier la paix adoptaient un scénario stéréotypé digne de la Guerre Froide.
- 2) *La guerre civile et le triomphe des seigneurs de la guerre (1992-1996)* : la volatilité de la situation en Afghanistan (notamment la dévastation et le démantèlement total des institutions) a entravé la fourniture de l’aide et conduit la communauté de l’assistance à se poser des questions (Que faisons-nous ici ? Alimentons-nous la guerre ?). Elle a aussi provoqué une désillusion croissante face au processus de paix engagé par les Nations Unies, de plus en plus réduit à des « pourparlers sur les pourparlers ».
- 3) *La période des talibans (1996-10 septembre 2001)* : l’avènement du régime des talibans a provoqué un regain d’intérêt envers les principes humanitaires ; il est allé de pair avec une deuxième tentative de mise en place d’une coordination solide et cohérente, du moins en théorie, entre les divers secteurs de la réponse internationale (assistance, droits de l’homme et politique).
- 4) *Après le 11 septembre 2001 – d’une « édification de la nation allégée »¹ à un retour au chaos* : le fort engagement de la communauté internationale qui a accompagné le regain d’intérêt pour l’Afghanistan depuis 2001 a vu – une fois encore et dans la quête vaine d’une paix durable – la politique l’emporter sur les principes. Une première phase ascendante, au cours de laquelle

1 Michael Ignatieff, « Nation-building lite », dans *New York Times*, 28 juillet 2002.

la rhétorique post-conflit a prévalu et la nécessité de l'action humanitaire a été rejetée, a été suivie d'une phase descendante (plongeant vers le chaos ?) qui, à bien des égards, ressemble à l'occupation soviétique : dans cette seconde phase, à nouveau, le respect des principes s'avère très difficile.

Chacune de ces périodes correspond à un tournant dans l'histoire du pays, passé d'un État unitaire faible à un État qui se fragmente, d'un État qui se fragmente à un État défaillant, d'un État défaillant à un État voyou et, enfin, d'un État voyou à un État « protégé », corrompu et fissuré².

L'action humanitaire en Afghanistan a toujours été sujette à des degrés divers d'instrumentalisation politique. Au cours de la deuxième partie des années 1980, l'aide humanitaire a été utilisée par les États-Unis et leurs alliés comme un outil, un moyen d'atteindre des objectifs politiques et militaires afin de donner à l'Union soviétique « son Viet Nam ». Le contexte était celui de la Guerre Froide et la manipulation non dissimulée était de rigueur. Quand les agences humanitaires de l'ONU, dont l'action s'était bornée à aider les réfugiés se trouvant à l'extérieur du pays, sont apparues sur la scène afghane après les Accords de Genève de 1988 (qui ont finalement abouti au retrait des troupes soviétiques), elles ont trouvé une situation très compliquée. Toute une série d'ONG, parrainées en grande partie par les États-Unis et d'autres gouvernements occidentaux, fournissaient une prétendue « aide humanitaire » aux commandants des *moudjahidin* (combattants de la résistance)³. L'incompétence s'ajoutait souvent au manque de scrupules et l'argent coulait à flots. Il a ensuite été très difficile de s'extraire des situations découlant d'arrangements trouvés avec des commandants douteux. Toutes les ONG n'ont pas été incompétentes ou indifférentes aux principes. Certaines ont fait un bon travail technique, en particulier les ONG médicales. De façon générale, cependant, elles ont toutes pris parti en faveur des *moudjahidin*⁴. Il y a eu, certes, quelque attention portée à l'impartialité, mais la solidarité a pris la main sur la neutralité. Au sein de la communauté des ONG, le mot « neutralité » n'est pas aimé.

2 Ou peut-être même un État « cannibale » ? Voir Kevin Meredith, Sergio Villarreal et Mitchel Wilkinson, « Afghanistan: The de-evolution of insurgency », dans *Small Wars Journal*, octobre 2010, disponible sur : <http://smallwarsjournal.com/blog/2010/10/afghanistan-the-devolution-of/> (dernière consultation le 8 décembre 2010).

3 Le rôle des ONG en Afghanistan a fait l'objet de très peu de textes d'analyse sérieuse pendant la Guerre Froide et depuis la fin de celle-ci. Une exception : l'article de Helga Baitenmann, « The NGO and the Afghan War: The polarization of humanitarian aid », dans *Third World Quarterly*, janvier 1990. Entre 1990 et 2002, deux études seulement ont traité de cette question (et de manière indirecte) : Antonio Donini, *The Policies of Mercy: UN Coordination in Afghanistan, Mozambique and Rwanda*, Occasional Paper #22, Thomas J. Watson Institute for International Studies, Providence, R.I., 1996, et Nigel Nicholds avec John Borton, *The Changing Role of NGOs in the Provision of Relief and Rehabilitation Assistance: Case Study 1- Afghanistan/Pakistan*, Working Paper 74, Overseas Development Institute (ODI), Londres, 1994. L'ouvrage de Fiona Terry, *Condemned to Repeat: The Paradox of Humanitarian Action*, Cornell University Press, Ithaca et Londres, 2002, contient un chapitre sur les manipulations autour de la question des réfugiés afghans et ses implications pour l'humanitarisme ; une brève analyse de la période de la « solidarité » transfrontalière y figure.

4 Même Médecins Sans Frontières (MSF), qui est aujourd'hui l'un des parangons de l'humanitarisme fondé sur les principes, n'a pas hésité à prendre parti ; voir F. Terry, *op. cit.*, note 3, p. 73.

L'ONU a tenté (non sans difficulté) d'introduire une approche davantage fondée sur les principes et de réduire le caractère unilatéral de l'aide. Le Coordonnateur spécial des Nations Unies, Sadruddin Aga Khan, a négocié un « consensus humanitaire » avec l'ensemble des parties au conflit et tous les pays voisins. Afin d'observer la même attitude vis-à-vis de toutes les parties et de réduire l'emprise, sur le marché de l'assistance, des agences basées au Pakistan (et de leurs chaperons de l'ISI, le service de renseignement pakistanais), l'ONU a ouvert des bureaux non seulement à Kaboul et dans d'autres villes afghanes, mais aussi en Iran et dans des pays limitrophes de ce qui était alors l'Union soviétique, d'où elle dirigeait ses programmes d'assistance⁵. L'ONU a pu ainsi mener ses opérations à travers les frontières et les lignes de front, à partir des villes tenues par le gouvernement, pour atteindre les populations vivant sur le territoire contrôlé par les *moudjahidin*. Les ONG sont restées essentiellement basées au Pakistan (à Peshawar, principalement, mais aussi à Quetta), considérant comme un anathème l'idée même d'ouvrir des bureaux à Kaboul⁶. Les donateurs n'ont pas hésité à imposer leur agenda politique aux ONG qu'ils finançaient, avant d'essayer d'en faire autant avec l'ONU. Ce fut une période d'argent facile, sans obligation de reddition de comptes, et d'opérationnalisme insouciant⁷.

Tendre la main... pour se faire mordre!

Un souvenir personnel de la tactique du bras de fer: à l'automne 1989, les forces commandées par Jalaluddin Haqqani assiégeaient la ville de Khost, dans l'est de l'Afghanistan. L'ambassade américaine à Islamabad a demandé à l'UNOCHA, le Bureau des Nations Unies pour la Coordination de l'aide humanitaire à l'Afghanistan, de pré-positionner des secours alimentaires à l'extérieur de la ville afin de « faire sortir » la population civile et permettre ainsi aux moudjahidin d'intensifier leur offensive. Selon l'ambassadeur, les déplacés fuyaient en direction de la frontière pakistanaise et avaient besoin d'assistance. L'ONU s'est montrée réticente, mais a accepté de mener une évaluation. Avec un collègue du PAM (et sous escorte de l'ISI), nous nous sommes rendus à la frontière. Haqqani et ses moudjahidin nous ont accueillis avant de nous conduire à leur base, dans les collines surplombant Khost, d'où ils pilonnaient la ville. Nous avons demandé de pouvoir parler avec des

5 A. Donini, *op. cit.*, note 3, p. 35.

6 Pendant la période Najibullah, aucune ONG internationale ne se trouvait sur le territoire contrôlé par le gouvernement, à l'exception de l'*International Assistance Mission* (IAM), une ONG médicale religieuse. Fin 1991, Oxfam a été la première ONG internationale à ouvrir un bureau à Kaboul. Le CICR est resté présent tout au long des années de guerre, à l'exception d'une brève période au début de l'occupation soviétique.

7 Voir Antonio Donini, « Principles, politics, and pragmatism in the international response to the Afghan crisis », dans Antonio Donini, Norah Niland et Karin Wermester (directeurs de publication), *Nation-building Unraveled? Aid, Peace and Justice in Afghanistan*, Kumarian Press, Bloomfield, Conn., 2004, pp. 120-124.

familles de déplacés, mais aucune ne se trouvait là. Nous avons interrogé des Kuchis (nomades) qui acheminaient du bois de contrebande au Pakistan : eux non plus n'avaient pas vu de déplacés. Haqqani nous a montré les grottes où il avait prévu de stocker des vivres ; il nous a aussi présenté des listes de bénéficiaires potentiels sur lesquelles les empreintes de pouces étaient encore fraîches. Cette fois-là, nous avons refusé de fournir de l'aide mais, par la suite, l'ONU a accepté d'envoyer quelques camions de blé à la base d'Haqqani. Comme me l'a expliqué un collègue de l'ONU : « C'est le ticket que nous devons payer pour que les États-Unis et l'ISI soient contents. Si nous refusons, ils bloqueront notre accès transfrontalier à l'Afghanistan ». C'était il y a vingt ans. Haqqani est toujours là et, semble-t-il, continue à bénéficier des largesses de l'ISI : avec ses fils, il dirige le « réseau Haqqani », connu pour sa cruauté et responsable d'une grande partie de l'activité insurrectionnelle dans l'est de l'Afghanistan, ainsi qu'à Kaboul et dans ses environs.

Après l'effondrement du régime de Najibullah, en avril 1992, l'Afghanistan est sorti des écrans radar. Aucun enjeu idéologique ne justifiait que l'on continue de se battre. L'Afghanistan est devenu un orphelin de la guerre froide et les protecteurs politiques de « l'industrie artisanale » que constituaient les ONG transfrontalières ont subitement cessé de s'intéresser à elles. Les commandants ont perdu leur aura, devenant de vils « seigneurs de la guerre ». Qui plus est, certains des personnages les plus louches – ceux, notamment, qui se plaisaient à mêler assistance et collecte de renseignements – ont quitté le circuit afghan. Paradoxalement, il est alors devenu plus facile, pour l'ONU et les ONG humanitaires, de prôner une approche davantage fondée sur les principes. Les principaux organismes internationaux, connus pour avoir fait leurs preuves dans d'autres situations, mais qui s'étaient tenus à l'écart du contexte afghan pendant la période des opérations transfrontalières, sont alors entrés en scène. Comme nous l'avons déjà vu, l'Afghanistan confirme donc la règle voulant que l'humanitarisme fondé sur des principes pâtisse lorsque les intérêts des superpuissances sont en jeu. Inversement, les principes ont plus de chance de prévaloir quand les superpuissances ne prêtent pas attention à une situation. Il convient en outre de noter qu'au temps de la Guerre Froide, le concept d'« intégration » en tant que *modus operandi* lors de crises complexes n'avait pas encore paru à l'horizon.

Premières tentatives d'intégration

Au moment où d'intenses combats entre les factions (et de fréquents renversements d'alliances) sont venus remplacer la lutte anti-communiste, les agences humanitaires ont commencé à se poser certaines questions difficiles. En 1992-1994, la communauté humanitaire a connu une profonde crise de conscience. À quoi a servi l'effort d'assistance ? N'a-t-il fait que prolonger la guerre ? Les agences humanitaires sont-elles un élément du problème, ou de la solution ?

Sur le terrain, la quête d'une action à la fois plus efficace et davantage fondée sur les principes a été favorisée par la mise en place de nouveaux processus au siège de l'ONU : il importait d'améliorer la performance globale de l'institution dans les crises insolubles, conformément à la « logique unitaire » exposée dans l'*Agenda pour la Paix* du Secrétaire général des Nations Unies. En conséquence, deux éléments ont été à l'origine de l'élaboration, en 1998, du Cadre stratégique pour l'Afghanistan : tout d'abord, les frustrations ressenties par les agences sur le terrain face à une guerre apparemment sans fin, dans laquelle l'impact de l'action humanitaire avait été mis en doute ; ensuite, le souci primordial, au siège de l'institution, de trouver un moyen de répondre aux crises complexes qui soit plus cohérent et qui s'étende à l'ensemble du système des Nations Unies. L'hypothèse principale était la suivante : si l'on parvenait à « reconnecter » les éléments de l'action de l'ONU que sont la politique, l'assistance et les droits de l'homme, il serait bien plus facile de mettre en œuvre une stratégie de paix effective. Cette hypothèse aura été à la fois la force et, en fin de compte, la faiblesse fatale du Cadre stratégique.

L'objectif du Cadre stratégique était de donner davantage de poids, ou au moins un poids égal, aux considérations humanitaires et aux droits de l'homme face aux initiatives politiques de l'ONU. Divers principes et modalités visant la mise en place de programmes communs ont été adoptés par les divers membres de la communauté de l'assistance, y compris par la grande majorité des ONG. De fait, tout cela a largement fonctionné de la même manière que le système de « clusters » en place aujourd'hui. La coordination sur le terrain a été renforcée, de même que la capacité du système d'aide à présenter un front relativement uni dans les négociations difficiles menées avec les talibans pour obtenir l'accès aux populations et se faire accepter. La principale intégration/cohérence s'est donc opérée au sein de la communauté de l'assistance. Le processus a été facilité par le fait que les donateurs limitaient leur engagement en Afghanistan à l'aide humanitaire : le renforcement des capacités des institutions des talibans avait été proscrit de manière à ne pas légitimer ce régime. En effet, conscient que les ressources allouées étaient rares et le soutien international faible, le système humanitaire a créé ses propres structures parallèles pour faire face à une aggravation de la crise. Les discussions sur la politique de développement ne constituaient pas une priorité pour les talibans, dont la ferme intention était de gagner la guerre et d'obtenir la reconnaissance internationale.

Le Cadre stratégique a été critiqué par certains en raison de la subordination présumée à l'agenda politique des Nations Unies des questions relevant de l'aide humanitaire et des droits de l'homme. Certaines organisations – notamment celles qui se situent à l'extrémité « dunantiste » du monde humanitaire (c'est-à-dire les organisations qui s'efforcent de respecter davantage les principes fondamentaux du Mouvement de la Croix-Rouge), telles que Médecins Sans Frontières (MSF) – ont prétendu que l'action humanitaire avait été compromise par le Cadre stratégique, parce que celui-ci plaçait sous un seul et même chapeau les trois domaines d'action de l'ONU en Afghanistan – politique, humanitaire et droits de l'homme. En fait, c'est tout le contraire qui

s'est produit, tout au moins pendant la période entre 1999 et mi-2001. Le Cadre stratégique contient en effet une série de principes clairs et objectifs auxquels tous les organes de l'ONU et la grande majorité des ONG avaient souscrit : la voix des humanitaires avait donc alors le plus de chances d'être entendue. Trois éléments ont bien sûr facilité les choses : aucune grande puissance n'avait à défendre des intérêts politiques stratégiques en Afghanistan ; l'action humanitaire était alors la principale forme d'engagement de l'ONU sur le terrain ; enfin, le processus de paix n'a souvent été constitué que de « pourparlers sur des pourparlers », sans débats de fond entre les belligérants.

Le Cadre stratégique a également eu pour effet de faciliter la recherche d'approches communes au sein de la communauté humanitaire, qu'il s'agisse de définir la conduite à tenir vis-à-vis des politiques restrictives des talibans ou de se déterminer sur des questions telles que les négociations pour l'accès aux groupes vulnérables (en particulier les personnes bloquées par les combats à l'intérieur du pays). Il est possible d'affirmer que, dans le cas de l'Afghanistan, les questions relevant des principes et des droits ont obtenu une audience pour deux raisons : d'une part, une unité relativement importante prévalait au sein de la communauté de l'aide humanitaire ; d'autre part, le Cadre stratégique a permis à la voix humanitaires de se faire entendre au niveau politique (ONU) et auprès des donateurs⁸. En fin de compte, il y a eu peu d'intégration entre les aspects « assistance » et « politique » du Cadre stratégique. S'il est vrai que ce dernier était fondé sur le postulat selon lequel les activités d'assistance devaient « promouvoir la logique de paix » (les talibans étant frappés d'ostracisme et le processus de paix ne progressant pas), la pacification qui a pu en résulter a été bien plus virtuelle que réelle.

Les principes balayés sous le tapis

Tout cela a changé radicalement au lendemain du 11 septembre 2001. L'ouragan politique et militaire déclenché par les attentats a balayé la cohérence que le Cadre stratégique avait pu conférer à l'assistance et aux efforts de protection en Afghanistan. Les préoccupations humanitaires et relatives aux droits de l'homme ont été mises à l'écart, « balayées sous le tapis ».

Premièrement, la nature de la crise a été radicalement modifiée par l'intervention militaire dirigée par les États-Unis. L'Accord de Bonn et les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies qui l'ont entériné ont introduit

8 Pour une analyse détaillée du Cadre stratégique, voir A. Donini, *op. cit.*, note 7, pp. 126-130, ainsi que les références bibliographiques citées. Voir également Mark Duffield, Patricia Gossman et Nicholas Leader, « *Review of the Strategic Framework for Afghanistan* », Afghanistan Research and Evaluation Unit, Islamabad, 2001, disponible sur : http://www.areu.org.af/index.php?searchword=Strategic+Framework&option=com_search&Itemid=112 (dernière consultation le 24 novembre 2010). Concernant les négociations avec les talibans, voir Antonio Donini, « *Negotiating with the Taliban* », dans Larry Minear et Hazel Smith (directeurs de publication), *Humanitarian Diplomacy: Practitioners and their Craft*, United Nations University Press, Tokyo, 2007.

un processus au cours duquel tant l'ONU que la communauté de l'assistance ont pris des positions partisans. Le phénomène n'a pas été immédiatement perçu par les organismes humanitaires qui bénéficiaient de la manne soudaine et des largesses des donateurs ; par contre, aucun temps n'a été perdu par d'autres intervenants – les membres des talibans et autres groupes qui étaient entrés temporairement dans la clandestinité mais planifiaient déjà leur retour. Les acteurs humanitaires qui avaient fait partie du paysage afghan depuis de nombreuses années, et qui avaient été largement acceptés par toutes les parties au conflit, ont été désormais considérés avec suspicion par les perdants, sinon comme des cibles légitimes de leur effort de guerre. Cela tient au fait que, dans l'euphorie qui a suivi la signature de l'accord de paix de Bonn, les agences humanitaires avaient accepté l'idée selon laquelle leurs interlocuteurs de la période antérieure – les talibans – n'étaient plus des acteurs avec qui un dialogue devait être maintenu. Le gouvernement Karzaï avait été légitimé par ses amis occidentaux. Les donateurs ont donc exhorté l'ONU et les ONG à travailler avec le gouvernement. Il est juste de reconnaître que bien peu se sont fait prier. Ce revirement est venu, à son tour, rompre le contrat social de « l'acceptation » (qui permet normalement aux agences humanitaires d'opérer dans des environnements volatils). Pour compliquer encore les choses, la situation a été définie et acceptée par tous (à l'exception d'une poignée d'analystes) comme étant « post-confliktuelle » et, donc, comme n'exigeant plus une réponse humanitaire⁹. Bien sûr, les besoins humanitaires n'ont pas disparu pour autant ; la qualification n'a fait que fausser l'analyse. En conséquence, la forte capacité humanitaire de l'ONU qui existait dans le pays jusqu'aux événements du 11 septembre s'est trouvée rapidement affaiblie.

Deuxièmement, l'intégration ne s'est plus opérée sur la scène humanitaire, mais sur la scène politique – et la première s'est trouvée de plus en plus subordonnée à la seconde. Aucune mission de l'ONU n'avait été davantage intégrée que la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA)¹⁰. Toutes les fonctions de l'ONU – politique, assistance et droits de l'homme – ont été placées sous la houlette d'un seul fonctionnaire. Le système opératoire de la mission s'articulait autour des mantras jumeaux consistant à « soutenir le gouvernement » et à « veiller à ce que rien ne fasse dérailler le processus de paix ». En d'autres termes, la politique – consistant en l'occurrence à soutenir le gouvernement Karzaï – a prévalu. Ces traits caractéristiques de la MANUA ont eu un certain nombre de conséquences pour l'action humanitaire. Deux facteurs essentiels sont à l'origine de la faillite de la coordination.

9 Début 2002, un analyste afghan a fait l'observation suivante : « Les talibans sont comme du verre brisé. On ne le voit pas, mais quand on marche dessus, on se blesse » (communication personnelle).

10 Cette intégration a été facilitée par la nomination de Lakhdar Brahimi, qui a donné son nom au « Rapport Brahimi » – le manuel de l'ONU pour les missions intégrées – en tant que Représentant spécial du Secrétaire général. Voir *Rapport du groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies*, Document Nations Unies A/55/305 – S/2000/809 du 21 août 2000, disponible sur : http://www.un.org/fr/peacekeeping/sites/peace_operations/ (dernière consultation le 24 novembre 2010).

Il s'agit tout d'abord du manque d'esprit de décision chez les responsables du secteur « assistance » de l'ONU (dans lequel la structure précédente assurant la coordination de l'aide humanitaire avait été repliée). Il s'agit ensuite de la « ruée vers l'or » dans laquelle se sont précipitées les organisations caritatives attirées par la disponibilité soudaine des fonds. Les donateurs ont installé des représentants à Kaboul et ont privilégié leurs propres canaux bilatéraux et agences d'exécution. Ces procédés ont porté un coup fatal au multilatéralisme et battu en brèche toute tentative visant à accroître la cohérence dans le domaine de l'assistance. Les ONG ont pris leurs distances vis-à-vis de l'ONU, soit parce qu'elles se méfiaient de la politisation de la MANUA, soit parce qu'elles disposaient désormais d'une abondance de fonds. La myriade de nouveaux acteurs (de réputation bonne ou discutable) apparus alors sur la scène afghane ont simplement ignoré l'ONU.

Dans le même temps, l'aile politique de la MANUA a commencé à considérer que les efforts humanitaires que l'ONU avait déployés et qui avaient été une force motrice – et le véhicule de la coordination – à l'époque des talibans allaient en fait à l'encontre de l'agenda de la consolidation de la paix. Cette perception était due en grande partie au fait que les humanitaires essayaient de maintenir leur approche fondée sur les principes et résistaient à la politisation de leur action. Il est donc devenu beaucoup plus difficile, à l'intérieur comme à l'extérieur de la mission, d'évoquer des préoccupations liées à la protection. Durant l'hiver et le printemps 2002, des violations massives ont été commises dans le nord du pays – y compris des représailles contre les communautés considérées comme pro-talibans, des déplacements et des recrutements forcés, ainsi que des meurtres et des viols de travailleurs humanitaires. Pourtant, l'ONU et la coalition ont fait preuve de peu d'intérêt ou déployé peu d'efforts, soit pour reconnaître ces violations soit pour prendre des mesures afin de les faire cesser¹¹.

En conséquence, et comme cela apparaît désormais douloureusement évident, les talibans et d'autres groupes insurgés ont fini par considérer que les membres de la communauté humanitaire et de la communauté de l'assistance au sens large restés sur place avaient choisi leur camp dans un « complot occidental » et n'étaient que les suppôts de l'administration corrompue de Kaboul, dont la légitimité était de plus en plus mise en question et dont le pouvoir en dehors de la capitale restait faible. En résumé, le programme d'intégration mis en œuvre par l'ONU a eu les conséquences suivantes : a) il a marginalisé l'action humanitaire, tout en la subordonnant à un agenda politique partisan ; b) il a rendu plus difficile pour les agences humanitaires d'accéder aux groupes vulnérables ; et enfin c) il a mis en péril la vie des travailleurs humanitaires. Une explication charitable consisterait peut-être à dire que l'enthousiasme né au lendemain des attentats du 11 septembre a brouillé la vue des principaux acteurs parmi les responsables des opérations de l'ONU, les donateurs

11 Voir Norah Niland, « Justice postponed: the marginalization of human rights in Afghanistan », dans A. Donini *et al.*, *op. cit.*, note 7, pp. 61-83.

occidentaux et les agences humanitaires. La paix semblait à portée de main. Néanmoins il y avait, et il demeure, de bonnes raisons de rester sceptique au sujet de l'agenda de l'intégration et de la cohérence, que le mandat soit restreint – c'est-à-dire limité à l'ONU – ou qu'il soit large, couvrant les initiatives conjointes de la coalition militaire de l'OTAN et de ses appendices civils.

Coup de pied dans la fourmilière

Si nous avançons rapidement jusqu'en 2010, nous trouvons l'humanitarisme en Afghanistan dans un état alarmant. À l'optimisme de 2002 a succédé – à l'intérieur et à l'extérieur de la communauté humanitaire – un découragement toujours plus grand, pour ne pas dire un sentiment prémonitoire. Nombreux ont été ceux qui, dans les *establishments* occidentaux, ont estimé que l'Afghanistan pouvait servir de terrain d'expérimentation de nouvelles manières d'aborder la résolution des conflits, voire même l'instauration d'un nouvel ordre mondial. Certains, immédiatement après le Kosovo puis l'Irak, se sont même lancés dans de grandes envolées lyriques sur un impérialisme nouveau et bienveillant¹². Au cours des neuf dernières années, l'Afghanistan a servi de terrain d'essai pour diverses approches de la résolution des conflits: approche « conjointe », « globale » ou encore « cohérente ». Nous examinerons brièvement à la fois les façons dont l'ONU et la coalition perçoivent actuellement la « cohérence » et leur impact sur l'action humanitaire.

Alors que l'ONU a disposé d'une mission intégrée sur le terrain dès le début de 2002, ce n'est que plus tard qu'est venue l'intégration des efforts de la coalition (visant à ce que les activités politiques, militaires et civiles s'inscrivent dans une stratégie unique). L'Afghanistan et l'Irak (et maintenant le Kenya/la Somalie) sont des laboratoires où les différents types d'hybrides militaire/politique/assistance sont testés par les États-Unis et leurs partenaires¹³. Ces initiatives peuvent être regroupées sous le nom d'opérations de « stabilisation » et couvrir toute une gamme d'approches différentes, allant d'une participation relativement indirecte – là où les activités d'assistance en faveur des civils sont menées par des Équipes provinciales de reconstruction (EPR) plus ou moins militarisées – à une participation directe des militaires aux activités

12 Michael Ignatieff, *Empire Lite: Nation-building in Bosnia, Kosovo, Afghanistan*, Vintage, Londres, 2004.

13 L'intégration des secours matériels et autres formes d'assistance dans les opérations militaires n'est pas une nouveauté. Les ONG américaines ont participé de bon gré à ce type d'initiatives lors de la guerre du Viet Nam. La plupart des ONG américaines – et la plupart des ONG actives au Viet Nam étaient américaines – se sont positionnées, par défaut sinon par dessein, en tant qu'extensions virtuelles de la politique des États-Unis dans la région, travaillant dans le cadre d'un partenariat étroit avec le gouvernement américain. L'expérience de quatre grandes ONG – *Vietnam Christian Service*, CARE, *International Voluntary Services*, et *Catholic Relief Services* – est riche d'enseignements quant à l'infiltration des activités humanitaires par les visées politiques. Voir George C. Herring (éd.), « Introduction to Special Issue: The non-governmental organizations and the Vietnam War », dans *Peace & Change*, Vol. 27, N° 2, avril 2002, pp. 162-164.

d'assistance¹⁴. Parmi les exemples de ce dernier type de participation pourrait figurer la fourniture directe de « l'aide humanitaire » par les militaires, comme cela est décrit dans l'encadré ci-dessous.

Quand le mot « humanitaire » change de signification

Voici le texte d'un communiqué de presse de l'OTAN/FIAS : « Les opérations humanitaires aident à la fois la population de l'Afghanistan et les forces de la coalition à mener la guerre mondiale contre le terrorisme. En vertu d'une stratégie connue sous le nom d'« opérations d'information », les mentors de la coalition ont chargé le Commandement (Nord) de l'intégration de la sécurité régionale de la mise en place de projets humanitaires même pour les villages les plus reculés des montagnes de l'Hindou Kouch. Lors d'une récente mission dans les deux provinces de Faryab et de Badghis, l'Armée nationale afghane (ANA) et ses mentors de la coalition ... ont fourni des secours à la population afghane... L'ANA a demandé aux anciens de bien vouloir, en guise de remerciement pour sa générosité, l'aider à mener la traque des forces anti-gouvernementales »¹⁵.

« Les opérations de stabilisation sont des missions humanitaires de secours que les militaires effectuent en dehors des États-Unis dans des pays en situation de pré-conflit, de conflit ou de post-conflit, ainsi que dans des zones touchées par une catastrophe ou encore dans des pays sous-développés, cela en coordination avec d'autres organismes fédéraux, les gouvernements alliés et les organisations internationales. Ces missions peuvent inclure le rétablissement d'un environnement sûr et des services essentiels, l'acheminement de secours, le transport de personnel, la fourniture directe de soins de santé à la population, l'encadrement du personnel médical militaire du pays hôte et, enfin, l'aide apportée à un pays pour reconstruire ses structures de santé. Le fait d'accroître les capacités médicales locales peut à son tour aider à stabiliser le gouvernement et améliorer la santé de la population du pays. La nouvelle politique valorise l'importance du soutien apporté par les militaires en matière de santé dans les opérations de stabilisation, appelées Opérations

14 Il n'y a pas de modèle unique d'EPR : certaines de ces équipes provinciales ont davantage un caractère civil ; d'autres, comme l'EPR hollandaise à Oruzgan, étaient placées sous commandement civil. En théorie, cela signifie que les activités d'assistance restaient quelque peu distinctes des objectifs militaires. D'autres équipes sont davantage militarisées, et plus intégrées. Globalement, on a assisté à une militarisation progressive des EPR, les civils étant de plus en plus exclus de la prise de décision. Voir Sippi Azarbaijani-Moghaddam, Mirwais Wardak, Idrees Zaman et Annabel Taylor, *Afghan Hearts, Afghan Minds: Exploring Afghan perceptions of civil-military relations*, British Agencies Afghanistan Group and European Network of NGOs in Afghanistan, Londres, 2008. Pour une critique de l'approche britannique, voir Stuart Gordon, « The United Kingdom's stabilisation model and Afghanistan: the impact on humanitarian actors », dans *Disasters*, Vol. 34, (Supplément S3), 2010, pp. S368-S387.

15 « ARSIC-N and ANA travel outside boundaries to deliver aid », Communiqué de presse de la FIAS, 23 décembre 2007, disponible sur : <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/PANA-7A7FC7?OpenDocument&RSS20=18-P> (dernière consultation le 25 novembre 2010).

médicales de stabilité (OMS), en le plaçant désormais au niveau d'une priorité du département américain de la Défense d'un rang comparable à celui des opérations de combat »¹⁶.

En langage militaire, l'objectif de la stabilisation se trouve résumé dans la formule « *Shape, clear, hold and build* » (prendre un territoire, le nettoyer, le tenir et y mettre en place des programmes de développement)¹⁷. Pour l'essentiel, ces activités recouvrent un ensemble concerté d'actions menées dans les districts dits « bascules » ou « critiques » (car les plus incertains) qui sont repris aux talibans ou qui, sans ces actions, risqueraient de tomber aux mains des talibans. Une fois le district sécurisé, la théorie veut que l'ONU et ses agences, le gouvernement et les ONG arrivent sur place, d'abord avec des projets à impact rapide, puis avec des initiatives s'inscrivant davantage dans la durée, le but étant de transformer la sécurité physique en sécurité humaine permanente. Cette approche repose sur le postulat voulant que la conquête « des cœurs et des esprits », ainsi que d'autres activités d'assistance permettent réellement de « fournir » une sécurité durable ; cette assertion est toutefois de plus en plus contestée¹⁸.

Nous citerons à titre d'exemple l'approche appelée « gouvernement dans une boîte » qui a été tentée, et a en grande partie échoué, après l'offensive de la coalition à Marjah (province de Helmand) en mars 2010. On peut donc comprendre que les agences et les ONG, en particulier celles qui travaillaient depuis longtemps déjà en Afghanistan, aient été réticentes (bien que les donateurs les y aient vivement encouragées) à sauter dans le train de la stabilisation : les nouveaux venus dans le monde de l'assistance – entrepreneurs privés ou « quasi ONG » à but lucratif comme la société DAI¹⁹ – se sont montrés beaucoup plus empressés, disposés et aptes à le faire.

16 « New DoD policy outlines military health support in global stability missions », Communiqué de presse, 24 mai 2010, disponible sur : http://www.santé.mil/News_And_Multimedia/Releases/detail/10-05-24/New_DoD_Policy_Outlines_Military_Health_Support_in_Global_Stability_Missions.aspx (dernière consultation le 24 novembre 2010).

17 Anthony H. Cordesman, *Shape, Clear, Hold, and Build: « The Uncertain Lessons of the Afghan & Iraq Wars »*, Centre for Strategic and International Studies (CSIS), septembre 2009, disponible sur : <http://csis.org/publication/shape-clear-hold-et-build-uncertain-lessons-afghan-irak-wars> (dernière consultation le 24 novembre 2010).

18 Cette question fait l'objet d'un projet de recherche, coordonné par Andrew Wilder, actuellement en cours au Centre international Feinstein (FIC) ; voir Andrew Wilder, « A « weapons system » based on wishful thinking », Éditorial, dans *Boston Globe*, 16 septembre 2009, disponible sur : http://www.boston.com/bostonglobe/editorial_opinion/oped/articles/2009/09/16/a_weapons_system_based_on_wishful_thinking/ (dernière consultation le 24 novembre 2010). Voir aussi « Conference Report: winning « Hearts and Minds » in Afghanistan: assessing the effectiveness of development aid in COIN operations », disponible sur : <https://wikis.uit.tufts.edu/confluence/pages/viewpage.action?pageId=34085650> (dernière consultation le 26 novembre 2010) pour une description de l'étude sur la « conquête des cœurs et des esprits » conduite par le FIC/université Tufts.

19 La société « Development Alternatives, Inc » – aujourd'hui simplement appelée DAI – est une entreprise à but lucratif qui réalise beaucoup de projets de l'USAID : voir <http://www.dai.com/about/index.php> (dernière consultation le 24 novembre 2010). Le fait que cette société mène ses activités de manière similaire à celle des ONG (mais en général sous escorte armée) contribue à créer la confusion entre l'assistance non-gouvernementale et l'assistance militarisée.

En Afghanistan, tous les grands donateurs de l'assistance – Suisse et Inde exceptées – sont des belligérants. Cela ne s'était jamais produit. Sans surprise, la militarisation de l'aide et son inclusion dans des agendas politiques ont atteint des niveaux sans précédents. La communauté internationale ayant déclaré en 2002 que la situation était désormais « post-confliktuelle », cette « cohérence » a notamment provoqué une diminution de l'intérêt porté aux questions humanitaires par les donateurs agissant dans un cadre bilatéral. Les fonds octroyés aux activités humanitaires sont devenus, et demeurent, très limités. Jusqu'à récemment, personne ne voulait admettre que l'aggravation de la crise avait généré des besoins humanitaires. Début 2010, hormis les représentants de la Direction générale de l'Aide humanitaire (DG-ECHO) et du Bureau américain d'aide en cas de catastrophe (OFDA) – les services de la Commission européenne et de l'Agence des États-Unis pour le Développement International (USAID dont l'action est relativement fondée sur les principes), les pays donateurs n'avaient dans leurs ambassades à Kaboul aucun fonctionnaire chargé des questions humanitaires²⁰.

L'ONU et l'action humanitaire : l'échec d'un mandat

En tant que belligérants actifs, il est assez compréhensible que les donateurs apportent leur soutien à des agendas « cohérents » et fassent peu de cas des principes humanitaires. Par contre, il en va autrement de la posture de l'ONU. L'Afghanistan est la seule situation d'urgence complexe où l'ONU se trouve politiquement entièrement alignée avec un groupe de belligérants et n'agit pas comme un honnête intermédiaire s'efforçant de « négocier la paix » avec l'autre partie. C'est aussi la seule situation d'urgence complexe où l'aile humanitaire de l'ONU – le Bureau de la coordination des affaires humanitaire (OCHA) – et la communauté humanitaire au sens large ne s'efforcent pas de négocier énergiquement avec l'autre partie pour obtenir l'accès²¹, ni n'appellent ouvertement toutes les parties au conflit à respecter les principes humanitaires. Cela représente un non-respect de son mandat²² et un échec en termes de leadership²³.

20 Observation personnelle.

21 Il convient, pour être juste, de préciser que certains contacts préliminaires ont bien eu lieu, mais sans résultats visibles à ce jour.

22 La résolution 46/182 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 19 décembre 1991, portant création du Département des affaires humanitaires (DAH) – connu maintenant sous le sigle OCHA – donne spécifiquement à l'OCHA la responsabilité de : « [f]aciliter activement, y compris par la négociation si nécessaire, l'accès des organisations opérationnelles aux zones sinistrées, pour permettre la fourniture rapide d'une aide d'urgence, en obtenant le consentement de toutes les parties concernées, au moyen de modalités telles que la mise en place, si nécessaire, de couloirs temporaires pour l'acheminement des secours, la désignation de zones et de journées de tranquillité et d'autres mesures analogues », Annexe, para. 35, alinéa d.

23 Pour plus de détails sur le leadership humanitaire (ou sur le manque de leadership), voir Antonio Donini, *NGOs and Humanitarian Reform: Mapping Study Afghanistan Report*, NGO Humanitarian Reform Consortium, 2009, disponible sur : <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/SNAA-7WC45P?OpenDocument> (dernière consultation le 24 novembre 2010).

Le Coordonateur humanitaire des Nations Unies agit également à la fois en tant que Représentant spécial adjoint du Secrétaire général (RSASG) en charge de l'aide et en tant que Coordonateur résident. Ce cumul de fonctions met en évidence les effets de l'intégration considérés sous l'angle humanitaire : il est difficile, voire impossible, pour une même personne d'être le défenseur des principes humanitaires et de l'action humanitaire impartiale et, en même temps, d'agir en qualité de principal interlocuteur du gouvernement et des forces de la coalition pour les questions de reconstruction et de développement. Le gouvernement – de même que les principaux donateurs et les forces de la coalition elles-mêmes – n'ont montré (ne montrent encore) aucun empressement à reconnaître la gravité de la crise humanitaire liée au conflit. En effet, ne risqueraient-ils pas, ce faisant, d'affaiblir la rhétorique de l'édification de la nation dans un pays émergeant d'un conflit ? Ils n'ont pas non plus encouragé l'ONU à quitter le confort relatif des villes tenues par le gouvernement pour aller évaluer la situation humanitaire sur le terrain. Jusqu'au début 2010, l'OCHA et le RSASG ont fait peu d'efforts pour nouer des contacts avec l'autre partie. À la différence de l'ONU, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a veillé à maintenir ses relations avec tous les belligérants. Le CICR est la seule organisation humanitaire qui ait été capable d'entretenir un minimum de rapports de confiance avec l'autre partie – à un point tel que, par exemple, l'OMS doit s'appuyer sur les contacts du CICR pour mener ses campagnes de vaccination. Depuis son retour en Afghanistan en 2009, MSF a suivi la même approche²⁴.

La partialité de l'ONU découle des diverses résolutions du Conseil de sécurité qui ont établi la MANUA et apporté un soutien à la FIAS et à l'opération « *Enduring Freedom* ». Ces résolutions font référence à plusieurs reprises aux « synergies » et au renforcement de la coopération et de la cohérence entre le Représentant spécial de l'ONU, les forces militaires étrangères et le gouvernement Karzaï²⁵. Les fréquentes références aux liens entre le renforcement de la présence américaine (dans les domaines civil et militaire) et les activités de la MANUA viennent aussi accroître l'impression que l'ONU est en cheville avec les forces de l'intervention militaire internationale et le gouvernement Karzaï. Les messages publics diffusés par la bureaucratie de l'ONU (au plus haut niveau) ont en outre singulièrement manqué de neutralité. Les exemples abondent. Tant le Secrétaire général que son Représentant spécial ont publiquement salué à plusieurs reprises le renforcement de la présence militaire et la poursuite de la

24 Michiel Hofman et Sophie Delaunay, *Afghanistan: A Return to Humanitarian Action*, MSF, Genève, Suisse, mars 2010, disponible sur : http://www.doctorswithoutfrontiers.org/publications/reports/2010/MSF-Return-to-Humanitarian-Action_4311.pdf (dernière consultation le 24 novembre 2010).

25 Voir, par exemple, la résolution 1868 du Conseil de sécurité des Nations Unies, du 23 mars 2009, S/RES/1868 (2009), para. 4(b), prolongeant le mandat de la MANUA ; voir aussi la résolution 1917, du 22 mars 2010, S/RES/1917 (2010), para. 5(b), prolongeant également le mandat de la MANUA ; voir enfin la résolution 1890, du 8 octobre 2009, S/RES/1890 (2009), para. 5, prolongeant le mandat de l'ISAF.

guerre²⁶. Le Représentant spécial a souvent été vu en public en compagnie des commandants de la FIAS, de ministres des puissances belligérantes en visite en Afghanistan, ainsi que de toutes sortes de dignitaires. Beaucoup de travailleurs humanitaires (de l'ONU comme des ONG) ont estimé particulièrement peu délicats les commentaires du Secrétaire général des Nations Unies faisant part à la presse de son « admiration » pour la FIAS, au lendemain de l'attaque, en octobre 2009, de la maison d'hôtes de Bakhtar, qui avait coûté la vie à cinq membres du personnel de l'ONU²⁷. De telles déclarations permettent à l'opposition armée de souligner le manque d'impartialité de l'ONU dans son ensemble, lui reprochant de ne pas agir « conformément à ses responsabilités et à son statut d'organisation universelle » et d'« appeler à davantage de brutalité sous le leadership des États-Unis »²⁸. Plus généralement, la confiance que les citoyens afghans ordinaires placent en l'ONU se trouve profondément entamée²⁹.

Il est vrai qu'au cours des deux dernières années, l'ONU s'est exprimée avec plus de force sur la question de la protection des civils et des principes humanitaires, et qu'elle a mieux documenté l'impact de la guerre sur la population civile. Elle a aussi commencé à reconnaître plus ouvertement la nécessité d'un accès humanitaire négocié, qui ne peut être obtenu qu'en « parlant » aux insurgés. La « Réconciliation », le nom de code des pourparlers de paix, figure désormais à l'ordre du jour. Toutefois, la posture de l'ONU – une mission intégrée soutenant le gouvernement, s'alignant sur la coalition, confortablement installée dans les villes tenues par le gouvernement – reste faible, tout comme sa crédibilité. Maintenant que des « pourparlers sur des pourparlers », voire des négociations de paix, figurent à l'ordre du jour, l'ONU aura de la difficulté à se débarrasser de l'héritage laissé par son manque de neutralité et d'impartialité vis-à-vis des différentes parties belligérantes.

D'un point de vue humanitaire, les conséquences de la déclaration hâtive du caractère post-conflictuel de la situation ainsi que de la réduction des capacités humanitaires de l'ONU au début 2002 apparaissent aujourd'hui très clairement. Bien que, depuis le début 2009, une coordination humanitaire distincte soit à nouveau présente – et qu'elle ait un pied hors de la mission

26 Voir, par exemple, Xion Tong (éd.), « UN Afghanistan envoy backs call for more NATO troops », dans *Xinhua*, 23 octobre 2009, disponible sur : news.xinhuanet.com/english/2009-10/23/content_12309531.htm (dernière consultation le 24 novembre 2010).

27 « Je tiens à dire mon admiration pour le dévouement des femmes et des hommes des Nations Unies, des travailleurs humanitaires volontaires, des ONG et d'autres membres de la communauté internationale, y compris la FIAS. Je salue leur dévouement et leur engagement. » Traduction CICR. Conférence de presse, Kaboul, 2 novembre 2009, disponible sur : <http://MANUA.unmissions.org/Default.aspx?tabid=1761&ctl=Details&mid=1892&ItemID=6374> (dernière consultation : 24 novembre 2010).

28 Déclaration de l'Émirat islamique d'Afghanistan, 5 novembre 2009, disponible sur : <http://www.alqimmah.net/showthread.php?t=11606> (dernière consultation le 25 novembre 2010). La déclaration se poursuit en regrettant de « n'avoir vu aucune résolution adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies mentionnant la grâce, la tolérance et l'altruisme ». Traduction CICR. Une critique similaire de la « partialité » de l'ONU a été exprimée le 22 mars ; voir <http://www.alqimmah.net/archive/index.php/t-15269.html> (dernière consultation le 25 novembre 2010).

29 Cette perte de confiance a constitué un thème récurrent dans les entretiens conduits à Kaboul en janvier 2010, tant avec des analystes afghans qu'avec des membres du personnel des ONG et de l'ONU.

intégrée – les capacités de l'OCHA restent incertaines ; de même, son aptitude à négocier l'accès humanitaire et l'acceptation des organisations caritatives n'a pas encore été démontrée. La situation est encore aggravée par l'absence de données fiables, ainsi que d'analyses sur le volume et la complexité de la charge de travail humanitaire, une tâche qui devrait normalement être assumée par l'OCHA. Il est impossible aujourd'hui de dresser un tableau crédible de la manière dont la guerre affecte la fourniture des services de santé et autres services essentiels dans les vastes portions du territoire sur lesquelles le gouvernement n'a aucun contrôle. Cette incapacité est particulièrement alarmante, dans la mesure où elle accroît la réticence des donateurs à reconnaître la nécessité d'une réponse humanitaire vigoureuse³⁰. Plus largement, la communauté humanitaire souffre de la confusion à laquelle sont confrontés les citoyens afghans ordinaires, sans parler de l'opposition armée, quand il s'agit de distinguer les humanitaires des autres acteurs intervenant dans les domaines de l'assistance et de la politique. Bien sûr, la perception que l'entreprise humanitaire a pris parti se trouve renforcée par le fait que les agences ne sont présentes que dans les villes tenues par le gouvernement.

Il n'existe donc pas de consensus humanitaire permettant de définir les exigences opérationnelles de base des agences humanitaires dans une situation de conflit ; de plus, les besoins humanitaires ne sont pas clairement identifiés. Il s'agit d'un environnement extrêmement politisé, dans lequel des pressions sont exercées sur les agences humanitaires afin qu'elles soutiennent la coalition ainsi que les agendas politiques et militaires du gouvernement. Il y a donc peu de compréhension et de respect des principes humanitaires de la part des talibans et autres insurgés qui blâment l'ONU et les ONG pour leurs relations avec l'occupant. De plus, il existe au mieux un intérêt ou un soutien limités pour une action humanitaire fondée sur les principes de la part des forces de la coalition, des principaux donateurs et des instances politiques de l'ONU ; tous mettent en effet l'accent sur la cooptation et la militarisation de l'aide ou, à défaut, sur son transfert aux mains d'organismes à but lucratif.

Dans la périlleuse géographie urbaine de Kaboul et des autres grandes villes afghanes, peu de choses distinguent les bâtiments de l'ONU de ceux de la coalition ou des entreprises privées de sécurité : l'impression que l'ONU et les forces armées étrangères sont les éléments d'une entreprise commune s'en trouve encore renforcée. « Bunkérisée », abritée derrière des murs de protection

30 Plusieurs facteurs se combinent pour créer ce vide sur le plan de l'information : la « bunkérisation » des agences caritatives, une aversion au risque grandissante, un manque de suivi des projets dans les zones dangereuses, la gestion à distance, etc. Les attaques dont ont été victimes des travailleurs humanitaires ont eu un effet dissuasif. À tous ces facteurs vient encore s'ajouter le peu d'empressement (à quelques rares exceptions près) à nouer des contacts et des relations avec l'opposition armée. D'après de récentes informations, il semble que les talibans ne soient pas nécessairement hostiles aux activités des ONG, en particulier dans le secteur de la santé, bien qu'ils puissent être hostiles à la présence d'étrangers ; voir Leonard S. Rubinstein, *Humanitarian Space Shrinking for Health Program Delivery in Afghanistan and Pakistan*, Peace Brief N° 59, US Institute of Peace, Washington DC, octobre 2010, disponible sur : <http://www.usip.org/resources/humanitarian-space-shrinking-health-program-delivery-in-afghanistan-and-pakistan> (dernière consultation le 24 novembre 2010).

dont, apparemment, la hauteur ne cesse de croître³¹, la communauté humanitaire aux abois se coupe de la population afghane qu'elle est pourtant censée aider. Cela vaut en particulier pour l'ONU, dont le personnel international n'est autorisé – et encore avec des restrictions écrasantes – à ne se déplacer qu'à bord de véhicules blindés, sauf dans quelques rares régions plus stables du centre et du nord du pays. Les ONG elles aussi voient leur sphère d'opération se réduire rapidement : des relations établies de longue date avec certaines communautés se dégradent en raison de l'impossibilité, pour leurs cadres, de se rendre sur les lieux où se déroulent les projets. La gestion à distance et les difficultés en matière de suivi affectent la qualité des programmes. Les responsabilités et les risques sont ainsi de plus en plus souvent transférés au personnel local. On peut comprendre que rares soient les personnes disposées à prendre le risque d'être associées avec le gouvernement ou la coalition. En résumé, l'unilatéralité des organismes d'aide, qu'elle soit réelle ou perçue, affecte à la fois la portée et la qualité de leur travail. Sans aucun doute, des vulnérabilités aiguës, exigeant une attention urgente, restent sans réponse. À l'exception du CICR et de quelques autres, les principaux organismes internationaux (l'ONU comme les ONG) se prétendant investis d'un mandat humanitaire deviennent plus prudents et répuent à réviser leur *modus operandi*. Par conséquent, ils permettent que leur sphère de responsabilité soit définie par des considérations politiques et de sécurité, plutôt que par l'acuité des besoins et par l'impératif humanitaire consistant à sauver et à protéger des vies.

Conclusions

La tentation d'utiliser l'action humanitaire pour atteindre des objectifs politiques ou militaires – ou, plus largement, pour l'intégrer dans de grands desseins politiques – constitue un thème récurrent dans l'histoire récente de l'Afghanistan. Les opinions divergent beaucoup quant à la pertinence de telles approches intégrées ou cohérentes qui semblent constituer désormais l'orthodoxie tant pour l'ONU que pour la plupart des gouvernements occidentaux. L'efficacité et l'impact à long terme de ces approches relèvent bien sûr d'un autre débat.

D'un point de vue humanitaire, deux questions se posent ici : l'action humanitaire devrait-elle être liée à – ou incluse dans – des approches intégrées et cohérentes de la résolution des conflits ? Même si elle n'est pas incluse, quel impact peuvent avoir de telles approches sur l'action humanitaire fondée sur des principes ? La réponse à la première question est simple : les humanitaires ne devraient jamais prendre parti. Ils ne devraient jamais se prononcer sur le fait

31 Cette tendance, qui ne s'observe pas uniquement en Afghanistan, est analysée par Mark Duffield, qui décrit les « communautés internationales fermées » dans les zones urbaines, les bâtiments fortifiés des organisations d'aide, ainsi que les moyens de transport exclusifs qui transforment ces sites sécurisés en un « archipel » de l'aide internationale. Mark Duffield, « The fortified aid compound: Architecture and security in post-interventionary society », dans *Journal of Intervention and Statebuilding* (à paraître, 2010).

qu'une guerre est juste ou injuste (cela ne pourrait en effet que nuire à leur capacité d'accéder aux groupes vulnérables et de répondre aux besoins). De toute évidence, ils ne devraient donc pas s'engager dans des controverses de nature politique et encore moins rejoindre les belligérants dans l'action. La neutralité n'est pas une fin en soi, elle est un moyen de répondre à l'impératif humanitaire. L'emploi du terme « humanitaire » pour qualifier des activités de stabilisation qui ne sont pas fondées sur les besoins, mais sur un agenda politico-militaire, vient encore compliquer les choses. De plus, le fait d'être perçus comme étant associés avec un belligérant est lourd de conséquences potentiellement mortelles pour les travailleurs humanitaires. Dans la pratique, en Afghanistan aujourd'hui, seul le CICR et une poignée d'ONG qui se trouvent à l'extrémité « dunantiste » du monde humanitaire (MSF, *Emergency*, Solidarités) peuvent prétendre fonder leur action sur les principes humanitaires. La plupart des ONG sont des organismes aux mandats multiples, qui assument une variété de fonctions dans les domaines des secours et/ou du développement qui, dans la plupart des cas, reçoivent des fonds des pays belligérants et/ou qui travaillent en tant que partenaires d'exécution du gouvernement et même parfois pour des organismes hybrides (militaire/assistance), tels que les équipes provinciales de reconstruction. Les agences des Nations Unies sont, quant à elles, perçues comme ayant perdu tout semblant d'indépendance et d'impartialité, sans parler de la neutralité.

La réponse à la deuxième question est plus compliquée. Elle a à voir avec l'économie politique des relations entre les diverses entités œuvrant sur le terrain dans les domaines militaire, politique et de l'assistance. L'ONU est alignée sur l'intervention de la coalition dirigée par les États-Unis, et c'est bien ainsi qu'elle est perçue. Elle a fourni un soutien inconditionnel au gouvernement Karzaï et n'a montré aucun souci d'équidistance vis-à-vis des belligérants. La capacité d'intervention humanitaire de l'ONU est faible et elle est encore amoindrie par son association avec la mission intégrée. Comme déjà mentionné ci-dessus, la majorité des ONG travaillent en tant que partenaires d'exécution dans le cadre de programmes gouvernementaux ou, en tout cas, sont considérées comme faisant partie de l'entreprise internationale qui soutient le gouvernement. Contrairement aux autres situations de conflit, il y a peu d'ONG ayant une expérience humanitaire en Afghanistan. En ce qui concerne les donateurs bilatéraux, ils voient « leurs » ONG comme des multiplicateurs de force pour atteindre leurs objectifs politiques et militaires. Indirectement, par conséquent, les opérations de stabilisation affectent l'humanitarisme, car c'est là que l'argent se trouve. Les ONG sont contraintes de trouver un équilibre entre principes et survie de l'institution. Nous sommes ici face à un problème tout simple : si les ONG refusent de répondre à l'appel des donateurs qui veulent qu'elles s'engagent sur la voie de la stabilisation, ce sont des entrepreneurs privés, ou les militaires eux-mêmes, qui interviendront.

Ainsi, même si les organisations humanitaires refusent d'y participer, les activités de stabilisation risquent d'avoir des conséquences potentiellement dangereuses sur la perception de la neutralité et de l'impartialité du personnel humanitaire. Elles sont susceptibles de rendre d'autant plus difficile la négoc-

ciation de l'espace humanitaire, celle-ci nécessitant un minimum d'acceptation et de confiance de la part de tous les belligérants. Jusqu'à présent, seul le CICR a été en mesure de développer avec les talibans un dialogue régulier sur les questions de l'accès et de l'acceptation. Il existe maintenant – à l'extérieur de la mission intégrée de l'ONU – un bureau distinct de l'OCHA, dont la fonction traditionnelle voudrait qu'il négocie avec tous les belligérants et au nom de l'ensemble de la communauté humanitaire afin d'obtenir l'accès aux populations. Peut-être est-il donc désormais possible d'espérer que l'ONU assume un rôle humanitaire plus actif et davantage fondé sur les principes ? Il sera cependant difficile, pour les humanitaires de l'ONU, de convaincre à nouveau de leur bonne foi car des tensions surviendront inévitablement, tant avec la coalition qu'avec les organes politiques de l'organisation, si ces derniers continuent d'affirmer que les humanitaires « sont dans le même bateau » en ce qui concerne le soutien au gouvernement et son action politique.

En résumé, il existe de bonnes raisons d'ordre pratique de séparer ou d'isoler l'action humanitaire fondée sur des principes des missions intégrées ou des activités de stabilisation. Un argument d'ordre théorique, plus puissant encore, met en évidence les problèmes découlant de l'intégration de l'action humanitaire dans l'ordre du jour de la « cohérence ». L'action humanitaire tire sa légitimité du droit international humanitaire, ainsi que des principes universels consacrés par la Charte des Nations Unies et de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Or, il arrive souvent que ces principes ne s'accordent pas très bien avec les compromis politiques du Conseil de sécurité : la politique – « l'art du possible » – n'est pas nécessairement éclairée par les principes. Vouloir intégrer une fonction qui tire sa légitimité de la Charte des Nations Unies (ou de la Déclaration universelle des droits de l'homme) dans une structure de gestion résultant d'un compromis politique négocié au sein du Conseil de sécurité est discutable ; dans le cas de l'Afghanistan, cela s'est révélé contre-productif.

La volonté de mieux isoler l'action humanitaire fondée sur des principes, voire de la séparer complètement de l'agenda politique et des activités de stabilisation, risque bien de demeurer pendant encore quelque temps un point non résolu de l'agenda humanitaire. Le CICR et d'autres organisations humanitaires « dunantistes » restent méfiants, sinon hostiles, vis-à-vis de l'intégration. Certaines (MSF par exemple) se sont officiellement séparées de l'ONU et des organismes chargés de la coordination humanitaire, précisément à cause de la perception d'une collusion entre l'action humanitaire et la politique. En fin de compte, l'ordre du jour de la cohérence et de l'intégration n'a pas rendu service à l'humanitarisme. Il a, au contraire, brouillé les lignes, compromis l'acceptation et rendu plus difficile l'accès aux groupes vulnérables ; il a aussi mis en péril les travailleurs humanitaires³².

32 La recherche menée dans le cadre de l'Agenda humanitaire 2015 du Centre international Feinstein, portant sur la manière dont est perçu localement le travail des agences caritatives, a documenté les questions de « cohérence » dans 13 pays. Toutes ces études sont disponibles sur fic.tufts.edu. Le rapport final, publié par A. Donini *et al.*, *The State of the Humanitarian Enterprise*, 2008 est disponible sur : <https://wikis.uit.tufts.edu/confluence/display/FIC/Humanitarian+Agenda+2015+---+The+State+of+the+Humanitarian+Enterprise> (dernière consultation le 8 décembre 2010).

Le CICR en Afghanistan : réaffirmer la neutralité de l'action humanitaire

Fiona Terry*

Fiona Terry est une chercheuse indépendante en action humanitaire. Elle a récemment mené des recherches au Soudan et en Afghanistan pour le Comité international de la Croix-Rouge. Elle est titulaire d'un doctorat en relations internationales de l'Université nationale australienne.

Résumé

La neutralité en tant que principe directeur de l'action humanitaire a été catégoriquement rejetée par la plupart des acteurs du dernier conflit en Afghanistan. Une des parties au conflit a embrigadé les organisations d'assistance et d'aide humanitaire dans une campagne contre-insurrectionnelle, tandis que l'autre a rejeté en bloc les organisations humanitaires occidentales en tant qu'agents d'un Occident impérialiste. L'assassinat en 2003 d'un ingénieur du CICR, Ricardo Munguia, a jeté le doute sur la capacité du CICR à être perçu comme neutre dans ce contexte fortement polarisé. Mais plutôt qu'abandonner une position neutre, comme tant d'organisations humanitaires l'ont fait, le CICR a persévéré et, à travers des initiatives novatrices et parfois risquées, il a réussi à montrer aux deux camps les avantages qu'il y a de disposer d'un intermédiaire neutre dans un conflit. Aujourd'hui, le CICR continue d'étendre la portée de son action pour venir en aide aux Afghans qui ont terriblement besoin d'assistance humanitaire.

.....

* L'auteur tient à remercier Jacques de Maio, Reto Stocker, Bijan Farnoudi et Patrick Vial pour les commentaires qu'ils ont formulés au sujet d'une version précédente de cet article. Cet article reflète les opinions de l'auteur et pas nécessairement celles du CICR.

La version originale anglaise a été publiée sous le titre « The International Committee of the Red Cross in Afghanistan: reasserting the neutrality of humanitarian action », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, N° 881, mars 2011, pp. 173-188.

Touché à la cuisse durant l'opération Mushtarak conduite par l'OTAN dans la province d'Helmand en février 2010, un jeune Afghan s'est rendu au poste de premiers secours du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) à Marjah. Une fois son état stabilisé, il a été transporté en taxi jusqu'à l'hôpital le plus proche. Roulant sur des routes parsemées d'engins explosifs artisanaux – temporairement désamorçés par les insurgés à la demande du CICR – le taxi a été arrêté à un poste de contrôle à l'entrée de la ville. Tandis que le chauffeur du taxi et les forces de sécurité se disputaient au sujet de la nécessité d'envoyer le blessé au centre d'interrogatoire ou à l'hôpital, le temps filait. Un délégué du CICR a appelé le poste de contrôle par téléphone mobile : « Nous comprenons vos préoccupations en matière de sécurité mais, s'il vous plaît, permettez que le blessé se fasse soigner. Vous pourrez l'interroger plus tard. » Le taxi a été autorisé à passer et le blessé est parvenu jusqu'à l'hôpital. Bien que ce ne soit pas tout à fait ce à quoi le fondateur du Mouvement de la Croix-Rouge, Henry Dunant, avait songé il y a cent cinquante ans alors qu'il pensait les plaies des blessés sur le champ de bataille de Solferino, l'adaptation que le CICR a faite de son idée aux réalités de la guerre en Afghanistan aurait certainement obtenu son approbation.

Cette adaptation est l'aboutissement d'années d'efforts déployés par le CICR pour que toutes les parties au conflit respectent le rôle qu'il joue dans l'assistance aux victimes, indépendamment de qui elles sont et du camp auquel elles appartiennent. Derrière cette course de taxi jusqu'à l'hôpital se cache une histoire complexe d'échecs et de succès : succès au moment de persuader les insurgés de désamorcer les bombes posées au bord des routes, ne serait-ce que temporairement, et les forces de sécurité gouvernementales de donner la priorité aux soins médicaux plutôt qu'à l'interrogatoire ; mais échec, car il a fallu recourir à des taxis locaux pour assumer une responsabilité qui incombe en premier lieu aux forces militaires et en second lieu au CICR ou au Croissant-Rouge afghan. Le fait qu'un véhicule du CICR ne puisse pas emprunter cette route de crainte d'être la cible d'une attaque atteste des limites de l'acceptation, de la part de certains groupes présents en Afghanistan, de l'action du CICR et de ce qu'il représente.

Le présent article a pour objet l'étude de certains de ces succès et échecs qui ont émaillé l'histoire du CICR en Afghanistan depuis l'invasion du pays par les États-Unis en 2001, et la manière dont l'institution a relevé les défis qui se sont posés à elle. Dans la première partie, nous examinerons les dangers auxquels s'exposent les équipes du CICR lorsqu'elles essaient de venir en aide aux Afghans ayant besoin d'une assistance dans les régions du pays touchées par le conflit, notamment en raison du clivage extrême qui s'est fait autour de la « guerre contre le terrorisme » / « guerre contre l'islam » et de l'insurrection contre le gouvernement d'Hamid Karzaï soutenu par l'Occident. Dans la deuxième partie, nous analyserons les stratégies novatrices adoptées par le CICR pour essayer d'étendre l'espace humanitaire en Afghanistan et les risques qu'elles ont comportés. Dans la dernière partie, nous envisagerons certains des défis futurs qui devraient se poser tandis que les forces de sécurité interna-

tionales réduisent leur présence et se préparent à remettre le pays aux mains d'un gouvernement sali par des allégations de corruption et de népotisme, que l'insurrection venant du sud du pays prend de l'ampleur, que les seigneurs de la guerre sont de nouveau légitimés dans le nord et qu'une incroyable variété de milices se constituent, financées et équipées dans le cadre de la stratégie développée par l'Occident pour sortir de ce borbier.

Entre deux extrêmes : l'instrumentalisation de l'aide humanitaire et son refus

L'assassinat délibéré de l'ingénieur hydraulicien du CICR, Ricardo Munguia, en mars 2003, alors qu'il se rendait de Kandahar à Tirin Kot, a profondément choqué le CICR. Outre la tragédie personnelle que ce meurtre a représentée pour sa famille et ses collègues, la mort de Ricardo a fait voler en éclats l'idée selon laquelle la réputation du CICR, sa neutralité et son efficacité au service des Afghans depuis trente ans, protégerait ses délégués de toute attaque. Ni l'homme qui a ordonné l'assassinat ni celui qui l'a commis n'étaient étrangers au travail de l'organisation : ils étaient tous deux appareillés avec une prothèse du CICR. Cela ne les a pourtant pas empêchés de tuer Ricardo, symbole de l'Occident impérialiste qui, selon eux, était en guerre contre l'islam. Soudain, un pacte tacite était rompu et il a fallu que l'institution s'interroge sur sa capacité d'être encore perçue comme neutre dans les conflits d'un genre nouveau qui se déroulaient en Irak, en Afghanistan et en Somalie.

L'instrumentalisation de l'aide humanitaire

Il est tentant de jeter la responsabilité de la mort de Ricardo sur les forces militaires internationales et d'apporter sa voix au lot de récriminations formulées à l'encontre des forces armées qui ont contribué à brouiller les lignes entre militaires et humanitaires dans le cadre de leur stratégie contre-insurrectionnelle. Certes, l'utilisation par les militaires de vêtements civils ou de voitures blanches afin de se faire passer pour des travailleurs humanitaires, le largage de tracts au sud de l'Afghanistan pour enjoindre les habitants à fournir des renseignements sur les talibans et Al Qaida en contrepartie d'une assistance « humanitaire » ou, plus généralement, l'utilisation de l'aide comme moyen de « gagner les cœurs et les esprits » de la population afghane a été une réalité. Pour beaucoup de militaires, la logique était simple : « Plus ils nous aideront à trouver les méchants, plus ils obtiendront de bonnes choses », expliquait un membre d'une équipe de reconstruction provinciale, tandis qu'il distribuait des couvertures à des Afghans déplacés dans le sud du pays¹. Ce sont les civils

1 Kim Sengupta, « Aid workers feel the fatal chill of new Cold War », dans *The Independent*, Londres, 10 mai 2004. Les équipes de reconstruction provinciale emploient des ressources à la fois civiles et militaires.

qui ont payé le plus lourd tribut pour cette instrumentalisation de l'aide : en représailles à leur « collaboration » avec l'ennemi, les insurgés ont attaqué des villages qui avaient accepté une telle assistance ; et les villages dont on pensait qu'ils avaient abrité des insurgés ont été bombardés ou attaqués par les forces de l'OTAN, au motif d'avoir recueilli des informations lors de la distribution des « bonnes choses ». Les organisations humanitaires légitimes ont également été soupçonnées. Ainsi lorsque que des arrestations, des bombardements ou des opérations d'élimination de la culture du pavot avaient lieu peu après la venue de collaborateurs du CICR dans une région, le CICR était accusé d'avoir transmis des informations aux forces de la coalition. Bien que rien n'interdise intrinsèquement la participation des forces militaires aux opérations humanitaires, cette instrumentalisation de l'aide a terni l'image de l'assistance « humanitaire » et en a fait une arme de guerre.

Le refus de l'assistance

Mais l'assassinat de Ricardo n'était pas une histoire de « lignes brouillées » et de fausse identité. Le mollah Dadullah, commandant taliban, savait très bien qu'il ordonnait l'exécution d'un travailleur humanitaire civil et non pas d'un soldat, d'un fournisseur de l'armée ou d'un espion². Cet assassinat fut le reflet d'une rupture profonde et insidieuse, qu'aucun principe d'indépendance notamment vis-à-vis des militaires ne pourrait dissiper ; reflet d'un refus catégorique de l'essence comme de l'application des normes humanitaires prétendument universelles. Le CICR avait réussi, non sans difficulté, à négocier un minimum de conditions acceptables pour travailler en Afghanistan sous le régime des talibans (1996-2001) et n'avait pas été la cible d'attaques. Mais la « guerre contre le terrorisme » a joué un rôle crucial dans la radicalisation de toute une génération de jeunes qui, autrement, n'auraient peut-être pas été attirés par l'extrémisme djihadiste. L'invasion de l'Irak, les mauvais traitements infligés dans les centres de détention en Afghanistan, en Irak, à Cuba ou ailleurs, la situation dramatique des Palestiniens ou encore les frappes aériennes qui tuent et mutilent des civils sans discrimination, comme le mécontentement local face au comportement du gouvernement afghan et des troupes de la coalition, ont donné du grain à moudre aux islamistes et ont déclenché une lame de fond d'opposition envers le monde occidental.

Cette radicalisation a, à son tour, transformé l'image des organisations humanitaires traditionnelles – profondément ancrées, culturellement, politiquement et financièrement parlant, dans la sphère occidentale – de celle d'infidèles bienveillantes en agents de l'impérialisme occidental, propageant des

2 Bien que cela n'ait jamais été confirmé, beaucoup croient que la personne à l'autre bout du téléphone satellitaire qui a ordonné l'exécution de Ricardo était le mollah Dadullah. Commandant taliban sur la ligne de front, Dadullah était particulièrement brutal. Il était aussi membre du conseil de direction créé après la chute du régime taliban. Basé à Quetta il conduisait des opérations dans le sud du pays. Il a été tué par les forces de l'OTAN en mai 2007.

valeurs contraires à celles des courants conservateurs de l'islam. Si les affrontements au sujet de questions telles que la discrimination envers les femmes et les minorités ethniques et religieuses sont inévitables, mais pas nouveaux, les organisations humanitaires occidentales sont toutes responsables de ce changement de perception plus récent à leur encontre, car la grande majorité d'entre elles ont abandonné la neutralité comme principe directeur de leur action humanitaire et ont adressé leur aide au camp « légitime », au vu de ses objectifs politiques et militaires. Dans la période euphorique qui a suivi la chute du régime taliban, elles ont accepté sans réserve les discours sur la période de « post-conflit » et sur la « stabilisation » qui annonçaient la fin de la nécessité d'une assistance humanitaire et, partant, des principes qui la régissent. La grande majorité des acteurs ont accepté de participer aux efforts de reconstruction et de développement après le conflit et ont adhéré au projet politique visant à étendre la légitimité du gouvernement à travers tout le pays. Adopter une approche neutre était considéré comme « impossible », « vieux jeu » et même moralement contestable dans ces conflits nouveaux, et c'est l'approche coordonnée politique, militaire et « humanitaire » qui a été choisie pour restaurer l'État, car elle représentait l'avenir³. Les efforts déployés par le CICR pour s'opposer au discours dominant et mettre en évidence la nécessité de poursuivre la fourniture d'une véritable assistance humanitaire n'ont pas été appréciés. En fait, jusqu'en avril 2008, le président du CICR, Jakob Kellenberger, a été critiqué par des hauts responsables de la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA) pour avoir semblé « trop négatif » dans une déclaration publique faite lors d'un voyage à Kaboul, dans laquelle il exprimait ses préoccupations quant à la situation humanitaire et à l'intensification du conflit⁴.

Aujourd'hui, de nombreuses organisations ont pris conscience des réalités et ont compris que le gouvernement et le processus international de rétablissement de la paix qu'elles soutenaient avec tant d'enthousiasme battaient de l'aile face à la corruption endémique, à la culture de l'impunité à tous les niveaux, à la répression croissante, au nombre de victimes civiles, à l'augmentation de la criminalité et à une perte générale de légitimité. L'insécurité croissante a par ailleurs entraîné une réduction du nombre des organisations humanitaires voire leur retrait, d'abord dans le sud et l'est du pays, puis même dans le nord et l'ouest du pays, ce qui a fatalement mis un terme à de nombreux programmes initiés sans tenir compte du principe d'indépendance. Ainsi, l'unité de soins pédiatriques de l'hôpital de Kandahar par exemple fait face à un flot continu d'enfants souffrant de malnutrition qui arrivent des régions rurales, mais les organisations humanitaires sont incapables de leur venir en aide.

3 Voir par exemple Peter J. Hoffman et Thomas G. Weiss, *Sword & Salve: Confronting New Wars and Humanitarian Crises*, Rowman & Littlefield, Lanham, MD et Oxford, 2006, p. 99; et Paul O'Brien, « Politicized Humanitarianism: A Response to Nicolas de Torrente », dans *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 17, 2004, pp. 31-39.

4 Document interne du CICR, 29 avril 2008.

Le CICR a longuement réfléchi aux moyens de travailler dans ce contexte fortement polarisé. Immédiatement après la mort de Ricardo, il a mis fin à ses activités dans les zones de combat du sud de l'Afghanistan, mais il a poursuivi ses visites aux talibans et autres combattants détenus par les autorités internationales et afghanes, plaidant pour qu'ils soient traités avec humanité, conformément au droit international. Il a également refusé de souscrire au discours ambiant prônant en substance que « si le CICR est visé en Afghanistan et en Irak, c'est la preuve qu'une approche neutre n'est plus possible », et il a cherché au contraire à mieux comprendre ce qui était en jeu. Par des approches novatrices, il s'est efforcé de démontrer à toutes les parties les avantages qu'il y avait à disposer d'un intermédiaire neutre en cas de conflit. Il a mis trois ans à rétablir un niveau de confiance suffisant avec les talibans pour pouvoir s'aventurer à nouveau en dehors de Kandahar et répondre aux besoins. Et depuis maintenant quatre ans, le CICR accroît son espace opérationnel en Afghanistan, alors même que d'autres organisations réduisent leurs activités ou sont contraintes d'y mettre fin.

Comme nous l'avons montré dans l'introduction, le fait que les principaux protagonistes du conflit acceptent, dans une certaine mesure, l'action du CICR n'a pas permis d'obtenir automatiquement des garanties de sécurité pour les équipes se déplaçant dans les zones rurales du sud et de l'est du pays. Dès septembre 2003, le CICR recevait une lettre des talibans mentionnant : « Nous savons faire la distinction entre les organisations qui se préoccupent des Afghans et celles qui ne sont que des pantins des États-Unis⁵ » ; le mouvement libéra des membres du personnel international du CICR et d'Action Contre la Faim (ACF) capturés à différentes occasions, et adressa des excuses aux deux organisations. Mais il existe plusieurs autres facteurs qui empêchent l'accès en toute sécurité à de nombreuses zones et qui requièrent d'autres méthodes pour fournir des secours et des services, telles que le recours à des taxis locaux pour évacuer les blessés.

Les combattants étrangers

La première menace – celle que l'on comprend le moins bien – ce sont les combattants étrangers, djihadistes pakistanais, arabes ou ouzbèkes, venus en Afghanistan pour en débarrasser le sol des « croisés » étrangers. Leur nombre véritable est controversé ; on mentionne un chiffre plus élevé pour exagérer la menace que représenterait l'Afghanistan pour la stabilité mondiale et un chiffre moins important pour donner l'impression contraire. Les zones proches de la frontière pakistanaise compteraient de plus gros pourcentages d'étrangers qu'ailleurs. Un religieux taliban avançait que, en mars 2008, 40 % des combattants dans la région de Garmser, province d'Helmand, étaient étrangers, tandis qu'un officier britannique estimait que, en octobre 2007, ils représentaient entre

5 Document confidentiel interne.

25 et 33 %⁶ des combattants dans toute la province d'Helmand. Les combattants étrangers constituent, pour les organisations humanitaires, un plus grand danger que les insurgés afghans de par leur coupure avec le milieu, n'étant pas redevables à une ethnie, un clan ou une famille. Leur seul objectif est de lutter contre les forces de la coalition internationale et les forces gouvernementales, et contre tous ceux qui collaborent avec elles. Les talibans, en revanche, ont de plus en plus intérêt à alléger les souffrances endurées par les populations qui les soutiennent déjà ou qui pourraient ainsi être amenées à les soutenir. Cette année, dans la province de Faryab, par exemple, des groupes d'opposition armés se sont présentés dans des dispensaires pour annoncer qu'ils étaient responsables de la zone et ont encouragé le personnel à poursuivre ses activités, au lieu de détruire les locaux et de menacer les membres du personnel comme par le passé. En outre, les talibans ont toujours cherché à obtenir quelque légitimité au niveau international et ont notamment convoité le siège de l'Afghanistan aux Nations Unies, alors que les mouvements djihadistes ne recherchent aucune reconnaissance ni sur le plan local ni sur le plan international, et s'efforcent au contraire de déstabiliser et de choquer. Il est donc difficile pour les organisations humanitaires d'avoir la faveur des combattants étrangers et de les persuader de ne pas lancer d'attaques. Il est même toujours aussi difficile d'établir le contact avec eux que lorsqu'ils étaient présents dans les camps d'entraînement en Afghanistan sous le régime des talibans, avant qu'Al-Qaïda ne soit mondialement connu.

Des garanties de sécurité peu fiables

Deuxièmement, bien que les talibans disposent clairement d'une structure de direction et d'une *choura* (conseil) composée de membres importants de l'insurrection vivant principalement au Pakistan⁷, il n'est pas facile de savoir qui, aux niveaux inférieurs, est sous le commandement de la *choura* et donc dans quelle mesure on peut compter sur cette personne pour donner des garanties de sécurité. Étant donné l'opacité de cette structure hiérarchique, il est même difficile de savoir auprès de qui il est possible d'obtenir de quelconques « garanties ». De plus, les combattants sur le terrain peuvent faire allégeance à différents réseaux (famille, clan, village, tribu et intérêts commerciaux), qui influenceront le comportement individuel. Comme l'a expliqué un taliban,

« le CICR est très apprécié des talibans de haut rang à Quetta et en Afghanistan, mais le problème tient aux commandants sur le terrain... Il y a un commandant taliban tous les 100 mètres [le long de la route] et beaucoup ne s'aiment pas. C'est le problème dans notre culture. Si l'un est en faveur du CICR, l'autre ne le sera pas et lui mettra des bâtons dans les roues... Il n'y a pas de contrôle central⁸. »

6 Voir Tom Coghlan, « The Taliban in Helmand: An Oral History », dans Antonio Giustozzi, *Decoding the New Taliban: Insights from the Afghan Field*, Colombia University Press, New York, 2009, p. 133.

7 Graeme Smith, « What Kandahar's Taliban Say », dans A. Giustozzi, *op. cit.*, note 6, p. 193.

8 Entretien réalisé à Kandahar, le 25 novembre 2008.

Le problème des « garanties » de sécurité a été illustré en mai 2007 quand, à la demande répétée des talibans, le CICR a accepté de visiter un hôpital à Lashkar Gah que l'organisation non gouvernementale (ONG) italienne *Emergency* avait quitté quelques mois auparavant, après avoir rencontré des problèmes avec le gouvernement. Pour mener l'évaluation, le bureau du CICR à Kandahar a reçu des assurances de sécurité de la part des mêmes autorités talibanes qui avaient autorisé l'institution à recueillir deux otages français relâchés par leurs ravisseurs dans le district de Maiwand, à peine quelques semaines plus tôt. Cette opération avait marqué le premier déplacement du CICR en dehors de Kandahar par voie routière depuis l'assassinat de Ricardo, ce qui laissait espérer que la mission d'évaluation à Lashkar Gah serait le commencement d'un programme plus vaste de fourniture de services médicaux dans les zones du sud touchées par le conflit. Arrivée sur les lieux où les otages avaient été relâchés, l'équipe d'évaluation s'est retrouvée sous des tirs et des balles ont perforé les deux véhicules. Miraculeusement, personne n'a été touché, mais la confiance en la capacité des talibans à communiquer avec leurs combattants et à les contrôler était brisée. Toute idée de reprendre la gestion de l'hôpital ou de s'aventurer plus loin sur le terrain s'était dissipée.

La fragmentation des forces de l'opposition n'a fait que s'accroître depuis lors, en partie parce que la force internationale d'assistance et de sécurité (FIAS) a réussi à décimer les commandants talibans de rang intermédiaire lors de raids nocturnes. De nouveaux commandants sont apparus qui, bien souvent, connaissent moins le CICR que leurs aînés et qui, selon certains, sont plus radicaux⁹. En outre, avec l'emploi toujours plus fréquent d'engins explosifs artisanaux posés le long des routes, il est de plus en plus risqué de circuler (le CICR respecte à la lettre un programme qu'il transmet à tous les acteurs concernés lorsqu'il se déplace où que ce soit et, notamment, lorsqu'il emprunte la route longue de 30 km entre Kandahar et l'aéroport pour aller chercher ou pour transporter des collaborateurs et du matériel). Durant l'heure que dure le trajet, mieux vaut ne pas trop spéculer sur les compétences techniques et organisationnelles des poseurs de bombe, ni sur leurs voies de communication avec ceux qui ordonnent que les engins explosifs artisanaux soient ou non amorcés.

La criminalité

Le troisième danger vient des criminels : narcotrafiquants, soi-disant seigneurs de la guerre, ravisseurs ou mafias locales qui ont un intérêt dans la présence ou au contraire dans l'absence des organisations internationales d'aide humanitaire dans leur secteur. Les producteurs d'opium pourraient décourager la présence internationale dans certaines zones en créant un « incident », tandis que d'autres pourraient décider de voler les véhicules ou le matériel de communication d'une organisation humanitaire, ou d'enlever des membres du per-

9 G. Smith, *op. cit.*, note 7, p. 194.

sonnel en échange d'une rançon. Offrir gratuitement des services médicaux ou autres peut miner les intérêts de certains commerces en ville, ce qui est un motif supplémentaire pour un problème de sécurité. Dans un grand nombre de cas, on ne connaîtra jamais exactement l'auteur de l'attaque ni son mobile, même pour les crimes les plus graves, tels que le meurtre de cinq membres du personnel de Médecins Sans Frontières (MSF) dans la Province de Badghis, en 2004. Les talibans avaient alors revendiqué la responsabilité de ces assassinats, même si les faits semblaient accuser des commandants du gouvernement local¹⁰. À cela s'ajoutent les affaires impliquant des agences de sécurité privées qui sont souvent tout aussi difficiles à éclaircir, alors qu'elles constituent parfois des violations flagrantes du droit international humanitaire. Cela a par exemple été le cas en juillet 2009, lorsque des agents de sécurité ont menacé des membres du personnel d'un hôpital de la province de Wardak, puis leur ont tiré dessus, blessant ainsi plusieurs Afghans. Lors d'un incident plus récent, tout aussi obscur, deux véhicules du CICR dépassant un convoi à l'arrêt sur la route qui relie Kaboul à Ghazni se sont retrouvés sous les tirs d'une agence de sécurité privée et d'un adversaire inconnu, bien que cinq minutes plus tôt des membres de l'opposition armée aient assuré aux collaborateurs que la route était sûre. L'enquête n'a pas permis d'établir si l'adversaire faisait partie des talibans, d'un autre groupe d'opposition armé, d'une agence de sécurité/milice rivale ou si l'attaque avait été mise en scène par l'agence de sécurité elle-même, pour justifier ses honoraires exorbitants¹¹.

Cette situation d'insécurité entrave considérablement la capacité du CICR et d'autres organisations humanitaires de simplement savoir ce qui se passe réellement dans de nombreuses parties de l'Afghanistan, sans même parler de pouvoir porter assistance aux personnes qui en ont besoin. Le CICR peut encore se déplacer et travailler avec des collaborateurs expatriés à travers la plupart des régions du nord, malgré la détérioration rapide des conditions de sécurité qui contraint de nombreuses organisations humanitaires à partir. Mais dans le sud l'accès est plus difficile. Les informations relatives à la situation critique dans laquelle se trouvent les Afghans doivent être recueillies auprès de sources secondaires, y compris parmi les personnes qui se rendent dans les structures médicales soutenues par le CICR, telles que les hôpitaux et les centres d'appareillage orthopédique, les membres du personnel afghan

10 Médecins sans frontières (MSF) en Afghanistan, *MSF leaves country following staff killings and threats*, décembre 2004, disponible en anglais sur: <http://www.doctorswithoutborders.org/news/country.cfm?id=2269> (dernière consultation le 2 décembre 2010).

11 Par exemple, un commandant afghan employé dans le cadre du contrat de 2,16 milliards de dollars établi par l'Administration américaine pour soutenir la chaîne logistique des États-Unis en Afghanistan demande 1500 dollars par camion pour assurer la protection du convoi entre Kaboul et Kandahar. Il surveille environ 3500 camions par mois, ce qui lui procure un revenu mensuel de quelque 5,2 millions de dollars. Voir le rapport établi en juin 2010 par le sous-comité américain de la sécurité nationale et des affaires étrangères, présidé par John F. Tierney, *Warlord, Inc: Extortion and Corruption Along the US Supply Chain in Afghanistan*, Committee on Oversight and Government Reform (comité de surveillance et de réforme gouvernementale), U.S. House of Representatives (Chambre des représentants des États-Unis), juin 2010, p. 18.

dans les postes de santé du CICR, les familles de détenus pour lesquelles le CICR facilite les visites en prison et l'échange de nouvelles, et les volontaires du Croissant-Rouge afghan, qui jouent un rôle essentiel dans l'aide apportée aux communautés locales. Mais la capacité du CICR à répondre aux demandes d'assistance dans ces régions est limitée. Pour y parvenir, l'institution doit agir à distance, souvent par l'intermédiaire de volontaires du Croissant-Rouge afghan, et en conférant une grande responsabilité aux personnes de contact et aux employés locaux, qui sont acceptés de tous et dès lors sont moins susceptibles d'être attaqués.

Créer un espace humanitaire

Les activités humanitaires « téléguidées » à distance sont loin d'être idéales. Peu de personnes se sentent à l'aise de demander à d'autres de faire ce qu'elles-mêmes ne feraient pas et des questions se posent sur l'utilisation finale de l'assistance lorsque l'on ne peut pas en contrôler la distribution, ni en évaluer les résultats. C'est une question de confiance, non seulement en des personnes et en leur éthique, mais également en leur capacité de résister aux pressions locales qui seraient probablement moins fortes à l'égard du personnel expatrié. Ainsi, le système mis en place par le CICR en faveur des blessés de guerre dans les six provinces du sud (Helmand, Farah, Kandahar, Uruzgan, Zabul et Ghazni), à savoir l'évacuation sanitaire, les premiers soins, l'orientation des patients vers des services spécialisés et leur transport jusqu'à l'hôpital le plus proche, est géré à distance, depuis différents postes de santé installés le long des routes principales et grâce à un réseau de chauffeurs de taxi formés aux premiers secours et rémunérés par le CICR pour conduire les blessés à l'hôpital. Le nom des chauffeurs de taxi et leur numéro de plaque d'immatriculation sont communiqués à toutes les parties au conflit. Ils sont munis d'une carte d'identité et d'une lettre attestant qu'ils travaillent pour le compte du CICR lorsqu'ils transportent des blessés à l'hôpital. Bien que le projet soit loin d'être parfait, il offre une chance de survie aux victimes de la guerre, civils ou combattants, qui autrement agoniseraient sur place. À plusieurs égards, cette initiative est pour le CICR un retour à la simplicité – à l'idée première d'Henry Dunant de sauver les blessés sur le champ de bataille, quel que soit le camp auquel ils appartiennent. Mais il n'y a rien de simple dans les défis que le CICR a dû relever pour en arriver là.

Recommencer l'assistance aux deux parties

Le premier défi majeur après la mort de Ricardo a été d'ouvrir le dialogue avec l'opposition armée ré-émergente, afin de comprendre pourquoi le CICR avait été visé, et de restaurer dans les deux camps la renommée du CICR en tant qu'organisation purement humanitaire qui travaille efficacement. Le CICR sait depuis longtemps que les mots et les promesses ne suffisent pas pour se faire

accepter au sein d'une communauté, encore faut-il pouvoir offrir quelque chose de concret. Mais comment résoudre cette situation inextricable dans laquelle les garanties de sécurité dépendent de l'efficacité des opérations, alors même que la possibilité d'intervenir dépend des garanties de sécurité? Le CICR se devait donc de revoir toutes les activités qui, dans le cadre de son mandat, répondaient à des besoins réels, pouvant être menées en toute sécurité et permettant de renforcer son acceptation. Ainsi, au Pakistan, le CICR a revitalisé ses services de recherche de personnes, de collecte et de distribution de messages Croix-Rouge auprès des détenus et de leur famille, de réhabilitation physique en faveur des personnes amputées, ainsi que d'assistance médicale aux victimes des affrontements dans le Waziristan. Ceci lui a permis de rehausser son image. Lentement mais sûrement, le nombre de visiteurs dans les bureaux du CICR à Peshawar et à Quetta a augmenté, permettant ainsi à l'institution de mieux faire connaître son rôle, son principe de neutralité et ses modes opératoires.

L'occasion de reprendre les activités d'assistance dans les zones d'Afghanistan contrôlées par l'opposition s'est présentée début 2006. Un proche d'un détenu que le CICR avait visité à la prison de Bagram s'est adressé à l'institution pour demander du matériel médical et des médicaments en faveur des personnes blessées dans la province d'Helmand. Avec l'intensification des combats dans le sud du pays, les besoins médicaux s'étaient en effet accrus parmi la population civile et les combattants, à une période où les services de santé publics s'étaient retirés vers des zones plus sûres. Cette demande a permis au CICR de tenter une expérience: donner du matériel médical et des médicaments en quantité limitée à quelques personnes ayant suivi une formation médicale et vivant dans les zones tenues par l'opposition. À mesure que les opérations contre-insurrectionnelles s'intensifiaient et que le nombre des victimes augmentait, le nombre de demandes adressées au bureau de Kandahar augmentait également, et les exigences étaient de plus en plus ambitieuses; par exemple, un service d'ambulances, des postes de premiers secours et même, si possible, un hôpital de campagne. Le CICR a préféré maintenir son soutien à un niveau plus modeste, étant donné que les possibilités de contrôler l'utilisation des secours étaient extrêmement limitées et que la coordination entre les différentes personnes de contact était presque impossible; en effet, pour des raisons de sécurité, personne ne voulait dévoiler son identité.

Ce programme comportait des risques considérables. Le CICR pouvait être accusé de transmettre des informations aux membres de l'opposition qui venaient dans ses bureaux ou pouvait être victime de la vengeance d'une personne de contact écartée des programmes, car soupçonnée de mauvaise utilisation de l'assistance: le bureau du CICR à Kandahar était une cible facile. Heureusement, parmi les personnes de contact de plus longue date, six ont soutenu les efforts déployés par le CICR pour mieux contrôler l'assistance et ont créé une *choura* de la santé afin de faciliter et de mieux organiser les relations entre le CICR et l'opposition, en nommant quatre responsables de la santé au niveau provincial chargés de recevoir les secours. Au début de l'année 2007,

le CICR a mis en place des cours de formation aux premiers secours à l'intention des personnes associées aux groupes d'opposition ou vivant dans les zones contrôlées par ces groupes – comme il le fait dans les zones de conflit à travers le monde. Cela lui a permis non seulement de se faire connaître parmi ces groupes, mais aussi de transmettre des messages sur la nécessité de respecter le droit international humanitaire et de faire la distinction, lors des attaques, entre civils et militaires. À la demande du CICR, la *choura* de la santé a également joué un rôle essentiel dans l'obtention de garanties de sécurité pour que les équipes de vaccination contre la poliomyélite, créées par le Ministère de la santé, puissent se déplacer dans les zones peu sûres. Cette initiative fut le premier signe indiquant que le gouvernement reconnaissait que le CICR était en relation avec l'opposition armée, le président Karzaï ayant autorisé lui-même son Ministère de la santé à solliciter l'aide de la délégation du CICR pour entrer en contact avec les insurgés, aux fins de la campagne de vaccination.

Gérer différentes perceptions de la neutralité

Cette reconnaissance – bien que discrète – marquait une étape importante dans les efforts du CICR pour relever le deuxième défi majeur, à savoir gérer les différentes perceptions de son rôle neutre dans l'assistance portée aux victimes de toutes les parties au conflit. « Les terroristes n'ont pas à être traités comme des combattants », était la rengaine du moment, faisant écho à la décision de l'Administration Bush de refuser l'application des Conventions de Genève aux « combattants ennemis ». On estimait que les forces de l'opposition, considérées comme des « terroristes », ne devaient avoir que peu de droits, si toutefois ils en avaient. Les efforts réalisés par le CICR pour tenter de les faire respecter étaient donc interprétés comme une prise de position en faveur de l'ennemi. « Nous savons que vous soutenez les talibans », furent les mots d'accueil prononcés par un officier occidental habillé en civil à l'adresse des membres d'une équipe du CICR pénétrant pour la première fois, en juillet 2008, dans un lieu de détention sur le terrain, près de Kandahar, avant de les soumettre tous à une fouille accomplie dans les règles de l'art. La hiérarchie civile a également refusé de respecter le rôle traditionnellement neutre du CICR : « Vous ne pouvez pas être neutres lorsqu'il y a un camp légitime et un camp répréhensible », m'a lancé un haut représentant des Nations Unies à Kaboul¹². Il était plus préoccupé par la légitimité que pourraient tirer les talibans de leurs relations avec le CICR, que par la nécessité d'étendre l'espace humanitaire pour le bien des victimes du conflit, où qu'elles se trouvent. Même après que l'institution eut joué un rôle vital dans les opérations visant à libérer plusieurs otages, y compris les 23 missionnaires coréens capturés en 2007 et de nombreux travailleurs humanitaires internationaux et afghans, la « communauté internationale » à Kaboul n'était pas du tout disposée à admettre l'utilité d'un intermédiaire neutre dans le conflit.

12 Entretien réalisé avec le Représentant spécial adjoint du Secrétaire général pour l'Afghanistan, dans l'enceinte de la MANUA, à Kaboul, le 18 novembre 2008.

Différentes branches du gouvernement afghan, en revanche, ont dès le début vu un intérêt tangible dans la relation entre le CICR et l'opposition armée. Comme il a été mentionné plus haut, pendant plusieurs années le CICR a obtenu le passage en toute sécurité pour les équipes de vaccination contre la poliomyélite engagées par le Ministère de la santé publique et l'Organisation mondiale de la Santé et, en août 2009, il a négocié un cessez-le-feu entre l'opposition armée et les forces américaines, afin que les personnels des services de santé publics et du CICR puissent soigner les victimes du choléra et les évacuer en toute sécurité du district de Shawalikot vers la province de Kandahar. Grâce aux relations établies avec les talibans, il a également été possible de récupérer les dépouilles des policiers et des agents de sécurité de l'État dans les zones de combat et celles des combattants talibans à la morgue de l'hôpital, afin de les rendre à leurs familles pour que des funérailles conformes aux coutumes islamiques puissent avoir lieu. La confiance gagnée grâce à ces activités a permis une avancée majeure fin 2009 : le CICR a obtenu pour la première fois l'autorisation de visiter des personnes capturées et détenues par l'opposition armée et a été en mesure de donner des nouvelles à leurs familles.

Les autorités locales à Kandahar ont toujours été au courant des activités d'assistance médicale menées en faveur des personnes vivant dans les zones contrôlées par l'opposition et elles les acceptent à contrecœur. « Je ne m'en mêle pas », a déclaré le chef de la direction nationale de la sécurité qui, bien que réfractaire à l'idée de secourir les opposants, a admis certains avantages à l'action du CICR : « Le CICR a rapporté les corps de mes hommes d'une zone de combat pour qu'ils soient enterrés dignement. S'il pouvait en ramener quelques-uns vivants, ce serait encore mieux¹³ ». La formation aux premiers secours organisée par le CICR à l'intention des forces de police – qui comptent le plus de pertes parmi les forces de sécurité afghanes mais qui ne disposent pourtant pas de service médical auxiliaire pour l'évacuation sanitaire ou les soins de santé – a également permis à tous les hommes de troupe de se rendre compte que la mise en place d'une telle formation dans les deux camps ne signifiait pas une ingérence dans le conflit. Ces cours visent à donner les moyens de stabiliser l'état d'un blessé ; leurs répercussions sur le conflit sont négligeables, mais ils ont un impact humanitaire important. Ces cours ont par ailleurs contribué à la compréhension du point essentiel : la protection des personnes. Le droit aux soins n'empêche pas le patient d'être arrêté et traduit en justice pour des infractions commises. L'arrestation peut avoir lieu, mais les forces armées ont l'obligation de faire en sorte que le patient soit soigné dans les plus brefs délais.

La perception que les militaires de la force internationale avaient du CICR comme une institution « aidant l'ennemi » s'est considérablement atténuée ces deux dernières années, en partie en raison du changement d'Administration aux États-Unis, mais surtout parce qu'il a été reconnu que la stratégie militaire

13 Entretien réalisé avec Abdul Qayyum, directeur de la direction nationale de la sécurité (*National Directorate of Security – NDS*), Kandahar, 24 novembre 2008.

n'avait pas permis de contenir le soutien apporté à l'insurrection et qu'il était nécessaire de changer de tactique. La suggestion faite à la fin de l'année 2008 par des hauts responsables de la coalition, parmi lesquels le chef d'état-major interarmées américain, l'amiral Mike Mullan, et l'ambassadeur du Royaume-Uni en Afghanistan, Sir Sherard Cowper-Coles, selon laquelle un règlement négocié pourrait être la meilleure solution, a ouvert une première brèche dans le tabou d'un dialogue avec « l'ennemi »¹⁴. Durant les mois qui ont suivi, la coopération avec le CICR s'est considérablement améliorée et les commandants de la FIAS se sont montrés plus disposés à prendre note et à discuter des problèmes soulevés par le CICR concernant la manière dont leurs troupes conduisaient les hostilités, et à ouvrir des enquêtes en la matière. Des changements importants sont intervenus, notamment une nouvelle instruction tactique portant sur les frappes aériennes et destinée à réduire le nombre de victimes parmi les civils, et de nouvelles directives sur l'entrée et le recours à la force dans les structures médicales, après que plusieurs incidents se soient produits, dans lesquels des soldats avaient menacé et intimidé le personnel médical qui, selon eux, soignait des insurgés. Beaucoup moins d'incidents de la sorte ont eu lieu dans les centres de santé depuis que ces directives ont été publiées par l'ancien commandant en chef de la FIAS, le général McChrystal, en octobre 2009.

Il y a également eu un profond changement dans l'acceptation de l'assistance médicale fournie par le CICR aux insurgés blessés. En octobre 2008, des soldats canadiens avaient trouvé du matériel médical marqué du logo du CICR dans une cache d'armes située dans le sud de l'Afghanistan. Pensant que c'était du matériel volé, ils avaient été choqués d'apprendre (du CICR même) que ces articles avaient été en fait fournis aux talibans¹⁵. Il y a quelques mois, même si certains segments de la population furent indignés, les militaires ont à peine sourcillé lorsqu'un journaliste a « révélé » que le CICR formait aux premiers secours les talibans.¹⁶ Désireux de tester la réaction des Marines à cette histoire, un reporter de la chaîne de télévision américaine Fox News s'est rendu dans une base d'opération installée dans la province d'Helmand. Il est resté perplexe face à la réaction des militaires, qui ne paraissaient pas surpris ou révoltés par les activités du CICR¹⁷. Au contraire, ils ont expliqué qu'eux aussi soignaient des talibans blessés, et même les évacuaient à bord d'hélicoptères d'évacuation sanitaire, conformément à leurs obligations au titre des Conventions de Genève.

14 Julian Borger, « Our man in Kabul says US strategy is failing », dans *The Guardian*, 2 octobre 2008.

15 Voir Tom Blackwell, « A big morale booster: Canadian, Afghan troops uncover arms, medical supplies in farmer's field », dans *National Post*, 11 octobre 2008, et son article ultérieur, « We don't pick sides in war, Red Cross says: Agency equips Taliban with first-aid supplies », dans *National Post*, 14 octobre 2008.

16 Jon Boone, du *Guardian*, qui a découvert l'existence de cette activité dans un bulletin d'information publié par le CICR, a cependant qualifié son article d'« exclusivité » du *Guardian* et a négligé de mentionner qu'un tel entraînement se déroulait depuis des années. Jon Boone, 'Red Cross gives first aid lessons to Taliban', dans *The Guardian*, 25 mai 2010.

17 Voir [www.http://video.foxnews.com/v/4214685/red-cross-teaching-taliban-first-aid/](http://video.foxnews.com/v/4214685/red-cross-teaching-taliban-first-aid/) (dernière consultation le 25 décembre 2010).

Promouvoir le respect des Conventions de Genève

Le plus grand défi à relever pour le CICR est de réussir à faire en sorte que les talibans et autres groupes d'opposition combattent en respectant les Conventions de Genève. Les attentats-suicides dans les lieux publics et l'utilisation endémique des engins explosifs artisanaux, qui ne permettent pas de faire la distinction entre civils et cibles militaires, constituent des violations flagrantes du droit international humanitaire. Le CICR a exprimé son opposition à ces tactiques dans des lettres adressées aux dirigeants talibans et aux représentants du réseau Haqqani, ainsi qu'au cours de discussions avec ces personnes, et il leur a fourni des informations détaillées sur des incidents spécifiques, notamment le nombre de victimes civiles. Mais il est difficile d'évaluer le résultat de ces démarches. Les talibans se sont montrés réceptifs sur le papier en ajoutant dans leur code de conduite de 2009¹⁸ destiné aux moudjahidines davantage de dispositions du droit international humanitaire que n'en contenait la version de 2006, ce qui traduit également sa décision stratégique d'essayer de bénéficier du soutien de la population locale. L'article 59 dispose :

Les moudjahidines sont tenus de bien se comporter avec les gens, et doivent essayer de gagner le cœur et l'esprit des musulmans. Un moudjahid qui se comporte bien peut représenter efficacement l'ensemble de l'Émirat islamique. Tous les Afghans accueilleront un tel moudjahid et seront prêts à l'aider et à collaborer avec lui.

L'article 46 donne pour instruction aux talibans d'éviter de faire des victimes parmi les civils :

Les autorités relevant de la province et du district, les chefs de groupe et tous les autres moudjahidines doivent prendre toutes les mesures possibles pour éviter que des civils soient tués ou blessés, et que leurs véhicules et autres biens soient détruits. En cas de négligence, chacun sera tenu pour responsable des actes qu'il a commis, compte tenu de sa position, et sera puni en fonction de la nature de sa faute.

L'article 41. c), traite même de la préparation des attentats-suicides, bien qu'il ne contienne aucune suggestion concrète pour mettre en œuvre la recommandation :

Lors d'attentats-suicides, il convient de prendre davantage de précautions pour éviter de tuer ou de blesser des civils.

Toutefois et malgré ces instructions, des attaques continuent de se produire régulièrement, qui font des blessés et des morts parmi les civils ou qui visent le personnel médical et les structures sanitaires. L'absence de progrès dans ce domaine a poussé le CICR à dénoncer publiquement le fait que l'opposition

18 Émirat islamique d'Afghanistan, *Code of Conduct of the Mujahideen (Code de conduite à l'intention des moudjahidines)*, Quetta, mai 2009.

armée avait posé des engins explosifs artisanaux lors de l'opération Mushtarak dans la province d'Helmand, début 2010, en soulignant qu'elle avait ainsi entravé la libre circulation du personnel médical ainsi que des malades et des blessés¹⁹. Les dénonciations publiques ne sont jamais appréciées de la partie mise en cause et des interlocuteurs importants risquent d'être contrariés, avec les conséquences que cela a pour la capacité de l'institution à opérer. Mais pour le CICR, il était essentiel de démontrer que son dialogue avec toutes les parties au conflit, ainsi que la légitimité implicite conférée, étaient subordonnés à certaines conditions, notamment des améliorations des problèmes soulevés. Tout comme les talibans ne sauraient se contenter de promesses, le CICR souhaite récolter quelques fruits du dialogue amorcé. Après tout, la nécessité d'aller secourir les victimes n'apparaît qu'une fois que les tentatives faites pour empêcher qu'il y ait des victimes ont échoué.

Conclusion

Le contexte afghan a posé certains des plus redoutables défis auxquels le CICR ait jamais eu à faire face, moins pour l'instrumentalisation de l'aide par les gouvernements donateurs – ce qui n'est malheureusement pas nouveau – que plutôt pour le refus des deux parties d'accepter une position neutre dans la « guerre contre le terrorisme » / « guerre contre l'islam ». Les attaques visant délibérément des symboles de l'Occident ont soulevé la question de savoir si la neutralité était toujours le meilleur moyen d'avoir accès aux personnes ayant besoin d'une assistance. Grâce à un long processus de restauration de la confiance et un dialogue transparent avec toutes les parties, le CICR a réaffirmé la pertinence de valeurs alors rejetées à la fois par le camp occidental et par le camp anti-Occident. Pendant de longues années il s'est retrouvé en décalage, seul parmi les organisations humanitaires à défendre les droits de personnes qui contrevenaient au droit international humanitaire, pour qu'elles continuent à bénéficier de la protection et de l'assistance que cette branche du droit leur accorde. Dans un article par ailleurs excellent, même le spécialiste du droit international Kenneth Anderson déclare que toute tentative de parvenir à un accord avec les talibans ou Al-Qaïda serait profondément mal, affirmant qu'une « paix privée » entre des organisations humanitaires et des terroristes ou des groupes qui enfreignent systématiquement les lois de la guerre est erronée sur le plan moral, indéfendable sur le plan juridique et peu judicieuse sur le plan politique²⁰.

Mais comme l'a dit Reto Stocker, chef de délégation du CICR, au journaliste canadien qui avait trouvé des preuves de la « paix privée » que le CICR

19 « Afghanistan : mines prevent resumption of normal life in Marjah », communiqué de presse du CICR N° 10/34, publié en anglais le 5 mars 2010.

20 Kenneth Anderson, « Humanitarian Inviolability in Crisis: The Meaning of Impartiality and Neutrality for U.N. and NGO Agencies Following the 2003-2004 Afghanistan and Iraq conflicts », dans *Harvard Journal of Human Rights*, Vol. 17, 2004, p. 63.

avait réussi à négocier avec les talibans, « si nous avons cédé au langage manichéen des ‘bons’ et des ‘méchants’, nous aurions dû quitter l’Afghanistan dès les années 80²¹ ». Le cas de l’Afghanistan a montré que, contrairement à la déclaration de K. Anderson, c’est le *refus* de nouer le dialogue avec ces groupes qui est peu judicieux sur le plan politique, si l’on espère sauver la vie des victimes du conflit sans devenir soi-même une cible. Bien qu’il reste beaucoup à faire avant que le CICR puisse se déplacer librement dans toutes les zones touchées par le conflit en Afghanistan, sa persévérance discrète à ouvrir des voies au dialogue humanitaire, à fournir une assistance humanitaire et à influencer sur les comportements a peu à peu été payante, puisque l’institution continue d’étendre la portée de son action. Et cette « paix » n’est plus aussi « privée » qu’elle ne l’était. En effet, le CICR utilise la relation privilégiée qu’il a établie avec les talibans et d’autres groupes pour accroître l’espace humanitaire et inclure d’autres organisations. Ainsi, le CICR a aidé MSF à revenir en Afghanistan en 2009, de même que plusieurs autres ONG désireuses de travailler dans les deux camps.

Au cours des vingt dernières années, l’Afghanistan a fait l’objet de plusieurs tentatives (« cadre stratégique », « programme de cohérence » ou encore « mission coordonnée »), visant à englober l’action humanitaire dans un processus politique plus vaste destiné à parvenir à une paix acceptable au niveau international. Aujourd’hui plus que jamais, les résultats négatifs de ces stratégies sont manifestes. Les organisations humanitaires doivent rester indépendantes et s’efforcer de donner une image aussi neutre que possible si elles prétendent vouloir venir en aide à toutes les victimes, quel que soit leur camp. S’il est impossible de prévoir l’issue d’un conflit, l’histoire de l’Afghanistan ne devait pas inciter à une trop grande confiance en la capacité d’une force extérieure à réprimer les multiples divisions au sein du pays et parmi ses voisins. En choisissant de soutenir un camp, aussi légitime qu’il ait pu paraître, les organisations humanitaires ont terni l’image qu’elles avaient aux yeux des forces rivales. Elles ont non seulement compromis leurs chances d’aider les civils dans les zones de combat, mais elles ont aussi fait face à des difficultés croissantes dans les zones dites « sûres ».

Elles doivent désormais se positionner différemment pour être en capacité de dialogue avec l’opposition et prendre leurs distances avec les excès de toutes les parties au conflit. Ce n’est pas la première fois que les organisations humanitaires se trouvent associées à un camp dont elles n’apprécient plus l’idéologie ou les méthodes. Les « guerriers » moudjahidines, autrefois célébrés, qui avaient vaincus les envahisseurs soviétiques, sont devenus des « seigneurs de la guerre » après s’être livrés bataille entre eux lors du morcellement du pays qui a suivi l’ère soviétique, à la consternation générale des ONG qui avaient vu le tableau en noir et blanc. Rester neutre dans un conflit, ce n’est pas adopter une position morale, c’est simplement le meilleur moyen que l’on ait trouvé à ce jour pour négocier un accès à toutes les victimes d’un conflit. Les djihadistes

21 Voir T. Blackwell, *op. cit.*, note 15, « We don’t pick sides in war... ».

étrangers, avec lesquels il n'existe pas de terrain d'entente, constituent le plus gros problème pour l'action humanitaire. Toutefois, ce n'est qu'en trouvant des moyens d'influencer les idéologues et les chefs que l'on pourra aller de l'avant.

Malheureusement, la fragmentation des groupes armés et l'essor des nouveaux « comités de défense villageois » et autres « milices » multiplient le nombre d'acteurs avec lesquels le CICR et d'autres organisations humanitaires doivent négocier. Beaucoup craignent que, après le retrait d'Afghanistan des forces de la FIAS, le pays retombe dans la guerre civile, notamment le long des lignes tribales et ethniques. Au regard du passé, le prochain chapitre de la tragique histoire afghane pourrait être encore plus sanglant que les précédents. Les anciens alliés dans la lutte contre le gouvernement Najibullah soutenu par les Soviétiques ont en fin de compte causé plus de destructions dans Kaboul lors de leur lutte fratricide pour le contrôle de cette ville que durant toute la période de l'occupation soviétique²². Après le retrait de l'OTAN, il est à craindre que l'ensemble des parties afghanes (forces de sécurité gouvernementales, talibans et autres groupes d'opposition, anciens et nouveaux seigneurs de la guerre, milices locales et même les compagnies privées de sécurité) retournent leurs armes les unes contre les autres pour des questions de répartition de pouvoirs et d'accès aux ressources. La situation déjà désastreuse dans laquelle se trouve la population afghane s'aggravera et nécessitera des engagements encore plus forts en faveur d'une assistance humanitaire pour atténuer les souffrances.

Avant d'en arriver là, les organisations humanitaires comme les gouvernements donateurs seraient bien avisés de tirer les leçons des erreurs de jugements qu'ils ont commises et qui ont conduit à l'état actuel des choses. Comme le reconnaissent à la fois l'Administration américaine et les talibans, la fourniture de biens et de services aux personnes peut contribuer largement à « gagner les cœurs et les esprits » de la population locale et à créer des conditions propices au rétablissement de la paix et à la réconciliation. Mais si l'assistance est fournie dans le cadre d'une stratégie politique ou militaire, alors elle est considérée comme telle, et les politiques menées ont l'effet inverse lorsque des villages sont « punis » pour avoir reçu de l'aide ou que les organisations humanitaires sont attaquées en tant qu'agents du programme mis en œuvre par l'ennemi. Il est ainsi utile d'entendre comment les organisations humanitaires sont perçues aujourd'hui. Un délégué expérimenté du CICR, qui demandait à un chef tribal opposé au gouvernement – et déjà rencontré vingt ans plus tôt – si le CICR pouvait se déplacer en toute sécurité dans la zone sous son contrôle, a reçu la réponse suivante :

« Aujourd'hui, comme il y a vingt ans, un gouvernement et ses alliés internationaux essaient d'imposer un modèle de société, avec toute la modernisation, la reconstruction, le développement et les valeurs occidentales qui

22 Voir William Maley, *The Afghanistan Wars*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2009, pp. 168-172.

vont avec. Aujourd'hui, comme il y a vingt ans, je ne suis pas d'accord et nous avons tous versé du sang. Aujourd'hui, comme il y a vingt ans, vous venez ici pour faire en sorte que les prisonniers soient bien traités, que les blessés soient soignés, que nos familles ne soient pas bombardées, affamées ou humiliées. Nous respectons cela. Maintenant, vous êtes prévenus: de même que nous ne nous attendons pas à ce que vous souteniez nos vues et nos actions religieuses, sociales et politiques, nous attendons de vous que vous ne souteniez pas – de quelque manière que ce soit – les vues et les actions de nos ennemis. Sachez reconnaître quand une prétendue action humanitaire devient une épée ou un poison – et tenez-vous-en là²³ ».

Aujourd'hui, la population afghane dans son ensemble aurait du mal à dire en quoi consiste l'aide « humanitaire ». Beaucoup diraient que c'est un moyen supplémentaire pour gagner la guerre. D'autres diraient que c'est le moyen d'instaurer un nouveau modèle de société compatible avec les valeurs occidentales. La plupart s'accorderaient à dire que c'est une couverture pour dépenser des millions de dollars afin d'acheter la loyauté des anciens seigneurs de la guerre, de remplir les poches des familles des politiques, d'éponger les déficits de trésorerie des donateurs avec des projets de qualité médiocre et, surtout, que c'est un bon moyen de détourner l'argent promis à l'Afghanistan vers les comptes bancaires de quelques personnes et de sous-traitants venant des pays donateurs. Heureusement, certains continueront à dire que c'est pour aider les victimes de la guerre, quelles qu'elles soient, et pour rien d'autre. Mais on ne peut promouvoir cette vision des choses que si l'aide humanitaire demeure neutre et indépendante de toute influence extérieure.

23 Jacques de Maio, correspondance personnelle, octobre 2010.

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

Une sélection annuelle d'articles est également publiée au niveau régional en arabe, chinois, espagnol, français et russe.

Photo de couverture:
Afghanistan, région de Ghor, combattants
© CICR / Pagetti, Franco

Les articles publiés dans *la Revue* sont accessibles gratuitement en ligne sur le site: www.icrc.org/fre/resources/international-review

Présentation des manuscrits

La *Revue internationale de la Croix-Rouge* sollicite des articles sur des sujets touchant à la politique, à l'action et au droit international humanitaires. La plupart des numéros sont consacrés à des thèmes particuliers, choisis par le Comité de rédaction, qui peuvent être consultés sur le site web de la *Revue* dans la rubrique «Futurs thèmes de la *Revue internationale de la Croix-Rouge*». Les contributions portant sur ces sujets sont particulièrement appréciées.

Les articles peuvent être rédigés en anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe. Les articles choisis sont traduits en anglais, si nécessaire.

Les articles ne doivent pas avoir été publiés, présentés ou acceptés ailleurs. Ils font l'objet d'un examen collégial; la décision finale de les publier est prise par le rédacteur en chef. La *Revue* se réserve le droit d'en réviser le texte. La décision d'accepter, de refuser ou de réviser un article est communiquée à l'auteur dans les quatre semaines suivant la réception du manuscrit. Les manuscrits ne sont pas rendus aux auteurs.

Les manuscrits peuvent être envoyés par courriel à: review@icrc.org

Règles de rédaction

L'article doit compter entre 5000 et 10 000 mots. Les textes plus courts peuvent être publiés dans la section «Notes et commentaires».

Pour de plus amples informations, veuillez consulter les Informations à l'intention des auteurs et les Règles de rédaction, notes de bas de page, citations et questions de typographie sur le site web de la *Revue*:
www.icrc.org/fre/resources/international-review

Sélection française

Dès 2011, la *Revue internationale de la Croix-Rouge* publiera deux à quatre sélections françaises thématiques par année. Leurs contenus rassembleront une sélection d'articles parmi ceux figurant dans les quatre numéros annuels de la version anglaise de la *Revue internationale de la Croix-Rouge* (*International Review of the Red Cross*).

Les commandes pour la sélection française peuvent être envoyées à l'adresse suivante: Comité international de la Croix-Rouge (CICR)

Secteur Distribution
Avenue de la Paix 19
CH - 1202 Genève
Fax: +41 22 730 27 68
Courriel: shop@icrc.org
<http://www.icrc.org/fre/resources/publications-films/index.jsp>

©cicr

L'autorisation de réimprimer ou de republier un texte publié dans la sélection française doit être obtenue auprès du rédacteur en chef. Les demandes sont à adresser à l'équipe éditoriale.

Equipe éditoriale

Rédacteur en chef: Vincent Bernard
Assistant de rédaction:
Michael Siegrist
Assistante de publication:
Claire Franc Abbas

Revue internationale de la Croix-Rouge
Avenue de la Paix 19
CH - 1202 Genève
Tél: +41 22 734 60 01
Fax: +41 22 733 20 57
Courriel: review@icrc.org

Conflit en Afghanistan

Volume 93 Sélection française 2011 / 1

Interview du Dr Sima Samar

Présidente de la Commission afghane indépendante des droits de l'homme

Interview de Fatima Gailani

Présidente du Croissant-Rouge afghan

Afghanistan : éclairage historique et géographique

William Maley

L'avenir de l'Afghanistan : une responsabilité afghane

Taiba Rahim

Le conflit armé en Afghanistan a-t-il un impact sur les règles relatives à la conduite des hostilités ?

Robin Geiss et Michael Siegrist

Des combattants, non des bandits : le statut des rebelles en droit islamique

Sadia Tabassum

Entre marteau et enclume : intégration ou indépendance de l'action humanitaire ?

Antonio Donini

Le CICR en Afghanistan : réaffirmer la neutralité de l'action humanitaire

Fiona Terry

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge



CICR

ISSN 1560-7755
4127/001

[www.icrc.org/fre/resources/
international-review](http://www.icrc.org/fre/resources/international-review)

